

INFORMATION TO USERS

This manuscript has been reproduced from the microfilm master. UMI films the text directly from the original or copy submitted. Thus, some thesis and dissertation copies are in typewriter face, while others may be from any type of computer printer.

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleedthrough, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send UMI a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

Oversize materials (e.g., maps, drawings, charts) are reproduced by sectioning the original, beginning at the upper left-hand corner and continuing from left to right in equal sections with small overlaps.

Photographs included in the original manuscript have been reproduced xerographically in this copy. Higher quality 6" x 9" black and white photographic prints are available for any photographs or illustrations appearing in this copy for an additional charge. Contact UMI directly to order.

ProQuest Information and Learning
300 North Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106-1346 USA
800-521-0600

UMI[®]

**L'influence des Organisations Non Gouvernementales sur la
négociation de quelques instruments internationaux.**

Gaëlle LE GOFF

McGill University Montréal

Août 1999

A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the requirements of the degree of Master

© Gaëlle LE GOFF – 1999.



**National Library
of Canada**

**Acquisitions and
Bibliographic Services**

**395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada**

**Bibliothèque nationale
du Canada**

**Acquisitions et
services bibliographiques**

**395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada**

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-64289-5

Canada

Tous mes remerciements

*Au Professeur René Provost
pour sa supervision et ses conseils éclairés*

*Au personnel du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique
pour son aide précieuse et généreuse*

*Aux membres des organisations non gouvernementales qui ont gentiment accepté de
répondre à mes questions*

A Anne Saris pour sa lecture attentive et ses nombreux conseils

A Jay Ellis pour ses éclaircissements et son aide

Et enfin, à ma famille qui a fait preuve de patience.

Présentation

De plus en plus les juristes internationalistes sont confrontés au phénomène, pourtant peu étudié par eux, de l'augmentation de la présence des Organisations Non Gouvernementales (ONG) sur la scène internationale. Traditionnellement la question de la participation des ONG aux négociations internationales était limitée à l'étude fonctionnelle de l'aménagement de leurs rapports entre elles et les organisations internationales. Pourtant leur présence croissante dans ces forums de négociation pose la question de leur influence sur la formulation des textes adoptés par les Etats. Il nous a donc semblé intéressant de faire le point sur ces deux aspects de l'influence des ONG en relevant les évolutions fonctionnelles, en identifiant leurs succès et leurs échecs normatifs tout en tentant de les expliquer. Basée sur l'analyse de l'évolution de quatre négociations internationales sur des instruments de nature scientifique et technique, cette étude a pour double ambition de contribuer à l'enrichissement de la matière sur la question encore mal connue de l'influence normative des acteurs du droit international, et de donner aux ONG les pistes de réflexion nécessaire à une meilleure action normative.

More and more, international lawyers are confronted to the phenomenon of increasing number of Nongovernmental Organizations (NGOs) on the international scene, which is seldom studied by them. Traditionally, the participation of NGOs in international negotiations has been examined from the functioning of their relations between them and international organizations. Their increasing participation in international negotiation forums however, raises the question of their influence on the preparation of legal texts adopted by States. This study tries to review those two aspects of their influence by noting the evolutions of their participation, identifying their successes and their failures and trying to explain them. Based on the study of four negotiating processes on scientific and technical instruments, this study has the double purpose of contributing to international law by increasing knowledge about this poorly understood question of the normative influence of international actors, and to give to NGOs some leads for a better action from a legal point a view.

***L'influence des Organisations Non Gouvernementales sur la négociation
de quelques instruments internationaux.***

TABLE des MATIERES

PRÉSENTATION.....	1
TABLE DES MATIERES.....	2
INTRODUCTION	4
I – CHAPITRE PRÉLIMINAIRE.....	12
A – – LES ACTEURS.....	12
1) <i>Les Etats : ces sujets de droit international</i>	12
2) <i>Les Organisations Non Gouvernementales (ONG).</i>	15
a) Les ONG : des acteurs familiers et méconnus.	16
i) Définition des ONG	16
ii) Les caractéristiques des ONG	18
b) Identification des ONG présentes dans les négociations scientifiques et techniques.....	22
i) Les ONG généralistes ou «de défense ».....	22
ii) Les ONG scientifiques et techniques.....	24
iii) Les ONG du monde des affaires.....	28
B - LE CHOIX DES CONVENTIONS.....	31
1) <i>Le caractère scientifique et technique des conventions.</i>	31
2) <i>La part des ONG dans les conférences.....</i>	34
3) <i>L'existence de projets de convention rédigés par les ONG.....</i>	35
C - LES CONTEXTES DES NÉGOCIATIONS.....	40
1) <i>Les similitudes.</i>	41
a) Une dynamique historique.....	41
b) Un «pull » de négociation.....	47
2) <i>Les différences.</i>	49
a) Les différences structurelles.....	49
b) Les différences d'intérêt.....	51
i) Les intérêts économiques.....	51
ii) Les intérêts de sécurité internationale.....	52
CHAPITRE II - ACCÉDER AUX CONFÉRENCES.....	56
A - L'ACCÈS AUX LIEUX DE NÉGOCIATION.	56
1) <i>L'accès direct sur accréditation ou sur invitation.</i>	57
a) Un élargissement de l'accès.....	57
i) Un mouvement général	57
ii) Un mouvement historique.....	61
iii) Les critères de sélection en vigueur.	66
b) Un accès sous contrôle.	71
i) La permanence de la règle du consentement étatique.	71
ii) Règles de majorité du consentement.....	72
iii) La réversibilité des règles d'accréditation ou d'invitation.	73
2) <i>L'accès indirect.</i>	74
a) Par le biais des gouvernements.....	74
i) Les institutions étatiques internes en liaison avec les ONG.	75
ii) L'inclusion des représentants des ONG dans les délégations nationales.	81
b) Par le biais des organes internationaux liés de la convention.	87
i) L'accès indirect par le biais du Secrétariat.....	88
ii) L'accès indirect par le biais d'un organe scientifique et technique de nature non gouvernementale : le SCAR (<i>Scientific Committee on Antarctic Research</i>).	89
iii) L'accès indirect par le biais des organes et des programmes scientifiques et techniques intergouvernementaux.....	92
B) LE CONTENU DE LA PARTICIPATION.	95

1) <i>La réglementation officielle : une stratification des droits</i>	96
a) Une interdiction absolue : le vote.	96
b) La non-intervention sur l'agenda.....	96
c) Droit de parole ou autorisation de parole ?	97
d) L'accès aux salles de conférences : un droit aléatoire.	99
i) Les restrictions dues au caractère diplomatique de la Conférence.	99
ii) Les restrictions dues au caractère intergouvernemental de la Conférence.	102
e) La circulation de documents écrits : une prérogative largement admise.	105
2) <i>La part du «non droit»</i>	107
a) Les réunions de stratégie.	107
b) Les réunions d'information et d'éducation.....	107
c) Les opérations de séduction et de promotion.....	108
d) Savoir rendre service.....	110
CHAPITRE III – INFLUENCER LA NÉGOCIATION	113
A – LA MISE À L'AGENDA	117
1) <i>Imposer le sujet de la réglementation internationale</i>	117
a) Agir sur des fondations éthiques internationalement acceptées.....	119
b) Etablir les faits : démontrer l'existence d'une menace.....	123
c) Utiliser les faits : créer un sentiment d'urgence.....	128
d) S'unir aux autres : créer des alliances.....	134
2) <i>Imposer l'idée d'un texte obligatoire et universel</i>	143
a) Echec et vacuum juridique.....	143
b) Limiter les droits qui découlent de l'exercice de la souveraineté étatique.....	145
c) La garantie du respect des normes : contrôle et institutionnalisation.....	147
B – L'INFLUENCE DES ONG SUR LE CONTENU DE LA NORME	149
1) <i>Les principes fondateurs et les définitions</i>	151
a) Principes fondateurs : des divergences plus ou moins marquées.....	151
b) Les définitions : un enjeu de taille.....	155
2) <i>Les obligations : variations sur un même thème, déclinaison de l'influence</i>	163
a) Le succès de ICBL et la Convention d'Ottawa : Unité de buts et pensées.....	163
b) L'ASOC et le Protocole de Madrid : unité de but et différence de pensées. exemple d'un succès en demi-teinte.....	165
c) L'IUCN et la CBD : entre exploitation et conservation, les dangers de l'innovation.....	169
d) La biosécurité et les ONG : un échec patent, des approches inconciliables.....	171
3) <i>Les institutions, les experts et les ONG : entre tradition et innovation, une influence réduite</i>	175
4) <i>La responsabilité : l'échec cinglant des ONG, une aversion étatique "innée"</i>	178
a) La responsabilité des Etats.....	178
b) La responsabilité des individus.....	180
5) <i>L'intensité de l'engagement des Etats : entre fermeté et compromis, une influence partielle</i>	181
CONCLUSION GÉNÉRALE	186
ANNEXES	193
BIBLIOGRAPHIE	212

“Le droit international n'est pas exclusivement, et peut-être pas principalement, le droit des relations entre Etats.”¹

Introduction

De plus en plus science et technique sont inextricablement liés à notre vie quotidienne, et finissent par toucher d'une manière ou d'un autre nos systèmes juridiques. Facteurs de progrès, l'application incontrôlée des découvertes scientifiques destinées au bien de tous², crée parfois des situations désastreuses. Non seulement l'utilisation des sciences se fait quelquefois au détriment de la nature et des hommes, mais qui plus est l'amélioration de la compréhension des systèmes du vivant et de l'univers fait prendre conscience de l'ampleur des catastrophes et de l'urgence à y remédier³. Sentiment de gravité, incertitude, rapidité et densité de l'information, pression de l'opinion publique, et mobilisation des intérêts économiques et politiques, sauvegarde des intérêts nationaux et sécurité internationale appellent à l'élaboration de législations internationales forgées entre autres sur la connaissance des sciences et des technologies. Face à un tel défi les Etats et les organisations intergouvernementales se tournent vers les spécialistes : les scientifiques et les experts⁴.

¹ J. Combacau et S. Sur, *Droit International Public*, Paris, Domat, Montchrestien, 2^e éd., 1995, à la p. 311.

² Il est communément admis que les scientifiques agissent pour le bien du plus grand nombre. Etre scientifique c'est adhérer à certaines valeurs et accepter de se soumettre à certains principes de déontologie. La foi dans le professionnalisme, la neutralité et la rationalité proviennent des valeurs qui guident la communauté scientifique : l'universalisme, le collectivisme, le désintéressement et le scepticisme organisé. 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 Encinas de R. Munagorri, «La communauté scientifique est-elle un ordre juridique ? » (1998) 2 R.T.D. civ. 247 à la p. 248.

³ Voir Ph. Sands, *Principles of International Environmental Law*, vol 1, 2^e éd., Manchester (UK), Manchester University Press, 1995 à la p. 96.

⁴ Ce phénomène se traduit entre autre par ce que P. Haas a appelé la professionnalisation de la bureaucratie nationale et internationale. Voir P. Haas, «Introduction : epistemic communities and international policy coordination » (1992) 46 Int'l Organizations 1 à la p. 7. Mais le phénomène n'est pas uniquement bureaucratique, il touche également les académies, les industries, et les médias.

«Knowledge is power» disait Francis Bacon⁵. La science⁶ apparaît comme un instrument de pouvoir aussi bien dans les relations internationales que dans les relations internes⁷. Au niveau interétatique le savoir scientifique et la maîtrise de nouvelles technologies assurent une prédominance décisionnelle, économique et politique⁸. H. Jacobson fait ainsi remarquer à propos de leur rôle dans le domaine pointu de la réglementation internationale des télécommunications : «In the framing of norms, ...influence goes to those States and private agencies that are technically prepared and that control the resources important in telecommunications..⁹». S'appuyer sur la science et les avis des spécialistes¹⁰ pour définir une position étatique, c'est inévitablement ouvrir la porte à de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel : «With the new, more deliberate, rational way of doing things goes its special corollary : *the emergence of a new class of doers*, the professional and technical doers. The technology phenomenon comprises not only the rapid growth of this class but its qualitative position in society as well »¹¹. Et un peu plus loin il est affirmé : «Their presence, and their role, within or close to the political process

⁵ W.M. Evan, «Some dilemmas of Knowledge and Power : An Introduction», dans W.M. Evan, dir., *Knowledge and power in a global society*, Beverly Hills/London/New Delhi, Sage Publication, 1980, à la p. 11

⁶ La science se définit comme l'ensemble organisé des connaissances relatives à certaines catégories de faits ou de phénomènes. Par opposition aux sciences sociales ou humaines qui ont pour objet de connaissance les différents aspects de l'homme et de la société, nous retiendrons ici une définition qui est relative à la connaissance des faits ou des phénomènes naturels ou physiques. Aussi les matières scientifiques qui touchent directement à notre étude sont la biologie, la chimie, la botanique, la glaciologie, la météorologie, la biologie moléculaire, la génétique, la physique, la mécanique, la médecine réparatrice, et l'écologie. A l'acquisition de la connaissance s'ajoute le savoir-faire et l'utilisation de cette connaissance. C'est d'ailleurs ainsi que se définit l'adjectif technique : « Qui appartient en propre à une science ou à ses applications, à un métier ». Voir les définitions proposées par le Dictionnaire Petit Larousse en couleurs, Paris, Librairie Larousse, 1972.

⁷ Sur un historique des relations entre sciences et pouvoir depuis la révolution française, Voir E. de Munagorri, *supra* note 2 aux pp. 253-255. Les révolutionnaires virent dans l'Académie des sciences une élite scientifique aristocratique susceptible de faire renaître les corporations. Ils décidèrent donc de la supprimer. Plus tard la République Française fera appel à une nouvelle catégorie de citoyen-savant dont «la prise de responsabilité politique dans des fonctions d'organisation de la société apparaît comme le prolongement naturel de leurs compétences scientifiques».

⁸ « We argue that control over knowledge and information is an important dimension of power and that the diffusion of new ideas and information can lead to new patterns of behavior and prove to be an important determinant of international policy coordination ». P. Hass, *supra* note 4 aux pp. 2 et 3.

⁹ H. Jacobson, «IUT : A pot-pourri of bureaucrats and industrials», dans Jacobson et Cox, *The Anatomy of Influence : Decision-Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974, à la p. 73.

¹⁰ Voir P. Haas, *supra* note 4 aux pp. 12-16 ; et Voir K. Stairs et P. Taylor, « Non-Governmental Organizations and the Legal Protection of the Oceans : A Case of Study », dans A. Hurrell & B. Kingsbury, *The International Politics of the Environment, Actors, Interest, and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1992, aux pp. 110-141

¹¹ Z.J. Slouka, «International law-making: a view from technology» dans Nicholas Greenwood Onuf, *Law-making in the global community*, Carolina Academic Press, 1982, 131, à la p. 140. [nos italiques]

derives from the fact that they have the tools so essential to planning and making »¹². Science et technique aident donc les Etats à déterminer leurs propres intérêts et les Organisations Internationales (OI) à définir leurs agendas et leurs priorités. De l'extérieur, la méthode scientifique apparaît comme une garantie de rationalité, de neutralité et d'efficacité¹³. En cela elle contribue au processus de légitimation des décisions politiques et au processus de déresponsabilisation morale et juridique des agents de l'Etat face à des choix erronés¹⁴. Une fois la relation entre science et pouvoir établie, il reste à en identifier les canaux d'influence.

Ces canaux d'influence ont été mis en lumière lors d'un congrès à l'université de Pennsylvanie au début des années 80. Diane Crane les a classés en trois catégories : les associations nationales scientifiques et professionnelles (NSPA), les associations internationales scientifiques et professionnelles (ISPA) et les Collèges invisibles¹⁵. Ces associations permettent aux communautés de professionnels et de scientifiques de se réunir, d'échanger des informations, d'orienter des recherches et de formuler des recommandations¹⁶. Selon ces chercheurs, ces groupements professionnels feraient partie d'une chaîne d'influence qui leur permettrait d'atteindre directement

¹² *Ibid.* à la p. 141.

¹³ L'utilisation de la science dans les négociations diplomatiques pose deux problèmes. Le premier est celui de ses limites qui consistent soit en une impossibilité de prédire l'avenir, soit en une multiplication de scénarios contradictoires, ce qui aboutit à des compromis politiques qui n'ont rien avoir la neutralité et la rationalité scientifique. La seconde difficulté est la subjectivité de la science. Dans la mesure où l'on conçoit la science comme la recherche de la vérité, et que l'on considère que la vérité est une construction sociale, le risque de subjectivité devient évident et la science devient partisane en ce qu'elle est le reflet de la construction sociale des scientifiques et des diplomates qui s'en servent. Par conséquent il nous faut garder à l'esprit que la science est un élément de décision imparfait de fiabilité variable.

¹⁴ Le « responsable mais non coupable » lancé à la presse par le ministre français des affaires sociales et de la solidarité, Georgina Dufoix appelée à comparaître en justice pour répondre de sa responsabilité juridique dans l'affaire du « sang contaminé » dans les années 1990, a causé un émoi considérable dans la population et la presse. Il semblerait que les incertitudes de la science lui aient servi d'alibi. Voir également en ce sens P. Hass, *supra* note 4 aux pp. 15 & 16

¹⁵ Voir D. Crane, « Alternative models of ISPA's », dans W.M. Evan, *Knowledge and Power in a Global Society*, Beverly Hills/Londres/New Delhi, Sage Publication, 1981, 29. Elle définit les collèges invisibles comme des relations informelles qui lient les scientifiques entre eux sans appartenir à une organisation spécifique. Ces groupes ont le but principal de satisfaire à leurs propres recherches et à leur carrière professionnelle, *Ibid.* à la p. 37.

¹⁶ Dans le milieu du droit, les plus connues d'entre elles sont l'*Institut de Droit International* (l'IDI) et l'*International Law Association* (ILA). De même dans le domaine des sciences, le *Conseil International des Sciences Sociales* qui fédère des professionnels de ces disciplines, et le *Conseil International des Unions Scientifiques* qui regroupe des géologues, des océanographes, des météorologues, et des astrophysiciens se sont forgés une solide réputation de sérieux et de compétence. Plus récemment de nouvelles ONG plus spécifiques se sont créées. Les associations *Ecoropa* ou *Council for Responsible Genetics*, composées des spécialistes de la biologie moléculaire et de la manipulation génétique en sont des exemples.

ou indirectement, la sphère des négociations internationales¹⁷. Or que sont les ISPAs, si ce n'est un type d'organisations non gouvernementales (ONG) ?¹⁸.

Les ONG, associations nationales de droit privé à but non lucratif d'intérêt public général¹⁹, sont à la fois connues et mal connues²⁰. Bien qu'anciennes²¹ elles ne bénéficient véritablement de la reconnaissance officielle internationale que depuis 1946²². La refonte du statut consultatif de l'ECOSOC en 1968 a généralisé l'établissement des règles de coopération entre les ONG et les Organisations Internationales²³. A l'origine c'est le caractère instrumental des ONG et la possibilité qu'elles offraient d'apporter une connaissance ou une information de terrain, dégagée

¹⁷ Voir W.M. Evan, *supra* note 5 à la p. 20

¹⁸ Nous reprendrons l'appellation consacrée par l'article 71 de la charte des Nations Unies.

¹⁹ Le répertoire des associations du Canada définit les ONG : « nous entendons par association tout organisme non gouvernemental bénévole et sans but lucratif, formé de membres individuels ou collectifs, doté ou non d'une charte fédérale ou provinciale, constituée dans le but d'atteindre un objectif particulier et de contribuer à l'avancement d'une cause, plus précisément d'une cause d'intérêt public », éd. 1997-1998.

²⁰ Voir la préface de A. J. N. Judge dans Y. Beigbeder, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Paris, Bruylant, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992.

²¹ Création de la société Anti-esclavagiste en 1837, suivi de la fondation de la Croix Rouge par Henri Dunant en 1863. Pour Cl. Bontems on retrouverait leur origine au moyen âge dans les ligues hanséatiques, les sociétés de marchands et les hôpitaux tenus par les ordres religieux. Par la suite au XIX^{ème} siècle l'affirmation du libéralisme économique dans la société occidentale, le développement des libertés individuelles dont le droit d'association et la propagation des idées marxistes ont favorisé la création et l'implantation des sociétés de travailleurs comme l'Internationale Ouvrière. Voir Cl. Bontems, « Quelques réflexions sur les organisations internationales non gouvernementales à travers une perspective historique » dans M. Bettati et P-M. Dupuy, dir., *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 1986, 23 aux pp. 24-28.

²² L'art 71 de la Charte de l'ONU prévoit : « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent des questions relevant de sa compétence ». Du temps de la Société des Nations (SDN) une tentative de partenariat avec les ONG fut mise en place par l'art 24 de sa Charte. Toutefois leurs relations étaient peu solides et très limitées, et le conseil de la SDN décida en juillet 1923 lors de sa 25^{ème} session d'y mettre fin. Voir I. Morozov, « Les Organisations internationales non gouvernementales et le droit international » (1969) 3 Assoc. Transnationales 130 à la p. 135.

²³ Les bases du statut consultatif ont été modifiées à plusieurs reprises. Le premier régime a été mis en place par la résolution 288 (B) du 27 février 1950, modifiée par la résolution E/1296 (XLIV) du 23 mai 1968, à nouveau modifiée par la résolution du Conseil Economique et Social 1996/31 du 25 juillet 1996. La quasi-majorité des organes des Nations Unies et des institutions spécialisées a mis en place des règles de coopération avec les ONG qui s'inspirent largement de la résolution E/1296 (XLIV) du 23 mai 1968. A titre d'illustration voir le schéma de leurs relations dans une étude précédente, Voir G. Breton-Le Goff, *L'accès et la participation des ONG aux conférences des NU : quelle réalité ?*, Etudes indépendantes en maîtrise de droit, Université McGill, 1998, annexe 1 [non publié]. Désormais même des organisations économiques ou financières reconnues pour leur réticence envers les ONG comme l'OMC et la Banque Mondiale ont décidé de coopérer plus largement avec elles et de leur ouvrir davantage leurs portes. Voir R. Krut, *Globalization and Civil Society, NGO influence in international decision-making*, United Nations Research Institute for Social Development, Genève, UNRISD Paper Discussion n°83, 1997 aux pp. 29-33. Des organisations régionales comme le Conseil de l'Europe se sont dotés de règles de consultation. De la même façon des organisations internationales très fermées telles que le système du Traité Antarctique ont du leur créer un statut particulier.

des contingences étatiques qui a motivé leur accréditation aux conférences internationales. Petit à petit, certaines d'entre elles ont dépassé leur rôle technique de figurant pour s'impliquer plus en avant dans la formulation des normes scientifiques et techniques internationales²⁴. Savoir pour pouvoir. Tout comme les décideurs politiques, les ONG ont trouvé dans la science, dans ses méthodes et dans la maîtrise de ses techniques les outils pour renforcer leur légitimité, accélérer leur accès aux conférences internationales, influencer la rédaction des conventions internationales, et acquérir leurs lettres de noblesse²⁵.

Contrairement à ce qui a trop souvent été dit, les ONG sont loin de n'être que de simples instruments de «lobbying». Sans doute parce que leur étude a relevé pour un temps du domaine de la sociologie et des sciences politiques, l'impact de leur savoir scientifique et technique sur la formation du droit international a été partiellement ignoré. De plus, il ne fait aucun doute que leur incroyable diversité et la large panoplie de moyens d'action qui sont les leurs ont forgé le sentiment légitime de suspicion qui étreint tout juriste désireux de se pencher sur la question.

Alors que de nombreuses études (sociologiques, juridiques ou de sciences politiques) soulignent le caractère spécialisé des ONG, la qualité de leur expertise, la réalité de leur expérience et le bien fondé de leurs informations²⁶, de plus en plus

²⁴ La refonte du statut consultatif de l'ECOSOC en 1968 a permis l'élargissement du champ d'intervention des ONG aux questions scientifiques et techniques. Les ONG ont donc eu l'opportunité de s'impliquer dans les discussions relatives aux questions techniques et scientifiques au sein des Nations Unies et dans les conférences internationales organisées par elles. La pratique semble s'être généralisée dans les institutions internationales. Si bien qu'aujourd'hui les ONG dites généralistes et les ONG d'intérêt scientifique et technique fréquentent les mêmes salles de conférence.

²⁵ Il serait tout à fait erroné de notre part de vouloir prétendre que le succès et la reconnaissance de la valeur des ONG dans la société internationale ne seraient dus qu'à leur maîtrise unique du savoir scientifique. Leur efficacité est également à mettre au crédit de leur habileté à convaincre les délégués gouvernementaux, aux réseaux de relations qu'elles tissent patiemment avec les fonctionnaires étatiques et institutionnels, à leur «leadership» et à l'aide concrète qu'elles apportent aux populations demandeuses.

²⁶ Voir A.E. Rice & C. Ritchie, «Relationships between international non-governmental organizations & the United Nations» (1995) 5 *Assoc. Transnationales* 254. De même dans leurs relations avec la Banque Mondiale le caractère spécialisé et l'expertise possédés par l'ONG est un facteur déterminant. Pour cela voir I.F.I. Shihata, «The World Bank and Non Governmental Organizations» (1992) 25 *Cornell Int'l L.J.* 623 et L.F. Salmen & A. P. Eaves, *World Bank work with Non Governmental Organizations*, Washington, World Bank Working Paper 305, 1989. Voir également l'article de A. Van Roy, «The frontiers of influence : NGO lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and beyond» (1997) 25:1 *W. Dev.* à la p. 105 qui précise que l'une des clés de l'influence des ONG est leur aire de compétence et d'expertise ; dans le domaine des droits de l'homme voir entre autres l'article de Y. le Bouthillier et de D. Rouget, «La procédure des rapports périodiques en application des traités relatifs aux droits de la personne : l'après conférence de Vienne» (1994) 1 *A.C.D.I.* 173 ; pour ce qui est du rôle et de l'influence des experts scientifiques dans la négociation de la Convention sur le changement climatique, voir l'article de S. Boehmer-

d'auteurs s'attachent à analyser l'influence des ONG sur l'élaboration du droit international et de ses institutions²⁷. L'une des clés de cette influence résiderait dans leur compétence et dans leur expertise scientifique et technique. Ainsi A. T. Feraru affirme que les ONG qui ont eu le plus d'impact à la conférence de Stockholm de 72 sont celles qui ont fourni un avis et une expertise scientifique²⁸. De même Ph. Sands reconnaît que la communauté scientifique et les organisations environnementales ont mobilisé les forces de l'opinion publique, son intérêt et ses idées pour contribuer au droit international environnemental : «The driving force behind international environmental law is often sciences, a feature which distinguishes this from other areas of public international law where developments are frequently initiated by political, economical and commercial imperatives. The important place of sciences introduces an objective element over which governments have less control »²⁹. Si l'on ajoute à cela que les ONG sont de plus en plus présentes dans la société internationale et qu'elles fondent de plus en plus leurs actions et leurs arguments sur des données scientifiques, alors sciences, droit et ONG semblent donc être liés, si

Christiansen, «Scientific Uncertainty and Power Politic : the Framework Convention on Climate Change and the Role of Scientific Advice » dans 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 aux pp. 181-199; et voir aussi le rôle de cette expertise dans la conclusion de la Convention des NU relative aux droits de l'enfant par N. Cantwell, «Les organisations non gouvernementales et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant », (1993) 1 Ass. Transnationales 2-6. Dans le cadre du système du Traité Antarctique le SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research) qui est une émanation de l'ICSU (International Council of Scientific Unions) a influencé certaines décisions des réunions des parties consultatives, notamment en matière de désignation des aires protégées et des espèces protégées, voir J.D. Myhre, «Role of SCAR », dans *The Antarctic Treaty System : politics, law and diplomacy*, Western Special Studies in International Relations, 1986 à la p. 81.

²⁷ C'est le cas de A. Van Roy, *supra* note 26 aux pp. 93-114 ; de Ph. Sands, *supra* 3 note à la p. 96 ; de R. Socini Leyendeker, «Organisations non gouvernementales et droit international » (1989) *Hague Y.Int'l L.* 169 ; de G.I. Morozov, *supra* note 22 ; de P.W. Birnie et A.E. Boyle, *International Law & The Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992 aux p. 76-81 ; N. Cantwell, *supra* note 26 ; R. Van Schendell, «Les ONG et la construction européenne. Le Conseil de l'Europe. » (1983) 1 Assoc. Transnationales 27 ; A. Kiss & D. Shelton, *International Environmental Law*, Washington, Librairie du Congrès des Etats-Unis, 1991 aux pp. 54-72 ; K. Stairs & P. Taylor, *supra* note 10 ; J. Marton-Lefèvre, « The role of the Scientific Community in the Preparation and the Follow-up to UNCED », dans 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 aux pp. 171-179.

²⁸ Voir W.M. Evan, *supra* note 5, à la p. 35.

²⁹ Ph. Sands, *supra* note 3 à la p. 94 et à la p. 96.

bien dépendants, qu'ils apparaissent même pour une certaine école indispensables au droit³⁰.

A la lumière de ces éléments et abstraction faite des considérations extra juridiques, nous pouvons nous demander dans quelle mesure, pour reprendre l'interrogation de Zdenek J. Slouka, l'expertise guide et manipule consciemment la phase normative du processus politique et dans quelle mesure cela est utilisé pour servir un but normatif³¹. En résumé, quel rôle jouent véritablement l'expertise et la connaissance scientifique et technique détenue par les ONG dans la formulation des normes internationales ?

Pour tenter de répondre à cette question nous avons choisi quatre processus de négociation d'instruments internationaux pour servir de base et d'illustration à notre étude. Nous les avons sélectionnés en fonction d'une série de critères qui prennent en compte le degré de participation des ONG aux conférences, leur rôle de levier dans la négociation, leur implication dans la mise en œuvre des dispositions de la convention, et l'existence d'un projet de texte élaboré par les ONG susceptible d'orienter une négociation. Ces quatre instruments sont : la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992³², le projet de Protocole additionnel à la Convention sur la diversité biologique relatif à la sécurité des mouvements transfrontaliers des organismes vivants génétiquement modifiés en cours de négociation³³, le Protocole de Madrid du 4 octobre 1991 relatif à la protection de l'environnement en Antarctique³⁴, et la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du

³⁰ Il s'agit des doctrines et des plaidoyers pour la gouvernance globale. Dans cette optique les études s'attachent à voir dans la multiplication des acteurs non étatiques et dans leur plus large implication au niveau international et national une érosion de la souveraineté étatique. Curieusement certains des arguments utilisés pour justifier le caractère quasi indispensable des ONG au processus normatif recoupent ceux invoqués sur les rapports entre science et pouvoir. Ces arguments sont les suivants : contrebalancer les intérêts étatiques, améliorer la qualité des décisions, légitimer les choix opérés, renforcer l'éducation du public et des Etats. Voir K. Stairs et P. Taylor, *supra* note 10 à la p. 132.

³¹ Voir Z.J. Slouka, *supra* note 11 à la p. 154 : «To what extent expertise would consciously guides and manipulates the normative phase of the political process, and to what extent it is used to serve a normative goal may be beyond measurement. »

³² *Convention sur la diversité biologique*, 5 juin 1992, Rio, (1992) 31 I.L.M. à la p. 818 ; et dans A. D'Amato et K. Engel, *International Environmental Law Anthology*, Cincinnati, Andersen Publishing Co., 1996, Appendix à la p. 81 ou pour la version française, (1993) R.T. Can. n°24 [Ci-après CBD].

³³ Les négociations du Protocole devaient prendre fin en février 1999 à Carthagène en Colombie. Toutefois faute d'accord, l'adoption du Protocole a été repoussée à une date ultérieure. [Ci-après Protocole sur la biosécurité].

³⁴ *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, Part I, General measures, 8^e éd., Washington, US Department of State, 1994, 2018 ; ou bien dans (1991) 30 I.L.M. à la p. 1461. Pour une version française, voir C. Dommen et Ph. Cullet

stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction signée à Ottawa le 4 décembre 1997³⁵. Dans le but de faciliter la compréhension de l'étude nous consacrerons une partie préliminaire au contexte de l'étude, à sa justification et à la présentation des acteurs. Dans une seconde partie nous traiterons des modes d'accès des ONG aux lieux de négociation internationale, et dans une troisième et dernière partie nous mettrons en lumière l'influence de la connaissance scientifique et technique sur le contenu normatif des conventions internationales sélectionnées. L'intérêt de cette étude n'est pas tant de montrer la quantité et la qualité de l'influence normative des ONG dans la rédaction des conventions scientifiques et techniques, que d'éclairer ses vecteurs, et les conditions qui lui sont favorables³⁶. En un mot il s'agira de comprendre le mécanisme de cette influence et ses limites.

(ed.), *Droit International de l'Environnement, Textes de base et références*, Londres, Kluwer Law International, 1998 à la p. 417 [Ci-après Protocole de Madrid].

³⁵ *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 Convention d'Ottawa]. Pour une version française voir au (1999, 21 avril) J.O. Rép. Fr. 5882 ou bien le site du ministère canadien des Affaires Etrangères et du Commerce International, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/>

³⁶ Nous tenons à avertir le lecteur que l'auteur de l'étude a volontairement choisi de ne pas aborder les aspects théoriques posés par cette analyse, ce qui l'aurait conduit à en faire une thèse de doctorat et non une thèse de Maîtrise. Certains aspects de cette étude soulève cependant des questions et des réflexions de l'ordre de la théorie des régimes en relations internationales et des ordres juridiques, sans oublier la réflexion liée au processus décisionnel interne et aux rapports entre science, droit et politique (nous évoquerons partiellement ces derniers aspects dans cette étude).

I – Chapitre préliminaire

Le monde des ONG est, il faut le reconnaître, mal connu des juristes. Et que dire alors de leur hypothétique influence sur un domaine aussi énergiquement défendu que celui de la création de la norme de droit international, dernier rempart de l'expression de la souveraineté étatique ? Ces notions vagues d'organisations non gouvernementales et d'influence, aux contours mal dessinés, insaisissables par nature, sont très éloignées d'une conception positiviste du droit. Aussi naviguer dans des eaux si troubles requiert carte, compas et sextant. Nous considérons donc que l'influence des ONG sur la rédaction des conventions scientifiques et techniques ne peut être étudiée sans présenter les acteurs principaux (A), sans expliquer les critères qui ont guidé le choix des conventions (B), et sans replacer les conventions dans leur contexte de négociation (C).

A – Les acteurs.

Dans le domaine particulier des conventions choisies deux types d'acteurs se démarquent nettement : les Etats et les ONG. Parmi les acteurs présents dans les enceintes de négociation internationale, seuls les Etats jouissent en droit international de la pleine personnalité juridique. Sur un plan strictement juridique, et en dépit d'une certaine évolution, les individus et les personnes morales ne sont pas reconnus comme des sujets de droit international. Pour autant on ne peut objectivement nier qu'ils jouent un rôle dans la société mondiale, et c'est en ce sens qu'ils méritent l'appellation d'acteur.

1) Les Etats : ces sujets de droit international ³⁷

Indépendant et souverain l'Etat jouit de la pleine personnalité juridique, c'est à dire de l'ensemble des droits et des obligations que lui confère le droit

³⁷ Référence traditionnelle en droit international, la Convention de Montevideo définit les éléments constitutifs de l'Etat : un territoire déterminé, une population permanente, et un gouvernement capable d'entrer en relation avec les autres Etats. *Convention sur les droits et devoirs des Etats*, 26 décembre 1933, R.T.S.N. 1936, n°3802, art. I.

international³⁸. Sujet de droit, l'Etat dispose de cette paradoxale nature qui le consacre à la fois comme créateur de la norme et comme destinataire de la règle.

La souveraineté, apanage unique et propre aux seuls Etats leur laisse donc l'entière liberté de se lier ou non aux conventions internationales. C'est ce qui explique qu'un Etat peut après avoir activement participé aux négociations sur le contenu d'un texte multilatéral choisir *in fine* de ne pas y adhérer. Ce fût notamment le cas des Etats-Unis (E-U) qui refusèrent pendant près d'une année de signer la Convention sur la Diversité Biologique (CBD)³⁹, et qui demeurent aujourd'hui encore sans la ratifier⁴⁰. Une telle attitude a pour avantage de limiter l'engagement pris au moment de la signature dans la mesure où cet engagement relève plus de l'obligation de ne pas s'opposer au but et à l'objet de la convention que d'une obligation véritable de s'y conformer⁴¹. Aussi les E-U sont-ils considérés comme des observateurs⁴², ce qui leur permet d'être présents dans les conférences des parties (COP) et d'influer sur le contenu de la négociation du Protocole sur la biosécurité.

³⁸ Voir P-M. Dupuy, *Droit International Public*, Paris, Dalloz-Sirey, 1992 aux pp. 39-96. C'est précisément cette plénitude qui le distingue des autres acteurs de la société internationale. «Ainsi le notait la Cour Internationale de Justice dans son avis de 1949 sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, c'est notamment ce qui différencie l'Etat de l'organisation internationale, laquelle ne détient que des compétences fonctionnelles, étroitement circonscrites à la réalisation de son objet et de ses buts. » *Ibid.* à la p. 21.

³⁹ Dans un premier temps les E-U. ont refusé de signer la Convention, puis ils se sont finalement décidés à le faire le dernier jour ouvert à la signature le 4 juin 1993, c'est à dire presque une année après la conclusion de la Conférence de Rio. K. Bosselmann, «Plants and politics : the international legal regime concerning biotechnology and biodiversity » (1996) 7 Colorado J. Int'l L. & Pol'y 111 à la p. 136. De même les E-U. ont refusé de signer la Convention d'Ottawa après avoir pris part à sa négociation.

⁴⁰ A la date du 28 mai 1998, la CBD a été signée par 168 Etats et organisations régionales, et compte 174 parties contractantes, au nombre desquelles ne figurent ni les E-U. , l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan, le Koweït, la Libye, le Liberia, la Thaïlande, les Emirats Arabes Unis, Tuvalu, et la Yougoslavie. «Ratification », (28 mai 1998), <http://www.biodiv.org/conv/background.html> (date d'accès : 2 novembre 1998). L'administration Bush s'est opposée à la signature de cette Convention en raison de l'article 19 portant sur la biotechnologie. Les E-U. se sont vigoureusement opposés durant tout le processus de négociation de la Convention sur la diversité biologique à l'inclusion de toute référence à cette industrie. Voir F. McConnell, *The Biodiversity Convention A Negotiating History*, Londres, Kluwer Law International, 1996 aux pp. 20, 47, 57, 66, 87. Voir également K. Bosselmann, *Ibid.* à la p. 121.

⁴¹ Sur les effets de la signature en présence de la procédure de ratification voir les articles 18(a) et 14 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 22 mai 1969, (1980) 1155 R.T.N.U. 354.

⁴² L'article 23 §5 de la Convention dispose : «L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, de même que tout Etat qui n'est partie à la présente Conventions, peuvent se faire représenter aux réunions de la Conférence des Parties en qualité d'observateurs. » [nos italiques]. Voir Convention sur la diversité biologique, *supra* note 32. Quant à la négociation du Protocole additionnel sur la biosécurité les règles de participation sont régies par l'art. 6 des règles de procédures qui régissent les Conférences des Parties, Doc. off.

Dans la mesure où la CBD ou la Convention d'Ottawa sont des traités à vocation universelle, tous les Etats reconnus par la communauté internationale sont invités à y participer. Mais il n'en va pas toujours ainsi. A côté des traités à vocation universelle il existe des conventions beaucoup plus fermées. C'est notamment le cas des conventions conclues dans le cadre d'une organisation spécifique de type régional⁴³. L'exemple par excellence est celui du Traité sur l'Antarctique⁴⁴. Bien que le traité soit ouvert en principe à tout Etat membre des Nations Unies (NU)⁴⁵, il n'est effectivement accessible qu'aux Etats qui démontrent leur intérêt en menant en Antarctique des activités substantielles de recherches scientifiques, se traduisant par l'établissement de stations et l'envoi d'expéditions. Alors seulement à cette condition les parties contractantes pourront assister aux réunions biennales des parties consultatives, véritables organes décisionnels⁴⁶.

La marge de manœuvre est cependant moins grande pour l'adhésion aux protocoles additionnels aux conventions internationales. Si chaque Etat conserve intacte sa liberté de s'engager, pour autant tous les Etats ne sont pas invités à assister à la négociation des protocoles. Par définition un protocole est un texte qui a pour vocation de compléter une convention préexistante et qui se lit en liaison avec celle-ci. De ce fait il obéira aux règles de négociation de la convention mère, et sa portée obligatoire suivra les dispositions de celle-ci. Il est donc tout à fait logique que les Etats ne puissent devenir membres d'un protocole sans avoir auparavant accepté de se lier aux dispositions de la convention mère. Ainsi devenir partie contractante au Protocole de Madrid ou au Protocole sur la biosécurité

UNEP/CBD/COP/2/19 qui renvoie à Doc. off. UNEP/CBD/COP/1/17. Cet article 6 reprend les dispositions de l'article 23§5 énoncés ci-dessus.

⁴³ Tel est le cas pour les traités conclus par les organisations régionales telles que l'Union Européenne, le Conseil de l'Europe, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), l'OCDE, l'Organisation des Etats Américains (OEA).

⁴⁴ Le système du Traité Antarctique (ATS) a été vivement critiqué par les pays en voie de développement (PVD) pour son caractère exclusif. Le ministre malaysien à l'Assemblée générale des NU a montré du doigt l'ATS en le désignant comme un club de nations privilégiées dans lequel il n'existe aucun moyen de représenter les aspirations des NU. Voir C. Sanjay, *Dawning of Antarctica A Geopolitical Analysis*, New Delhi, Segment Books, 1990 à la p. 141. Voir aussi S.N.K. Blay, R.W. Piotrowicz et B.M. Tsamenyi, *Antarctica after 1991 : the legal and policy options*, faculté de droit de Tasmanie, Antarctic and Southern Oceans Law and Policy, Occasional paper 2, 1989 aux pp. 8 et 9. A titre d'exemple les E-U avaient un budget de 55 millions de \$ US pour la recherche scientifique en Antarctique en 1980. Voir B. R. Murphy, « Antarctic Treaty System – Does the Mineral Regime signal the beginning of the end ? » (1991) 14 Suffolk Transnat'l L.J. 523 à la note de fin de page 49.

⁴⁵ Voir l'article XIII §1 du Traité sur l'Antarctique, *Traité sur l'Antarctique*, 1^{er} décembre 1959, Washington, R.T.Can. n°34, et pour une version en anglais voir (1980) 19 I.L.M. 860.

⁴⁶ Voir l'article IX §2 du Traité sur l'Antarctique, *Ibid.* Ce n'est qu'en 1983, que les Parties contractantes Non Consultatives ont pour la première fois été invitées à assister aux réunions des Parties Consultatives, sans toutefois être autorisées à prendre part aux décisions.

requiert l'adhésion antérieure ou simultanée au Traité sur l'Antarctique⁴⁷ ou à la CBD⁴⁸. Toutefois ce qui est vrai dans un sens ne l'est pas l'autre : ainsi un Etat reste tout à fait libre de n'adhérer qu'à la seule et unique convention sans se lier au protocole. Cette situation tend à reconnaître le plein effet à la volonté juridique issue des attributs de la souveraineté. A la fois phénomène historique, sociologique, politique et institution juridique, « l'Etat doit rester un sujet de droit suffisamment « rare » et puissant pour pouvoir prétendre conserver une place privilégiée dans la conduite des relations internationales »⁴⁹, surtout dans un contexte où les acteurs internationaux que sont les ONG se multiplient et s'organisent⁵⁰.

2) Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)⁵¹.

Le phénomène ONG est devenu une réalité indéniable. Tandis que les paragraphes les concernant s'étoffent dans manuels juridiques, le nombre d'articles et d'études qui leur sont consacrés augmente sans cesse. Et il est bon qu'il en soit ainsi car désormais l'opinion générale veut que l'on ne puisse plus faire l'économie de leur présence⁵². Et quand bien même un nombre de plus en plus restreint

⁴⁷ L'article 21 du Protocole énonce : « This protocol shall be open for signature at Madrid on the 4th of October 1991 and thereafter at Washington until the 3rd of October 1992 by any State which is a Contracting Party to Antarctic Treaty », *Handbook of the Antarctic Treaty*, *supra* note 34 à la p. 2025.

⁴⁸ Selon l'article 32 §1 de la CBD un Etat signataire, qui n'a ni adhéré, ni accepté, ni approuvé la CBD dans les formes de l'article 34 ne peut devenir partie au protocole. Il dispose : « Aucun Etat ni aucune organisation régionale d'intégration économique ne peut devenir Partie à un protocole sans être ou devenir simultanément Partie à la présente Convention. », Convention sur la diversité biologique, *supra* note 32.

⁴⁹ D. Nguyen Quoc, P. Daillier et A. Pellet, *Droit International Public*, 3^e éd., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1987 à la p. 373.

⁵⁰ Comme le dit P-M. Dupuy « (...) il serait vain de nier que les Etats ont perdu de longue date le monopole de l'action dans le contexte empirique des relations économiques et même politiques internationales ». Voir Dupuy, *supra* note 38 à la p. 20.

⁵¹ Toutes les Organisations Non Gouvernementales citées seront écrites en italique.

⁵² Ph. Kirsch lors d'une conférence sur la diplomatie des puissances moyennes dans la création de la cour permanente de justice pénale internationale, organisée par la Société québécoise de droit international, relevait que le rôle des ONG à la conférence de Rome avait été essentiel en matière d'éducation et de compréhension du document à négocier. En effet le projet de texte d'une longueur de 200 pages ne comportait pas moins de 400 crochets. Ph. Kirsch a assumé la présidence de la conférence de Rome de juillet 1998. Ph Kirsch, « La Cour pénale internationale. Diplomatie de puissances moyennes : d'Ottawa à Rome », Conférence Maximilien-Bibaud, Faculté de droit, Université McGill, 4 novembre 1998 [non publié]. Voir également le discours du Secrétaire Général des Nations Unies, « Statement by the Secretary-General of the UN on the occasion of the 47th Conference on non-governmental organization » (1994) 6 Assoc. Transnationales 332. On peut aussi mentionner le discours du 3 décembre 1997 du Secrétaire d'état français à la coopération, « Conférence d'Ottawa Conférence de presse du secrétariat à la coopération, M. Charles Josselin » (décembre 1997) <http://www.France.diplomatie.fr/>, document n° 36/254 (date d'accès : mai 1998).

d'opposants questionne encore leur légitimité⁵³, on ne saurait plus objecter que les ONG servent de multiples façons les objectifs de la société interétatique⁵⁴. Mais les ONG ont de multiples facettes et l'appellation générique d'organisation non gouvernementale abrite aussi bien des environnementalistes que des humanitaires, des scientifiques que des industriels. Nous nous attacherons donc à présenter les caractéristiques générales de cette catégorie d'acteurs à la fois connus et méconnus (a), pour ensuite les identifier précisément (b).

a) Les ONG : des acteurs familiers et méconnus.

Pour mieux les comprendre nous les définirons d'abord pour ensuite étudier leurs caractéristiques.

i) Définition des ONG

Sans nous attarder sur la définition des ONG nous rappellerons tout de même quelques notions de base. En dépit de leur diversité il est possible de définir l'ONG internationale autour de trois critères principaux : sa composition internationale, sa constitution de nature privée et son but d'intérêt général non lucratif. Parmi toutes les définitions qui ont été proposées il n'en existe aucune qui satisfasse à l'ensemble des critères de la définition⁵⁵. Aussi nous nous proposons d'élaborer notre propre définition sur la base de travaux précédents : « L'organisation non gouvernementale

⁵³ Il existe au sein des organisations internationales et des Ministères d'état des personnes qui remettent en cause la légitimité de leur accès aux conférences internationales. L'argument le plus fréquemment invoqué est le suivant : pourquoi permettre l'accès aux conférences internationales de représentants de la société civile alors que les gouvernements, élus, représentent déjà les intérêts de leurs citoyens ? C'est oublié un peu vite que tous les Etats ne jouent pas le jeu de la démocratie. C'est également réduire considérablement le rôle des ONG, et le limiter à la seule fonction de représentation des intérêts nationaux, ce qui est loin d'être la réalité. C'est enfin supposer que la démocratie fonctionne parfaitement et que les actions gouvernementales sont toujours en parfaite adéquation avec les aspirations populaires et les besoins sociaux. Sur les raisons de l'émergence des ONG voir : Cl. Bontems, *supra* note 21 aux pp. 24-28, et M. L. Salomon, « The rise of the nonprofit sector », (1994) 73:4 Foreign Aff. 109-122.

⁵⁴ Voir le discours du Secrétaire Général des NU, *supra* note 52 aux pp. 332-341.

⁵⁵ Nous citerons 1) la Convention Européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations non gouvernementales du 24 avril 1986 du Conseil de l'Europe ; 2) le projet de Convention relatif à la condition juridique des associations internationales par l'IDI (Institut de Droit International) sous la direction de N. Politis en 1923 ; 3) un second projet de Convention de l'IDI relatif aux conditions d'attribution d'un statut international à des associations sous la direction de S. Bastid en 1950 ; 4) la Convention de La Haye concernant la reconnaissance de la personnalité juridique des sociétés, associations et fondations étrangères de 1956 ; 5) un projet de Convention de l'UAI datant de 1959 visant à faciliter l'activité des ONG ; 6) et un projet de Convention européenne sur le régime fiscal de certaines associations sans but lucratif préparée par *Interphil* en 1970.

internationale est une structure privée de droit interne regroupant des personnes privées ou publiques originaires de plusieurs pays, et qui œuvre sans esprit de lucre à la réalisation d'un but d'intérêt général international dans des pays autres que celui de sa fondation». Sur le plan de la composition une telle définition a pour avantage d'intégrer le caractère international de ses membres, d'éviter l'écueil que représente la pratique de l'admission au statut consultatif de l'ECOSOC d'ONG composées de gouvernements ou d'entités étatiques⁵⁶, et de contourner la définition de l'internationalité basée sur un critère numérique⁵⁷.

Acte de caractère privé, la constitution de l'ONG s'ancre dans le droit national, et obéit au formalisme juridique interne. En aucun cas cet acte ne doit résulter d'un accord gouvernemental, car dans cette hypothèse la nature de l'organisation *non gouvernementale* se muerait en organisation *intergouvernementale*⁵⁸. S'il est admis que les adhérents des ONG puissent être des personnes publiques ou des gouvernements, il est aussi exigé que cette qualité n'influence en aucune manière l'indépendance de vue et d'expression de l'organisation⁵⁹.

A ces deux critères s'ajoute la double condition de l'intérêt général international et de l'absence de lucre. Bien qu'exprimée différemment elle fait l'unanimité dans la doctrine et dans la pratique. Les références au caractère non lucratif et à l'utilité publique, au sens de la compatibilité avec les buts des NU⁶⁰ et de la défense d'intérêts supérieurs au bénéfice de l'ensemble de la société, permettent d'exclure les sociétés commerciales et toutes les organisations de nature privée dont l'objectif serait centré sur les problèmes internes d'un Etat ou dont les buts se

⁵⁶ L'*International Union Nature Conservation (IUCN)* a été créée en 1948 à l'instigation du gouvernement français, et elle est aussi connue sous le nom de *World Conservation Union*. En 1990 elle était composée de 62 Etats, 108 entités publiques et 400 ONG dont la plupart étaient des ONG locales. Voir A. Kiss & D. Shelton, *supra* note 27 à la p. 70. Certaines ONG sont des groupements de villes (*Union des Villes et des Pouvoirs Locaux*) ou des représentants des administrations publiques (*Interpol* est composée des officiels de la police nationale de 95 pays).

⁵⁷ Le critère d'internationalisation est dépendant également du champ d'action de l'ONG. Néanmoins ce dernier ne fait pas l'unanimité dans la pratique. Ainsi le Conseil de l'Europe fixe celui-ci à deux pays, tandis que l'ECOSOC, l'*UAI* ou l'Unesco l'étendent à un troisième.

⁵⁸ Résolution de l'ECOSOC 288 du 27 janvier 1950.

⁵⁹ L'article 12 de la résolution 1996/31 du 25 juillet 1996 prévoit : « (...) Any such organization that is not established by a governmental entity or intergovernmental agreement shall be considered a non-governmental organization for the purpose of these agreements, including organizations that accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization. » Voir *Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations*, Rés. ECOSOC 1996/31 Doc. off. ECOSOC, 49^e réunion plénière, <http://www.un.org/> (date d'accès 25 mars 1998).

révéleraient contraires à la paix, au respect des droits de l'homme, et au progrès économique, social et culturel. Est-ce à dire pour cela qu'une organisation qui regrouperait des sociétés commerciales, personnes morales privées à but lucratif, dans le but de participer à l'amélioration de la santé, de l'environnement, à la satisfaction alimentaire, et au développement international entrerait dans la qualification d'ONG⁶¹ ? Manifestement la réponse est positive. Car le but d'une telle organisation non gouvernementale n'est assurément pas de faire des profits, quand bien même la nature de ses membres serait au contraire d'en faire, mais bien de participer à une mission d'intérêt public international⁶². Il n'est donc guère étonnant de trouver sous cette ombrelle des associations d'industriels ou des représentants du monde des affaires. C'est dire tout ce que le concept d'organisation non gouvernementale contient en son sein d'ambiguïté et de souplesse.

Souples et multiformes, les ONG ont acquis des caractéristiques utiles à leur implantation dans la société internationale.

ii) Les caractéristiques des ONG

Les qualificatifs ne manquent pas pour parler d'elles : elles sont nombreuses, pressantes, dynamiques et influentes, et expertes.

Leur croissance est un véritable phénomène de société. Selon l'annuaire des organisations internationales leur nombre est passé de 973 en 1956 à 24.248 en 1997/98⁶³. Cinquante quatre mille nouvelles associations se seraient créées en France

⁶⁰ C'est une exigence de l'article 2 de la résolution 1996/31 de l'ECOSOC sur la revue des arrangements consultatifs entre les ONG et les NU. Voir ECOSOC, *Ibid*.

⁶¹ Nous pensons à l'organisation *BIO* (Biotechnology Industry Organization) qui assiste en tant qu'ONG aux négociations du Protocole sur la biosécurité. Cette organisation américaine regroupe près de 500 sociétés de biotechnologie, des centres de recherches étatiques et universitaires et des organisations affiliées au gouvernement.

⁶² Ce but d'intérêt international général pose un problème car il permet d'inclure dans la définition des sectes et des partis politiques. Dans la mesure où ces mouvements ont une structure de droit interne de nature privée, qu'ils ont une composition internationale, et qu'ils ont un but non lucratif il devient difficile de les exclure. Après tout, les libertés religieuses, d'expression et d'opinion font partie intégrante du corps des droits de l'homme. De plus dans le mouvement actuel de démocratisation globale, la multiplication des partis politiques ne peut que favoriser le jeu de la démocratie considérée comme une composante essentielle de la paix mondiale.

⁶³ L'annuaire est édité par l'*Union des Associations Internationales* (UAI). La progression est la suivante avec un pic dans les années 1990 : en 1956: 973 ONG ; en 1990: 4.646 ONG ; en 92/93 :12.457. Pendant ce temps le nombre d'organisations intergouvernementales (OI) passait de 132 en 1956 à 293 en 1990.

depuis 1987, et 40% des associations italiennes auraient vu le jour depuis 1980⁶⁴. Mais le phénomène ne se limite pas aux seuls pays occidentaux. Il touche également depuis le début de la décennie 90 les autres continents. Il existerait environ 20.000 ONG internationales dans les pays en voie de développement (PVD)⁶⁵. Une telle ampleur existe également en Europe de l'Est où bien avant le changement de régime politique le «troisième secteur» existait dans un contexte économique difficile pour prendre par la suite une certaine importance politique à la fin des années 70⁶⁶. Cependant depuis 1989 le processus s'est accéléré et à la mi 92 on dénombrait 11.000 ONG en Hongrie. Dans le domaine professionnel⁶⁷ et scientifique elles représentaient 41% des ONG en 1972. Entre 1909 et 1972 elles ont connu un taux de progression de 1134% et, entre 1952 et 1972 de 220%, alors que les autres ONG n'ont sur la même période progressé que de 185%. Plus elles sont nombreuses, et plus elles sont pressantes.

Petit à petit elles ont envahi la scène internationale tout en bataillant sur le front interne. Appelées parfois «groupes de pression»⁶⁸ certaines sont manifestement nées pour défendre un idéal ou une cause. Elles mettent en œuvre tous les moyens qui sont à leur disposition pour tenter d'infléchir les positions gouvernementales et pousser des sujets à l'agenda politique. La pression qu'elles exercent sur les décideurs politiques s'accroît au fur et à mesure qu'elles accèdent à l'information, et au processus normatif et décisionnel. L'accès aux conférences internationales, aux

⁶⁴ Voir une étude précédente, G. Breton-Le Goff, *supra* note 23 à la p. 1. Voir également L.M. Salomon, *supra* note 53 à la p. 109. Dans cet article Salomon avance le chiffre de 275.000 organismes de charité en Grande Bretagne avec un revenu représentant 5% du produit national brut.

⁶⁵ Sur le plan national on estime que 10.000 ONG sont enregistrées au Bangladesh, 21.000 aux Philippines, 27.000 au Chili. Voir Salomon, *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Ces domaines professionnels sont ceux de la santé, de la finance, de la médecine, de la science, du droit, des administrations, du patronat, des sciences sociales, des technologies.

⁶⁸ Je reprends ici l'expression de P. Willets qui distingue différents groupes de pression : des groupes sectoriels et des groupes promotionnels. A l'intérieur de chaque catégorie il a opéré une sous classification. Par exemple il comptabilise 8 catégories de groupes sectoriels comme le sous-groupe économique constitué de sociétés, de commerces, d'institutions financières, d'unions de commerce et d'agriculture ; le sous-groupe professionnel composé de médecins, d'infirmières, de juristes, d'enseignants, de travailleurs sociaux, de journalistes, etc. ; le sous-groupe de loisir qui réunit les activités de tourisme et de loisirs, les guides et les scouts. Parmi les groupes promotionnels il distingue 5 sous-groupes qui sont 1) des agences de bien être qui lèvent des fonds pour fournir de l'éducation, de la santé et des services sociaux pour lutter contre la pauvreté (*Oxfam, Christian Aid*), 2) des organisations religieuses, 3) des groupes communautaires qui émergent dans le but de promouvoir leur identité de groupe (*Celtic League, Inuit Circumpolar Conference*) et les groupes de femmes, 4) des partis politiques, et 5) des groupes promotionnels concentrés sur une question particulière dont le but est de promouvoir le changement social et qui se concentrent d'habitude sur l'opinion publique et les médias. Voir P. Willets, «Pressure groups as transnational actors» dans P.

organisations internationales et régionales est devenu un véritable enjeu ces dernières années, et il semblerait qu'elles aient, dans une certaine mesure, remporté leur pari. Désormais il existe peu d'enceinte internationale qui échappe à l'œil scrutateur d'au moins une ONG. La pression qu'elles exercent est non seulement due à leur nombre, mais tient également au dynamisme dont elles font preuve.

Celui-ci est certainement l'une des clés de leur succès. Elles ont appris à s'organiser et à se structurer dans des schémas qui favorisent mobilité, rapidité et indépendance. Elles ont également appris à trouver l'information et la rediffuser. La constitution de réseaux de relations et d'échanges⁶⁹ avec des partenaires ONG ou autres, et l'utilisation des nouveaux moyens de communication (comme Internet) ont considérablement facilité leur tâche⁷⁰. L'accès aux enceintes de négociation internationale non seulement a servi leur action auprès des délégués nationaux mais leur a également permis de trouver de nouveaux partenaires au sein de leur communauté⁷¹. En dehors de leur action de «lobbying» direct et de mobilisation médiatique de l'opinion publique, elles travaillent à l'organisation de forums, de tables rondes, de conférences et colloques divers destinés à échanger des informations, à coordonner des actions, à élaborer des stratégies et des textes juridiques. Cette stratégie est assurément payante car même s'il demeure difficile d'évaluer leur influence dans l'ensemble des domaines du droit international,

Willets, dir., *Pressure groups in the global system The transnational relations of issue oriented Non-Governmental Organizations*, New-York, St Martin's Press, 1982 aux pp. 2-4.

⁶⁹ Déjà en 1981 D. Crane proposait un nouveau modèle d'étude des ISPA fondé sur l'approche des réseaux par opposition à l'approche intégrée, à celle du groupe d'intérêt ou celle de l'intérêt personnel. Elle suggérait également d'étudier les ONG comme des entités collectives et non comme des entités individuelles. D. Crane, *supra* note 15 à la p 29.

⁷⁰ R. Krut dans son étude sur les ONG montre très bien le rôle important que jouent les nouvelles technologies dans la participation des ONG à la gouvernance globale et à la constitution de réseaux. L'informatique, la messagerie électronique et Internet seraient les clés pour le partage de l'information. Elle précise que plusieurs modèles existants montrent l'impact que le « network » peut avoir sur la gouvernance globale. Ces réseaux permettent de générer le support local pour une action globale dans plusieurs pays en même temps. PAN (Pesticid Action Network) et INGOF (International Non Governmental Organization Forum) en sont des exemples. Voir R. Krut, *supra* note 23 aux pp. 46-48. Elle rejoint l'opinion de R.S. Jordan : «The INGOs by using networking techniques whereby the activities of national bodies are coordinated at the international level, or by forming coalitions at the international level to influence governments and/or each other, are coming to play an important role in framing and articulating the issues areas of IGO decisions making. » R.S. Jordan, « Access to IGO decision making: the role of international non-governmental organizations and other links to IGOs » dans W.J. Feld and R. S. Jordan with L. Hurwitz, *International Organizations, A comparative Approach*, 2^e éd., Praeger, 1988, 209 à la p. 240.

⁷¹ Ce qui a fait dire à certains auteurs que les ONG venaient aux conférences internationales autant pour faire du «lobbying» que pour nouer des relations avec d'autres ONG. Voir Krut, *supra* note 23 à la p. 39

certaines études montrent assurément l'interférence de leur action avec l'agenda politique.

Communément c'est en matière de définition des agendas et des ordres du jour que les auteurs et les ONG identifient le mieux les résultats leur action⁷². De l'avis de R. Krut, l'activité des dix dernières années des conférences internationales est le testament du «lobbying» des ONG. Des questions telles que l'environnement, le développement social, les relations entre les sexes, la population et l'habitat, la sécurité alimentaire, et les femmes ne font pas traditionnellement partie intégrante du discours politique national. La société civile a joué un rôle fondamental en identifiant ces questions et en pressant les gouvernements de se positionner. Elle souligne également que les ONG jouent un rôle important en matière de mise en œuvre et de suivi des conventions. Les rapports qu'elles produisent, les guides pédagogiques et l'aide très concrète qu'elles apportent aux Etats dans la mise en œuvre des conventions en font les gardiennes des traités internationaux⁷³. Or il est avéré qu'elles doivent la multiplicité de ces fonctions et leur capacité à agir en droit

⁷² Le discours que tient Riva Krut à ce sujet est particulièrement exemplaire de cette communauté de pensée : « It is the voice of civil society on global issues that is framing public understanding of issues and catalyzing international conferences at the UN ». Krut, *Ibid.* à la p. 38. En effet 73% des ONG interrogées lors de l'étude Benchmark étaient satisfaites des résultats obtenus lors de cette action. Voir Krut, *Ibid.* à la p. 38. R. Krut a basé son étude sur une riche collection de sources secondaires et sur la surveillance de quelques 500 ONG. Pour ce qui est de l'étude Benchmark, elle a été menée sous l'impulsion du gouvernement norvégien. Elle a recueilli les réponses de 440 ONG originaires de 100 pays dont 54% appartenaient à la sphère des pays développés, 43% à des pays en voie de développement et 2% à des pays en voie de transition. La taille des ONG était variable et seul 38% d'entre elles bénéficiaient du statut consultatif de l'ECOSOC. Benchmark Environmental Consulting and Royal Ministry of Foreign Affairs, *Democratic Global Governance: Report of the 1995 Benchmark Survey of NGOs*, Oslo, 1996.

⁷³ ELS (*Environmental Law Service*) une émanation de l'IUCN a rédigé pour la Guinée Bissau une loi relative à la protection des zones protégées et des mangroves en 1994, Voir P. F. Moore, « IUCN » (1994) 5 Y.B. Int'l Env. L. 600 à la p.602 ; toujours en 1994 l'association FIELD (*Foundation for International Environmental Law and Development*) a reçu un mandat de l'AOSIS (Alliance Of Small Island States) pour rechercher les moyens d'augmenter les ressources attribuées par les donateurs majeurs du GEF. Voir R. Wilson, «FIELD» (1994) 5 Y.B. Int'l Env. L. 594 à la p.595. En 1995 FIELD a participé au projet Darwin sur la diversité biologique et a eu l'occasion de travailler sur la question de la responsabilité pour les dommages causés à la diversité biologique. Voir R. Wilson, «FIELD» (1995) 6 Y.B. Int'l Env. L. aux pp. 680 et 683. En 1996 l'ELC (*Environmental Law Center*) a collaboré avec le Secrétariat sur la diversité biologique pour la tenue de la 1^{ère} réunion intergouvernementale pour la négociation du Protocole sur la biosécurité, et a présenté à la CBD un papier sur les questions d'intérêt scientifique de la microbiologie et la collection des cultures microbiennes qui avait été rédigé pour le 8^{ème} congrès international des collections de culture microbienne. Il a également contribué à la rédaction de l'annexe du Protocole de Madrid consacrée à la responsabilité. Voir «IUCN-The World Conservation Union: Environmental Law Program» (1996) 7 Y.B. Int'l Env. L. 412 à la p. 414.

international à leur expertise, fondée en partie sur l'utilisation de ressources matérielles et humaines d'origine scientifique et technique⁷⁴.

b) Identification des ONG présentes dans les négociations scientifiques et techniques⁷⁵.

Trois séries d'ONG nous intéressent particulièrement dans les conventions que nous avons choisies d'étudier. Il s'agit des ONG généralistes dites aussi ONG «de défense», des ONG scientifiques, et des ONG d'affaires.

i) Les ONG généralistes ou «de défense».

Intervenant dans un domaine assez large comme l'environnement, les droits de l'homme, le développement ou l'humanitaire elles militent pour un meilleur environnement, le droit à la paix et au bien-être et pour une plus juste équité dans le monde. De taille et de capacité financière importantes, elles sont en général les ONG les mieux connues du public et les plus compétentes pour organiser des mouvements de protestation au niveau mondial. Organisées en réseaux, elles entretiennent des liens de coopération et de consultation avec de nombreuses organisations internationales et organisations non gouvernementales. Riches et importantes, elles emploient en plus des hommes de terrain un important personnel administratif et relationnel. Comme les avancées scientifiques interfèrent sur leurs domaines d'intervention elles ont de plus en plus recours au savoir de scientifiques indépendants ou réunis en associations, quand elles ne se dotent pas elles-mêmes de leurs propres moyens de recherche.

Il est fréquent que les scientifiques travaillent, bénévolement ou non, pour des ONG à titre de consultants ou de «journalistes». Il n'est pas rare que ces associations publient ou reproduisent pour leur compte des articles spécialisés destinés soit à la publication scientifique, soit à la distribution dans des enceintes de négociation. Durant la réunion du 5^{ème} groupe de travail sur la biosécurité (BSWG-5) l'*Edmonds Institute* a distribué un article consacré aux effets de la *Klebsiella planticola* SDF20 sur le biotope terrestre et la croissance du blé en terrain

⁷⁴ Cet aspect de l'expertise est volontairement réducteur et nous sommes tout à fait conscient qu'il ne saurait reposer sur la seule possession du savoir scientifique et technique. L'expérience de terrain est tout à fait irremplaçable, et complète assurément la connaissance théorique.

sablonneux, lequel était tiré de la revue *Applied Soil Ecology* 326 (1998). Toujours pendant la même réunion *Third World Network (TWN)* a distribué un article écrit par quatre scientifiques italiens spécialisés dans la recherche sur le cancer paru dans la revue *Environmental and Molecular Mutagenesis*⁷⁶ ; ainsi qu'un article relatif à la survie, à la persistance et au transfert des OVM rédigé par trois scientifiques de l'Institut pour l'Ecologie Appliquée de Fribourg en mai 1998. On retrouve d'ailleurs les textes de l'un de ces scientifiques (Dr Beatrix Tappeser) sur le site Internet de *TWN* où elle y présente un «briefing paper» relatif aux Plantes résistantes aux insectes⁷⁷. Toutefois c'est au nom d'une autre ONG que ce texte est présenté : le *German Working Group on Biodiversity Forum for Environment and Development*. Non seulement les ONG puisent dans le réservoir académique et professionnel, mais elles s'échangent également leurs références et leurs informations. Il s'agit là d'un parfait exemple du fonctionnement des réseaux.

Cette profusion d'articles scientifiques s'accompagne de missions sur le terrain. Les ONG mènent des enquêtes, accumulent des faits, des témoignages et des documents pour ensuite produire un rapport qu'elles consolident par des références scientifiques et techniques. Il est exemplaire que le rapport de *Greenpeace* relatif à la mise en circulation délibérée en Géorgie de la pomme de terre transgénique de Mosanto soit abondamment annexé de références bibliographiques de nature scientifique et de documents administratifs⁷⁸. Tout aussi importante est la collaboration des médecins à la rédaction d'un article décrivant les résultats de leur recherche sur les effets corporels des mines publié dans "The Lancet"⁷⁹. Certaines ONG comme *Greenpeace* ou *l'Equipe Cousteau* sont dotées des équipements et du matériel nécessaires aux recherches scientifiques. *L'Equipe Cousteau* possède navires, caissons de décompression, submersibles de plongée pour les grandes

⁷⁵ Pour un descriptif des différentes ONG voir l'annexe 2.

⁷⁶ «P-Postlabeling Detection of DNA Adducts in Mice Treated With the Herbicide Roundup» (1998) 31 *Environmental and Molecular Mutagenesis* 55.

⁷⁷ Dr B. Tappeser, Dr H. Meyer «Insect-resistant Plants, New risks Emerging to Non-target Species» *TWN*, Briefing Paper n°8, <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/beat-cn.htm>, (date d'accès : mai 1998)

⁷⁸ *Greenpeace*, «La pomme de terre transgénique de Mosanto mise en circulation délibérément en Géorgie (1996-1998): la nécessité d'un protocole international sur la biosécurité», Amsterdam. *Greenpeace international*, août 1998. *Greenpeace* a également distribué une enquête sur la relâche non autorisée d'OVM au Guatemala au début de la négociation sur la biosécurité : « Introduction and use of genetically engineered organisms in Guatemala », distribué sur place.

⁷⁹ Il s'agit de l'article de A. Ascherio, R. Biellik, A. Epstein, G. Snetro, S. Gloyd, B. Ayotte et P.R. Epstein, «Death and Injuries Caused by Land Mines in Mozambique» *The Lancet* (16 septembre 1995) Vol 346.

profondeurs, appareils électroniques (sonars, radars, GPS), équipements cinématographiques de pointe et laboratoires d'analyse à bord. Des scientifiques composent ses équipages. *Greenpeace* quant à elle possède en plus d'une flotte, deux laboratoires d'analyse en Grande Bretagne et en Ukraine. Pendant cinq années, de 1987 à 1992, *Greenpeace* a établi une base scientifique en Antarctique dans la mer de Ross près de la base historique de Robert Scott⁸⁰. Bien qu'elle se soit retirée physiquement du continent depuis 1992, elle continue toujours à y envoyer des expéditions scientifiques de vérification afin de mesurer les taux de pollution⁸¹. C'est dire que les ONG généralistes entretiennent des liens étroits avec le monde scientifique et utilisent sa connaissance, et ses techniques pour la réalisation de leurs objectifs. L'utilisation du savoir scientifique est bien plus qu'une valeur ajoutée, elle va sous-tendre la formulation des arguments politiques et juridiques. Aussi nous intégrerons dans notre champs d'étude des ONG plus généralistes ou de défense non exclusivement composées de scientifiques, mais grandes consommatrices de références scientifiques et techniques telles que *Greenpeace*, *World Wild Fund (WWF)*, *Friends Of the Earth (FOE)*, *Sierra Club*, *Human Rights Watch (HRW)*, *Pesticid Action Network (PAN)*, *Third World Network (TWN)*, le *Comité International de la Croix Rouge (CICR)*⁸².

Mais il n'existe pas que les ONG généralistes ou "de défense" qui participent aux négociations. Des ONG plus spécialisées interviennent également.

ii) Les ONG scientifiques et techniques.

Contrairement aux ONG généralistes les ONG scientifiques et techniques sont par définition hautement spécialisées dans des domaines plus restreints et

⁸⁰ Voir R. A. Herr et B.W. Davis, *Antarctica and Non-State Actors : The Question of Legitimacy*, IARP Publications series n°4, Norvège, Institut Fridtjof Nansen, 1992 à la p. 11. Voir aussi R. A. Herr, *supra* note 89 à la p. 102.

⁸¹ I. Reddisch, « A Checkered history: minerals and the ICY wilderness », <http://www.msn.com/access/allinone.asp> (date d'accès : mai 1998).

⁸² Nous n'ignorons pas la nature particulière du CICR qui est désormais bien plus qu'une simple ONG, et tend à devenir une quasi organisation internationale. Toutefois comme ses statuts sont régis par la loi suisse, nous la mentionnerons ici comme une ONG. Pour plus de détails sur la nature du CICR, voir : Ch. Dominicé, « L'accord de siège conclu par le CICR avec la Suisse » (1995) *Rev. D.I.P.* 5. ; du même auteur, « La personnalité juridique internationale du CICR » dans les *Mélanges J. Pictet, Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge*, CICR, Ninjhoff, 1984, 633 ; et P. Reuter, « La personnalité juridique internationale du Comité International de la Croix Rouge », *ibid.* aux pp. 783-791.

surtout plus «savants ». Elles sont composées quasi exclusivement de scientifiques ou de techniciens. Leur but premier est le partage et l'échange des idées et des découvertes scientifiques au profit de la communauté scientifique mondiale. Guidés par des valeurs de désintéressement et d'universalisme, les scientifiques ont trouvé dans les unions scientifiques, véritables ONG, un modèle de coopération qui les a satisfaites⁸³. Cependant, comme toutes les ONG, ces associations scientifiques n'échappent pas aux difficultés financières et aux problèmes d'indépendance⁸⁴. La majorité d'entre elles est petite et peu structurée et les membres qui les composent sont pour la plupart des chercheurs dont les instituts sont subventionnés directement ou indirectement par les gouvernements ou par les industries. De plus comme les avancées technologiques et scientifiques interfèrent sur le développement, sur la capacité militaire et industrielle, et sur le pouvoir politique des Etats, la communauté scientifique est impliquée, directement ou indirectement, dans les quatre dimensions de la société internationale : l'économie, le politique, le social et le culturel⁸⁵. Elles risquent donc plus que les autres ONG d'être exposées au scepticisme. Pour contourner cet écueil elles se sont d'abord professionnalisées pour ensuite, avec l'évolution de la société et des idées, s'engager.

Si les unions scientifiques, de première génération, sont caractérisées par une certaine neutralité, les associations scientifiques plus récentes, de seconde génération, s'impliquent davantage dans une action que l'on pourrait qualifier non péjorativement de militante. Elles ont découvert que le savoir ne constitue pas seulement une valeur en soi mais peut servir à une utilisation éclairée de la science au service de l'humanité.

α - les ONG scientifiques et techniques de première génération

Parmi les représentants les plus illustres des ONG scientifiques de la première génération figurent en bonne place *l'International Council of Scientific Unions (ICSU)* et ses émanations, et *l'International Union of Biological Sciences*

⁸³ Et cela tient à deux raisons. La première réside dans les valeurs fondamentales qui caractérisent la communauté scientifique : l'universalisme, le collectivisme, le désintéressement et le scepticisme organisé. Voir E. de Munagorri R, *supra* note 2 aux p. 250-253. La seconde réside dans la définition et la structure des ONG. Association privée de droit interne, de composition et de rayonnement international, à but non lucratif d'intérêt général, elle offre une structure adéquate à la satisfaction des valeurs de la communauté scientifique qui peut ainsi se réunir, échanger des informations, estimer des résultats, orienter des recherches, et formuler des recommandations.

⁸⁴ Voir W M. Evan, *supra* note 5 à la 15.

⁸⁵ *Ibid.*

(IUBS)⁸⁶. L'ICSU est une association non gouvernementale créée sous sa forme actuelle en 1931⁸⁷ dans le but de réunir les scientifiques des sciences naturelles et physiques afin de dépasser les barrières de la spécialisation, en initiant et en coordonnant des programmes de recherche et d'activité interdisciplinaires. Très fortement structurée, elle est regroupe des scientifiques de tout horizon⁸⁸ en cellules d'experts. Parmi les dix-huit comités scientifiques ou spéciaux de l'ICSU, certains tels que le SCOR (Scientific Committee on Oceanic Research), le COSPAR (Committee on Space Research), le SCOPE (Scientific Committee on Problem of the Environment) ou le SCAR (Scientific Committee on Antarctic Research) ont joué depuis longtemps un rôle important dans les affaires internationales⁸⁹. Fondé en mars 1958 à La Haye, le SCAR dont l'objectif premier était de fournir aux scientifiques du monde entier un forum de discussion, de recherche et de planification pour une meilleure collaboration entre eux a rempli et continue de remplir une importante fonction d'avis scientifique auprès des membres du Traité sur l'Antarctique. Il est même devenu l'unique organe international de conseil scientifique auprès du système du Traité Antarctique de 1961 à 1987. Pour l'avenir il est possible que le tout nouveau *Steering Committee on Genetics and Biotechnology* de l'ICSU ait aussi à jouer un rôle important au cours des prochaines années⁹⁰. Si ces ONG scientifiques et techniques de première génération se sont davantage concentrées sur le partage de la connaissance scientifique entre et pour ces membres, les ONG scientifiques de

⁸⁶ Tout comme L'ICSU, l'IUBS a été fondée en 1919 à Paris dans le but de promouvoir l'étude de la biologie, de faciliter et de coordonner les recherches et d'autres activités scientifiques internationales et de s'assurer de la dissémination des résultats de ces études. Sa structure est très proche de celle de l'ICSU, ce qui est loin d'être un hasard car elle en a été l'un des membres fondateurs. Elle est composée de 40 membres ordinaires : académies nationales des sciences, ou associations nationales et de 80 membres scientifiques qui sont des associations scientifiques internationales. Voir «Introduction to IUBS», <http://www.iubs.org/intro.htm> (date d'accès 10 novembre 1998).

⁸⁷ Son prédécesseur l'*International Research Council* avait été créé en 1919 dans le but de coordonner les activités internationales dans les différentes branches des sciences et de leurs applications. Voir «International Council of Scientific Unions», <http://tradecompass.com/library/bo...nationalCouncilofScientificUnions.htm> (date d'accès : le 8 novembre 1998)

⁸⁸ Elle est composée de 25 Unions scientifiques internationales (organisations internationales, non gouvernementales et professionnelles) et de 95 membres scientifiques nationaux lesquels sont en réalité des universités, des centres de recherches nationaux et des associations scientifiques internationales. Voir leur site Internet : «Membership» (actualisé en septembre 1998) <http://www.lmcp.jussieu.fr/icsu/Membership/index.htm> (date d'accès : le 8 novembre 1998)

⁸⁹ Voir les rôles de ces organisations dans plusieurs articles : pour le SCOPE voir J. Marton-Lefevre, *supra* note 27, 171 ; voir aussi S. Boehmer-Christiansen, *supra* note 26, 181 ; pour le SCAR voir R. A. Herr «The changing role of non-governmental organizations in the Antarctic Treaty System», dans O.S. Stockke et D. Vidas, *Governing Antarctic*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 91 ; pour le SCOR, voir W.J. Feld et R. S. Jordan avec L. Hurwitz, *supra* note 70 à la p. 238.

seconde génération se sont quant à elles créées dans le but de répandre et d'éduquer un large public tout en se présentant comme garde-fou face à d'éventuelles erreurs ou abus.

β - les ONG scientifiques et techniques de seconde génération

Ces ONG sont extrêmement modernes dans la mesure où elles ont su tirer avantage de leur expertise académique et pratique pour la mettre au service des causes publiques. Parce qu'elles ont bénéficié de la consécration de leurs aînées comme institutions sérieuses, professionnelles et neutres elles ont pu dépasser le dilemme qui partageait les premières d'entre elles entre la nécessité de se faire reconnaître et l'humanisme. Cela ne signifie pas pour autant que les scientifiques de l'ICSU soient dépourvus de sentiments honorables, mais ils se devaient de posséder une réputation irréprochable de neutralité afin d'affirmer leur crédibilité dans une période où les gouvernements avaient peu l'habitude de travailler avec des organisations non gouvernementales⁹¹. Cet héritage de crédibilité permet aujourd'hui à de jeunes organisations comme *The Council for Responsible Genetics*, à *Genetics Forum-UK*, à *ECOROPA* ou à *International Center for Antarctic and Information Research (ICAIR)* de réunir des scientifiques, des médecins et d'autres défenseurs dans le but de fournir de l'information au public, à la presse et aux politiciens ; et de travailler sur des sujets relatifs à leur domaine scientifique tels que le génie génétique, la qualité de l'environnement, les effets des mines sur les êtres humains, l'écosystème Antarctique et la diversité biologique⁹². La charte de l'association *ICAIR* illustre bien ce double but : «Mechanisms to achieve this will (le développement d'un centre international pour la collection, la coordination et la dissémination sur l'Antarctique) entail increasing the *accessibility of environment data to scientists and transforming scientific data and knowledge on Antarctica into forms more easily understood and applied by decision makers, politicians, educators*

⁹⁰ Il a été mis en place par une résolution de l'Assemblée générale de l'ICSU de septembre 1996 dans le but de fusionner deux entités préexistantes: *COGENE* et *CIOBIOTECH*.

⁹¹ De nombreux auteurs insistent sur la nécessité de crédibiliser le *SCAR* et sur sa nécessaire et indispensable neutralité. Il faut également ajouter que la science se veut neutre et objective. Cette exigence de neutralité correspond donc non seulement à un schéma de pensée existant au sein de la communauté scientifique, mais correspond également à la perception que se font les tiers de la « rigueur scientifique ».

⁹² La plupart d'entre elles ont été fondées depuis 1980. *The Council for Responsible Genetics* date de 1983, *Genetics Forum-UK* de 1989, *ECOROPA* de 1976, *Physicians for Human Rights* de 1986, *M.E.D.I.C.O.* de 1990, *ICAIR* de 1992.

and the general public »[les italiques sont les nôtres]⁹³. D'autres associations telles que *Physicians for Human Rights (PHR)* ou *M.E.D.I.C.O.* sont en revanche davantage axées sur l'action directe auprès des populations demandeuses de soins et d'aide médicale ou chirurgicale, bien qu'elles conservent ce rôle éducatif et d'alerte.

L'ensemble de ces exemples démontre d'une part qu'il n'existe plus d'étanchéité réelle entre les ONG dites scientifiques et les ONG dites généralistes puisque les dernières empruntent aux premières. D'autre part la course au savoir scientifique et à son utilisation est devenue un véritable enjeu dans la communauté internationale gouvernementale et non gouvernementale⁹⁴. «L'instrumentalisation» de la science est désormais un mode d'action fondamental pour les ONG. Nul n'échappe à cette tendance, et surtout pas ceux qui en première ligne utilisent à des fins commerciales les applications scientifiques, c'est à dire les industriels.

iii) Les ONG du monde des affaires.

Certes sur le plan terminologique l'amalgame entre industriel et monde des affaires est contestable. Mais en réalité ceux que nous désignons sous ce vocable sont les entreprises privées nationales ou internationales dont les activités de production ou de services interfèrent avec le contenu et l'objet des conventions. Il s'agira donc des entreprises de production de mines ou bien de leurs pendants, les démineurs, des industries pétrolières, minières, pharmaceutiques, forestières, hydroélectriques, touristiques, céréalières, et de la biotechnologie. Devenues objets de réglementation

⁹³ Voir *International Center for Antarctic Information and Research* « About ICAIR », <http://www.icaire.org.nz/about/htm> (date d'accès : mai 1998).

⁹⁴ La valeur de la connaissance technologique dans les relations interétatiques a très bien été mise en évidence. Voir Z.J. Slouka *supra* note 11 à la p. 152. H.K. Jacobson *supra* note 9 aux pp. 74-75. Nous devons également signaler le rôle éducatif que jouent de nombreuses ONG dans les négociations internationales que ce soit dans des domaines scientifiques et technologiques ou non. Ainsi Ph. Kirsch a souligné le rôle des ONG auprès des Etats les moins bien représentés à la conférence de Rome pour l'information et l'explication des différentes options du projet de texte portant sur la Cour criminelle internationale. Voir Ph. Kirsch, *supra* note 52. Dans le cadre des négociations du Protocole sur la biosécurité l'ONG *The Women's Environmental Network* a distribué une brochure explicative sur l'ingénierie génétique qui explique les bases de la technique : ce qu'est une cellule, la fonction des protéines, le chromosome, le fonctionnement de l'expression des gènes, l'hybridation, et l'ingénierie génétique. Voir Dr R. Steinbrecher, *What is Genetic Engineering?*, Women's Environmental Network, 1998.

internationale⁹⁵ les activités des industries sont sorties de la sphère d'influence étatique pour accéder, ces dernières années, aux étages des conférences internationales.

Ces groupes sont techniquement des ONG. C'est là toute l'ambiguïté de la définition traditionnelle des organisations non gouvernementales. Ce que l'expression négative «non gouvernementale» a permis à la société civile, elle l'a aussi permis à ceux qui ne représentent qu'une partie de la société civile : les gens d'affaires ! Il n'est donc pas étonnant que ces industries reprennent le modèle ONG pour se regrouper et pour agir. Conçues comme des groupes à but non lucratif regroupant des associations nationales ou des entreprises de différents pays, ces associations ont pour but de défendre les intérêts de leurs membres, le commerce, les droits de propriété afin, par exemple, de favoriser le développement d'une agriculture durable pour la production de nourriture et des fibres dans un environnement sain⁹⁶. Le monde des affaires a parfaitement intégré le langage du développement durable, et compris les mécanismes d'accès et les rouages du système onusien.

Une rapide lecture des listes de participants aux six conférences qui ont suivi la signature de la Convention sur la diversité biologique nous montre que le nombre d'ONG industrielles a quintuplé alors que sur la même période le nombre des représentants de la société civile n'a été multiplié que par 1,5⁹⁷. Dans le cadre des négociations du Protocole sur la biosécurité les ONG d'affaires présentes sont proportionnellement plus nombreuses que dans le cadre de la diversité biologique, avec une nette augmentation lors de l'avant dernière réunion. Il faut dire que cette négociation touche à des domaines sensibles de l'activité commerciale de l'industrie de la biotechnologie et que les industriels ont su tirer les leçons de quatre années de présence aux conférences environnementales qui suivirent Rio⁹⁸. Entre la première

⁹⁵ Il existe un certain nombre de réglementations internationales qui portent directement sur les activités des sociétés à l'étranger : les lignes directrices de l'OCDE de 1976 sur les investissements directs internationaux, le projet de code de conduite des NU sur les sociétés transnationales, et depuis juin 1991 un chapitre supplémentaire aux lignes directrices de l'OCDE sur la protection environnementale.

⁹⁶ C'est ce qui est affirmé par FIS (*International Seed Trade Association*). Voir «What is FIS ? », http://www.worldseed.org/~assinsel/what_fis.htm (date d'accès : le 10 novembre 1998).

⁹⁷ 80 ONG dont 3 du secteur industriel étaient présentes lors du premier comité intergouvernemental, et cinq réunions plus tard, lors de la COP 4 elles étaient 142 dont 15 ONG industrielles. Voir Doc. off. UNEP, CDB, Comité intergouvernemental, 1^{re} réunion UNEP/CBD/IC/1/Inf.2 (1993) et voir Doc. off. UNEP, CDB, 4^e Conférence des Parties UNEP/CBD/COP/4/27 aux pp. 17-19.

⁹⁸ Sur l'attitude des ONG industrielles, *WICE (World Industry Council for the Environment)*, *IPIECA (International Petroleum Industry Environmental Conservation Association)* et *BCSD (Business Council for Sustainable Development)*, voir F. McConnel, *supra* note 40 aux pp. 124-146.

réunion du groupe de travail sur la biosécurité (BSWG-1) et la cinquième le pourcentage d'ONG de ce secteur est passé de 29% à 59%⁹⁹. Lors de cette dernière réunion, on a éprouvé le besoin de distinguer entre les entreprises industrielles venues en personne, les associations d'industriels et les autres ONG¹⁰⁰. On ne peut que regretter que cette tentative ne contribue pas à la lisibilité des participants. Car non seulement on retrouve dans la catégorie ONG générale, des associations d'industries telles que *BIO* ou *FIS/Assinsel*, mais on retrouve également à tort dans la nouvelle catégorie Industries, destinées aux seules entreprises telles que *Nestlé*, *Dupont* et *Mosanto* des associations d'industriels comme la *American Soybean Association*. Cette démarche est certes novatrice dans la mesure où elle permet aux sociétés industrielles de participer en personne aux réunions en dehors de l'ombrelle ONG, mais elle est également pernicieuse par l'absence de clarté de la classification qui mélange groupements associatifs et sociétés commerciales¹⁰¹.

Il n'est donc guère étonnant dans ce contexte que les relations entre les ONG de défense représentant les intérêts publics et les ONG d'affaires représentant les intérêts des groupes commerciaux ne soient pas au beau fixe¹⁰². Car en plus d'utiliser la couverture ONG, ces dernières leur empruntent aussi leurs moyens de communication et d'action (presse, conférences, et relations privilégiées dans les sphères gouvernementales). Opportunistes, intelligentes, de plus en plus présentes, dotées d'une bonne capacité d'adaptation, très puissantes financièrement,

⁹⁹ Lors de la première réunion du groupe de travail sur la biosécurité dix ONG appartenaient au secteur industriel sur les trente-quatre présentes. Un an et demi plus tard, dix-sept ONG de ce secteur composaient les quarante-neuf ONG présentes lors de la quatrième réunion du groupe de travail en février dernier. Lors de la réunion d'août dernier les ONG enregistrées étaient au nombre total de soixante-deux dont trente-sept représentantes des industries. Voir le rapport de ce groupe de travail : Doc. off. UNEP, CBD, Biosafety Working Group (BSWG) 1^{re} réunion UNEP/CBD/BSWG/1/4 (juillet 1996), et les listes des participants : Doc. off. UNEP, CBD, BSWG, 4^e réunion UNEP/CBD/BSWG/4/Inf.6 (février 1998), Doc. off. UNEP, CBD, BSWG, 5^e réunion UNEP/CBD/BSWG/5/Inf. 4 (août 1998).

¹⁰⁰ Cette pratique avait déjà été instaurée lors de la première réunion du groupe de travail en juillet 1996 puis reprise à partir de la quatrième réunion du groupe de travail (5-13 février 1998). Les représentants de l'industrie ont été séparés des ONG pour entrer dans une catégorie particulière : « Industries ». Cette différenciation permet de distinguer entre les ONG et les compagnies privées admises en personne à assister à la Conférence. Voir liste des participants à la 5^{ème} réunion, *Ibid*.

¹⁰¹ Afin de remédier à ce problème il serait sans doute utile de rassembler sous un même pavillon « industries » les ONG dites industrielles et les compagnies privées.

¹⁰² Nous avons pu observer durant notre présence à la cinquième réunion du groupe de travail sur la biosécurité que les ONG de défense et les ONG industrielles se réunissent à part et ont peu de relations entre elles. Ceci est confirmé par les propos de R. Krut qui cite l'anecdote suivante au cours de la conférence sur les femmes de Beijing : les groupes de femmes à Beijing ont tout fait pour exclure les représentants des industries pharmaceutiques, du tabac et des pesticides de leurs réunions. Le *WEDO* a même publié un cahier spécial sur les règles qui sont utilisées et détournées pour cacher les sociétés transnationales derrière les ONG. Voir R. Krut, *supra* note 23 à la p. 20.

médiatiques, et possédants des objectifs antagonistes¹⁰³, elles sont ressenties comme une menace par les ONG d'intérêt public. «Their disproportionate power gives their legitimate lobbying activity far more efficacy than that other group»¹⁰⁴. Nous pouvons aisément supposer que, dans certains cas, leur puissance financière, et la perspective de conclusion de contrats avantageux pour certains Etats puissent contribuer à définir une position étatique sur le contenu ou l'orientation d'un article. La position très libérale de certains Etats d'Amérique Latine dans le Protocole sur la biosécurité, grands importateurs et producteurs de semences génétiquement modifiées tient-elle du seul hasard ? Leur présence dans les conférences pose donc un certain nombre de problèmes mais elle correspond à une réalité qu'il nous faudra prendre en compte.

Aussi nous tiendrons compte dans notre étude de ces acteurs et sujets de droit international que sont les Etats, des ONG dites scientifiques et techniques, des ONG généralistes qui s'appuient sur un savoir scientifique pour formuler leurs arguments, et des ONG qui représentent les industries dans la mesure où elles se servent de la connaissance scientifique à des fins industrielles.

B - Le choix des conventions.

Nous avons fait appel à trois critères principaux pour choisir les conventions de référence pour cette étude : l'aspect scientifique et technique des conventions, la part des ONG dans les conventions, et l'existence de projets de convention rédigés par les ONG.

1) Le caractère scientifique et technique des conventions.

Il y a deux aspects dans ce critère. Nous entendons par convention scientifique et technique un traité 1) qui porte directement ou indirectement sur un objet scientifique ou technique, ou 2) qui a formulé la norme en fonction des données

¹⁰³ L'argumentation des industriels de la biotechnologie consiste à dire que les risques liés aux organismes génétiquement ne sont pas plus grands que ceux liés à toute autre technique de modification comme l'hybridation. Par conséquent un simple code de conduite non contraignant devrait suffire à réglementer cette industrie. L'argument des ONG scientifiques et autres repose sur l'incertitude du risque et la méconnaissance de ses effets sur l'environnement et la santé humaine. Par conséquent le principe de précaution s'applique et doit être organisé autour de toute une série de procédures d'information, de prévention et de réaction en cas de problèmes, dans le cadre d'un instrument obligatoire.

¹⁰⁴ Voir R. Krut, *supra* note 23 à la p. 20.

scientifiques ou techniques. Nous avons déjà défini ce que nous entendons par scientifique et par technique, aussi nous ne reviendrons pas sur ces concepts.

Le cas du Protocole sur la biosécurité est un excellent exemple de texte qui s'appuie sur des connaissances scientifiques pour réglementer une activité liée à un produit technologique¹⁰⁵. Les rédacteurs ont dû se référer à la science pour déterminer l'objet et le champ d'application de la convention. Comment définir un organisme vivant génétiquement modifié ? Doit-on distinguer entre les organismes modifiés par fusion cellulaire et ceux modifiés par d'autres techniques¹⁰⁶ ? En quoi la modification des marqueurs génétiques par importation de segments génétiques est-elle différente de l'hybridation¹⁰⁷ ? Enfin que va-t-on réglementer ? Tout simplement les conditions de l'exportation de produits dont les caractéristiques auront été modifiées par des techniques de manipulation génétique et chromosomique.

Proche du Protocole sur la biosécurité, la Convention sur la diversité biologique porte sur la conservation de la faune, de la flore, des espèces vivantes et des écosystèmes, pour une utilisation durable de ses composants et le partage de ses bénéfices¹⁰⁸. Elle concerne en fait les techniques de conservation sur site, la

¹⁰⁵ La technologie est une des manifestations de la technique dans la mesure où elle est l'étude des connaissances et des procédés d'une science ou d'un art dans un but industriel. Z.J. Slouka la définit ainsi : «The use of scientific knowledge to specify ways of doing things in a reproducible manner » Voir Z.J. Slouka, *supra* note 11 à la p. 139.

¹⁰⁶ Pour une explication et un plaidoyer scientifique pour la distinction, voir les articles distribués en salle par le président du groupe de contact I du BSWG, le 25 août 1998, sur la définition des OVM et de la biotechnologie : P.B. Kirti, T. Mohapatra, H. Khanna, S. Prakash and V.L. Chopra, «*Diplotaxis catholica* + *Brassica juncea* somatic hybrids : molecular and cytogenetic characterization » (1995) 14 Plant Cell Report 593 ; X. Guangmin, C. Huimin, «Plant Regeneration from intergenic somatic hybridization between *Triticum aestivum* L. and *Leymus chinensis* (trin.) Tzvel », (1996) 120 Plant Science 197 ; J. Laurila, I. Laakso, J.P.T. Valkonen, R. Hiltunen, E. Pehu, «Formation of parental-type and novel glycoalkaloids in somatic hybrids between *Solanum brevidens* and *S. tuberosum* » (1996) 118 Plant Science 145 ; S. Krasnyanski and L. Menczel, «Production of fertile somatic hybrid plants of sunflower and *heliantus giganteus* L. by protoplast fusion » (1995) 14 Plant Cell Reports 232. Ces articles avaient pour but de servir d'aide à la décision sur l'inclusion ou non de la technique de fusion cellulaire aux définitions de la biotechnologie.

¹⁰⁷ L'hybridation se définit de la façon suivante : «Breeding is the natural process of sexual reproduction within the same species. The hereditary information of both parents is combined and passed on to the offspring. In the process the same sections of DNA can be exchanged between the same chromosomes, but genes will always remain at their very own and precise position and order on the chromosomes. A gene will thus always be surrounded by the same DNA unless mutations and accidents occur. » et la manipulation génétique est décrite de la façon suivante: «Genetic Engineering (GE) is used to take genes and segments of DNA from one species, e.g. fish, and put them into another species, e.g. tomato. To do so, GE provides a set of techniques to cut DNA either randomly or at a number of specific sites. Once isolated one can study the different segments of DNA, multiply them up and *splice* them (stick them) next to any other DNA of another cell or organism. GE makes it possible to break through the species barrier and to shuffle information between completely unrelated species; for example, to *splice* the anti-freeze gene from flounder into tomatoes or strawberries, an insect-killing toxin gene from bacteria into maize, cotton or rape seed, or genes from humans to pig. » Voir *The Women's Environmental Network*, *supra* note 94.

¹⁰⁸ Voir Ph. Sands, *supra* note 3 à la p. 381.

constitution de banques de gènes, la collecte et l'inventaire des espèces, et la recherche de techniques d'exploitation des ressources non dégradantes et d'étude d'impact. Là aussi la terminologie avait son importance. Après une difficile bataille les scientifiques ont pu imposer le terme de diversité biologique préférable à celui de conservation de la nature, trop éloigné d'une définition scientifique rigoureuse¹⁰⁹.

A l'image des deux autres, et bien que le titre de la Convention d'Ottawa soit moins clair, la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction porte sur une catégorie d'armes explosives qu'il a fallu définir et différencier techniquement des autres mines. De plus sa mise en œuvre fait appel à des techniques spécialisées que sont celles du déminage et de la destruction. Devait-on interdire et détruire tous les types de mines antipersonnel (MAP) ou bien pouvait-on faire des exceptions et exclure de son champ d'application les mines mixtes et les mines dotées de mécanismes d'autodestruction ? Quelles sont les techniques de déminage les mieux adaptées à la situation économique et sociale du pays ? Doit-on chercher les moyens d'utiliser au mieux les techniques existantes ou doit-on consacrer plus de temps à la recherche de nouvelles techniques ? Ce sont autant de questions auxquelles les rédacteurs de la Convention ont du répondre¹¹⁰.

Si l'Antarctique n'est pas une science ou une technique elle est en revanche un objet d'étude et un lieu d'observation scientifique inégalable. Ne sont-ce pas des études scientifiques menées en Antarctique qui ont révélé le problème du dépérissement de la couche d'ozone ? A la question pourquoi devons-nous protéger l'Antarctique, le docteur britannique en science de la vie David Walton répond :

«We now know about this continent to be quite certain of its importance in global terms. Not only does it represent the major heat sink on the planet, but its ice volume effectively controls world sea level; its old snow and ice contain a history of the environment over the last few hundred thousand years; its rocks are crucial to our understanding of the evolution of the southern continents; and the Southern Oceans comprises a major source of food and a major sink for excess carbon. These and others considerations on ozone destruction and ionospheric propagation are all scientific reasons why people should care about the Antarctic. Equally important in the eyes

¹⁰⁹ Voir F. McConnel, *supra* note 40 à la p. 5.

¹¹⁰ « Résumé des discussions en table ronde », Conférence de signature et Forum d'action contre les mines, 2-4 décembre 1997, Ottawa, <http://www.mines.gc.ca/confer-f.htm> (date d'accès : le 15 septembre 1998).

of many is the status of Antarctica as the last and the largest wilderness area on Earth. ¹¹¹»

Par conséquent pour décider des mesures de protection de la diversité biologique ou de l'Antarctique, des mesures de destruction des MAP et des conditions de déminage, ainsi que des conditions de sécurité et de prévention des risques liés au transfert des Organismes Vivants génétiquement Modifiés (OVM), il a fallu s'appuyer sur une expertise et une connaissance du milieu à protéger, des conditions de cette protection et à l'identification des actions dommageables à proscrire. Toutefois le caractère scientifique ou technique des conventions n'a pas été le seul critère de sélection.

2) La part des ONG dans les conférences

Le second critère est en liaison avec les ONG. Nous avons choisi de prendre en compte le rôle que les ONG ont joué dans les conventions ou les acquis qu'elles ont obtenu. Dans une perspective historique, parmi les quatre conventions sélectionnées c'est sans nul doute le Sommet de Rio qui a le plus profondément marqué la décennie des années 90. Les processus de négociation de l'Agenda 21, de la Convention sur le changement climatique et de la Convention sur la diversité biologique ont été caractérisés par une mobilisation très importante des ONG. Les auteurs reconnaissent sans difficulté que Rio marque une étape majeure dans la participation des ONG aux conférences internationales¹¹². La facilité d'accès aux conférences, et la très large reconnaissance du statut consultatif qui s'en est suivie constitue incontestablement l'une des plus grandes victoires des ONG¹¹³. Le Sommet de la Terre a donc sonné l'ère d'une plus grande implication des ONG dans les enceintes de négociation des NU. Dans la droite ligne de la CBD, se trouve la négociation sur le Protocole sur la biosécurité où les ONG jouent un rôle important

¹¹¹ *L'Equipe Cousteau*, «Antarctica Scientists : A global Community », (1989) 16: 2 CalypsoLog à la p.14. Dans le même sens voir Ph. Sands, *supra* note 3 à la p. 521.

¹¹² Environ 1420 ONG assistaient au Sommet de la Terre à Rio en 1992 contre 178 vingt ans plus tôt lors de la Conférence de Stockholm sur l'environnement. Voir G. Breton-Le Goff, *supra* note 23 à la p. 8 et A. Thompson Feraru, «Stockholm and Vancouver : the role of ISPA's at the UN Conferences », dans W. M. Evan, *Knowledge and Power*, Beverly Hills/ London/New Delhi, Sage Publications, 1974, 153 à la p. 154

¹¹³ A la suite de la Conférence et sur proposition du Secrétaire Général des NU, Boutros Boutros-Ghali, l'ECOSOC accepta de donner, sans passer par la procédure d'examen habituel, le statut consultatif à quelques 1.000 ONG accréditées à la Conférence de Rio. Doc. off. ECOSOC, résolution E/1993/215 (12 février 1993), <http://www.csd.org/> (date d'accès : décembre 1997) et Doc. off. ECOSOC, résolution E/1993/65 (21 mai 1993), <http://www.csd.org/> (date d'accès : décembre 1997).

de sensibilisation aux risques potentiels des OVM sur la santé humaine, sur l'équilibre écologique et sur leurs impacts socio-économiques¹¹⁴. Malgré une lente mobilisation¹¹⁵, les ONG ont au cours des négociations remporté quelques victoires, à commencer par le maintien sous conditions de leur présence en salle de plénière¹¹⁶.

Pour ce qui est de l'Antarctique, le Protocole de Madrid représente la première négociation à laquelle les ONG en tant qu'organisations non gouvernementales ont pu officiellement assister. Admises au statut d'expert officiel en 1987, elles ont donc pu dès le début être physiquement présentes dans les salles de négociation du Protocole de 1991. La mobilisation des ONG, le travail sur le long terme et les résultats qu'elles ont obtenus (statut d'expert et moratoire de 50 ans sur l'exploitation de l'Antarctique) ont fait de cette négociation un sujet d'étude privilégié.

Différent a été le rôle des ONG dans la Convention sur l'interdiction des mines. Dans ce cas les ONG n'ont pas seulement remporté une victoire en termes d'accès ou d'influence sur le contenu, mais elles ont également joué un rôle moteur dans le lancement et dans la rapidité de la négociation. Ce rôle de leadership est officiellement reconnu par le préambule de la Convention d'Ottawa¹¹⁷, par les officiels gouvernementaux¹¹⁸ et par le comité d'attribution du prix Nobel qui a décerné celui de la paix à la directrice de la campagne internationale pour l'interdiction des mines¹¹⁹. Ces conventions ont donc été choisies en raison des rôles particuliers que les ONG y ont tenu. Cependant un autre critère tout aussi fondamental existait à nos yeux de juristes.

3) L'existence de projets de convention rédigés par les ONG

¹¹⁴ Confirmé lors d'un entretien avec Etienne Vernet, représentant de *TWN*. Entretien du 25 août 1998 à Montréal lors de la tenue du 5^{ème} BSWG.

¹¹⁵ Voir *supra* chapitre I, C, 1.

¹¹⁶ Elles ont été exclues des salles de réunion à la demande du Brésil qui n'appréciait pas la collaboration trop voyante entre les représentants des ONG et les membres de certaines délégations gouvernementales au cours des réunions. De source confidentielle.

¹¹⁷ Le paragraphe du préambule énonce : «*Soulignant le rôle de la conscience publique dans l'avancement des principes humanitaires comme en atteste l'appel à une interdiction totale des mines antipersonnel et reconnaissant les efforts déployés à cette fin par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, la Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres (ICBL) et de nombreuses autres organisations non gouvernementales du monde entier,* » voir Convention d'Ottawa, *supra* note 35.

¹¹⁸ Voir le discours du Secrétaire d'état Français à la Coopération Ch. Josselin lors de la Conférence d'Ottawa reconnaît le rôle des ONG dans la conclusion de la Convention. Voir *supra* note 52.

La rédaction par les ONG d'un projet d'accord international est importante car elle constitue un exercice qui permet 1) de réunir l'ensemble des idées de la communauté ONG dans un seul et même document, 2) de traduire une idéologie en termes juridiques, et 3) de servir de réservoir potentiel à des propositions étatiques pour la formulation d'une norme.

L'*IUCN* (l'International Union for the Conservation of Nature) a entrepris dans la moitié des années 80 de rédiger un projet de Convention sur la diversité biologique. Ce texte de trente-neuf articles, complet sur le plan juridique et financier, comprend des dispositions sur les obligations, les institutions, les procédures de signature et d'entrée en vigueur et le règlement des différends¹²⁰. En raison des oppositions violentes entre Etats qui se chamaillaient pour savoir qui de l'Unesco ou du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) devait s'occuper du texte sur la diversité biologique, il fut proposé en mai 1989 lors du 15^{ème} conseil gouvernant du PNUE de confier la responsabilité de cette question à l'*IUCN*. Cette suggestion suscita un vif émoi chez les diplomates¹²¹. Très tactiquement le président de l'*IUCN*, qui n'était pour rien dans cette suggestion, proposa en marge de la réunion que le texte préparé par l'organisation soit offert sans conditions au secrétariat du PNUE¹²². Toutefois il semblerait d'après M-A. Hermitte que ces propositions soient largement restées sans suite.

L'*IUCN* s'est aussi trouvée impliquée dans la défense de l'environnement en Antarctique. C'est après la signature de la Convention sur la régulation des activités minières en Antarctique (Convention de Wellington) que les ONG redoublèrent de vigueur dans leur volonté de protéger l'environnement en Antarctique¹²³. Elles décidèrent donc de mener une vigoureuse campagne internationale contre la

¹¹⁹ Le prix Nobel de la paix pour l'année 1997 a été remis à Jody Williams, coordinatrice de la *Campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel (ICBL)*.

¹²⁰ Voir *IUCN*, « 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 » rapporteur Malcolm Forster, disponible auprès de l'*IUCN*, Glan, Suisse. Dans son article sur la CBD, M-A. Hermitte fait référence à un projet de 50 articles dont les articles cités en exemple ne correspondent pas à celui que nous avons eu en main. Aussi il est possible qu'il existe plusieurs versions du projet dont une version plus étoffée. Voir M-A. Hermitte, « La Convention sur la Diversité Biologique », (1992) 38 Ann. Fr. de droit international 844 à la note 6.

¹²¹ « this infuriated a number of diplomats who pointed out that a non-governmental organisation, however eminent or well-supported, could not be permitted to usurp the functions of governments or an intergovernmental UN body like UNEP ». Voir F. McConnel, *supra* note 40, à la p. 11

¹²² *Ibid.*

¹²³ Sur l'historique de l'implication des ONG dans le mouvement de protection de l'Antarctique voir le très bon article de L. Kimball, « The role of Non-Governmental Organizations in Antarctica »

Convention et dans le même temps de mettre sur papier des propositions concrètes susceptibles d'orienter la décision des gouvernements. Deux ONG se sont essayées à cette tâche : *l'Equipe Cousteau*, une ONG française placée jusqu'en 1997 sous la direction du célèbre océanographe J-Y. Cousteau, et *l'ASOC*, une coalition de quelques 500 ONG créée en 1978. Le projet du commandant Cousteau est plus un catalogue de principes qu'un véritable projet de normes juridiques contraignantes¹²⁴. Il contient toutefois des propositions intéressantes. Il reprend la vieille idée d'une réserve naturelle mondiale¹²⁵ dont le périmètre serait étendue aux océans du sud et à l'atmosphère, où ne seraient autorisées que les seules activités humaines non dommageables à l'environnement, avec un stricte contrôle de l'exploitation des ressources halieutiques. Le projet de convention environnementale pour la protection et la conservation de l'Antarctique confirmerait le gel des prétentions territoriales, et de l'exploitation minière, tout en gommant la distinction entre parties signataires et parties consultatives. Le continent, terre de science, de paix et de sécurité, consacré à la coopération serait soumis à l'autorité législative et judiciaire d'une commission sur l'environnement composée de représentants de tous les signataires du traité. Cet organe serait assisté d'un conseil scientifique composé des plus éminents spécialistes mondiaux, travaillant de pair avec les ONG et les organisations internationales de la communauté scientifique internationale. Nous ne nous attarderons pas plus sur ce projet de convention mais nous voudrions tout de même signaler qu'il est en définitive très proche du système de fonctionnement de l'ATS, excepté sur la question des compétences de la commission¹²⁶. Cette habileté à reprendre à la fois le modèle de fonctionnement structurel de l'ATS, et les revendications des ONG et des Etats¹²⁷ fait sans doute partie d'une stratégie d'influence. L'*ASOC* de son côté n'est

Affairs » dans C.C. Joyner & S.K. Chopra, *The Antarctic Legal Regime*, Pays-Bas, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, 33.

¹²⁴ Le Projet s'intitule : *Proposal for a global environmental convention for the conservation and protection of the Antarctic*, Paris/New-york, *Cousteau Society*, 1989, disponible auprès de *l'Equipe Cousteau*, Paris France. Il a été présenté au Président de la République Française F. Mitterrand le 10 juin 1989.

¹²⁵ L'idée de réserve naturelle vient de la recommandation de la 2nde Conférence mondiale sur les parcs nationaux. Voir L. Kimball, *supra* note 123 à la p.38. Voir aussi C.C. Joyner. «The 1991 Madrid Environmental Protocol: rethinking the World Park Status for Antarctica » (1992) R.E.C.I.E.L. 328.

¹²⁶ Voir en annexe 3 le schéma de fonctionnement de l'ATS.

¹²⁷ La pression qu'exerçaient les Etats non Parties au système a poussé les Parties Consultatives à autoriser tous les Etats signataires à participer aux réunions biennales des Parties Consultatives, auparavant restreintes aux seules Parties Consultatives. La question de la légitimité de ce système a longtemps été débattue au sein de l'Assemblée générale des NU. Voir S.N.K. Blay, W. Piotrowicz, B.M. Tsamenyi, *supra* note 44 aux pp. 5-13. Voir aussi C. Sanjay, *supra* note 44 aux pp. 141.

pas restée inactive¹²⁸. Sentant la direction du vent et prenant la mesure d'un changement d'attitude dans la communauté scientifique¹²⁹, elle a dans la foulée de son opération de décrédibilisation de la Convention de Wellington¹³⁰ rédigé un projet de convention sur la protection de l'environnement en Antarctique¹³¹. Ce projet extrêmement détaillé de 71 articles appelle à une interdiction des activités minières en Antarctique et met à la charge des Etats des procédures d'autorisation des activités non dommageables, ainsi que des règles de responsabilité et de garantie financière extrêmement lourdes. Mais à la différence du projet *Cousteau*, l'*ASOC* a décidé contre l'avis de certains de ses membres de ne pas reprendre l'idée de parc naturel jugé irréalisable et de nature à saper leur influence¹³².

Pour ce qui est de biosécurité, les ONG se sont elles aussi attelées à la rédaction d'un accord. Ce qui est tout à fait intéressant dans ce cas de figure, c'est que contrairement à la diversité biologique ou à l'Antarctique, l'ONG qui est à l'origine de ce texte n'est ni une coalition, ni une grosse ONG, mais est une petite association américaine basée à Washington. Le *Community Nutrition Institute (CNI)* a rédigé en mars 1996 pour la première réunion du BSWG à Aarhus un projet d'accord de 24 articles, et de 6 annexes complétés par une note explicative sur les dispositions du projet¹³³. Tout comme le projet de l'*IUCN*, le projet de protocole contient dans son architecture toutes les composantes d'un véritable traité de droit international comprenant : préambule, but, définitions, obligations générales, dispositions particulières, autorités compétentes, organes et mécanismes de mise en œuvre et de surveillance, responsabilité et réparation, partage de l'information, conférences des parties, amendement, droit de vote, dépôt, etc.... Le document part

¹²⁸ L'*ASOC* a été créée en 1978 par le *CLASP* (Center for Law and Social Policy) et des ONG australiennes dans le but de réduire ou d'interdire l'exploitation des ressources naturelles vivantes et des ressources minérales à grande échelle.

¹²⁹ Avec la négociation sur le régime minéral, il est devenu évident que quelques éléments de la communauté scientifique voulaient placer de nouvelles pressions sur ce virginal et vulnérable continent. Voir L. Kimball, *supra* note 123 à la p.40.

¹³⁰ «In June 1988, when the Mineral Convention was completed, ASOC members worked very hard to find one or more governments which would refuse to sign the agreement, because it required a consensus of all the full members of the Antarctic Treaty (...). Working from that modest beginning, ASOC was able to convince all member governments that (1) the Mineral Convention was dead politically, (2) it was better to ban mining and drilling, and (3) it was important to negotiate a legally-binding protection agreement.» B. Clark, «Trends in Antarctic Conservation» (juin 1997) <http://www.asoc.org/> (date d'accès : mai 1998).

¹³¹ Voir «The Convention on Antarctic Conservation» *ASOC* Information Paper, novembre 1990, ANT/SCM/NGO INF PAPER 1990-1, publication 352, disponible auprès de l'*ASOC*, Washington, E-U.

¹³² Voir L. Kimball, *supra* note 123 aux pp. 38 et 39.

du principe que chaque Etat possède un droit qui est celui de refuser l'importation d'OVM, et que l'exercice de ce droit émane d'une manifestation écrite de volonté pour être opposable aux exportateurs (article 3§1). Au titre des obligations générales figure celle de prendre toutes les mesures nécessaires à la prévention du risque en faisant peser sur le pays exportateur la responsabilité du contrôle de la capacité de l'Etat d'importation à utiliser dans des conditions de sécurité ces produits. Procédure d'information et d'autorisation préalables sont aussi à l'ordre du jour. Manifestement le projet donne davantage de poids au protectionnisme environnemental qu'au commerce international. Il est donc tout à fait compréhensible qu'un tel projet ait provoqué un véritable raz de marée dans les sphères de la haute administration américaine et dans le monde des affaires : «So this spring, when a draft version of an international protocol for the regulation of living modified organisms started to circulating around Washington, biotechnology officials climbed over one another to obtain copies and assess the damage»¹³⁴. Ce que les officiels craignaient arrivait. Aussi la réponse fut rapide. Dans un mémo interne Richard Godwon, Directeur exécutif de l'ONG industrielle *BIO* écarta le projet comme impraticable et manifestement rédigé pour gêner le commerce mondial des produits issus de la biotechnologie. De plus «The document in question is hardly a consensus of the fragmented international environmental community»¹³⁵. En fin de compte le projet devait attirer peu d'attention à Aarhus, et durant la suite du processus de négociation. Peut-être cela tient-il au fait que le rédacteur du projet, et responsable de *CNI*, ait cessé très rapidement de participer aux réunions du BSWG¹³⁶.

Enfin pour ce qui est de la Convention d'Ottawa, la coalition d'ONG *ICBL* (International Campaign to Ban Landmine) a elle aussi rédigé un projet de convention internationale, qui comme les autres textes des ONG possède toutes les caractéristiques d'un véritable traité¹³⁷. Cependant contrairement aux autres textes la

¹³³ Voir le projet de *CNI*, « Draft Biosafety Protocol to the Convention on Biological Diversity », *CNI*, mars 1996. Obtenu de source officielle, mais indirecte.

¹³⁴ Voir R. Hoyle, «Biosafety protocol draft spooks US biotechnology officials », (1996) 14 *Nature Biotechnology* 803.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ C'est ce qui m'a été suggéré lors d'un entretien avec le professeur Ph. L. Bereano, représentant du *Washington Biotechnology Action Council/ Council for Responsible Genetics* lors de la 5^{ème} réunion du BSWG en août 1998. Entretien accordé le 27/8/98 à Montréal.

¹³⁷ Le projet de *ICBL* s'intitule : « Convention on the Prohibition of the Development, production, stockpiling, transfert and use of anti-personnel mines and on their destruction, 7 january 1997 » reproduit dans *International Campaign to Ban Landmines (ICBL), Conference report : Brussels International Conference for the Total ban on Anti-personnel landmines, 24-27 June 1997*, Handicap International, Paris, 1997, à la p. 103.

proposition d'*ICBL* n'a semble-t-il pas été rédigée avant le début de la négociation. Le texte que nous avons en notre possession a été rédigé en janvier 1997 alors que le processus d'Ottawa était déjà sur ses rails et que les Etats favorables à l'interdiction avaient déjà commencé à négocier sur la base d'un projet de texte présenté par l'Autriche. Ambitieux par son objectif qui est l'interdiction de l'usage des mines antipersonnel et leur destruction, le projet d'*ICBL* fait à la fois preuve de réalisme quant à l'étendue des obligations mises à la charge des Etats et aux difficultés inhérentes de mise en œuvre, et d'audace dans ses procédures de respect et de contrôle.

Il peut paraître curieux que nous n'ayons pas basé nos choix sur les seuls critères d'efficacité et de résultats des propositions des ONG sur la formation de la norme. Cette option est volontaire. Le but que nous avons assigné à l'étude est double. Car ici il ne s'agit pas seulement de montrer l'impact des ONG sur la formulation des normes de droit international en terme de résultats, mais également de mettre en lumière les vecteurs de cette influence, les raisons de leurs succès ou de leurs échecs afin peut-être de pouvoir donner des clés qui pourront ensuite être reprises dans le cadre d'autres négociations internationales.

Les ONG ne sont pas des sujets de droit international. Les Etats restent et resteront encore pendant un certain temps au moins les sujets primaires du droit international et les décideurs véritables. Et c'est parce que l'action indirecte des ONG passe par l'ultime décideur qu'est l'Etat, et que cet Etat joue sa propre partie sur l'échiquier international que l'on ne peut dissocier l'influence des ONG sur la rédaction de la règle de droit du contexte international dans lequel elle a été créée. Nous consacrerons donc la partie suivante à l'étude des contextes politiques, économiques et juridiques dans lesquels les quatre conventions choisies ont été négociées.

C - Les contextes des négociations.

Nous l'avons dit, les paramètres économiques, politiques et de sécurité qui entourent la négociation pèsent sur le positionnement des Etats, et le contenu de la norme. Le droit international est en cela particulier qu'il s'érige sur les intérêts étatiques, les luttes de pouvoir et la nécessaire régulation des activités de la société

internationale. C'est sous l'angle des similitudes et des différences que nous étudierons les contextes des quatre négociations.

1) Les similitudes.

L'analyse du cadre des négociations révèle qu'elles s'inscrivent dans une dynamique de négociation. Cette dynamique possède deux aspects : le premier est relatif aux précédents de la négociation, et le second à son environnement. Cela signifie que l'idée de négocier sur la diversité biologique, sur les OVM, sur les mines ou sur l'environnement Antarctique s'inscrit dans une perspective historique. Loin d'apparaître brusquement comme une évidence, elle puise ses racines dans un passé plus ou moins récent (a). Dans le même temps ces négociations s'inscrivent également dans un « pull de négociation », c'est à dire dans une logique globale de négociation (b). Or nous pensons que cette dynamique a très certainement avantagé les ONG dans l'accès aux conférences, et dans leur tentative d'influencer le contenu des normes.

a) Une dynamique historique.

Fiona McConnel montre très bien dans son ouvrage, *The Biodiversity Convention A Negotiating History*, la raison de la naissance de négociation sur la diversité biologique¹³⁸. Lors du 14^{ème} conseil dirigeant du PNUE à Nairobi en juin 1987, les Etats chargés de prendre une décision suite à l'examen du rapport Brundtland¹³⁹ se montraient plutôt réservés quant aux suites à lui donner. Alors que certains Etats proposaient un document prudent et général sous le nom de « Environmental Perspective to the year 2000 and beyond », les Etats-Unis poussaient à la rédaction d'une convention ombrelle. Loin de créer une réglementation supplémentaire, la proposition américaine consistait à rassembler sous une même convention l'ensemble des textes internationaux relatifs à la conservation, et à rationaliser le travail des différents secrétariats¹⁴⁰. Il est vrai qu'en

¹³⁸ Elle était chef de la division internationale au sein du Département de l'Environnement britannique. Pour la référence à cet ouvrage voir *supra* note 40.

¹³⁹ Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Fleuves, 1987.

¹⁴⁰ 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

1987 on ne dénombre pas moins d'une vingtaine de conventions internationales et régionales sur la conservation. Or on retrouve dans ces textes (CITES, RAMSAR, Convention de l'Unesco sur le patrimoine mondial, les conventions relatives à la gestion des stocks de poissons) les idées de conservation sur site et de gestion rationnelle des espèces animales et végétales, de protection des habitats, le tout financé par des mécanismes particuliers¹⁴¹. Les notions que l'on retrouve donc dans le texte de 1992 préexistaient déjà dans le corps normatif international.

Dans le monde des ONG, l'*IUCN* avait publié en 1980 son premier plan global pour le développement durable en partenariat avec le PNUE : «la stratégie mondiale pour la conservation»¹⁴². Sur le plan des actions, les années 1985-1992 permettent aux ONG (*WWF*, *Nature Conservancy*) de concrétiser sur le terrain leurs objectifs en organisant des échanges dette-contre-nature¹⁴³. Ce système de conversion de la dette en zones protégées et en parcs nationaux contribua à encourager la conservation sur site des ressources vivantes. Enfin l'idée d'élaborer une convention internationale sur la diversité biologique, lancée par le troisième congrès mondial sur les parcs et les aires protégées à Bali en octobre 1982, pris corps en 1987 avec la rédaction par l'*IUCN* d'un projet de texte. Il existait donc aussi dans la communauté non gouvernementale un réservoir d'idées, de propositions et d'expériences.

Plus novateur était le lien fait par le rapport Brundtland entre la gestion et la protection de l'environnement et les capacités de développement. Certains Etats ont

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 faune et de 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.

¹⁴¹ Voir le très bon chapitre «The Biodiversity Convention : A meeting of the Minds» dans 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. Il y montre très bien comment la CBD a intégré les différents modèles de pensée conservacionniste : 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).

¹⁴² La World Conservation Strategy définissait trois objectifs de conservation : 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.

¹⁴³ Voir G. Breton-Le Goff, «L'échange dette-contre-nature : un instrument utile de protection de l'environnement ? », 1998 A.C.D.I. [à paraître].

pris conscience qu'en dehors de sa valeur intrinsèque, la diversité biologique possède une valeur commerciale. Ce cheminement est en rapport avec les mouvements existants autour des progrès de la productivité agricole et de l'hybridation, de la création de nouvelles variétés sur la base de matériaux génétiques naturels accumulés dans des banques de gènes depuis 1971, et des progrès de la bioprospection dans l'industrie pharmaceutique. Les industriels de l'hybridation commencèrent à réclamer un droit de propriété intellectuelle. Il s'installa alors une dichotomie de protection entre les produits hybrides du Nord breveté, et les matériaux bruts, en libre accès dans le sud. Le problème fut résolu en 1986 par l'adoption d'un engagement international sur les ressources génétiques des plantes (IUPGR). En contrepartie de la reconnaissance de la légitimité des demandes de l'industrie de l'hybridation, les fermiers se voyaient reconnaître des droits pour leur contribution à la conservation des ressources génétiques¹⁴⁴. La caractéristique principale de la CBD est d'avoir réussi à faire coexister dans un même texte l'ensemble des schémas de pensée préexistants dans une approche plus globale de l'utilisation des ressources naturelles pour un meilleur équilibre environnemental et humain.

La question de la biosécurité puise ses racines dans la négociation de la CBD¹⁴⁵. L'inclusion des caractéristiques génétiques des espèces dans la définition des organismes vivants couverts par le champ d'application de la CBD a préparé le terrain de la négociation sur la biosécurité¹⁴⁶. S'ajoute à cela que l'article 19§3 de la CBD recommande aux Etats d'envisager, sinon un protocole, tout au moins la nécessité d'une réglementation sur les conditions du transfert des OVM. Si en 1987 ni la biotechnologie, ni la biosécurité ne paraissaient liées à la diversité biologique, il apparut très vite que ces questions devaient, un jour ou l'autre, être évoquées. Suivant le mouvement des droits des fermiers et de la bioprospection, la question se

¹⁴⁴ Voir T. Swanson, *supra* note 141. Voir également l'article de Cyrille de Klemm qui insiste sur la valeur économique de la diversité biologique : « Protecting Wild Genetic Resources for the Future : the Need for a World Treaty », dans Jeffrey A. Mc Neely & Kenton 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.

¹⁴⁵ Pour une meilleure compréhension du processus de négociation de la Convention voir le schéma en annexe 5.

¹⁴⁶ La diversité biologique se définit selon M-A. Hermitte comme : « La variabilité des organismes vivants dans leurs relations avec le milieu où ils vivent » c'est à dire qu'elle concerne aussi bien le nombre que la variété des espèces vivant dans un milieu, leurs caractéristiques génétiques, et la diversité des écosystèmes. Voir M-A. Hermitte, *supra* note 120 à la p. 844.

positionnait au départ sur le terrain du partage des bénéfices¹⁴⁷. Puis à partir de 1990, alors que les Etats-Unis s'opposaient toujours obstinément à l'inclusion des biotechnologies dans le champ d'application de la CBD, les Etats occidentaux qui avaient commencé à s'intéresser sérieusement à la sécurité de cette technologie, et plus particulièrement à leur sécurité dans les PVD, poussèrent la question à l'ordre du jour du premier prepcom de la Conférence sur l'Environnement et le Développement¹⁴⁸. On demanda donc au Secrétaire général de la Conférence de faire un rapport sur des lignes directrices que l'on pourrait appeler « biosafety »¹⁴⁹. Au cours des négociations ultérieures l'Europe, rejointe par le G77, continua d'entretenir la question de la biosécurité, avec des succès plus ou moins grands, pour aboutir finalement en juin 1992 à la formulation de l'art. 19¹⁵⁰. Mais la partie n'était pas pour

¹⁴⁷ C'est en 1989 lors du 15^e conseil du PNUE, qu'elle est nettement devenue une pierre d'achoppement pour la conclusion de la CBD. Les E-U. refusaient d'associer les biotechnologies à la Convention et se heurtaient de plein fouet aux PVD qui de leur côté ne concevaient pas de signer un texte où elles ne figuraient pas. L'argument de ces derniers consistait à dire qu'il aurait été inéquitable de laisser des industries du Nord exploiter des ressources à protéger situées sur leur territoire sans en obtenir de retour.

¹⁴⁸ Il existait plusieurs documents en août 1990 : les considérations de l'OCDE sur la sécurité des ADN recombinés de 1986, une Directive de la CEE 90/219 du 23 avril 1990 sur l'utilisation confinée des OVM, une autre Directive de la CEE 90/220 du 23 avril 1990 sur la libération volontaire des OVM, et les lignes de conduite de l'Institut Inter-Américain pour la Coopération en Agriculture pour l'utilisation et la sécurité des techniques d'ingénierie génétique ou la technologie des recombinants d'ADN de 1988. Voir Rapport du panel d'experts sur le biosécurité, Doc. off. UNEP, CBD, 2^e Conférence des parties, Doc. UNEP/CBD/COP/2/7 annexe IV, § 59 et 60.

¹⁴⁹ Lors du 1^{er} prepcom, la Suède et un certain nombre de PVD poussaient à l'inclusion des biotechnologies dans la CBD. Mais les pays occidentaux, et d'autres s'y opposaient sous prétexte que la résolution 44/228 de l'AG ne le spécifiait pas. Puis les Pays-Bas soutinrent la proposition des Britanniques d'établir un code de conduite. F. McConnell, *supra* note 40 à la p. 20. Lors du 2^{ème} prepcom la Suède et le G77 se heurtèrent une fois de plus à la question du mandat délivré par l'AG dans la résolution 44/228. *Ibid.* à la p. 35.

¹⁵⁰ Finalement c'est dans le cadre plus restreint de la négociation de la CBD que les partisans de la biotechnologie eurent gain de cause : en février 1991, la question fut mise à l'ordre du jour du tout nouveau comité intergouvernemental de négociation (INC) qui succédait au groupe ad hoc d'experts légaux et techniques. Le nouveau comité se divisait en deux sous-groupes de négociation : le premier consacré au préambule et aux objectifs, au contenu et aux questions techniques, et le second présidé par Koester, l'actuel président du groupe de travail sur la biosécurité (BSWG), consacré à la finance, à la technologie, aux biotechnologies et à l'accès de la diversité biologique. *Ibid.* à la p. 32. Pour autant lors du premier INC, en juin/juillet 1991 à Madrid les débats ne se calmèrent pas, et les divergences de positions se firent encore plus nettes. A propos des discussions du groupe de travail 2, Fiona McConnel écrit : « A majority of delegates quite simply refused to discuss the draft articles assigned to the Working Group, and the chairman had no choice but to allow acrimonious debate on the general topic of biotechnology ». La Communauté Economique Européenne (CEE) accepta de supporter le partage des bénéfices à condition de ne pas toucher au régime des droits de propriété industrielle, tout en attirant l'attention sur la sécurité de la manipulation génétique dans les PVD. *Ibid.* à la p. 47. Lors du 3^{ème} prepcom (août/sept 1991) les discussions se concentrèrent encore sur la biosécurité sans toutefois aboutir à un accord entre les E-U et la CEE. *Ibid.* à la p. 57. Quant au bout du compte il fut accepté par consensus, sur proposition de la délégation britannique, lors de la 2^{ème} réunion de l'INC en sept/oct 1991, que la technologie à laquelle se référait le projet de Convention incluait la biotechnologie, le G77 ne manqua pas de rappeler la nécessité d'élaborer des règles particulières de sécurité pour la biotechnologie. *Ibid.* à la p. 60. Au cours de la réunion suivante (3^{ème} réunion de l'INC) la CEE concentra ses efforts sur la nécessité d'une réglementation sur la biosécurité, tandis que

autant gagnée, et les Etats européens et le G77 ont du travailler après 1992 à réactiver la question de la biosécurité, dans un contexte où les parties contractantes semblaient davantage intéressées par la question des forêts¹⁵¹. Toutefois ils pouvaient désormais s'appuyer sur davantage de textes puisque depuis 1990 l'OCDE avait publié un second rapport, plus approfondi, sur la sécurité des biotechnologies. Des organisations régionales et internationales s'étaient également attelées à la tâche : en 1991, l'OEA et l'UNIDO avaient de leur côté adopté des codes de conduite relatifs à la libération des OVM dans l'environnement¹⁵². D'autre part, sur le plan interne, les comités d'éthique nationaux et les juristes ont été saisis des problèmes liés à la conception *in vitro* et aux dérives possibles de la manipulation génétique chez l'homme. Des laboratoires étatiques ont entrepris des recherches sur les conséquences de la libération dans la nature de plantes hybrides et d'OVM¹⁵³. L'annonce de la réussite du clonage de la brebis Dolly, les progrès de la thérapie génique et la découverte avec la maladie de la vache folle en Europe que le genre humain n'était pas protégé par la barrière des espèces ont vraisemblablement poussé à la rédaction du Protocole.

Dans la mesure où le Protocole de Madrid relève plus de la logique conservacionniste que de l'utilisation durable, sa négociation a en partie les mêmes fondements que la protection de la diversité biologique. Les deux conventions antarctiques pour la protection des phoques, et la conservation de la faune et de la flore marines, ainsi que les recommandations relatives à l'interdiction de la pêche à

les Etats-Unis et le Japon continuaient de s'opposer à toutes références spécifiques aux OVM et à la procédure de consentement préalable dans le contexte de l'exportation de la biotechnologie et de ses produits. Dès lors il devint clair que la tendance irait vers une recommandation pour un protocole sur la biosécurité. Lors du prepcom final en mars/avril 1992, le groupe de travail chargé de la biotechnologie passa beaucoup trop de temps sur les forêts, si bien que les négociations sur cette question commencèrent alors que le temps était venu pour les experts de rentrer chez eux. Dans un esprit de compromis et voyant que de toute façon les diplomates échouaient à s'entendre sur la forme et le contenu d'éventuelles règles de sécurité, les Etats-Unis acceptèrent la formulation de l'art 19 de la CBD.

¹⁵¹ Ce sont la Suède, la Grande Bretagne et le G77 qui sont revenus sur le sujet lors de la 1^{ère} COP à Nassau, et qui ont réussi à obtenir la création d'un groupe d'experts. La 1^{ère} réunion du comité intergouvernemental ne traita la question de la biosécurité que le dernier jour de la réunion, et n'aboutit à aucune décision. Voir «Summary of the first session of the intergovernmental committee on the Convention on the biological diversity (ICCBD) : 11-15 octobre 1993) » 9:6 Earth Negotiations Bulletin. La 2^{ème} réunion quant à elle ne fut guère plus fructueuse, et il fut entendu que la question du besoin d'un protocole sur la biosécurité serait mise à l'ordre du jour de la COP 1. Voir «Summary of the second session of the intergovernmental committee on the Convention on the Biological Diversity (ICCBD) : 20 juin-1^{er} juillet 1994) » 9:17 Earth Negotiations Bulletin. Voir également F. McConnel, *supra* note 40 aux pp. 129-140.

¹⁵² Voir le rapport du panel d'experts sur la biosécurité, *supra* note 148.

¹⁵³ C'est le cas en France de laboratoires comme l'INSERM, le CNRS et l'ORSTOM.

la baleine, et aux problèmes des déchets en Antarctique intègrent cette logique de conservation. L'idée de faire de l'Antarctique un parc ou une réserve mondiale vient du mouvement des parcs mondiaux initié par l'*IUCN* en 1962 à Seattle. Dix ans plus tard une recommandation de la conférence mondiale des parcs nationaux tenue à Grand Teton National Park (Wyoming) appelait à faire de l'Antarctique un parc mondial sous les auspices des NU¹⁵⁴. Abandonnée, puis reprise cette proposition resta toujours dans l'air. Enfin le facteur science dans l'Antarctique a certainement pesé dans l'adoption du Protocole de Madrid. La science et l'Antarctique ont une longue histoire qui a débuté avec le succès de l'année géophysique internationale, et s'est poursuivie avec la réussite de la collaboration scientifique¹⁵⁵. Il ne faut pas non plus négliger l'importance la science dans notre société, l'intérêt de la communauté internationale pour les risques liés au changement climatique, ni le rôle moteur que la découverte de l'existence du trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique qui ont tous contribué à la reconnaissance de l'Antarctique comme terre de sciences.

Dans la cas des mines, l'idée de réglementer l'utilisation des armes conventionnelles et d'interdire les armes aux effets particulièrement inhumains (bactériologiques ou chimiques) existe depuis longtemps. De même, le souci d'épargner aux populations civiles les conséquences dévastatrices des conflits interétatiques n'est pas nouvelle (développement du droit humanitaire autour des conventions de Genève). De leur côté, les armées ont élaboré des règles relatives à l'utilisation des mines antipersonnel, aux procédures de signalisation, et au zonage. Aussi en 1980 il fut décidé, dans le cadre de la Conférence des NU sur le désarmement, de codifier l'utilisation des mines antipersonnel en signant un protocole II à la Convention relative à l'interdiction et à la réduction de l'utilisation des armes conventionnelles.

Ces nombreux exemples montrent très clairement que le terreau nécessaire à la germination d'une nouvelle orientation de la codification était bien présent dans la réglementation et dans la mouvance des idées. Mais fallait-il encore posséder la dynamique nécessaire à sa floraison.

¹⁵⁴ Voir Kimball, *supra* note 123 à la p. 38. Voir aussi P. Beck, *The international politics in Antarctica*, London and Sydney, Croom Helm, 1986 à la p. 222.

¹⁵⁵ Voir G. Schatz, *Sciences, Technology and Sovereignty in the Polar Regions*, Lexington Books, 1974 aux pp. 39-41.

b) Un «pull » de négociation.

On peut facilement relier la dynamique qui a prévalu dans la signature de la CBD à celle du Protocole de Madrid. Ces deux conventions s'inscrivent dans la mouvance du droit environnemental. Pour célébrer le 20^{ème} anniversaire de la Déclaration de Stockholm prévue pour 1992, l'Assemblée générale des NU décida en 1989 de réunir sous une même Conférence pour l'Environnement et le Développement (CNUED) les négociations en cours au sein du PNUE (la diversité biologique) et de l'Organisation Météorologique Mondiale (le changement climatique)¹⁵⁶. Le Sommet de Rio aboutira en plus de la signature des deux conventions précitées, à la mise en place d'un programme environnemental appelé Agenda 21, à l'adoption de la Déclaration sur les forêts et à la création d'un nouvel organe à l'ECOSOC : la Commission pour le développement durable. Entre décembre 1989, date de la résolution 44/228, et juin 1992, date de la tenue de la Conférence, cette effervescence se matérialisa par la constitution de cinq groupes de travail, huit groupes de contacts, réunis dans deux comités intergouvernementaux de négociation et un comité préparatoire, travaillant sur quatre sujets différents, et passant d'un forum à l'autre. Il y avait là sans aucun doute une véritable dynamique de négociation. En marge du processus de Rio se poursuivaient en même temps les négociations sur la protection de la couche d'ozone¹⁵⁷. Du côté de l'Antarctique, les négociations sur le régime minéral s'étaient terminées sur une violente critique des environmentalistes pour la trop faible place qu'il accordait à la sécurité environnementale alors que des études montraient très clairement combien cet environnement unique était affecté par la pollution et les catastrophes maritimes telles que celles du Bahia Paraiso et de l'Exxon Valdez¹⁵⁸. C'est donc dans un climat particulièrement « législatif » que ces textes se sont négociés.

Bien que le démarrage de la négociation sur la biosécurité ait été lent et incertain, elle se situe au centre d'une série de négociations se déroulant dans

¹⁵⁶ Voir la résolution 44/228 de l'AG du 22 décembre 1989, 85^e réunion plénière, Doc. off. NU, General Record of General Assembly, 44^{ème} session.

¹⁵⁷ Il s'agit de la Convention de Vienne de 1985, suivie du Protocole de Montréal de 1987, amendé en 1990 et en 1992.

¹⁵⁸ Voir *Equipe Cousteau* «Bahia Paraiso : premier avertissement » (1989) 77 Calipsolog à la p. 18. Le ravitailleur transportait 900 tonnes de fuel, et aurait menacé de mort 30.000 oiseaux. Voir aussi sur le problème des déchets *Equipe Cousteau* « Terre Adélie : Gros travaux pour une piste » (1989) 77 Calipsolog à la p. 19. Bien que l'accident du pétrolier Exxon Valdez se soit produit en Alaska, il a participé à faire prendre conscience de la fragilité des écosystèmes polaires.

d'autres enceintes. En 1995 la FAO et le PNUE élaboraient des textes relatifs à la biosécurité destinés à guider l'élaboration du Protocole¹⁵⁹. Mais contrairement à ces prédécesseurs, le groupe de travail de Madrid recommanda la négociation d'un texte obligatoire portant sur un domaine non encore abordé par l'ensemble des instruments internationaux: la sécurité du transfert des OVM¹⁶⁰.

Le processus d'Ottawa obéi lui aussi à une dynamique de négociation. Quelle que soit l'importance du rôle des ONG dans l'initiation du phénomène, il est juste de dire qu'au-delà d'un certain stade, le processus de négociation s'alimente aussi des actions des autres acteurs internationaux¹⁶¹. L'échec de la Conférence de revue du protocole II en 1992, l'implication de plus en plus grande des organisations internationales et régionales dans la promotion de l'idée d'interdiction (Unicef, ONU, CE, OEA, OUA), l'accélération des ratifications du protocole II, l'augmentation des initiatives étatiques visant à prendre diverses mesures internes pour un moratoire, pour un arrêt de la production, pour la destruction des stocks, ou pour l'interdiction des exportations sont autant de faits qui ont contribué à la création d'un mouvement général qui a abouti à la rédaction de la Convention d'Ottawa.

Il ne s'agit pas ici de minorer ou d'ignorer le rôle des ONG, mais de replacer dans leur contexte le processus de négociation pour mieux comprendre qu'en fait ces éléments ont contribué à l'action des ONG dans la mesure où il existait dans la société internationale les bases nécessaires à l'acceptation rapide et large d'une législation contraignante¹⁶², ouverte aux ONG et perméable (jusqu'à un certain degré) à leurs idées. Autant que les similitudes, les différences contextuelles peuvent contribuer à expliquer les disparités de statut et d'influence des ONG dans les négociations.

¹⁵⁹ Directives techniques internationales pour une biotechnologie sans danger du PNUE, Code de conduite international sur la biotechnologie des plantes dans la mesure où elle affecte l'utilisation et la conservation des ressources génétiques des plantes de la FAO.

¹⁶⁰ Rapport du groupe d'experts ad hoc sur la biosécurité, *supra* note 148.

¹⁶¹ Voir en annexe 9 le tableau chronologique du processus de négociation de la Convention d'Ottawa.

¹⁶² Rapide car trois des quatre conventions ont été négociées en moins de 2 ans. Les deux protocoles ont été négociés en 18 mois, et la Convention d'Ottawa en deux ans. Quant à la négociation de la CBD elle a été retardée par trois facteurs : la négociation sur l'ozone qui a occupé les diplomates des départements de l'environnement, la guerre du golfe, et l'intégration dans la Conférence de Rio prévue pour 1992. Acceptation large car la CBD a été signée par plus de 160 Etats, celle d'Ottawa par 127 pays et le Protocole de Madrid a été accepté par toutes les parties consultatives et par 10 des 15 parties non consultatives. Enfin ces textes sont non seulement des instruments obligatoires, mais en plus ils n'autorisent pas les Etats à alléger ou détourner leurs engagements par les biais des réserves.

2) Les différences.

Deux types de différences se dessinent nettement : des différences structurelles et des différences d'intérêts. Elles contribuent, elles aussi à expliquer le type d'ONG intéressées, le contenu de leurs arguments ainsi que leurs modes d'action.

a) Les différences structurelles.

Nous avons ici trois exemples de cadre de négociation. Le premier est celui de la famille onusienne. L'ONU, ses organes et ses institutions ont une longue habitude de travail et de collaboration avec les ONG. Une charte des relations régulièrement révisée existe depuis 1948, et les relations entre les deux mondes semblent satisfaisantes. Les ONG ont eu le temps de comprendre et d'intégrer les rouages du fonctionnement de cette énorme bureaucratie, et de nouer des relations de travail et d'estime avec les fonctionnaires internationaux. Elles ont également su se rendre utiles en comblant parfois les défaillances de l'organisation, et en relayant efficacement son action sur le terrain¹⁶³. Elles n'ont donc pas connu de difficultés véritables pour accéder aux Conférences des Parties, aux organes de la CBD, et aux négociations sur la biosécurité.

En revanche la situation des ONG dans le système du Traité Antarctique (ATS) a été très différente. Club des nations parties, l'ATS est pendant longtemps resté fermé à toute influence extérieure¹⁶⁴. Seul le *SCAR* possédait un droit d'entrée limité, non officiel et non permanent. Ne devant sa position unique d'organe de conseil scientifique et technique qu'à la stricte neutralité de son expertise scientifique, le *SCAR* comme les autres ONG ne se verra accorder son statut d'observateur qu'en 1987 après 26 ans de collaboration ininterrompue avec le système du Traité Antarctique. L'acceptation des Parties non Consultatives aux réunions biennales en 1983 marqua l'ouverture du système. Graduellement des experts des organisations internationales, suivis de ceux des ONG furent acceptés. En 1987 l'*IUCN* et l'*ICSU* furent invitées à participer à la XIVème réunion des Parties Consultatives. Elles furent rejointes en 1991 par l'*ASOC*. Une réunion plus tard les

¹⁶³ Voir l'article de P-M. Dupuy « Conclusions générales du colloque » dans P-M Dupuy et M. Bettati *supra* note 21 à la p. 251.

ONG professionnelles du tourisme étaient à leur tour invitées à assister à la XVIIème réunion. Deux éléments étonnent dans ce processus, c'est d'une part la rapidité avec laquelle le processus d'ouverture s'est accompli, et d'autre part c'est la formalisation de ces changements. A chaque nouvelle catégorie d'observateur a correspondu la création d'un nouveau statut et la révision des règles de procédure, si bien qu'aujourd'hui l'ATS comptent quatre statuts distincts qui obéissent à des règles de fonctionnement différentes¹⁶⁵. Il est donc aisé de comprendre que l'ATS ne possède pas une grande expérience en matière de relations et de collaboration avec les ONG. Il conçoit donc essentiellement leur participation comme un élargissement de l'expertise disponible et à l'inverse des Nations Unies tolèrent peu le dépassement de ce rôle. Le club ATS entend semble-t-il conserver sa particularité.

A l'opposé des trois autres conventions, la négociation de la Convention d'Ottawa n'a pas été menée dans le cadre d'une structure organisée. Elle est l'exemple de la génération spontanée d'une négociation multilatérale. Née du désir d'un petit nombre de nations de dépasser l'échec de la révision du Protocole II, l'idée de négocier une Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel fut reprise par le Canada en octobre 1996. A défaut de statut consultatif il revenait à la première conférence d'établir les règles de procédure incluant la question de la participation des ONG. Appartenant au monde occidental démocratique, les pays initiateurs possédaient une grande habitude des relations avec les ONG. Les abritant, les encourageant, les finançant, ils possèdent au sein de leur ministère des cellules chargées des relations avec elles¹⁶⁶. Il y avait donc tout lieu de penser que la participation des ONG à la Convention d'Ottawa ne constituerait pas un obstacle important.

¹⁶⁴ Les Parties non Consultatives ne possédaient pas le droit d'assister aux réunions biennales des Parties Consultatives jusqu'en 1983.

¹⁶⁵ De 1961 à 1983, le fonctionnement de l'ATS est resté inchangé. De 1983 à 1987, soit en trois réunions biennales, les règles de procédure ont été modifiées trois fois. Désormais les règles de procédure des réunions biennales prévoient un statut pour les Parties Consultatives, un statut pour les Parties Non Consultatives, un statut d'Observateur réservé au SCAR et à la Commission de conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique, et un statut d'experts des organisations internationales.

¹⁶⁶ Voir l'étude de l'OCDE réalisée sous la direction de Ian Smillie et de Henny Helmich, *Organisations non gouvernementales et gouvernements : une association pour le développement*, Centre de développement des organisations pour une coopération économique, Paris, OCDE, 1996 ; voir aussi pour les liens avec le gouvernement français : J. Mouton-Brady, «La contribution des organisations non gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales, à travers les instances gouvernementales et intergouvernementales» dans P-M. Dupuy et M. Bettati, *supra* note 21 à la p. 51, et également pour le Canada et la Grande Bretagne A. Van Roy, *supra* note 26.

Ces différences structurelles permettront de comprendre par la suite la facilité ou la difficulté d'accès aux salles de négociation et l'amplitude des ONG quant au contenu même de la participation à savoir ce qu'elles ont eu le droit de faire ou de ne pas faire.

b) Les différences d'intérêt.

Pour le bénéfice de la compréhension nous les avons classés en deux catégories : les intérêts économiques et les intérêts de sécurité.

i) Les intérêts économiques.

S'il existe un domaine où les intérêts économiques sont faibles, c'est bien celui de l'Antarctique. Quand bien même la conclusion de la Convention de Wellington sur le régime minier de l'Antarctique pourrait laisser penser le contraire, la rentabilité et la faisabilité des activités minières en Antarctique sont loin d'être assurées¹⁶⁷. Il est vrai que les scientifiques ont découvert d'importants gisements de minerais divers, de gaz et de pétrole, et que certaines expériences ont été menées pour exploiter les ressources en eau douce du continent¹⁶⁸, mais les bénéfices économiques à en tirer dans l'immédiat sont faibles. A l'image des prétentions territoriales, et du continent, les revendications économiques sont gelées. La question des ressources halieutiques a été posée par la FAO en 1974, et a été résolue par la signature de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique en 1980, à la suite des résultats de l'étude du *SCAR* sur la biologie, la biomasse et les ressources antarctiques. S'il est vrai que l'activité touristique augmente chaque année sur le continent, on se saurait toutefois sérieusement prétendre courir un risque touristique massif. L'attrait touristique de la terre gelée reste mineur, et les vacanciers du monde entier semblent toujours plus attirés par les eaux turquoises des mers tropicales. Certes pour l'avenir, ni la réapparition de l'intérêt du régime minier, ni le soudain enthousiasme pour le tourisme polaire ne sont à exclure, mais au jour de la négociation du Protocole de Madrid, les intérêts commerciaux, réels ou hypothétiques, ne constituaient pas un enjeu suffisant pour constituer un obstacle de taille à sa conclusion.

¹⁶⁷ Voir S. Charloux, « Mines, Le trésor rêvé » (1991) 77 *Calipsolog* aux pp. 20-21.

¹⁶⁸ Pour une revue des différents intérêts économiques voir C. Sanjay, *supra* note 44 aux pp. 118-149.

Ce qui est loin d'être le cas pour les autres conventions, où les intérêts économiques en plus d'être nombreux sont variés. Les industriels de l'armement¹⁶⁹, de la pêche, des transports, du commerce, des biotechnologies¹⁷⁰, de la pharmacie¹⁷¹, de l'exploitation pétrolière et minière, de l'exploitation forestière, des travaux publics sont tous concernés de près ou de loin par la réglementation de la biosécurité, de la diversité biologique, et des mines antipersonnel. Suppression d'un produit ; diminution des commandes ; augmentation des coûts de production liés à la recherche, au respect des normes environnementales, et à la multiplication des procédures administratives ; et restriction au libéralisme économique mondial sont autant de charges supplémentaires qui menacent les industries, tandis que la perspective de nouveaux marchés motivent la recherche et la constitution de nouvelles industries aux intérêts antagonistes aux précédentes. C'est ce qui explique que dans un même forum de négociation on trouve côte à côte des fabricants de mines et des médecins, des agriculteurs biologiques et des industriels de la biotechnologie, des forestiers et des biologistes, des agents de voyage, des pêcheurs, des raffineurs, des constructeurs, et des environnementalistes. Parallèlement aux intérêts privés existent des intérêts étatiques qui se mesurent en taux de croissance ou en capacité de développement. Bénéficiaires indirects de la croissance des marchés les Etats ont tout intérêt à favoriser le commerce mondial et la paix. Parce que l'interdiction des mines, l'utilisation des biotechnologies et l'exploitation de la diversité biologique touchent aux droits de propriété intellectuelle, au libre échange, et au développement économique et industriel, la part des intérêts économiques est un enjeu majeur dans les négociations.

ii) Les intérêts de sécurité internationale.

Participent à la sécurité internationale la satisfaction alimentaire des populations, l'utilisation durable des ressources naturelles, la santé humaine, la

¹⁶⁹ On estimait en 1993 le marché des mines à 200 millions de \$ US annuels sur un volume total de transaction portant sur les armes de 600 millions de \$ US annuels. A. Parlow, «Banning Land Mines », (1994) 16 Hum. Rts. Q. 715 à la p. 732. On estime le nombre des mines dans le monde entre 80 et 110 millions. Sachant que le déminage coûte aux alentours de 1.000 \$ US par mine, cela laisse songeur sur les potentialités du marché.

¹⁷⁰ La biotechnologie est l'industrie qui a le taux de croissance le plus rapide. Entre 1985 et 1990 le nombre de brevets déposé aux E-U. a augmenté de 15% par année. Le produit total des ventes pour 1991 était d'environ 4 milliards de \$ US, soit en augmentation de 30% depuis 1990. Les projections pour l'an 2000 font état de 50 milliards de \$ US par année. Voir K. Bosselmann, *supra* note 39 à la p.115.

sécurité territoriale, et le retour à la paix des pays en guerre. Les études sur l'utilisation des mines antipersonnel montrent bien les différentes implications environnementales, sociales et politiques des mines dans les PVD. 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. Sur le plan social l'augmentation des amputés déstabilise les structures familiales et les modèles sociaux accélérant ainsi la ségrégation sociale et la pauvreté. Les opérations du maintien de la paix sont rendues plus difficiles, et le rétablissement de la démocratie peut être menacée par une crise sociale et économique. Ces éléments contribuent à entretenir une situation géopolitique instable dans la région, ce qui est loin de favoriser le retour de relations de bon voisinage. Dans les pays développés, l'usage des mines antipersonnel (MAP) est essentiellement une question de sécurité territoriale : la Suède et la Finlande ont justifié leur utilisation par la nécessité de prévenir une invasion militaire de l'ancienne URSS. Dans le cas des OVM et de la diversité biologique, les intérêts résident dans l'avenir de l'humanité: nous devons produire de quoi alimenter et soigner sans polluer 11 milliards d'individus en l'an 2050¹⁷² sur des surfaces qui n'auront ni empiété sur la forêt ou sur les zones nécessaires à l'équilibre climatique et écosystémique de la planète, ni pollué la planète. A l'opposé il est possible que l'utilisation des OVM soit la source de problèmes environnementaux graves et irréversibles, et constitue une menace pour la santé humaine. Utilisés à des fins volontairement destructives les OVM pourraient éventuellement constituer une menace de type militaire. En Antarctique les Etats n'échappent pas davantage à cette préoccupation de sécurité internationale qui repose essentiellement sur l'étude et la mesure des impacts des activités humaines sur l'environnement.

Des intérêts économiques restreints en Antarctique aux bénéfices du développement économique, et plus globalement à l'avenir alimentaire de la planète il existe une véritable gamme d'intérêts sur laquelle les ONG jouent leur propre

¹⁷¹ 35% des médicaments vendus aux Etats-Unis sont des dérivés de plantes. *Ibid.* à la p. 116.

¹⁷² Voir C. James & A.F. Krattiger, «Global review of the field testing and commercialization of Transgenic Plants : 1986-1995 The first decade of Crop Biotechnology », (1996) I ISAAA Briefs 5.

partition. De ce fait la communauté non gouvernementale présentera des caractéristiques variées.

Ces oppositions d'intérêts expliquent la diversité des ONG présentes dans les négociations. Catégorisées et triées sur le volet, les ONG qui ont assisté aux négociations portant sur le Protocole de Madrid sont peu nombreuses. Elles correspondent en fait aux trois générations d'ONG qui ont fréquenté le système du Traité Antarctique: scientifiques, environnementalistes, et depuis peu les ONG du tourisme¹⁷³. Les négociations sur la biosécurité et sur les mines attirent quant à elles une gamme sensiblement plus large d'ONG: défenseurs du tiers monde, spécialistes du génie génétique, agriculteurs, environnementalistes, humanitaires, médecins, physiciens, défenseurs des droits de l'homme, et industriels. A l'opposé les négociations sur la diversité biologique ont attiré une diversité impressionnante d'associations. Le fait que la négociation de la CBD ait été intégrée à la Conférence sur l'Environnement et le Développement, très largement ouverte aux ONG sous l'influence de son président Canadien Maurice Strong, a certainement contribué à cette diversité.

A cette diversité correspond également une différence de méthode : alors que les ONG interviennent en ordre dispersé dans les deux conférences onusiennes (CBD et biosécurité), elles ont au contraire décidé et réussi à se monter en coalition pour les mines et le Protocole de Madrid. De cette façon elles ont donné aux Etats la possibilité de traiter avec un interlocuteur unique. Cette technique a le double avantage de présenter des arguments nettement définis, structurés, représentatifs de la communauté ONG, et de créer une dynamique d'ensemble cohérente¹⁷⁴. La différence des modes d'action s'explique en partie par la simplicité des intérêts en jeu (intérêts économiques ou étatiques contre intérêts environnementaux ou humanitaires), par l'appartenance des ONG à une même famille de pensée, et par la clarté de l'objectif recherché autour duquel converge les intérêts de la communauté non gouvernementale. A l'inverse dans le cas de la CBD, les ONG représentaient des intérêts extrêmement divers, avec pour chacune des objectifs très différents. Alors

¹⁷³ Voir R.A. Herr, *supra* note 89 aux pp. 96-105, voir aussi L. Kimball *supra* note 123 aux pp. 35-39.

¹⁷⁴ Nous ne souhaitons pas ici étudier les raisons qui fondent la réussite des ONG dans la création d'une coalition, mais il y aurait certainement des éléments intéressants à trouver dans la quantité des intérêts en jeu, leur diversité et leur sensibilité politique ou économique, la capacité de la coalition à former une structure qui puisse accueillir les différences de pensée de la communauté ONG, la qualité et le contenu du programme de travail, les qualités personnelles des responsables et le sérieux de leur engagement, et l'expérience des ONG impliquées.

que certains défendaient la conservation in situ, d'autres représentaient les droits des peuples, tandis que certaines organisations scientifiques vantaient les mérites des banques de gènes, ou que des organisations de développement réclamaient le partage des bénéfices au profit des fermiers du tiers monde. Une telle diversité et un tel surnombre d'ONG rendaient donc difficile la mise en place d'une coalition. En revanche dans le cadre de la biosécurité ce n'est pas la diversité des intérêts qui pose un problème mais plus simplement le manque d'expérience des ONG. Il faut le reconnaître, les ONG scientifiques présentes, sont pour la plus part de petites associations nationales avec une expérience relativement restreinte des relations avec le monde onusien. Quant aux ONG environnementalistes, mieux rodées à l'exercice, elles ne possèdent qu'une faible maîtrise du sujet. La différence de culture, et d'éthique contribuent sûrement à accentuer le fossé entre les ONG scientifiques et les ONG « militantes ».

Replacer les négociations dans leur contexte est un exercice utile car en dépit de l'importante contribution des ONG au droit international, on ne doit jamais perdre de vue que le succès d'une négociation doit aussi aux éléments extérieurs à l'action des ONG que sont la balance des intérêts, la capacité des organisations internationales à accueillir les ONG, et l'aptitude de la communauté interétatique à accepter la négociation. On ne saurait par conséquent dépeindre l'influence des ONG sur le droit international en noir et blanc, tant ces exemples montrent combien il est important de replacer les acteurs dans leur contexte.

Une fois le sujet justifié, les acteurs présentés, et le contexte expliqué, nous pouvons enfin passer au développement des parties plus juridiques et techniques. Pour influencer sur le contenu de la négociation, les ONG ont besoin d'être physiquement présentes sur les lieux des négociations. Quand bien même les auteurs prétendent, à juste raison, que le travail d'influence se joue davantage dans les administrations internes, la présence des représentants des ONG dans les forums internationaux nous apparaît tout aussi fondamentale dans la mesure où elle leur permet de concentrer sur un court laps de temps l'ensemble de leurs arguments, de les confronter directement à ceux des autres ONG, d'assister en personne à leur concrétisation et de réagir sur le vif : en somme la conférence internationale cristallisera leur influence.

Chapitre II - Accéder aux conférences.

Nous ne saurions étudier l'influence des ONG dans la rédaction des conventions internationales techniques et scientifiques, sans inévitablement traiter des moyens d'accès aux enceintes de négociation. Cette contention à la scène internationale ne signifie pas pour autant que nous mésestimions le rôle des ONG au niveau local et l'importance de leurs relations avec les instances nationales¹⁷⁵, mais dans la mesure où notre étude se concentre davantage sur la dimension de la négociation au niveau international nous avons préféré nous en tenir à cette perspective.

En tout état de cause l'accès à un lieu de négociation ne signifierait pas grand chose si cela ne constituait pour les ONG que le simple fait de recevoir un badge d'accès à l'entrée de la conférence et d'assister par vidéo conférence aux quelques discussions retransmises¹⁷⁶. Accéder aux lieux des conférences c'est entrer dans les salles, s'y asseoir, participer aux débats, s'entretenir avec les délégués, obtenir et diffuser de l'information. Ce sont donc les deux dimensions que nous développerons dans ce second chapitre, l'accès (A) et le contenu de la participation (B).

A - L'accès aux lieux de négociation.

Il existe en fait deux moyens d'accéder aux lieux de négociation. Le premier est un accès direct qui passe par une procédure formelle d'accréditation, encadrée et juridiquement définie (1) et le second, est indirect, il passe par des intermédiaires qui ont de droit ou de fait accès aux conférences (2).

¹⁷⁵ Certains auteurs pensaient, il y a quelques années, que la participation des ONG aux conférences internationales était relativement peu productive, et que les ONG allaient en revanche davantage concentrer leur action sur la scène nationale. Toutefois les développements récents montrent que l'accès aux enceintes internationales reste tout de même un enjeu majeur et que les ONG loin de s'en désintéresser y accèdent en nombre important. Selon l'étude Benchmark 68% des ONG répondantes estiment important d'être présentes à la conférence pour y rencontrer son gouvernement. Voir R. Krut, *supra* note 23 à la p.10.

¹⁷⁶ A titre d'exemple les ONG ont été furieuses de devoir assister au 4^e comité préparatoire de la Conférence de Rio depuis une galerie située au-dessus du parterre de la Conférence, ce qui les privait de tout contact avec les délégués gouvernementaux. Voir A. Doherty, «The role of nongovernmental organizations in UNCED» dans B. I. Spector, G. Sjøsted, et I. W. Zartman, *Negotiating International Regimes: Lessons Learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Publication of the Processes of International Negotiation Project, International Institute of Applied Analysis, Laxenburg, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 199, à la p.206.

1) L'accès direct sur accréditation ou sur invitation¹⁷⁷.

L'emploi de ces deux termes ne doit pas surprendre car ils correspondent chacun à une réalité différente. L'accréditation¹⁷⁸ appartient à la terminologie onusienne et désigne la procédure d'admission aux conférences des Nations Unies. En revanche le terme d'invitation que nous avons spécifiquement choisi, se rattache au système Antarctique et au statut particulier qu'y ont les ONG : celui d'experts invités¹⁷⁹.

En matière d'accès direct des ONG aux conférences on distingue deux tendances assez nettement identifiables : la première est un élargissement des ONG admises, ou dans le cas de l'Antarctique une ouverture du système aux ONG (a), et la seconde est une limitation de cette tendance puisque l'accès s'opère sous contrôle des Etats (b).

a) *Un élargissement de l'accès.*

Cet élargissement s'inscrit à la fois dans un mouvement général et dans un contexte historique, tout en obéissant à des critères de sélection.

i) Un mouvement général

Le phénomène est flagrant. Depuis le Sommet de Rio les ONG ont été toujours plus nombreuses à accéder aux conférences internationales des Nations Unies. Des années 70-75 aux années 92-98 le nombre des ONG accréditées est passé de la centaine au millier. La célèbre Conférence de Stockholm sur l'environnement et le développement de 1972 a accueilli 400 ONG, alors que la suivante, 20 ans plus tard en a accrédité 1420, soit 3,5 fois plus¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Vu l'absence de sources primaires de documentations sur les règles d'accréditation des ONG aux conférences d'Ottawa nous ne pourrions inclure ces données.

¹⁷⁸ Le terme d'accréditation se retrouve dans l'article 41 du statut consultatif de l'ECOSOC. Voir Doc. off. ECOSOC NU, 25 juillet 1996, 49^e séance plén., Doc. NU réso. 1996/31.

¹⁷⁹ Article 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, 181, à la p.183.

¹⁸⁰ Depuis le Sommet de Rio le nombre des ONG qui accèdent aux enceintes de négociation augmente sans cesse : 841 à la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme en 1993, 2300 à Copenhague lors de la Conférence mondiale sur le développement social en 1995, et 2100 à Beijing en 1995 lors de la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. Voir G. Breton-Le Goff, *supra* note 23.

Cette croissance numérique s'explique par plusieurs raisons. Les organisations internationales et les Etats ont pleinement réalisé l'opportunité que représente la participation des ONG en terme de transparence, de démocratie et d'efficacité pour la mise en œuvre de leurs décisions. Cela s'est traduit par un changement de mentalité au sein de la bureaucratie internationale, et particulièrement à l'ONU par un assouplissement des règles de participation des ONG. Contrairement à ce qui se pratiquait antérieurement à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de 1992, les ONG sont désormais admises non plus sur l'unique condition de leur statut d'observateur à l'ECOSOC, mais elles le sont également sur des critères de compétence, de qualité de participation ou de proximité¹⁸¹. Cela signifie que le monopole de l'accès aux conférences des NU n'appartient plus aux seules ONG admises au statut consultatif de l'ECOSOC, mais qu'il est étendu à d'autres ONG. La seconde explication réside dans l'attribution du statut consultatif à quelques 800 nouvelles ONG en 1997, ce qui a peut-être contribué à désacraliser le statut et à abattre la barrière qui existait entre les ONG de l'ECOSOC et les autres¹⁸². Enfin les ONG ont depuis Rio affiné leurs modèles de participation dans les différents forums internationaux, acquis l'expérience de la diplomatie internationale et pris pour habitude de considérer leur participation comme un fait normal et non plus comme un privilège. Aussi sont-elles plus audacieuses, plus affirmées et mieux rodées qu'autrefois.

Dans les négociations plus récentes, et plus modestes, on observe une tendance similaire. Dans cette matière c'est sans doute l'ouverture du système Antarctique au ONG qui est l'exemple le plus marquant. Longtemps refermé sur lui-

¹⁸¹ Il en a été ainsi de la Conférence sur les droits de l'homme de 1993 bien que les affrontements aient été nombreux entre les Etats supporteurs des ONG et les Etats réfractaires à leur participation, de la conférence mondiale pour la réduction des catastrophes naturelles de 1994, la Conférence mondiale sur les femmes de 1995, le Sommet mondial sur le développement social de 1995 et la Conférence habitat II en 1996. Voir G. Breton-Le Goff, *supra* note 23 aux pp. 26-30, et voir aussi 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, 1^{re} sess., Doc. off. NU E/AC.70/1994/5.

¹⁸² Ceci a été fait sur proposition du Secrétaire général des Nations Unies, qui a exceptionnellement demandé au Conseil Economique et Social d'attribuer le statut consultatif de la résolution E/1296 (XLIV) aux ONG accréditées à la Conférence de Rio, ce qui a eu pour résultat de porter le nombre d'ONG bénéficiaires du statut consultatif à 1213 en 1997 sans qu'elles aient eu à satisfaire les critères imposés par la résolution E/1296. Or les ONG accréditées à Rio l'ont été sur une base extrêmement flexible et favorable. Ce qui bien entendu n'a pas manqué d'être critiqué à la fois par la communauté

même, excluant de ses réunions certains Etats Parties au Traité (les Parties Non Consultatives), le système Antarctique a, sur une période de temps relativement courte, accueilli une, puis trois, puis cinq ONG, d'abord scientifiques puis commerciales. Si la négociation sur le processus d'Ottawa a accueilli un nombre raisonnable d'ONG (une dizaine) c'est tout simplement parce qu'une des ONG représentait à elle seule quelques 1000 ONG. En revanche le nombre des ONG présentes aux négociations de la Convention sur la Diversité Biologique (CBD) et ses différents organes subsidiaires est nettement plus impressionnant. De la première réunion qui suivie la signature de la CBD (assurée par intérim par le comité intergouvernemental de négociation) à la troisième Conférence des Parties (COP) le nombre des ONG est passé de 80 à 230. La même tendance est observée pour l'organe subsidiaire de conseil scientifique, technique et technologique (SBSTTA), avec cependant un niveau de participation inférieur à celui de la COP. Etrangement, alors que groupe de travail sur la biosécurité (BSWG) travaille à l'élaboration d'un texte contraignant sur le transit de ces produits de haute précision manufacturière que sont les organismes vivants génétiquement modifiés, le nombre des ONG présentes y demeure inférieur à celui du SBSTTA, et se caractérise par une forte présence du monde des affaires¹⁸³. Il faut sans doute chercher l'explication de ces disparités dans la nature des conférences et dans les objectifs des ONG.

Dans ces enceintes largement ouvertes que sont les conférences onusiennes, les ONG sont confrontées à un double problème qui justifie sans doute ces disparités. Paradoxalement, l'élargissement des critères d'accréditation ne facilite pas leur politique de «lobbying». Admises à de trop nombreuses conférences et dotées de budgets restreints (surtout pour les ONG du Sud et de l'Est) elles sont confrontées à la difficile tâche de choisir avec soin le forum de négociation auquel elles souhaitent participer. Ce choix politique interne sera guidé par différents facteurs tels que : les buts propres à chaque organisation, la spécificité du sujet abordé (un sujet scientifique et technique par opposition à une matière plus générale comme la diversité biologique et le développement), le caractère concret du travail entrepris par l'organe de la convention (si le forum a pour vocation de collecter puis d'analyser des informations par opposition à un organe à vocation décisionnelle et politique plus

ONG et par les différents auteurs. Voir Doc. off. ECOSOC NU E/CN.17/1994/Inf.1, et voir également A. E. Rice & C. Ritchie, *supra* note 26 à la p. 6.

¹⁸³ Pour un résumé de la participation aux différentes négociations, voir le tableau à l'annexe 3.

générale comme la COP), sa perméabilité à l'action associative (la variété des modes d'intervention pour les ONG), le degré d'information des participants (la nécessité de mener auprès des délégués gouvernementaux une action de formation), l'enjeu du forum (économique, environnemental ou social) et son retentissement médiatique¹⁸⁴.

On comprendra donc mieux que la Conférence des Parties de la CBD par la multiplicité des sujets qu'elle aborde, par son rôle décisionnel dans l'orientation future de la protection et de l'utilisation de la diversité biologique, et par son importante couverture médiatique attire des ONG aussi nombreuses que variées. Bien que son organe scientifique de conseil, le SBSTTA ait été accusé d'être trop diplomatique¹⁸⁵, son rôle de conseil, son caractère scientifique multidisciplinaire, ainsi que la multitude des canaux d'accès qu'il réserve aux ONG offrent un tremplin idéal, quoique indirect à la promotion des idées et des valeurs des ONG généralistes et scientifiques. Mais ce qui attire les uns fait fuir les autres : les ONG du monde des affaires ont massivement déserté le SBSTTA pour se concentrer sur une négociation aux enjeux plus immédiats et menaçants. Entre le second et le troisième SBSTTA, le pourcentage des ONG d'affaires a chuté de 18%, tandis qu'il augmentait régulièrement dans les réunions sur la biosécurité (BSWG) pour atteindre 47% lors du BSWG-5. Alors que le BSWG apparaît, pour les ONG généralistes, comme un forum de négociation supplémentaire où le jeu de la diplomatie étatique prévaut sur les considérations scientifiques et techniques qui ne sont en fait que le terrain sur lequel les oppositions et les consensus se construisent, il attire par contre massivement le monde des affaires par ses enjeux économiques et commerciaux : entre le BSWG-2 et le BSWG-5 le pourcentage des ONG d'affaires présentes est passé de 13% à 47%.

On observe donc qu'au-delà de ce mouvement généralisé vers une augmentation de la participation, il existe des déclinaisons et des variations en fonction des types d'ONG, et en fonction des caractéristiques des forums. Il ressort ainsi que dans des systèmes ouverts comme celui de la CBD, les règles d'accès aux

¹⁸⁴ Pour une mise en perspective de ces données voir le tableau à l'annexe 4.

¹⁸⁵ Ce que certains ont largement déploré à l'issue de la 2nde réunion du SBSTTA. Il y a un décalage entre le mandat et la pratique du SBSTTA : les débats conservent un caractère trop intergouvernemental et les délégués qui y assistent sont les mêmes que ceux qui assistent à la COP, et ils viennent avec leurs priorités nationales. C'est ce qui a fait dire au président de séance, le norvégien Johan SCHEI que le SBSTTA n'est ni une mini COP, ni un comité de rédaction. Voir le rapport de la seconde session de l'organe subsidiaire chargé de l'avis scientifique, technique et technologique relevant de la Convention Onusienne sur la diversité biologique, IISD (1996) 9:54 Earth Negotiations Bulletin à la p.11.

conférences sont nécessaires, mais finalement non décisives pour les ONG quant au choix du forum. Cela signifie en fait que les ONG sont devenues détentrices d'un droit d'accès, et qu'une fois celui-ci attribué, elles restent libres de son utilisation. La croissance de la communauté ONG dans les enceintes de négociation internationale n'est cependant pas un phénomène instantané, elle s'inscrit dans un processus historique dont il convient d'évoquer les traits les plus saillants. Cette perspective nous montre que les règles actuelles de participation des ONG dans les conférences internationales puisent leurs racines dans les précédents.

ii) Un mouvement historique

La consécration d'un droit de participation dans la Convention sur la Diversité Biologique (CBD) et l'ouverture du système Antarctique (ATS) aux ONG sont le résultat de circonstances particulières, de précédents, et d'initiatives individuelles.

Si les débuts de la négociation sur la CBD ont réuni peu d'ONG, il n'en a pas été de même à partir de son intégration dans le processus plus global du Sommet de la Terre, et surtout après la signature du texte de la Convention et de l'Agenda 21¹⁸⁶. La négociation de la CBD a démarré au PNUE, en 1987 lors du 14^{ème} conseil dirigeant chargé de se pencher sur le rapport Brundtland. A Nairobi le rapport de la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement, *Notre avenir à tous*, soulevait une vive effervescence au sein des délégations qui réagissaient très mal au fait que le rapport ait été rédigé après consultation des ONG et des scientifiques¹⁸⁷. Aussi au sein du PNUE les organisations non gouvernementales n'avaient semble-t-il pas bonne presse. De plus l'insistance de certains Etats nordiques à travailler sur un projet de convention sur la diversité biologique rédigé par l'*IUCN* contribua à déclencher la fureur de certaines délégations nationales qui y

¹⁸⁶ Seules 2 ONG étaient présentes (dont l'*IUCN*) lors de la 1^{ère} et 2^{ème} session préparatoire du comité d'experts et 3 à la 3^{ème} ; 2 assistaient à la 1^{ère} session du groupe juridique de travail, 7 à la 2^{ème}, 11 à la 4^{ème} et 7 ONG à la 5^{ème}. En revanche aux precom de la CNUED 11 ONG assistaient à la réunion organisationnelle, 42 à la seconde, 163 à la troisième, et plus de 300 à la quatrième et dernière.

¹⁸⁷ «No government had time to study the Brundtland Report in any depth, but the fact emerged from word wide consultations involving non-governmental community and noted individuals came as something of a shock to a number of delegation». Voir F. McConnel, *supra* note 40 à la p.4.

voyaient une outrageuse atteinte au dogme de la volonté des Nations et une usurpation de leurs prérogatives gouvernementales¹⁸⁸.

En revanche au sein de la Conférence pour l'Environnement et le Développement régnait un climat plus serein et partiellement favorable aux ONG. Le premier prepcom amena à Gigiri des diplomates différents, car si certains étaient rompus aux subtilités du langage onusien et méfiants vis à vis des ONG, d'autres étaient des habitués des négociations environnementales (Protocole de Montréal, et Convention de Bâle) auxquelles participaient activement les universitaires, les environmentalistes et les industriels¹⁸⁹. La résolution 44/228 de l'Assemblée générale des NU qui lançait la Conférence, s'inscrivait alors dans la lignée des textes précédents en prévoyant que seules les ONG de l'ECOSOC seraient tolérées à la Conférence¹⁹⁰. Puis le Royaume-Uni fit circuler lors de cette même session un papier informel sur l'importance de la participation des ONG qui obtint l'aval de la Communauté Européenne et se traduisit ensuite par une proposition du Secrétariat de la Conférence¹⁹¹. Cette proposition fut largement discutée et occupa toute une semaine de négociation. Alors que les uns louait les ONG et recommandaient leur participation, d'autres s'y opposaient fermement¹⁹². En définitive dans un souci de démocratisation, de transparence et d'équilibre entre ONG du Nord et ONG du Sud, entre ONG environnementales et ONG de développement, entre scientifiques et politiques, le second prepcom décida d'accréditer en plus des traditionnelles ONG de l'ECOSOC d'autres ONG. Il le fit en suivant d'assez près les critères posés par la

¹⁸⁸ «This is not a negotiating session», «we represent governments, we can not work on a document from an NGO, however eminent», «we have studied it but it has no status» sont des arguments qui ont été invoqués lors de la 1^{re} réunion du groupe ad hoc d'experts légaux et techniques en novembre 1990. *Ibid.* aux pp. 26 et 27.

¹⁸⁹ Cette croyance devait sans doute être renforcée par l'exemple de la négociation sur le changement climatique où la participation des ONG était considérable en nombre et en qualité. Voir S. Boehmer-Christiansen, *supra* note 26 à la p.181. Voir également G. Breton-LeGoff, *supra* note 23 à la note de bas de page 72. Durant la négociation de la Convention sur le changement climatique 72 ONG étaient présentes à la 1^{re} réunion, 38 à la seconde, 34 à la troisième, 45 à la quatrième et 54 à la cinquième.

¹⁹⁰ Voir la résolution 44/288 de l'AG des NU, *supra* note 156.

¹⁹¹ La proposition était la suivante: « It was agreed that [formally accredited] [technically competent] NGOs [should] [should not] be entitled to [participate in] [attend] [be admitted as observers in] future [meetings] [plenary session] [working groups] of UNCED prepcoms.» Voir McConnell, *supra* note 40 à la p.17.

¹⁹² Le Brésil louait les ONG pour leur créativité et leur imagination, et l'ambassadeur canadien insistait sur l'importance de considérer la représentativité des ONG comme organisations de citoyens, tandis que d'autres Etats comme la Mauritanie et la Tunisie restaient davantage sur leurs gardes, pour finalement tenter vainement de limiter leur participation aux seules coalitions. Voir A. Doherty, *supra* note 176 à la p. 204.

résolution E/1296¹⁹³. Ainsi les ONG compétentes en matière d'environnement et de développement, et capables de démontrer la pertinence de leur apport dans certains domaines spécifiques de la conférence pouvaient-elles soumettre leur candidature au Secrétariat de la Conférence¹⁹⁴. Cette ouverture favorable aux ONG se retrouva par la suite dans la section III de l'Agenda 21 consacré au renforcement du rôle des groupes majeurs. Enfin la reconnaissance vint avec la rédaction de l'article 23§5 de la CBD qui consacre formellement et donc conventionnellement, avec la force juridique du traité, la participation comme observateurs des ONG aux organes décisionnels de la Convention¹⁹⁵.

Dans le système du Traité Antarctique la participation des ONG aux réunions des Parties Consultatives au Traité a franchi une série d'étapes intermédiaires, toutes entérinées par la modification des règles de procédures¹⁹⁶. Alors que la question de la participation des Organisations Internationales ayant un intérêt scientifique ou technique en Antarctique était abordée dès 1981 lors de la XI^e réunion des Parties Consultatives, elle fut frileusement repoussée par les Etats. Mais comme il apparaissait clairement que le système ne pouvait plus continuer à fonctionner

¹⁹³ Décision 1/1 du prepcom, 1^{ère} session du 6 mai au 31 août 1990 à Nairobi, Doc. off. AG NU, 46^e sess., Doc. NU A/45/46 supp.46 à la p. 22 point 3.

¹⁹⁴ D'autres exigences accompagnaient la candidature des ONG, notamment il est demandé des informations relatives aux buts de l'ONG, à ses programmes et à ses activités, les pays dans lesquels elles agissent, leurs états financiers annuels avec la liste des organes et des dirigeants responsables, le nombre de membres et leur répartition géographique. Décision de la 2^{nde} session du prepcom tenue à Genève du 18 mars au 5 avril 1991, Doc. off. AG NU, 46^{ème} sess., Doc. NU A/46/48 sup.48 à la p. 21.

¹⁹⁵ L'article 23§5 de la CBD : « L'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, de même que tout Etat qui n'est partie à la présente Convention, peuvent se faire représenter aux réunions de la Conférence des Parties en qualité d'observateurs. *Tout organe ou organisme, gouvernemental ou non gouvernemental, qualifié dans les domaines se rapportant à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique qui a informé le Secrétariat de son désir de se faire représenter à une réunion de la Conférence des Parties en qualité d'observateur peut être admis à y prendre part à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes n'y fassent objection.* L'admission et la participation des observateurs sont subordonnées au respect du règlement intérieur adopté par la Conférence des Parties. » [nos italiques]. Voir la Convention sur la Diversité Biologique, *supra* note 32.

¹⁹⁶ Il y eut en tout et pour tout 3 modifications des règles de procédure : la première en 1983 pour inviter les Parties Non Consultatives aux réunions biennales des Parties Consultatives, une seconde en 1987 pour attribuer au SCAR et à la Commission pour la Conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique le statut d'observateur, et qui permet également d'inviter les experts des OI ayant un intérêt scientifique et technique en Antarctique, et enfin une troisième et dernière modification relative aux experts invités des OI en 1991. De ce fait il existe dans l'ordre décroissant 4 statuts différents dans l'ATS : les Parties Consultatives, les Parties Non Consultatives, les observateurs, et les experts invités. Voir *Handbook of the Antarctic Treaty System*, *supra* note 179 aux pp. 271-284. Nous avons choisi de développer la participation des ONG dans cette enceinte particulière qu'est la réunion des Parties Consultative, mais nous devons signaler que dans le même temps les ONG accédaient à la commission sur la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique.

secrètement, les Parties Consultatives ont procédé par touches en invitant successivement à leurs réunions : les Parties Non Consultatives en 1983, les organes, statutaires ou non de l'ATS (le SCAR et la Commission pour la Conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique) en 1985, pour en 1987 lors de la XIV^e réunion des Parties Consultatives décider enfin d'inviter des agences spécialisées de l'ONU et les ONG ayant un intérêt scientifique et technique en Antarctique¹⁹⁷ parmi lesquelles figuraient l'IUCN et l'ICSU. Nous devons saluer la rapidité cette ouverture, qui en six années a modifié des habitudes de fonctionnement vieilles de vingt ans¹⁹⁸.

Comme dans la Conférence pour l'Environnement et le Développement, c'est au Royaume-Uni que les ONG doivent leur entrée dans le système. Dès 1983 il distribua un papier de discussion sur ce sujet qui réinterprétait les dispositions de l'article III (2) du Traité sur l'Antarctique¹⁹⁹. Les simples encouragements à nouer des relations de coopération et de travail avec les agences spécialisées des NU et les Organisations Internationales ayant un intérêt scientifique et technique devenait dans leur version britannique et diplomatique : « It is timely to consider whether it might not now be appropriate to give further effect to article III (2) of the Treaty by inviting appropriate organizations to be represented as observers where there is an item on the agenda related to scientific or technical interests »²⁰⁰. La Grande Bretagne se fonde dans ce document sur des précédents au sein de l'ATS, telle que la mise en place sur une base ad hoc de relations de travail avec la FAO et l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM), et l'invitation exceptionnelle des représentants du SCAR et de l'OMM lors de la seconde réunion des Parties Consultatives. Ce papier de discussion

¹⁹⁷ Ces organisations sont l'Organisation Mondiale de la Météorologie (ou WMO), le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (ou UNEP), l'Organisation Maritime Internationale (IMO), l'Union Internationale des Télécommunication (ITU), la Commission Océanographique Internationale (IOC), l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (OACI).

¹⁹⁸ Surtout lorsque l'on compare ces faits avec le système onusien, dans lequel les règles de l'ECOSOC ont pesé de tout leur poids pendant près de 30 ans, de 1951 à la fin des années 1970, période à laquelle les règles de participation ont commencé à s'assouplir. Voir le Rapport du Secrétaire général, *supra* note 178. Et entre le moment où l'ASOC a commencé à agir pour assister aux réunions des Parties Consultatives en 1978 et le moment de leur accession, il ne s'est écoulé que 11 ans. ASOC, *La Campagne Antarctique pour une réserve mondiale*, <http://www.asoc.org/> (date d'accès : juin 1998).

¹⁹⁹ L'article III (2) du Traité énonce : « Dans l'application de ces dispositions [relatives à la coopération internationale en matière de recherche scientifique], la coopération dans les relations de travail avec les Institutions Spécialisées des Nations Unies et les autres organisations internationales pour lesquelles l'Antarctique offre un intérêt scientifique ou technique, sera encouragée par tous les moyens. » Voir le Traité sur l'Antarctique, *supra* note 45.

devait aboutir après obtention d'une reconnaissance de principe sur la nécessité d'inviter des Organisations Internationales, à la rédaction par la délégation anglaise d'un projet de recommandation visant à les nommer observateurs aux réunions des Parties Consultatives²⁰¹. Au cours de la XIII^e réunion, les partisans des ONG présentèrent leur participation comme compatible avec le but commun des parties contractantes dans le développement et le renforcement des opérations Antarctiques, et comme utile à l'amélioration de la qualité du travail dans les différents domaines. Sous ce langage diplomatique qui allie savoir et intérêts étatiques, nous ne pouvons nous empêcher d'y lire la transcription d'une inquiétude évidente pour la survie du système pris en tenaille entre des rivalités internes et les reproches des Etats exclus²⁰². A cette époque, l'ATS subissait des pressions internationales importantes dont certaines trouvaient leur origine dans l'ère de la post-décolonisation et dans la dialectique du Nouvel Ordre Economique International sur le partage équitable des ressources. Lors de la négociation de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer l'attention fut attirée sur l'exclusivité du système, et sur la menace qu'il constituait pour la notion de patrimoine commun de l'humanité²⁰³. Puis, sur l'initiative de quelques pays du G77 l'affaire fût portée devant l'Assemblée générale des NU. L'ATS était également sous les feux de la rampe des ONG qui depuis 1978 militaient pour la transparence du système et la protection du continent. De plus l'aboutissement des négociations de la Convention de Wellington renforça les inquiétudes des scientifiques et déclencha la fureur du monde associatif, qui plus que jamais en appela à l'opinion publique.

²⁰⁰ British Discussion Paper on Observers from International Organizations, XII^e réunion des Parties Consultatives, document ANT/XII/11 du 14 Septembre 1983, dans W.M. Bush, *Antarctica and International Law*, New York, Océana Publications, Dobbs Ferry, 1996, Booklet AT 1 à la p. 26.

²⁰¹ British Draft Recommendation On The Appointment Of Appropriate International Organizations As Observers At Consultative Meetings, XII^e réunion des Parties Consultatives, document ANT/XII/21 du 22 Septembre 1983, dans Bush, *Ibid.* à la p. 41. Cette proposition posait des critères de sélection pour les observateurs qui sont assez proches de ceux qui ont au final été adoptés pour le statut d'experts invités.

²⁰² Ces rivalités opposèrent revendiquants et non revendiquants dans leur tentative d'affirmation future de leur souveraineté au travers de la question des ressources, pays riches et pays pauvres sur les questions du partage des bénéfices et du transfert de technologie dans l'exploitation des ressources marines, et enfin Parties Consultatives et Parties Non Consultatives sur la question de leur inégalité statutaire. Voir S.N.K. Blay, R.W. Piotrowicz, B.M. Tsamenyi, *supra* note 44 aux pp. 5-13, et C. Sanjay, *supra* note 44 aux pp. 141-142.

²⁰³ En 1983, sur l'initiative de la Malaisie, et de Antigua et Barbade, appuyés par l'Algérie, le Pakistan et Singapour, l'Antarctique fut portée à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des NU. Ce qui donna lieu en 1984 à un rapport du Secrétaire général des NU sur l'Antarctique qui reproduisait les vues exprimées par les différents Etats, accompagné de documents fournis par les Parties Consultatives afin de permettre aux Etats de prendre position sur cette question. *Ibid.*

Enfin nous ne pouvons dénier le rôle de précédent que le SCAR, «reconnu pour son unique assemblage de connaissance et d'expertise»²⁰⁴ a joué dans l'ouverture du système bien que celui-ci soit controversé²⁰⁵. Nous devons souligner que la méfiance des Etats qui voyaient dans les ONG un groupe de veto, s'est muée en un sentiment positif qui a consisté à leur reconnaître un rôle constructif. Cette transformation doit sans nul doute beaucoup à la réputation de neutralité et d'expertise que le SCAR s'est forgée²⁰⁶. Cette reconnaissance par les Etats a joué en faveur des autres ONG : «The legitimacy of the IUCN as an NGO with a strong experience science base has stood it in good stead in its dealings with the ATS despite its promotional stance on Antarctic issues»²⁰⁷. Malgré cela le nombre des ONG admises aux ACTM reste faible. Cela s'explique par le contenu des règles de sélection que nous développerons dans la partie suivante.

iii) Les critères de sélection en vigueur.

La différence de philosophie entre les forums se matérialise dans cette partie car c'est sur la base des critères de sélection déterminés par les Etats que les ONG pourront ou non accéder à la conférence.

S'il est des forums dans lesquels l'accès est particulièrement ouvert ce sont bien ceux de la CBD et de ses organes subsidiaires. Alors que l'accès des ONG aux Conférences des Parties (COP) est consacré par la très large formulation de l'article 23§5 de la Convention, l'article 7 des règles de procédure de la COP reprend pratiquement mot pour mot les dispositions de la Convention, sans les compléter ni les restreindre de quelque manière que ce soit²⁰⁸, et sans pour cela avoir suscité les

²⁰⁴ L'expression est tirée du projet de recommandation sur l'assistance du SCAR par les Parties Consultatives soumise par l'Australie, ANT/XII/28 du 26 Septembre 1983, W.M. Bush, *supra* note 200 AT I à la p. 43.

²⁰⁵ Nous ne savons pas exactement quel crédit attribuer à l'accusation qui consiste à envisager le rôle du SCAR comme un frein à l'accession des ONG aux réunions des Parties Consultatives. «It is SCAR's unique position vis-à-vis the ATS that has facilitated the limited amount of access afforded NGOs in the Antarctic context to date», L. Kimball, *supra* note 123 à la p. 43. Mais une fois les ONG en place, un auteur est d'avis que le rôle du SCAR en a été diminué, et parle à ce propos de rivalités entre ONG. Voir R. Herr & B. W. Davis, *supra* note 80 à la p. 12.

²⁰⁶ *Ibid.* à la p. 10.

²⁰⁷ Voir R. Herr, *supra* note 89 à la p. 100.

²⁰⁸ Voir l'article 23§5 de la CBD, *supra* note 195. L'art. 7§1 des règles de procédure de la COP prévoit : «The Secretariat shall notify *any body or agency, whether governmental or non-governmental, qualified in fields relating to the conservation and sustainable use of biological diversity, which has informed the Secretariat of its wish to be represented*, of meetings of the Conference of the Parties so that they may be represented as observers unless at least one third of the

habituelles discussions qui caractérisent cette question. Que retenons-nous des dispositions ? En tout premier lieu c'est l'absence de forme particulière : tout organe ou toute agence²⁰⁹, qu'il soit gouvernemental ou non, est admissible. Dans un second temps nous remarquons l'abandon de la définition traditionnelle des ONG dans la mesure où il n'est fait référence ni à un caractère quelconque d'internationalité, ni à l'absence de lucre, ni plus encore à la notion d'Organisation Non Gouvernementale. Cela signifie en fait que toute entité juridique, personne morale ou privée, est en droit d'accéder aux lieux de négociation, qu'elle soit une association, gouvernementale ou non, internationale ou non, qu'elle soit une association de sociétés (*Fis/Assinsef*) ou une entreprise commerciale (Mosanto, Nestlé), quelle soit une université ou un institut de recherche académique (Université McGill), ou bien encore qu'elle soit une station de radio ou une agence de presse (Canadian Broadcasting Corporation). C'est dire que cette formulation est plus que large, et dépasse considérablement les frontières de la définition traditionnelle des ONG. Aussi pour restreindre le champ de cette accessibilité les rédacteurs ont-ils imposé un critère de qualification dans le domaine de la CBD, c'est-à-dire que les ONG doivent être qualifiées dans les domaines relatifs à la Convention. Or comme le champ d'application de la Convention est large, la condition n'est somme toute pas appliquée très restrictivement. Enfin il appartient aux ONG de poser leur candidature.

Parce que le SBSTTA²¹⁰ et le groupe de travail sur le biosécurité (BSWG)²¹¹ sont des organes subsidiaires de la CBD, les règles de procédure de la COP leur sont applicables *mutatis mutandis* en vertu des dispositions de son article 26§5 relatif aux organes subsidiaires. Alors que le principe de l'application de ces règles ne fut pas discuté par les membres du BSWG, il en est allé autrement dans le cadre du SBSTTA. Une discussion opposa pendant quelque temps le Secrétariat, les Etats et les ONG. C'est en fait la suggestion du Secrétariat par intérim lors de la première

Parties present at the meeting object » [nos italiques]. Voir Doc. off. UNEP, CBD, Rules of Procedure For Meetings of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, Doc. NU UNEP/CBD/COP/1/17 Annexe III.

²⁰⁹ La référence à ces deux mots ne doit pas confondre le lecteur : il ne s'agit pas des organes ou des agences spécialisées des Nations Unies puisque leur participation est prévue dans le cadre d'un autre article : l'art 6 des règles de procédure de la COP.

²¹⁰ Le SBSTTA est un organe subsidiaire créé par l'article 25 de la CBD. Voir la Convention sur la Diversité Biologique, *supra* note 32.

²¹¹ Le BSWG est un groupe de travail créé par la COP qualifié d'organe subsidiaire. L'art. 26§1 des règles de procédure de la COP range les groupes de travail créés par la COP dans les organes subsidiaires. Par conséquent les dispositions relatives aux règles de procédure des organes subsidiaires lui sont applicables. Voir Doc off. UNEP, CBD, « Rules of Procedure For Meetings of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity », *supra* note 208.

COP qui provoqua le débat. Délaissant les recommandations du Comité Intergouvernemental de Négociation sur l'application des règles de la COP au SBSTTA, il proposa d'inclure des provisions dans les règles de procédure propres à satisfaire les besoins particuliers de l'organe, ce qui revenait en fait à les restreindre²¹². Aussi les représentants de *Biodiversity Action Network* et de *Greenpeace International* firent part à la fin de la plénière de clôture de leur inquiétude quant à l'accès des ONG²¹³. Finalement la COP décida de renvoyer l'examen des règles de procédure à la seconde réunion du SBSTTA. Invités à s'exprimer, les Etats se prononçaient pour l'établissement d'une liste d'ONG intéressées ou expertes. Cette proposition aurait contribué tout naturellement à restreindre l'accès au SBSTTA car l'inscription sur la liste constituait une étape supplémentaire à la simple notification de participation, et instituait un critère d'excellence qui n'existe pas dans la CBD²¹⁴. Invitées à soumettre leurs vues, *Biodiversity Action Network*, *Greenpeace* et *WWF* s'y sont opposées, en plaçant pour la pleine participation des ONG aux réunions du SBSTTA dans la continuité du processus de Rio. De façon intéressante parce qu'innovatrice, elles insistaient toutes les trois sur la dimension multidisciplinaire du SBSTTA²¹⁵, d'ailleurs évoqué par l'article 25 de la CBD, et utilisaient cet argument de texte pour inviter les délégués nationaux à élargir la participation aux experts des sciences sociales, aux économistes, aux juristes, et aux ONG indigènes. La proposition du Secrétaire procédait d'une vision très traditionaliste du rôle des ONG. Il voyait dans le comité ONG de l'ECOSOC un modèle de participation et d'accréditation, qu'il souhaitait transposer au SBSTTA²¹⁶. En définitive les propositions du Secrétariat ne furent pas suivies, et la recommandation I/1 qui prévoit l'application *mutatis mutandis* des

²¹² La proposition était la suivante : «The rules of procedure of the Conference of the Parties, which includes provisions for subsidiary body, might be adapted to suit the specific needs of SBSTTA ». Voir Doc. off. CBD, 1994, Note par le Secrétaire intérimaire, Doc. UNEP/CBD/COP/1/11 SBSTTA Note point 6 (d).

²¹³ Voir le rapport de la première Conférence des Parties, IISD, (1994) 9:28 Earth Negotiations Bulletin aux p. 9 et 11.

²¹⁴ La Nouvelle Zélande parlait d'ONG intéressées, et la Grande Bretagne parlaient d'ONG expertes en avançant des candidats : *IUCN, World Conservation Monitoring Centre, Natural Environment Research Council, the Royal Botanic Gardens at Kew and Edinburgh*. La Suisse proposait de constituer des listes d'ONG et d'experts en fonction des sujets particuliers de la Convention. Voir Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/SBSTTA/1/Inf.1

²¹⁵ Cette composante multidisciplinaire est comprise différemment par les membres du SBSTTA qui la rattachent aux matières scientifiques physiques et naturelles. Voir Note du Secrétariat sur le Modus Operandi, Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/SBSTTA/1/2 à la p.2.

²¹⁶ *Ibid.*

règles de procédure de la COP fut entérinée sur décision de la COP-2²¹⁷. En matière de règles d'accréditation les membres du SBSTTA et de la COP restèrent donc sur un *statu quo*²¹⁸, et la pratique du SBSTTA montre que les ONG y sont largement admises. A l'opposé les règles d'invitation de l'Antarctique sont plus restrictives.

Comme la terminologie l'indique, en Antarctique on invite les ONG, on ne les autorise pas à postuler. En ce sens, elles ne bénéficient que d'une autorisation gracieuse, et non d'un droit affirmé. Mais bien entendu n'importe quelle ONG n'est pas invitée, faut-il encore qu'elle obéisse à des critères précis. Tout comme dans la CBD, l'article 35 des règles de procédure des réunions des Parties Consultatives ne désigne pas les organisations non gouvernementales sous cette terminologie²¹⁹. Mais à l'inverse de la COP il met l'accent sur le caractère international, et sur la forme juridique en les identifiant comme Organisations Internationales²²⁰. Bien que le concept d'Organisation Internationale soit assez flou dans ce contexte²²¹, il n'englobe apparemment ni les sociétés commerciales, ni les universités, ni les agences de presse ; sans toutefois le confiner à une vision trop stricte. C'est ce qui au demeurant est confirmé par la pratique des réunions des Parties Consultatives, car seules les organisations intergouvernementales ou leurs émanations, et les ONG internationales, environnementales ou de l'industrie du tourisme y ont jusqu'à présent été conviées. Le second critère de sélection est celui de l'expertise. Alors que

²¹⁷ Voir le texte de la recommandation du SBSTTA sur le Modus Operandi Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/SBSTTA/2/16 Annexe entériné par la décision II/1 de la COP 2, Doc. off. CBD, doc. UNEP/CBD/COP/2/19.

²¹⁸ « The scientific and technical contribution of non-governmental organizations to the fulfillment of the mandate of the SBSTTA will be strongly encouraged in accordance with the relevant provisions of the Convention and the rules of procedure for meetings of the Conference of the Parties ». Voir Doc off. Report of the second meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/COP/3/3 à la p.49.

²¹⁹ L'article 35 des règles de procédure énonce : « If all the Consultative Parties so agree, the host government of a Consultative Meeting shall extend an invitation to an international organisation having a scientific and technical interest in Antarctica to designate an expert to attend that meeting in order to assist it in consideration of particular item, in accordance with the organisational arrangements established for the consideration of that item ». Voir Revised Rules of Procedure (1987), *Handbook of the Antarctica Treaty System*, *supra* note 179, aux pp. 275-278. Cette règle a été légèrement modifiée en 1992 mais les critères d'invitation sont restés les mêmes. Voir Revised Rules of Procedure (1992), *Handbook of the Antarctica Treaty System*, *Ibid.* à la p. 284.

²²⁰ Mais cette terminologie illustre à dessein la préférence affichée au sein de l'ATS pour les organisations intergouvernementales.

²²¹ Dans ce contexte, car il désigne à la fois les organisations intergouvernementales, leurs agences spécialisées des Nations Unies et les ONG. Mais habituellement en droit international public, le concept d'organisation internationale a une définition précise. Voir J. Combacau et S. Sur, *supra* note 1, aux pp. 311-326. On peut se demander dans quelle mesure la qualification des ONG comme OI par

la formulation est assez générale dans la mesure où sont éligibles les Organisations Internationales démontrant un simple *intérêt* scientifique et technique en Antarctique, au lieu d'une *expertise* ou d'une compétence particulière, l'article 35 en requérant la nomination d'un expert pose l'exigence d'une compétence scientifique et technique rigoureuse. Nous pensons donc qu'il faut lire au-delà du texte qui demande simplement à l'Organisation de posséder un intérêt. Ce n'est pas par hasard si le mot «représentant» figurant dans la proposition britannique a été remplacé par celui «d'expert» dans la version finale des règles de procédure. De la même façon ce n'est certainement pas une coïncidence si le statut d'observateur proposé par la Grande Bretagne, n'a pas été retenu par les Etats qui lui ont préféré dans le texte final de 1987 un quatrième «statut», celui d'experts des Organisations Internationales²²². Enfin la troisième condition est bien entendu de faire preuve d'un intérêt scientifique et technique en Antarctique. Il est difficile de savoir ce que cette exigence recouvre exactement. Toutefois si nous devons nous référer à la pratique des Parties Consultatives pour l'admission de nouveaux Etats au statut de Parties Non Consultatives, les ONG devraient faire la preuve de leur présence sur le continent, par l'établissement de base ou la conduite d'activités de recherche ou de tourisme. La pratique des invitations ne semble pas démentir ce fait, car seules les ONG ayant pu démontrer une expertise de terrain suffisante et variée dans les domaines de la conservation ou de la conduite des activités humaines sur le continent blanc y ont participé : ASOC, IUCN, ICSU et les ONG de tourisme. C'est peut être ce qui explique, entre autres raisons, que *l'Equipe Cousteau* et bien d'autres n'aient pas été invitées. Cette condition d'expertise est également renforcée par l'existence d'une quatrième et dernière exigence qui est relative à la contribution des ONG au travail

les Parties Consultatives de l'ATS a un lien avec la question de la personnalité juridique internationale.

²²² Le document de travail de la Grande Bretagne parlait de «appropriante organisations», en les désignant comme des observateurs. Voir British Discussion Paper on Observers from International Organisations, dans W.M. Bush, *supra* note 200 AT I à la p. 26 au §2. Le projet de recommandation du 23 septembre 1983 reprend ces dispositions. Voir British draft recommendation on the appointment of appropriate international organisations as observers at consultative meetings, *Ibid.* à la p. 41 §1. Enfin le projet de texte pour modifier les règles de procédure était rédigé de la façon suivante : «Any relevant international organisation (which term means the Commission of the Convention on the Conservation of Antarctic Living Resources, the Scientific Committee for Antarctic Research and any international organisation having a technical and scientific interest in Antarctica) which might be of assistance to the Consultative Parties in relation to an item of the agenda of the Consultative Meeting may, with the agreement of the Consultative Parties, be invited to send a representative to attend that Consultative Meeting to assist the Consultative Parties in their consideration of the relevant item of the agenda» [nos soulignés]. Voir British draft amendments to

des Parties Consultatives. Les ONG ne sont pas invitées pour observer les débats et les rapporter, mais pour ajouter une dimension supérieure à la qualité des décisions. C'est pourquoi au cours des débats en 1985, certaines Parties Consultatives attirèrent l'attention sur la nécessité d'inviter les ONG au cas par cas en fonction de la contribution qu'elles pouvaient apporter²²³. La différence entre les propositions britanniques et le texte final montre que la volonté des Etats a certes été d'ouvrir l'ATS aux ONG, mais de le faire selon des critères précis en prenant soin de conserver la maîtrise des opérations. Mais cette tentation n'est pas exclusive à l'ATS, elle se retrouve dans les autres forums.

b) Un accès sous contrôle.

Ainsi comme on l'aura pressenti dans le développement précédent, malgré la mise en place de règles favorables d'accréditation et de sélection, l'accès des ONG aux forums de la CBD ou de l'ATS peut être freiné par des dispositions textuelles, par des incidents de salle ou encore par des habitudes de fonctionnement propres à la diplomatie internationale que nous évoquerons dans la partie consacrée au contenu la participation. Nous ne traiterons ici que des limitations textuelles relatives à l'accréditation et à l'invitation des experts qui permettront aux Etats de refuser l'accès d'une ONG. Les limites sont de deux ordres : la première tient à la procédure de l'obtention de l'accord des Etats et la seconde est propre au système Antarctique.

i) La permanence de la règle du consentement étatique.

La lecture des règles de procédure de la COP (art. 7) et de l'ATS (art. 35) montre à l'évidence que les Etats disposent d'une sorte de droit de veto ou d'une majorité d'interdiction. En effet les Etats parties à la CBD et présents à la réunion peuvent, s'ils s'y opposent à la majorité d'un tiers, refuser la participation d'une ou de plusieurs ONG. Ils restent donc maîtres de la décision finale d'accréditation. Bien que l'on ne sache pas vraiment à quel moment cette opposition devra se manifester, il est vraisemblable qu'elle doive se faire au moment de la communication de la liste des participants ou de la plénière d'ouverture. A notre connaissance un tel refus ne

the rules of procedure on the representation of international organisations at consultative meetings du 16 octobre 1985, *Ibid.* AT 2 à la p. 29.

s'est encore jamais produit dans les enceintes de la CBD, bien que des incidents de séance dans la négociation sur la biosécurité aient sérieusement irrité certains délégués nationaux, au point que le Secrétariat ait dû obtenir avant la cinquième réunion du groupe l'accord de ces délégations sur la participation des ONG²²⁴.

ii) Règles de majorité du consentement.

Dans le système Antarctique la procédure a le mérite d'être plus clairement identifiée. En tout premier lieu la règle de l'invitation est celle de l'unanimité des Parties Consultatives. Cette règle a subtilement évolué entre 1987 et 1992, si bien que le système d'invitation s'est un peu libéralisé. En 1987 la règle voulait que le choix des organisations invitées soit laissé à la discrétion de l'Etat hôte de la réunion après le vote à l'unanimité d'une recommandation des Parties Consultatives approuvant le principe de l'invitation. Ce qui laissa au Brésil et à la France la possibilité d'inviter le SCAR et l'IUCN à la XIV^e (1987) et à la XV^e réunion. Les ONG rencontraient donc une double difficulté : obtenir l'accord sur le principe de la participation des Organisations Internationales ; et se faire sélectionner, cette seconde étape dépendant largement du degré de sympathie de l'Etat envers les ONG. En 1992 les règles changèrent. Désormais l'accord de principe n'est plus requis comme condition préalable, puisque les Parties Consultatives : « At the end of each Consultative Meeting, the Meeting shall decide which international organisations (...) shall be invited to designate an expert (...) »²²⁵ [notre souligné]. Il semble donc bien que le principe même de la participation soit définitivement acquis, et qu'il ne reste qu'à en désigner le bénéficiaire. Ce qui a également changé c'est la possibilité pour les Parties Non Consultatives de proposer une ONG, et ainsi d'échapper au diktat des Parties Consultatives. Cette initiative reste toutefois encadrée par de strictes délais de forclusion, et guidée par la règle de l'unanimité, mais une unanimité inactive ou silencieuse, à l'image de la prescription acquisitive du droit civil, dans la mesure où les propositions sont entérinées dès lors qu'aucune opposition ne s'est exprimée dans le délai prescrit. Aussi, indépendamment de l'évolution des règles de

²²³ Voir le rapport de la XIII^e réunion des Parties Consultatives, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, *supra* note 179 à la p.34.

²²⁴ Les ONG se sont fait exclure de la seconde moitié du BSWG-3. Le Secrétariat de la CBD a du négocier avec certains Etats les conditions de leur réadmission aux réunions suivantes. Documentation de source confidentielle.

²²⁵ Voir les art. 38 et 39 des Règles de procédure révisées en 1992, *Handbook of the Antarctic Treaty System*, *supra* note 179 à la p. 284.

procédure, l'exigence d'une unanimité par défaut persiste. Toutefois ces règles d'accréditation et d'invitation peuvent être sujettes à modification.

iii) La réversibilité des règles d'accréditation ou d'invitation.

Bien que rien ne laisse supposer une telle tendance, qui au contraire semble aller vers un assouplissement, nous devons garder en tête que ces règles sont susceptibles d'être revues et modifiées à tout moment par les Parties. L'exigence de la majorité des deux-tiers dans le cas de la CBD (art. 26§5 (c) des règles de procédures de la COP) ou de l'unanimité dans le cas de l'ATS (art. 45 des règles de procédure modifiées en 1992) suffit à modifier les règles d'accréditation. Aussi l'acquis de la participation des ONG bien que largement ancré dans la pratique, dans les esprits et dans les textes n'est cependant pas complètement définitif. Quand bien même les règles de l'ATS s'assouplissent, et que les oppositions ne s'exercent pas dans le cadre de la CBD, l'accès des ONG aux conférences demeure toujours sous l'emprise de la volonté des Etats.

Finalement l'étude des règles des critères d'accès des ONG aux lieux des conférences met en évidence un certain nombre de caractéristiques. La toute première est la disparition de l'appellation «organisation non gouvernementale», et la référence à des structures plus informelles et par conséquent plus larges. Paradoxalement alors que l'on a longtemps reproché au concept d'organisation non gouvernementale d'être une catégorie fourre-tout, l'ATS et le système de la diversité biologique ouvrent leurs portes à toute entité, qu'elle corresponde ou non à la définition traditionnelle des ONG. La seconde caractéristique réside dans l'importance de leur compétence scientifique et technique et dans la reconnaissance de leur expertise. Il ne fait pas de doute, particulièrement dans le cas de l'ATS que cette compétence est véritablement la clé qui ouvre les porte des conférences. C'est un élément majeur et déterminant dans leur accès, qui vient tout compte fait supplanter les critères traditionnels de la notion d'ONG²²⁶. La troisième caractéristique met l'accent sur le rôle des supporters étatiques. La Grande Bretagne a joué un rôle essentiel sur deux points : la mise à l'agenda de la question de la participation des ONG et la traduction dans un texte de cette proposition. Ceci démontre bien que la participation des ONG et les conditions de cette participation relèvent au bout du compte de la seule volonté étatique. Cependant nous devons

reconnaître que les restrictions d'accès à la conférence sont peu utilisées. La quatrième caractéristique est le poids des données extérieures au droit. En dépit de la souplesse des règles d'accréditation dans le système de la CBD, le degré de participation des ONG dépend d'une part des options politiques propres à l'ONG, et d'autre part des besoins de la diplomatie internationale. En définitive les difficultés d'accès qui persistent dans certains forums et les contraintes de la diplomatie constituent un obstacle à la participation totale des ONG. C'est sans doute pour pallier à cette difficulté que les ONG tentent d'accéder au cœur des négociations par des moyens indirects, en se rapprochant le plus possible de ceux qui détiennent le pouvoir décisionnel.

2) L'accès indirect.

L'accès indirect s'entend comme l'utilisation d'intermédiaires autorisés de droit ou à titre de conseil à participer aux conférences, tels que les délégations nationales (a) ou des organes subsidiaires à l'organisation à vocation scientifique ou de programmes de recherche scientifique (b). Cette pratique est née de la fermeture des organisations internationales aux observateurs ONG, et de la rigueur des règles d'accréditation²²⁷. Aussi les ONG ont-elles été contraintes dans un premier temps de rechercher des voies d'accès plus indirectes pour suppléer à ces difficultés. On aurait pu penser avec l'assouplissement des règles d'accréditation que le recours aux délégations nationales et aux organes subsidiaires cesserait. Or il n'en est rien. La pratique se perpétue, voire s'accroît. Non seulement il eut été naïf de croire que les ONG abandonneraient ainsi des droits acquis de participation, mais cela aurait été en contradiction avec leur objectif qui est l'accroissement des moyens de «lobbying». Mais il y a également une donnée que nous ne pouvons ignorer, c'est le bénéfice que les Etats et les organisations internationales tirent de la collaboration directe et étroite avec les ONG.

a) Par le biais des gouvernements.

Les Etats sont les acteurs fondamentaux dans la rédaction des conventions internationales : ils sont les seuls à détenir le droit de vote. Par conséquent l'intérêt

²²⁶ Voir la définition du concept ONG, G. Breton-Le Goff, *supra* note 23.

des ONG en incorporant les délégations nationales est d'être au cœur du processus de décision, d'assister aux réunions de négociation qui leur sont habituellement fermées, et de pouvoir espérer influencer directement les positions étatiques. Mais au-delà de l'influence directe sur le positionnement de la délégation étatique à laquelle l'ONG a été intégrée, celle-ci peut également espérer influencer les autres délégations. Nous savons que les déclarations unilatérales étatiques peuvent parfois influencer grandement sur la position d'autres Etats²²⁸, sans compter que leurs inégalités économiques et politiques alimentent les jeux de pouvoir, et que les marchandages qui en découlent déterminent la décision finale collective. Enfin être au cœur des négociations permet à l'ONG présente de relayer des informations plus ou moins confidentielles sur l'évolution des négociations ce qui est particulièrement utile lorsque celles-ci se tiennent à huis clos. Aussi l'intégration dans les délégations nationales constitue-t-elle un moyen d'influence privilégié et recherché. Mais pour être invité à participer dans une délégation, il faut auparavant s'être fait connaître et reconnaître pour ses idées et ses compétences. Cette reconnaissance passe sur le plan national par les organes gouvernementaux chargés de faire le lien entre la société civile et l'exécutif. Nous consacrerons donc une première partie à ces institutions étatiques internes qui ont permis aux ONG de se faire reconnaître par les gouvernements comme acteurs potentiels, pour ensuite examiner de plus près la composition des délégations nationales.

i) Les institutions étatiques internes en liaison avec les ONG.

Incontestablement il est nécessaire pour les ONG de se faire connaître par les décideurs politiques comme acteur potentiel, et comme interlocuteur. Aussi le contact direct au sein des gouvernements par l'intermédiaire de cellules étatiques spécialisées dans la liaison avec la société civile constitue l'un des moyens utiles à l'identification des interlocuteurs non gouvernementaux. Est-ce à dire que ces institutions étatiques sont le passage obligatoire pour les ONG qui veulent accéder aux délégations ? Non certainement pas, tout au plus constituent-elle un canal privilégié de relations entre l'Etat et les ONG.

²²⁷ Nous avons vu que l'élargissement du statut d'observateur est un mouvement qui bien que généralisé est relativement récent (depuis le début des années 90).

²²⁸ C'est par exemple sous l'influence de l'ambassadeur de l'Indonésie que les pays du G77 ont poussé l'Assemblée générale des Nations Unies à se pencher sur le fonctionnement du système

Généralement ces cellules étatiques internes sont des émanations des institutions gouvernementales, qui peuvent être soit spécialement créées dans le but de servir de relais à la société civile (le « public Advisory Committee » américain sur l'Antarctique ou la structure spécialisée canadienne Biotech Canada), soit être affectées en autres tâches à cette mission (le département britannique de l'environnement, ancien DOE ou l'Agence Canadienne pour le Développement International - ACDI) qui a activement associé les ONG à la négociation de la CBD,

Certaines de ces institutions sont anciennes et possèdent une longue habitude de collaboration et de consultation. C'est aux Etats-Unis semble-t-il que la tradition est la plus profondément ancrée. Né en 1978 le « Public Advisory Committee » sur l'Antarctique, sous-comité du bureau des océans, a la charge de contribuer à la formulation des politiques américaines en Antarctique. Il consulte régulièrement les ONG environnementales et industrielles depuis 1983 et leur permet de rencontrer les officiels des agences fédérales pour faire le point sur la politique américaine en Antarctique²²⁹. C'est tout naturellement dans ce réservoir d'idées et d'acteurs que les officiels de la délégation aux négociations de l'ATS choisirent leur représentant ONG, qu'il soit un représentant de l'IIED ou des industries pétrolières. Ce même Bureau des Océans et des Affaires Internationales Environnementales et Scientifiques (OES) est compétent en matière de diversité biologique et de biosécurité. Constituant le point focal pour la formulation de la politique étrangère américaine en matière d'environnement, de science et de technologie, il compose une partie de la délégation américaine présente aux BSWG²³⁰. Bien que les E-U n'aient toujours pas signé la Convention sur la diversité biologique, et que les questions relatives à la biosécurité touchent étroitement aux perspectives commerciales américaines²³¹, l'agence fédérale continue d'entretenir la consultation avec la société civile. Particulièrement dans la période précédant la tenue de la sixième réunion du BSWG à Carthagène en février 1999, deux réunions publiques, l'une en janvier 1999 et la seconde en début février de la même année ont été organisées afin de consulter

Antarctique et à demander des comptes aux Etats Parties au Traité sur l'Antarctique. Voir C. Sanjay, *supra* note 44 à la p. 142.

²²⁹ Voir L. Kimball, *supra* note 123 à la p. 36.

²³⁰ Le véritable nom de ce bureau est : Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs. Son site Internet est le suivant : <http://www.state.gov/www/global/oes/>

²³¹ Entre 1985 et 1990 le nombre de brevets déposés aux E-U a augmenté de 15% par année. Le produit total des ventes de l'industrie de la biotechnologie pour 1991 était d'environ 4 milliards de \$ US soit une augmentation de 38% par rapport à l'année précédente. Voir K. Bosselmann, *supra* note 39, à la p. 115.

la société civile²³². Ces réunions publiques préparées par l'OES eurent non seulement pour but d'exposer la politique américaine en la matière mais également d'obtenir un retour d'information et de commentaires de la part du public invité à s'y exprimer.

Ce n'est que plus tard que d'autres pays suivirent l'exemple des E-U. A l'occasion de l'organisation du Sommet de Rio, la tendance était à l'élargissement des négociations aux ONG nettement favorisée par la Grande-Bretagne et le secrétaire canadien de la Conférence de Rio, Maurice Strong. C'est donc tout naturellement dans ces deux pays que s'organisèrent des consultations entre gouvernement et ONG. A compter de mai 1991, l'EPINT qui était la division du DOE (Department Of Environment²³³) britannique traitant des aspects internationaux de la protection de l'environnement décida de mettre en place un groupe consultatif sur la diversité biologique composé de groupes environnementaux, d'institutions académiques, d'industries, d'économistes et d'officiels gouvernementaux. Le but de ce groupe était de tenir ces personnes informées du suivi de la négociation et de prendre en compte leur opinion. Si les réunions du début ont connu un succès modeste, elles ont par la suite attiré de plus en plus d'industriels et de scientifiques²³⁴, et ont permis aux représentants de *WWF* et de *WCMC* (World Conservation Monitoring Centre) d'être intégrés à la délégation britannique présente aux prepcom²³⁵. Au Canada aussi les ONG ont été impliquées assez étroitement au processus de négociation de la Conférence sur l'Environnement et le Développement et donc indirectement de la CBD²³⁶. Non seulement deux des trois organismes responsables de la définition de la position canadienne sur la diversité biologique (Environnement Canada, et l'ACDI) ont aidé financièrement une coalition d'ONG (*The Canadian Participatory Committee for CNUED*), mais ils lui auraient

²³² « Notice of January 8, 1999 meeting on Protocol on Biosafety » dans Text of Federal Register Notice published 16, December, 1998 (Vol. 63, Number 241, p. 69354-69355) sur le site web : http://www.state.gov/www/global/oes/fedreg_990108_mtg.htm (date d'accès : 3 mars 1999), et « Background Briefing on Biosafety Protocol Negotiations » de l'US Department of State. Office of the Spokesman, Press Statement, <http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/1999/ps990201d/html> (date d'accès : 3 mars 1999)

²³³ Le DOE est l'actuel Département de l'Environnement, du Transport, et des Régions.

²³⁴ Ont entre autres assisté à ces réunions : Martin Clucas Associates ; *World Conservation Monitoring Centre* ; Zoological Society of London ; *Joint Nature Conservation Committee* ; Natural History Museum ; British Petroleum ; *UK Tropical Forest Forum* ; *WWF* ; *Wildlife Link* ; Royal Botanical Gardens, Kew ; ICI Seeds ; *Royal Society for the Protection of Birds* ; *UK Committee for IUCN* ; *International Institute for Environment and Development*. Voir F. McConnel, *supra* note 40, aux pp. 37-41 et annexe D.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Voir A. Van Roy, *supra* note 26 à la p. 101.

également permis de participer à 10 des 26 groupes de travail gouvernementaux pour la préparation de la Conférence des NU sur l'Environnement et le Développement. Mais contrairement au Canada, la Grande-Bretagne ne poursuit pas sa coopération avec les ONG sur des sujets économiquement sensibles²³⁷. Les membres du Département Britannique de l'Environnement, du Transport et des Régions ne semblent pas guidés par une politique transparente de consultation du public sur la question des biotechnologies et des OVM, ce qui d'ailleurs se reflète dans la composition de la délégation britannique aux BSWG²³⁸.

La situation est donc différente au Canada puisque le gouvernement maintient cette politique de concertation aussi bien dans la négociation sur les mines, que dans celle de la biosécurité²³⁹. A partir de novembre 1995 les réunions d'*Action Mines Canada*, une coalition d'ONG canadiennes affiliée à la *Campagne Internationale pour l'interdiction des mines* (ICBL), avec les officiels gouvernementaux devinrent régulières. Avec le changement d'orientation de la politique canadienne, la délégation du Canada à la Conférence de revue du Protocole II invita un membre d'*Action Mines Canada*, Valérie Warmington, à faire partie de la délégation²⁴⁰. Plus tard cette coopération devait encore se renforcer pour atteindre un degré exceptionnel. De l'aveu même du ministère des affaires étrangères, la première Conférence d'Ottawa d'Octobre 1996 a été organisée par le Département des

²³⁷ Contrairement à ce qui se passa pour la préparation de la Conférence sur l'Environnement et le Développement, le département de la biosécurité : l'ACRE (Advisory Committee on Releases to the Environment) semble beaucoup plus circonspect quant à la concertation du public. L'ACRE est un comité composé de scientifiques et fait partie avec l'Unité de la Biotechnologie du Département de l'Environnement, du Transport et des Régions. L'unité de la biotechnologie a la responsabilité de formuler la politique sur le contrôle de la mise en culture ou de l'utilisation des OVM et de mettre en œuvre sa législation. L'ACRE conseille les secrétariats d'état en matière de santé et de sécurité de l'environnement pour les opérations de mise en culture et d'utilisation des OVM. [Http://www.environment.detr.gov.uk/acre/](http://www.environment.detr.gov.uk/acre/) (date d'accès : le 3 mars 1999). Sans doute la sensibilité du sujet et les oppositions qu'il suscite dans le monde des ONG est pour beaucoup dans cette absence de transparence. Voir par exemple le site du Science Museum : « FoodFuture » qui met en lumière les bienfaits de l'agriculture biotechnologique et le site d'une ONG qui adopte une position contraire : Genetics Forum : <http://geneticsforum.org.uk/>

²³⁸ Nous sommes consciente que le fait que nos recherches n'aient pas abouti à des résultats positifs ne signifie pas pour autant que la consultation du public ne se fasse pas. Néanmoins dans les pays où elle se fait, on en trouve trace, ce qui n'a pas été le cas pour la Grande-Bretagne.

²³⁹ Sur le plan interne le bureau de la biotechnologie à l'Agence canadienne d'inspection des aliments participe aux décisions relatives à la réglementation de la biotechnologie. De même le Ministère de l'agriculture semble consulter les organisations de la société civile sur ces sujets. Toutefois un certain nombre de documents classés confidentiels n'ont pu nous renseigner davantage sur la politique du ministère.

²⁴⁰ Voir M. A. Cameron, « Democratization of Foreign Policy : The Ottawa Process as a Model » dans Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson & Brian W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, pp. 424-447.

Affaires Etrangères et du Commerce International en collaboration avec *Action Mines Canada*²⁴¹. Le degré de collaboration entre les représentants des ONG et le gouvernement a rarement été aussi étroit : allant de la fixation de l'agenda, à l'organisation de conférences communes, jusqu'à la discussion en privé des règles d'accréditation des ONG. S'agissant de la biosécurité, le gouvernement fédéral a mis en place en 1983 un programme intitulé : «Stratégie Nationale pour la Biotechnologie ». Le programme tente de réunir sous la même ombrelle quatorze agences fédérales, des agences provinciales, des académies et des centres de recherche, des entreprises commerciales et des ONG. Le but de ce programme est de supporter l'industrie de la biotechnologie, d'encourager la communication entre les membres, de s'assurer d'une expertise dans ce domaine et de créer un climat favorable à l'investissement dans ce secteur d'activité. Bien que le programme soit nettement orienté sur le commerce et l'industrie, quatre-vingt huit organisations à but non lucratif sont répertoriées sur le site internet du programme comme ressources nationales²⁴². Aussi la délégation canadienne semble être l'une des rares à avoir inclut des représentants de la société civile lors de la 5^{ème} réunion du BSWG²⁴³. Mais ce partenariat avec la société civile est loin d'être le même dans tous les pays occidentaux.

Curieusement alors que la France a une solide réputation de démocratie, et qu'elle possède des organes institutionnalisés de liaison avec les ONG²⁴⁴, son gouvernement ne semble pas tirer toutes les conséquences de cette collaboration. Alors que sur le plan interne des tentatives sont faites pour associer les ONG aux décisions de libération des OVM, sur le plan international les consultations pour la

²⁴¹ Voir DFAIT, «Towards a Global Ban on Anti-Personnel Mines : International Strategy Conference » 1998, <http://www.dfait.maeci.gc.ca/english/foreignp/disarm/mines/mines3.htm> (date d'accès : octobre 1998).

²⁴² Le site se nomme InfoBiotech Canada : <http://www.nrc.ca/ibc/> (date d'accès : 1 mars 1999). Il comprend au titre des ressources nationales : les agences gouvernementales fédérales et provinciales dont Environnement Canada (qui a une tradition de consultation du public), 57 universités ou départements académiques de recherche dont le département biomédical de l'université McGill, 152 sociétés commerciales dont certaines sont des entreprises spécialisées dans la biotechnologie, d'autres sont des banques ou des fonds de placements ou encore des sociétés de vente de matériel de laboratoire ou spécialisées dans les auditions publiques.

²⁴³ Voir *Infra* note 265 sur le détail de la délégation canadienne au BSWG-5.

²⁴⁴ 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 Etrangères chargé d'organiser la concertation entre le monde associatif et les missions diplomatiques. Voir G. Breton-Le Goff, *supra* note 23 à la p. 64.

négociation sur le Protocole sur la biosécurité sont sporadiques et ponctuelles²⁴⁵. Comme nous l'a confirmé un entretien avec le responsable de la délégation française au BSWG²⁴⁶, la Direction Générale de l'Alimentation-SDRIR-Biotechnologies du Ministère de l'Agriculture et des Pêches organise parfois une table ronde avec les différents intervenants (industries, paysans, ONG et universitaires). Ce n'est en fait qu'un premier maillon dans un processus décisionnel pyramidal puisque la décision revient au final au cabinet du premier ministre, après la tenue d'une réunion interministérielle. Cependant ni la fréquence, ni le programme, ni le devenir des tables rondes ne nous ont été précisés²⁴⁷. Manifestement en matière de politique étrangère il est extrêmement difficile de se faire une idée précise de la réalité et de la portée de la consultation publique en France. Nous est aussi inconnu le canal que le projet *Cousteau* a emprunté pour parvenir à l'ancien président de la République Française, F. Mitterand. Nous ignorons si le projet de conservation de l'Antarctique a emprunté les voies normales des relais gouvernementaux, ou bien encore la voie beaucoup directe de l'entretien privé avec le chef de l'Etat justifié par une amitié entre deux hommes ? Toujours est-il que c'est le Président de la République en personne qui le 13 juin 1989 à l'occasion du colloque Planète-Terre annonça publiquement le soutien et la reprise par la France de l'idée avancée par le Commandant Cousteau de faire de l'Antarctique une réserve naturelle²⁴⁸. L'hypothèse de la remise en main propre du rapport rédigé par le fondateur de l'ONG *l'Equipe Cousteau* à F. Mitterand n'est absolument pas à exclure dans la

²⁴⁵ Car sur le plan interne des tentatives sont faites pour associer les industries et les ONG environnementales aux débats et à la décision relative à la mise en culture des OVM. Voir le site du Ministère de l'Agriculture sur la Commission du Génie Biomoléculaire chargée de donner un avis sur les risques potentiels liés à la dissémination d'OVM et sur les autorisations de mise sur le marché. Un juriste, des représentants des groupes environnementaux et des consommateurs, des agriculteurs et des industriels, ainsi que les représentants du parlement, du ministère de l'agriculture et du ministère de l'environnement y assurent la représentativité démocratique et l'expression des préoccupations de la société civile et des gouvernants sur ces questions. Voir <http://www.agriculture.gouv.fr/alim/> (date d'accès : 16 mars 1999), et voir également le très bon article de M.A. Hermitte critiquant l'absence de représentativité et de transparence de cette commission, «Les OHM et la précaution....comme un parfum de nostalgie...», <http://www.ecoropa.org/> (date d'accès : mai 1998). Un débat national a également été lancé à l'Assemblée Nationale sur les dangers et les bénéfices des OVM. Voir <http://forums.grolier.fr:8002/assemblee> (date d'accès : 2 mars 1999)

²⁴⁶ Eric Schoonejans travaille à la Direction Générale de l'Alimentation-SDRIR-Biotechnologies, au Ministère de l'agriculture et de la Pêche. Il est également le secrétaire de la Commission du Génie Biomoléculaire. Il est le chef de la délégation française pour les négociations du Protocole sur la biosécurité où il assure la présidence du sous-groupe de travail I lors des négociations.

²⁴⁷ Entretien du 28 août 1998 à Montréal avec M. Schoonejans. L'entretien est resté vague, manifestement le chef de la délégation ne tenait pas à donner de renseignements précis.

²⁴⁸ Voir J-P. Puissochet, «Le protocole au Traité sur l'Antarctique, relatif à la Protection de l'Environnement» (1991) 37 Ann. fran. dr. int. 755 à la p. 759.

mesure où le Commandant Cousteau a à plusieurs reprises au cours de sa campagne contre la Convention de Wellington et pour la réserve naturelle en Antarctique eu des contacts directs avec le chef de l'Etat français. Il a également été reçu personnellement par des dirigeants étatiques étrangers²⁴⁹.

Nous le constatons, les voies d'accès aux gouvernements sont nombreuses et différentes. Elles peuvent être organisées et institutionnalisées comme dans le cas du Bureau américain des Océans, ou ponctuelles et arbitraires comme dans le cas du ministère français de l'agriculture et de la pêche ou des rencontres présidentielles. De plus la facilité d'accès aux agences gouvernementales semble dépendre de la nature du sujet. En effet alors qu'une certaine opacité entoure la question de la biosécurité, on débat plus publiquement de l'Antarctique, de la diversité biologique et des mines antipersonnel. Enfin il semblerait que ces canaux d'accès offrent de bonnes opportunités aux ONG pour se faire connaître auprès des officiels des ministères, ce qui indéniablement favorise par la suite leur inclusion dans les délégations nationales.

ii) L'inclusion des représentants des ONG dans les délégations nationales.

Si les Etats tirent des avantages certains de la présence des représentants d'ONG dans leur délégation en terme d'expertise, de retour d'information, et de support ; les ONG de leur côté trouvent dans cette association des avantages inégalables en terme d'accès à l'information, d'accès aux salles de négociation, de communication de leurs arguments et de diffusion d'information auprès des autres ONG²⁵⁰. Aussi les ONG recherchent-elles et apprécient-elles cette forme de collaboration qui leur procure des droits et des privilèges que leur habituel statut d'observateur ne peut leur conférer.

Depuis longtemps déjà des représentants d'ONG sont inclus dans les délégations. Dans le cadre des négociations du système du Traité Antarctique, ce sont les Etats-Unis qui ont ouvert la marche en utilisant le canal institutionnel du Bureau des Océans. Dès 1977, les responsables américains invitaient le directeur du

²⁴⁹ En autres par le Premier Ministre britannique Margaret Thatcher en janvier 1990, par le Premier ministre australien Robert Hawke en février 1990, et par le Premier Ministre néo-zélandais Geoffroy Palmer le 27 février 1990. Voir (1990) 88 Calypsolog aux pp. 6-7, et (1990) 86 Calypsolog aux pp. 10-12.

²⁵⁰ Voir L. Kimball, *supra* note 123 à la p. 51. Pour les avantages pour les ONG voir A. Van Roy, *supra* note 26 et M.A. Cameron, *supra* note 240 à la p. 436.

Sierra Club à se joindre à la délégation lors de la IX^{ème} réunion des Parties Consultatives. Lors de la réunion biennale suivante il fut à nouveau réinvité. 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 1980²⁵¹. Puis le *CLASP* fut remplacé aux réunions de cette Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique en 1981-82 par un représentant d'*EDF* (*Environmental Defense Fund*), tandis que la même année des représentants de l'*IIED* (*International Institute of Environment and Development*) rejoignaient la délégation américaine dans les réunions biennales des Parties Consultatives au Traité. Toutefois il n'y a pas que les intérêts environnementaux qui ont été associés à la délégation américaine. Ainsi au cours de la négociation sur le régime d'exploitation des ressources minérales, l'*IIED* et les intérêts de l'industrie pétrolière (*American Petroleum Institute*) se sont assis sur le même banc au sein de la délégation américaine. Puis cette pratique d'intégration des représentants des ONG dans les délégations étatiques s'est répandue dans d'autres délégations. C'est ainsi que l'*IIED* a assisté en tant que conseil la délégation britannique lors des réunions de la Commission sur la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique. De même des représentants de l'*ASOC* ont participé, et continuent semble-t-il de participer aux réunions des Parties Consultatives au Traité au sein des délégations australienne, néo-zélandaise, danoise, chilienne, britannique, allemande et américaine²⁵². La négociation du Protocole de Madrid vit également arriver des délégations nationales incluant des représentants de *Wilderness Society* pour les E-U, de la *Fondation Cousteau* pour la France, du *German Overseas Institute* pour l'Allemagne, du *Comite Nacional pro Defensa de la Fauna y Flora* pour le Chili, et de *Greenpeace* pour la Nouvelle-Zélande, l'Australie, et le Danemark²⁵³.

Aussi en 1989, au début des négociations de la Conférence des NU pour l'Environnement et le Développement et pendant les négociations sur la CBD, les Britanniques n'ont-ils pas hésité à inviter deux représentants d'ONG (Symon Lester de *WWF* et le Dr Robin Pellew de *WCMC*) à se joindre à leur délégation. Ce qui dans

²⁵¹ Voir L. Kimball, *Ibid.* à la p. 36.

²⁵² Voir deux sources d'information qui se recoupent : L. Kimball, *Ibid.* à la p. 38 et *ASOC*, <http://www.asoc.org/> [aller dans ACTM] (date d'accès : octobre 1998).

²⁵³ 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 377 à la p. 397.

le contexte de la négociation d'une convention à vocation universelle, qui de surcroît acceptait la présence d'ONG observatrices, a considérablement étonné. Mais les Britanniques n'étaient pas les seuls à inclure un représentant ONG dans leur délégation lors du premier comité préparatoire de la Conférence : le Canada également avait décidé d'adopter cette pratique. Mais ce qui fit la différence entre être membre de la délégation canadienne et membre de la délégation britannique fut la tâche confiée à ces représentants. Alors que la délégation britannique leur confia un rôle plus traditionnel de conseil et de liaison avec les autres ONG excluant tout rôle actif dans les négociations, le Canada associa directement le représentant ONG aux délibérations et l'inclut à la délégation comme un membre à part entière²⁵⁴. Il semblerait d'ailleurs que cette pratique soit courante entre le gouvernement canadien et les représentants des ONG puisque la représentante *d'Action Mines Canada* a aussi bénéficié de ce statut privilégié lors de la Conférence de revue du Protocole II à Vienne²⁵⁵. D'autres pays suivirent la voie ouverte par les Britanniques et les Canadiens si bien qu'au Sommet de Rio en juin 1992, quinze délégations comprenaient des représentants d'ONG, ce qui signifie que 150 représentants d'ONG étaient présents dans les délégations²⁵⁶. A Rio au lieu du seul représentant ONG dans la délégation britannique, il fut admis un nombre exceptionnellement élevé d'ONG. Douze représentants ONG originaires de tous les secteurs de la société civile : industrie, commerce, groupes environnementaux et de développement, et le monde universitaire, étaient invités à composer la représentation britannique aux côtés des diplomates de carrière²⁵⁷. Par la suite le mouvement se poursuivit. Ainsi lors de la tenue de la première COP à Nassau, la délégation américaine comprenait un représentant de *CIEL (Center for International Environmental Law)*²⁵⁸ et lors de la COP-2 la délégation péruvienne accueillait une ONG locale dans ses rangs : la *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*²⁵⁹. Mais d'autres délégations ont également invité des ONG dans leurs rangs : l'Australie (*National Farmers Federation*), l'Allemagne (*WWF* et *Information Center for Genetic Resources*), la Grande Bretagne (*Joint nature Conservation Committee*), et les Pays Bas qui

²⁵⁴ Voir A. Van Roy, *supra* note 26 à la p. 101. Les représentants des ONG dans la délégation canadienne écrivirent des textes pour les diplomates et furent même autorisés à prendre la parole en plénière.

²⁵⁵ Voir M.A. Cameron, *supra* note 240 à la p. 436.

²⁵⁶ Voir A. Doherty, *supra* note 176 à la p. 207.

²⁵⁷ Voir F. McConnel, *supra* note 40 à la p. 104.

²⁵⁸ Voir Non-Governmental Organizations, (1994) 5 Yearbook of Int'l Env. L. 577 à la p. 578.

annonçait expressément le biologiste marin H. Nijkamp comme représentant ONG *Advice and Research for Development and Environment*²⁶⁰. Parmi les PVD il semblerait que l'Indonésie ait fait une place à deux ONG : *KEHATI Foundation* et *Indonesian Forestry Community*, tandis que d'autres Etats comme le Kenya ou le Brésil faisaient appel à des consultants extérieurs sans toutefois indiquer leur organisation de rattachement²⁶¹. Enfin comme à son habitude, et dans un souci d'équilibre, la délégation canadienne accueillait à Djakarta trois représentants d'ONG, dont une ONG représentant les intérêts des peuples autochtones (*Apikan Indigeneous Network*), une ONG environnementaliste (*Sierra Club*), et un représentant du monde des affaires (*Canadian Pulp and Paper Association*), ainsi que deux universitaires²⁶². La pratique de l'ouverture des délégations nationales aux ONG tend à s'établir ces dernières années. La récente négociation sur les mines n'échappe pas à ce phénomène où quinze délégations vinrent aux négociations avec des représentants d'ONG officiellement inclus dans leur délégation²⁶³.

A l'image de la pratique des institutions étatiques en interne, l'inclusion des ONG dans les délégations dépend de la sensibilité du sujet et de l'importance de ses enjeux²⁶⁴. Alors que les autres délégations occidentales présentes à la négociation sur la biosécurité (britannique, américaine, néerlandaise, et germanique) sont exclusivement composées des représentants des ministères et des agences étatiques, la délégation canadienne maintient la participation des ONG. Le fait est à remarquer

²⁵⁹ Voir Non-Governmental Organizations, (1995) 6 Yearbook of Int'l Env. L. 665 à la p. 691.

²⁶⁰ Voir « Participants list », Doc off. CBD, Doc. UNEP/CBD/COP/2/Inf., <http://www.biodiv.org/cop2/cp2-part.html> (date d'accès : 9 mars 1999).

²⁶¹ Ainsi le Kenya fit appel à un « wildlife consultant », et le Brésil à une personne de l'Université d'Harvard. *Ibid.*

²⁶² Simon Brascoupe représentait *Apikan Indigeneous Network*, J-P Martel représentait l'*Association Canadienne des Pâtes à Papier*, Elizabeth May représentait le *Sierra Club*, Jules Dufour et Bryan Laurence Harvey, tous deux universitaires, étaient rattachés le premier au département de géographie de l'Université du Québec à Chicoutimi, et le second au département d'Horticulture de l'Université du Saskatchewan. Voir Doc off. *Ibid.*

²⁶³ Voir M.A. Cameron, *supra* note 240 à la p. 437. Voir également la composition des délégations présentes à Bruxelles dans *ICBL, International Campaign to Ban Landmines*, *supra* note 133 aux pp. 99-100. L'Australie accueillait un représentant de l'ONG rattachée à *ICBL* (Patricia Pak Roy), l'Autriche un représentant de la *Croix Rouge* (M. Lang), la Belgique accueillait Anne Capelle de *Handicap International*, le Burkina Faso accueillait H. Ouedraogo de l'*UIDH*, La Canada accueillait Valérie Warmington de *Action Mines Canada*, le Danemark accueillait Lina Bertelsen de la *Croix Rouge Danoise*, la France accueillait le Dr Chabasse de *Handicap International*, l'Allemagne accueillait Yörg Alt de *CBL* et les Pays Bas Pieter Van Rossen de *Pax Christi*.

²⁶⁴ Cameron fait remarquer dans son article que l'inclusion d'*Action Mines Canada* dans la délégation Canadienne se justifiait entre autres parce le fait que le gouvernement n'avait pas beaucoup à y perdre. Voir *Ibid.* à la p. 437.

car elle est l'une des rares délégations qui dans cette négociation continue d'accueillir favorablement les ONG²⁶⁵.

De cette description pratique on dégage plusieurs tendances. La première d'entre elles s'impose à la lecture de la pratique américaine en Antarctique.

On observe un savant jeu de chaise musicale, et une rotation des ONG qui composent les délégations. Le même phénomène s'observe dans le cadre de la CBD et des COP : la délégation britannique change d'ONG entre la négociation sur la diversité biologique et la tenue de la Conférence de suivi. Mais en même temps ces délégations semblent fidèles à leurs interlocuteurs associatifs lorsqu'ils sont associés à un processus de négociation. On peut ainsi observer que les mêmes ONG participent à la délégation américaine pendant les trois années que durent la négociation de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique. Le phénomène est similaire chez les Britanniques et les Canadiens. Lors de la négociation sur la CBD les délégués britanniques ont toujours travaillé avec les deux mêmes représentants : Simon Leyster de *WWF* et Robin Pellew du *World Conservation Monitoring Center*. De la même façon le suivi de la composition de la délégation canadienne aux BSWG montre que l'on retrouve un noyau dur de cinq représentants ONG : Michelle Swenarchuk (*Canadian Environmental Law Association*), Joyce Groote (*Industrial Biotechnology Association of Canada*), W. Leask (*Canadian Seed Trade Association*), Douglas Mutch (*Canada Grains Council*), et Raphaël Thierrin. Il apparaît également que cette fidélité s'attache davantage à la personne qui participe à la délégation, qu'à l'ONG qu'elle représente²⁶⁶. Ce qui confirme qu'il existe bien entre les représentants des ONG et

²⁶⁵ Voir « List of Participants, Fifth Meeting of the Open-Ended Ad Hoc Working Group on Biosafety », Doc off. BSWG, Doc. UNEP/CBD/BSWG/5/Inf.4. Étaient présents à cette réunion : Leanne Simpson du *Centre for Indigenous Environmental Resources*, Michelle Swenarchuk de l'*Association Canadienne de Droit de l'Environnement*, Joyce Groote de *BIOTECanada*, A. Douglas Mutch du *Canada Grains Council*, Raphaël Thierrin de *Canadian Organic Growers*, ces trois derniers participants représentant le secteur des affaires.

²⁶⁶ En effet certains représentants d'ONG ont été amenés à changer d'association. C'est le cas entre autres de Raphaël Thierrin qui lors du 4^{ème} BSWG représentait *Sustainable Agricultural Association*, et au 5^{ème} BSWG représentait *Canadian Organic Growers*. Ont également participé à au moins un BSWG: Connor Dobson, Directeur de *AgrEvo Inc.* (BSWG-2) et Mark Winfield (*Canadian Institute on Environmental law and Policy*). Voir Doc off. « Liste des participants, 2^{ème} réunion du groupe de travail à composition non limitée sur la biosécurité », Doc. UNEP/CBD/BSWG/2/Inf. 9 ; Doc off. « Liste des participants, 3^{ème} réunion du groupe de travail à composition non limitée sur la biosécurité », Doc. UNEP/CBD/BSWG/3/Inf. 6 ; Doc. off. « Liste des participants, 4^{ème} réunion du groupe de travail à composition non limitée sur la biosécurité », Doc. UNEP/CBD/BSWG/4/Inf. 6 ; et Doc off. « Liste des participants, 2^{ème} réunion du groupe de travail à composition non limitée sur la

les diplomates de véritables relations et habitudes de travail qui favorisent sans nul doute un climat de confiance.

La seconde tendance est de constater que l'inclusion des ONG dans les délégations nationales est très majoritairement une pratique des pays occidentaux. Toutefois au sein de ces Etats tous n'accueillent pas favorablement la présence des ONG, ce qui est par exemple le cas de l'Espagne, de la Suisse ou de la Norvège. Mais là aussi le mouvement général trouve des échos car pour la première fois à notre connaissance, une délégation française accueillait une ONG aux négociations sur le Protocole de Madrid. Cette pratique fut reprise quelques années plus tard avec l'inclusion du Dr Chabasse de *Handicap International* qui a été très actif en France durant la campagne d'*ICBL*. De la même façon les PVD ouvre de plus en plus leurs délégations à la participation des scientifiques, et même dans certains forums aux responsables des fonds nationaux pour l'environnement, lesquels sont en général des sociétés en fidéicomis ou plus rarement des ONG²⁶⁷.

La troisième caractéristique tient à la différence de composition de la délégation selon le sujet abordé par la conférence. Il ressort très nettement que les délégations acceptent plus volontiers la présence des ONG lorsque le sujet traité se rapporte à la diversité biologique plutôt qu'à la biosécurité. D'autre part les ONG présentes dans les délégations étatiques aux BSWG sont clairement des ONG industrielles ou du monde des affaires, de préférence à des ONG environnementales ou scientifiques. De façon récurrente, on s'aperçoit que cette négociation est caractérisée, d'une part par une faible présence des ONG dans les délégations, et d'autre part lorsque celle-ci existe par une nette prédominance des ONG d'affaires²⁶⁸.

biosécurité », Doc. UNEP/CBD/BSWG/2/Inf. 9 ; Doc. off. « Liste des participants, 5^{ème} réunion du groupe de travail à composition non limitée sur la biosécurité », Doc. UNEP/CBD/BSWG/5/Inf. 4

²⁶⁷ Un représentant de ECOFONDO, un Fonds National pour l'Environnement était dans la délégation Colombienne à la COP-2. Voir Doc Off. UNEP/CBD/COP/2/Inf.16. Ces fonds sont créés dans le but de servir de réceptacle financier aux subventions, prêts, contributions des Organisations Internationales de financement de la diversité biologique, et même d'accueillir les fonds issus des échanges dette-contre-nature tels que pratiqués par les ONG environnementales, dans le but de financer des projets de protection et de conservation environnementales menés par des ONG nationales.

²⁶⁸ L'Australie accueille CSIRO Plant Industry au 4^{ème} BSWG, l'Afrique du Sud accueille le à deux reprises INFRUITEC, et St Kitts et Novi fut représenté à part entière par la société St Kitts et Novi Sugar Manufacturing Corporation aux BSWG 2 et 3. Le Canada a quant à lui accordé davantage de place aux ONG industrielles qu'aux autres ONG : en moyenne 3 places sur 5 étaient destinées à ce secteur.

Enfin une dernière et louable caractéristique est l'ouverture constante du Canada à la présence des ONG dans ses délégations depuis le Sommet de Rio quelle que soit la sensibilité du sujet abordé. Il est le seul Etat à ne pas avoir jusqu'à présent fait volte-face quant à la participation des ONG dans ses délégations nationales, contrairement à son voisin américain qui après des débuts encourageants a semble-t-il abandonné cette forme de « global governance » lorsqu'il a fallu traiter de la biosécurité. Si l'association des ONG aux délégations est souvent perçue par l'Etat comme un moyen d'obtenir des conseils techniques et politiques et de gagner le support des ONG, et par les ONG comme un formidable moyen pour influencer de l'intérieur les positions étatiques, il arrive parfois que le bénéfice escompté d'une telle association soit anéanti. Au sommet de Rio les représentants des ONG se sont fermement opposés aux positions de délégation américaine dont elles faisaient partie en accusant le gouvernement américain de ne pas représenter les intérêts de la société civile²⁶⁹. De même les restrictions imposées par certaines délégations qui tendent à les considérer davantage comme des faire valoir que comme de véritables partenaires empêchent les ONG d'influencer les positions défendues par la délégation nationale²⁷⁰.

Par conséquent l'inclusion des ONG dans les délégations gouvernementales reste limitée, à la fois en nombre et en efficacité. Aussi toujours en quête de moyens nouveaux les ONG ont cherché à compléter leur action d'influence en tentant de travailler avec les organes scientifiques et techniques appelés à conseiller les Etats.

b) Par le biais des organes internationaux liés de la convention.

L'infiltration des ONG dans les conférences internationales se fait également par le biais du secrétariat ou des organismes scientifiques et techniques chargés

²⁶⁹ Tel a été le cas de la délégation américaine à la Conférence des NU sur l'Environnement et le Développement. La présence des ONG a d'abord servi à éduquer les délégués nationaux et à fournir un contact entre les délégations et les ONG. Mais les ONG se sont trouvées en opposition avec le gouvernement qu'elles accusaient de ne pas tenir compte de leurs points de vue et de ce fait de ne pas représenter les intérêts du peuple américain. « In Rio, US NGOs were antagonistic to the administration which, in the view of one participant, did not want NGOs in the process. The NGO role was to push their government, enlist help from others in doing so, and explain to the rest of the world that the US government did not necessarily represent their interests and the concerns of the US people. » Voir P. Waak, « Shaping a sustainable planet: the role of non-governmental organizations » (1995) 6 Colorado J. Int'l L. & Pol'cy 345 à la p. 353 et à la p. 360.

²⁷⁰ Ce qui était le cas de la délégation britannique au processus de Rio. Voir A. Van Roy, *supra* note 26 à la p. 103

officiellement ou officieusement de conseiller les Etats. Les ONG intéressées et associées à cette collaboration sont celles qui bénéficient d'une solide réputation d'expertise en matière scientifique et technique dans le domaine de la convention. ONG ou comité intergouvernemental, ces organes de conseil peuvent offrir une voie d'accès intéressante. Cette forme d'accès est intéressante à la fois pour les organisations internationales et pour les ONG. Comme les Etats, les organisations internationales trouvent en elles des sources d'information et d'expertise qui les aideront dans leur mission. De l'autre côté, en plus de diversifier les voies d'accès aux conférences, elle permet aux ONG de nouer des liens personnels privilégiés avec le personnel des organisations internationales et d'établir des relations de confiance qui favoriseront leurs accès et leur influence futurs. D'autre part, elle offre aux ONG une voie d'accès où à priori les différents intervenants appartiennent à la même communauté de pensée et parlent le même langage ce qui permet aux ONG de développer et de confronter des arguments scientifiques de préférence à des arguments politiques. Enfin cela contribue à donner une sorte de garantie officielle qui légitime leur action et leurs informations. Nombreuses sont ces voies d'accès indirect.

i) L'accès indirect par le biais du Secrétariat.

Julia Marton-Lefèvre, ancienne assistante du secrétaire exécutif, puis secrétaire exécutif de l'*ICSU* nous apporte des informations d'une précision étonnante sur le rôle de cette ONG dans la préparation de la Conférence sur l'Environnement et le Développement et contribue à mettre à jour un aspect de la participation des ONG qui est soupçonné mais très difficilement établi²⁷¹. Elle nous apprend que dès 1990 l'*ICSU* a été invitée par le Secrétariat de la CNUED comme principal conseiller scientifique. A ce titre l'*ICSU* a participé à la détermination de l'agenda de la Conférence, à la compilation des informations, à la réunion et à l'implication des scientifiques dans cette Conférence. Les scientifiques ont même été amenés à commenter les projets d'articles de l'Agenda 21. Pour remplir cette tâche l'ONG demanda à ces comités nationaux de rédiger des travaux sur les sujets de la conférence. Elle fournit également au Secrétariat une liste d'experts indépendants qui l'aidèrent à préparer des documents notamment sur les chapitres de la section II de l'Agenda 21 relatifs à la conservation et à la gestion des ressources pour le

développement. Ces experts ont également commenté les projets de textes²⁷². L'ICSU contribua par ailleurs à organiser une conférence scientifique avec l'aide de multiples ONG afin de dégager les priorités des prochaines années et favorisa la participation de l'ensemble de la communauté scientifique internationale par l'intermédiaire de programmes de consultation ou de coopération scientifique²⁷³. De ce fait des ONG telles que l'IIASA et le *Stockholm Environmental Institute* supportèrent le Secrétariat et certains groupes de travail durant la Conférence. Assumant la double tâche de conseil scientifique auprès du Secrétariat et celle d'organisateur du forum global des ONG, l'ICSU fut un relais privilégié entre la communauté ONG et la Conférence. Cette collaboration continue puisqu'en mai 1998, la quatrième COP de la CBD endossa des mémorandums de coopération avec différentes agences environnementales des NU et avec l'IUCN²⁷⁴. Il arrive donc parfois que la fonction de conseiller technique dépasse une coopération ponctuelle pour s'étendre à un ensemble d'organes décisionnels et de comités techniques et s'inscrire dans la durée.

ii) L'accès indirect par le biais d'un organe scientifique et technique de nature non gouvernementale : le SCAR (*Scientific Committee on Antarctic Research*).

Le SCAR est une ONG regroupant des unions scientifiques nationales et des organisations scientifiques non gouvernementales. Rattaché à l'ICSU, il est composé de délégués permanents nommés par chaque comité national de recherche sur l'Antarctique, d'un délégué de l'ICSU, de trois représentants d'unions scientifiques affiliées à l'ICSU (dont entre autres l'IUBS) et d'un délégué de l'Organisation Météorologique Mondiale²⁷⁵. Il est ensuite divisé en de très nombreux groupes de

²⁷¹ Voir J. Marton-Lefevre, *supra* note 27 à la p. 171.

²⁷² *Ibid.* à la p. 172.

²⁷³ Cette conférence se tint à Vienne en novembre 1991 sous le parrainage de TWAS, IIASA, La Fondation Européenne pour la Science, le Conseil Norvégien de recherche pour la Science et les Humanités, l'Académie Norvégienne de Science et de Lettres, L'Institut de l'Environnement de Stockholm, et le Conseil International des Sciences Sociales. Voir *Ibid.* à la p. 173. Pour les programmes de consultation et de coopération voir *Ibid.* à la p. 175.

²⁷⁴ Voir IISD, «Les faits marquants de la COP-4 de la CBD, mercredi 14 mai 1998» (1998) 9:94 *Earth Negotiations Bulletin*, à la p.2.

²⁷⁵ Voir P. Beck, *supra* note 154 à la p. 163. Les unions membres de l'ICSU sont l'International Geographical Union, l'International Union of Geodesy and Geophysics, l'International Union of Geological Sciences, l'International Union of Pure and Applied Chemistry, l'International Union of Physiological Sciences, Union Radio Scientifique Internationale.

travail et programmes de recherche hautement spécialisés²⁷⁶. L'expertise de ses élites lui a permis de fonctionner pendant trente-cinq années comme le bras scientifique non officiel du système Antarctique (ATS)²⁷⁷ :

« SCAR, an NGO despite the quasi-governmental aspects of its membership, has enjoyed this respect (and therefore legitimacy within the ATS) over the past 35 years as an NGO not because it purports to represent unexpressed public opinion but because it has an elite expertise which is recognize as legitimate both by the scientific community from which its drawn and by the state organs by its activities.²⁷⁸ »

Le SCAR a donc joué un rôle fondamental dans la mise en œuvre des politiques de l'ATS et dans le choix des programmes de recherches. Autorisé à fixer l'agenda de la recherche scientifique en Antarctique et à l'organiser, fréquemment appelé à conseiller les parties consultatives au cours des réunions biennales, le SCAR, ses membres scientifiques non gouvernementaux et ses comités nationaux ont été l'unique source d'information et de conseil scientifique du système Antarctique pendant des années. Les recommandations unanimes des scientifiques dans son rapport sur la désignation des aires et des espèces spécialement protégées ont par exemple influencé de façon certaine la décision des Etats dans ce domaine²⁷⁹. Privé de statut officiel mais pourtant unanimement reconnu comme organe scientifique indispensable au fonctionnement de l'ATS²⁸⁰, le SCAR a parfois été perçu par certains Etats comme l'organe d'administration de l'ATS²⁸¹. Il devint si indispensable que quelques Etats refusèrent même de prendre une décision sans au

²⁷⁶ 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, dans Bush, *supra* note 200, booklet AT90C aux pp. 12-21. Il y passe en revue l'ensemble des groupes de travail et des programmes créés par le SCAR : SCAR Working Group on Biology, Group of Specialists on Environmental Affairs and Conservation (GOSEAC), SCAR Group of Specialists on Southern Ocean Ecology, SCAR Group of Specialists on Seals, Working Group on Geology, Group of Specialists on Cenozoic Palaeoenvironments, SCAR Working group on Solid-Earth Geophysics, Working Group on Physics and Chemistry of the Atmosphere, SCAR Working group on Solar, Terrestrial and Astrophysical Research, ICSU Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), SCAR/SCORE BIOMASS programme, World Ocean Climate Experiment (WOCE).

²⁷⁷ Voir P. Beck, *supra* note 154 à la p. 162.

²⁷⁸ Voir R.A Herr & B. W. Davis, *supra* note 80 à la p. 8.

²⁷⁹ Voir J. Myrhe, *supra* note 26 à la p. 81.

²⁸⁰ « Because pure scientific research is highly specialized, it is not surprising that some of the Antarctic System's Business has been of a fairly technical nature. The diplomats are not competent to judge some of the scientific issues that arise, and they would be the first to admit. Quite reasonably therefore, technical matters are left to the experts in particular fields. » *Ibid.* à p. 67.

²⁸¹ Voir les discussions sur le statut du SCAR dans l'ATS : J. Myrhe, *Ibid.* aux pp. 77-81. C'était le cas de la Grande-Bretagne et de l'ex-URSS.

préalable l'avoir consulté²⁸². Par la suite les Etats veillèrent à ce que les réunions biennales interétatiques se tinrent toujours après les réunions du *SCAR*²⁸³.

La position unique et privilégiée du *SCAR* au sein de l'ATS a bien entendu attiré les ONG de défense qui s'intéressaient au continent blanc. Il semblait offrir une voie d'accès possible au système Antarctique à une époque où aucune ONG n'était admise officiellement aux réunions des Parties Consultatives. C'est ainsi que la Commission Ecologique de l'*IUCN* chercha à nouer avec lui des relations de travail dès 1981, ce qui aboutit en 1985 à la constitution d'un groupe de travail conjoint destiné à réfléchir sur un plan de conservation à long terme. Ce groupe de trois personnes se rencontra à deux reprises en février et en mai 1986. L'hésitation du *SCAR* à s'associer avec l'*IUCN* était due au manque de crédibilité de cette dernière et à l'aspect « militant » de son action²⁸⁴. En effet le *SCAR* a toujours tenté de maintenir une stricte neutralité qui l'a poussé pendant très longtemps à rester en dehors d'un rôle de défense et de recherche d'influence, ce qui était fort mal ressenti par les ONG de défense. Puis peu à peu les membres scientifiques du *SCAR* ont commencé à devenir plus réceptifs aux implications de leurs recommandations et de leurs avis. Ils ont donc favorisé la diffusion de l'information, élargit la coopération aux scientifiques du monde entier, et pour finir, pour la première fois en 1984 et 1986, ils ont ouvert les portes des réunions du *SCAR* aux observateurs ONG.

On constate donc à quel point l'expertise et son organisation en réseau non gouvernemental national et international peuvent contribuer à asseoir une position stratégique au sein d'un « système » interétatique. Curieusement, alors que nous aurions été en droit de penser le contraire, le statut du *SCAR* comme organisation non gouvernementale n'a semble-t-il pas vraiment facilité les relations avec les ONG extérieures au réseau. Anxieux de préserver sa stricte neutralité et son statut si particulier, le *SCAR* après avoir hésité à coopérer avec des ONG comme l'*IUCN*, s'est violemment opposé aux projets avancés par les ONG lors de la négociation du Protocole de Madrid. Paradoxalement, les ONG semblent donc avoir un meilleur accès indirect par le biais des organes et les programmes scientifiques

²⁸² *Ibid.* à la p. 79

²⁸³ *Ibid.* à la p. 82

²⁸⁴ C'est ce qui est confirmé par S. Marton-Lefevre lorsqu'elle parle du caractère hétérogène des ONG à la CNUED : « All have their legitimacy, but scientific organizations lose their credibility if they are seen in the same category as action groups. » Voir S. Marton-Lefevre, *supra* note 27 à la p. 176.

gouvernementaux dans la mesure où leur accès n'est pas ressenti par l'organe comme une menace, mais bien comme un complément d'expertise.

iii) L'accès indirect par le biais des organes et des programmes scientifiques et techniques intergouvernementaux.

L'avantage de cette forme de participation est double : le premier est de bénéficier de la couverture internationale spécialisée de l'agence onusienne qui allie sérieux scientifique et langage diplomatique, et le second est d'utiliser comme véhicule de propagation des idées une institution officielle solidement établie par les Etats.

Au sein de l'ATS, la Convention pour la Conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique exige de la commission et de son comité scientifique qu'ils consultent les ONG. Bien que non encore en vigueur, des dispositions similaires existent dans la Convention de Wellington et dans le Protocole de Madrid. Il est recommandé aux comités scientifiques créés de consulter les experts scientifiques des Organisations Internationales et des ONG. Un statut particulier leur est même attribué pour assister aux réunions des comités scientifiques²⁸⁵. En matière de diversité biologique les ONG sont également appelées à être consultées par le SBSTTA. Dans le cadre de son fonctionnement l'organe de conseil scientifique de la Conférence des Parties doit élaborer des listes d'experts et créer des groupes de liaison chargés de collecter l'information scientifique. Par rapport au projet originel, la participation des ONG au SBSTTA a été réduite²⁸⁶. Après quelques discussions qui opposèrent les Etats sur les critères de sélection des experts à inscrire sur la liste, les Etats se mirent d'accord pour privilégier les unions scientifiques spécialisées dans les domaines de la Convention au détriment des ONG de terrain²⁸⁷. Quant à

²⁸⁵ Voir A. Watts, *International Law and the Antarctic Treaty System*, Cambridge, Cambridge Grotius Publications Limited, Research Center for International Law, aux pp. 50 et 51.

²⁸⁶ Afin d'éviter le dédoublement des travaux de recherche et de bénéficier de la plus large information scientifique disponible, le système était conçu pour fonctionner sur une double échelle : identifier les experts et leur domaine de compétence en constituant une liste d'experts présents dans les Organisations Internationales, les organisations régionales et nationales, dans les ONG et dans la communauté scientifique, puis organiser la circulation de cette connaissance en établissant des groupes de liaison. Voir les art. 9 (a) et 10 du projet de *Modus Operandi* du SBSTTA, Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/SBSTTA/2/16.

²⁸⁷ Les Etats-Unis tenaient absolument à mettre l'accent sur le rôle des sociétés scientifiques comme source d'information, tandis que l'Argentine insistait sur l'importance des ONG de terrain. Voir IISD, «rapport de la seconde réunion de l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique, Technique et Technologique à la Convention sur la Diversité Biologique » (1997) 9:54 Earth Negotiations Bulletin.

l'inscription sur la liste d'experts, elle relève des Etats, et non plus des ONG²⁸⁸. Les groupes de liaison, auparavant considérés comme groupes d'experts ad hoc, se sont vus réaffectés à la seule mission de collecte et de préparation de la documentation, en lieu et place d'une véritable charge de coordination entre Etats et ONG. On assiste donc là à une petite réduction de la perméabilité du SBSTTA à l'action des ONG dans la mesure où les Etats ont resserré leur contrôle sur la liste d'experts, sur les sources de l'information scientifique et ont réduit le rôle des comités de liaison qui ont ainsi perdu une certaine marge de manœuvre et de contact avec les ONG. Mais cela n'empêche nullement les ONG de communiquer des informations et des études scientifiques aux délégués du SBSTTA, ni de collaborer avec lui puisque le président du SBSTTA présenta lors de la première réunion du BSWG en 1996 un rapport de synthèse sur la Conférence sur les espèces non natives en coopération avec le PNUE, l'UNESCO et l'IUCN²⁸⁹. Enfin a priori les ONG ne devraient pas être empêchées de se faire inscrire sur la liste d'experts.

Une autre forme d'accès indirect est la participation à un programme de recherche mis en place par une agence spécialisée des Nations Unies. Les ONG associées à ces programmes sont en général de grosses ONG scientifiques reconnues pour leurs compétences et leurs publications. En Antarctique ces programmes sont nombreux et on se souviendra de la longue liste présentée par le président du SCAR qui montre que l'Organisation Météorologique Mondiale, l'Union International des Télécommunications ou l'Organisation Hydrologique Internationale sont autant de passerelles entre les ONG et l'ATS. Le programme scientifique le plus significatif en matière de diversité biologique se nomme DIVERSITAS²⁹⁰. Créé en 1991 par l'Unesco, il est consacré à l'étude de la diversité biologique et de ses différents aspects. Mais ce n'est qu'en 1995 qu'il étend ses activités et associe à son travail quatre ONG scientifiques (*IUBS*, *SCOPE*, *ICSU* et *IUMS*) et un programme international de recherche²⁹¹. Le principal objectif de DIVERSITAS est d'unifier les

²⁸⁸ Pour une comparaison, voir le projet de *modus operandi* du SBSTTA, *supra* note 217, et la recommandation II/11 annexe I du SBSTTA dans le rapport de la COP-3, *supra* note 218.

²⁸⁹ Voir IISD, «Rapport de la première réunion du groupe de travail non restreint sur la biosécurité» (1996) 9:48 Earth Negotiations Bulletin à la p.3.

²⁹⁰ D'autres programmes existent : le GOOS (Global Ocean Observing System) qui associe l'ICSU, la WMO et l'IOC ; le GTOS (Global Terrestrial Observing System) qui associe la FAO, l'ICSU, l'Unesco, l'UNEP et la WMO ; le GISP (Global Invasive Species Programme) qui associe DIVERSITAS, le SCOPE, l'IUCN, le PNUE et le CABI (Commonwealth Agriculture Bureau International).

²⁹¹ *IUBS* : International Union of Biological Sciences ; *ICSU* : International Council of Scientific Unions ; *IUMS* : International Union of Microbiological Societies ; *SCOPE* : Scientific Committee on

approches différentes de l'étude de la diversité biologique sous une même ombrelle, en comparant les différentes activités dans le but de les coordonner, de favoriser l'échange d'information et de promouvoir de nouvelles idées. Cette collaboration est intéressante pour les ONG car le programme DIVERSITAS est un excellent véhicule parce qu'officiel pour la propagation de leurs idées et de leurs initiatives²⁹². En effet en 1997 DIVERSITAS et le Secrétariat de la CBD ont conclu un mémorandum de coopération, qui permet au Secrétariat de commander au programme des études particulières relatives à la mise en œuvre de ses recommandations²⁹³. Cette pratique permet aux ONG de s'assurer de la diffusion par le Secrétariat de leurs propositions auprès de toutes les délégations présentes aux réunions de la COP ou du SBSTTA, tout en attribuant à ses informations un label officiel qui leur garantit une certaine légitimité. En tant que document officiel d'information, ces recommandations seront susceptibles d'être discutées ou reprises par les Etats. Ce sont donc des avantages que ne peuvent absolument pas égaler les autres techniques de diffusion de l'information par les ONG. Toutefois il faut bien être conscient que ce bénéfice est limité. Les ONG invitées à travailler sur ces projets sont soigneusement choisies, aussi le nombre d'ONG élues est-il restreint. De plus les recommandations formulées par le programme scientifique ne sont pas le résultat des seules idées des ONG, mais d'un compromis entre les différentes ONG et les organisations intergouvernementales. Enfin des enquêtes ou des conférences peuvent également être organisées par des Etats ou des organisations internationales. Associant d'une façon ou d'une autre les membres de la société civile (sondés pour une enquête ou invités à un groupe de travail), les résultats de ces travaux peuvent être communiqués par les Etats au Secrétariat des conventions afin d'être annexés comme document d'information officiel²⁹⁴. Ces travaux qui traduisent en partie les idées de la société civile peuvent également servir de vecteur aux idées des ONG et des industries.

Problems of the Environment et le programme IGBP/GCTE : International Geosphere-Biosphere Programme. Voir *ICSU*, «DIVERSITAS : An International Program of Biodiversity Science », <http://www.icsu.org/Structure/diver.html> (date d'accès : 3 mars 1999).

²⁹² Le rapport de DIVERSITAS sur la promotion de la coopération pour la conservation et l'utilisation durable des plantes sauvages importantes pour l'alimentation et l'agriculture a été diffusé par le Secrétariat de la CBD sous le numéro officiel : UNEP/CBD/COP/4/Inf.17, et les recommandations de DIVERSITAS sur la mise en œuvre des articles 7, 8, 9, 10 et 14 de la CBD ont été diffusées sous la numérotation officielle : UNEP/CBD/COP/4/Inf.18.

²⁹³ Voir les recommandations de DIVERSITAS sur la mise en œuvre des articles 7, 8, 9, 10 et 14 de la CBD, Doc off. CBD, doc. UNEP/CBD/COP/4/Inf.18.

²⁹⁴ Tel a été le cas d'une étude de cas soumise par la Suisse sur l'Accès aux ressources génétiques et moyens propres à favoriser le partage juste et équitable des avantages. Cette étude de cas se basait sur les résultats d'une enquête menée auprès de sociétés privées (Novartis, Hoffman-LaRoche, Nestlé,

Deux formes d'accès aux conférences se distinguent nettement : l'accès direct et l'accès indirect. La diversité et la multiplicité des accès indirects étonnent. Parce qu'elles sont érigées en règles de droit, les règles d'accès direct d'accréditation et d'invitation semblent garantir aux ONG un accès à la conférence qui une fois obtenu ne sera plus remis en cause pour la durée de la conférence. En ce sens les règles d'accès direct assurent une certaine stabilité et durabilité aux ONG qui échappent ainsi aux aléas des politiques gouvernementales. Bien que l'intégration dans les délégations ne soit pas un mode d'accès facile et répandu, il demeure néanmoins un moyen utile d'échange d'information et de conseil, et s'avère même parfois comme en Antarctique être un préalable indispensable à leur participation. Finalement il apparaît que les ONG scientifiques et techniques jouissent d'un meilleur accès aux conférences dans la mesure où leur nature scientifique et technique leur ouvre les portes d'organes ou de programmes qui à défaut de remplir cette condition leur auraient été fermés. Il semble donc bien que l'expertise soit un critère déterminant dans l'accès aux conférences, faut-il encore donner aux ONG les moyens de leur participation.

B) Le contenu de la participation.

Nous l'avons dit à maintes reprises, participer aux conférences c'est accéder de plus en plus largement et diversement aux lieux de conférences mais c'est aussi y jouer un rôle actif. Toutefois la nature non étatique des ONG les prive d'un certain nombre de prérogatives exclusives à la qualité d'un Etat souverain. Nous commencerons donc par traiter de l'aspect officiel de cette participation qui se caractérise par une stratification des prérogatives des ONG telles qu'elles sont aménagées par les règles de procédure pour ensuite nous intéresser à l'aspect informel de cette participation, c'est à dire à ce qui se passe dans les couloirs, en dehors des heures de négociations.

Ares-Serono), d'universités (Université de Bâle et Université de Lausanne) et d'Instituts de recherche (Institut Fédéral Suisse de Technologie de Lausanne et Institut Fédéral Suisse de Technologie de Zurich) et a été présentée à une réunion de l'OCDE, et enregistrée à la CBD sous le numéro : UNEP/CBD/COP/4/Inf.16. L'Allemagne de son côté a fait parvenir au Secrétariat de la CBD une proposition de lignes directrices relatives à l'activité touristique et à ses conséquences sur la diversité biologique. Ce document est le résultat d'un atelier de travail international organisé à Heidelberg en

1) La réglementation officielle : une stratification des droits.

Il s'agit en fait d'établir la liste de ce que les ONG ont le droit de faire ou de ne pas faire pendant la conférence, en soulignant les évolutions et les hésitations qui ont parfois donné lieu à de vifs débats, à des relectures ou à des modifications.

a) Une interdiction absolue : le vote.

Sur ce point c'est l'unanimité dans l'ensemble des règles de procédures, les ONG n'étant pas des Etats ne possèdent aucun droit de vote²⁹⁵. Observateurs ou experts invités, quel que soit le statut des ONG présentes, elles ne possèdent pas ce droit exclusivement réservé aux Etats. A l'inverse de cette interdiction nettement exprimée dans les textes, l'intervention sur l'agenda est une prérogative laissée dans le flou.

b) La non-intervention sur l'agenda.

En cette matière, les règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité Antarctique et de la Conférence des Parties à la CBD (COP) sont muettes quant aux prérogatives des ONG. Toutefois le silence du texte ne vaut pas pour autant autorisation. Que l'on s'inspire de la logique des règles de participation des ONG aux comités préparatoires de la Conférence sur l'Environnement et sur le Développement ou de l'étude des règles relatives à l'agenda dans le règlement de la COP, la fixation de l'agenda reste une prérogative étatique²⁹⁶. Il en est de même pour le système Antarctique. Cette absence d'intervention sur l'agenda oblige alors les ONG à passer par des canaux internes d'influence plus traditionnels : les Etats et leurs administrations.

Allemagne auquel participaient en plus des Etats et des OI, les ONG suivantes : *Indigenous Peoples' Biodiversity Network*, et l'*IUCN*. Elle a été enregistrée sous le numéro : UNEP/CBD/COP/4/Inf.21.

²⁹⁵ Voir l'art. 7(2) des règles de procédure de la COP, *supra* note 208 ; et l'art. 43 des règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique modifiées en 1992, dans *Handbook of The Antarctic Treaty System*, *supra* note 179 à la p. 284.

²⁹⁶ Voir les art. 35 à 37 des règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique modifiées en 1992, *Ibid.* à la p. 283 ; et les art. 8 à 15 du règlement de la COP, *Ibid.* Il en ressort que l'agenda est fixé par les parties lors de la réunion précédente et que seuls les Etats ont le droit de faire ajouter une question.

c) Droit de parole ou autorisation de parole ?

La discussion sur le point de savoir s'il s'agit d'un droit ou d'une autorisation de parole est importante car elle est le moyen pour les ONG de se faire entendre par tous les négociateurs, les organisations intergouvernementales et les médias présents²⁹⁷. Bien que l'art. 7(2) du règlement de la COP soit formulé de façon générale, il dispose, comme l'art. 42 des règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique, que les observateurs ou les experts invités prennent la parole sur invitation du président. Mais comme l'exercice d'un droit accordé aux ONG semble toujours accompagné de limites, les règles de procédure conditionnent celui-ci à l'absence de désaccord des parties contractantes. Dans le cas de la CBD, l'objection faite par un tiers au moins des Etats présents empêche l'exercice de cette prérogative, tandis que l'accord unanime de toutes les parties consultatives est nécessaire à son exercice dans l'ATS²⁹⁸.

Néanmoins, la pratique de la COP et du groupe de travail sur la biosécurité (BSWG), laissait aux ONG une liberté de parole suffisamment large pour intervenir très fréquemment en cours de discussions, tant et si bien que cette pratique semblait être parfaitement établie²⁹⁹. Les représentants du *Canada Grains Council* et du *Washington Biotechnology Working Group* furent ainsi invités par le Canada et l'Ethiopie à présenter leurs vues sur le commerce et les aspects socio-économiques

²⁹⁷ Nous devons cependant déplorer le fait que ce droit de parole soit utilisé à d'autres fins que l'examen de la mise en œuvre de la diversité biologique. Par exemple lors de la COP-2, le 11 novembre 1995, *Third World Network* pris la parole au nom de plusieurs ONG pour contester publiquement l'exécution d'un Nigérian. Voir IISD, (1995) 9:34 *Earth Negotiations Bulletin* à la p.2.

²⁹⁸ Une fois de plus cette différence entre la démarche négative : absence d'objection ; et la démarche positive : obtention de l'accord unanime des Etats, démontre que les Etats dans le système Antarctique désirent rester maître du contrôle de la participation des ONG dans l'ATS, et démontre que la participation des ONG procède plus de la stratégie politique que du véritable souci d'associer la société civile à son fonctionnement.

²⁹⁹ Par exemple nous noterons que lors des deux réunions du Comité Intergouvernemental chargés de préparer la 1^{ère} COP *Indigenous Peoples' Caucus*, *IUCN Netherlands*, *World Conservation Monitoring Center*, *World Federation for Culture Collection*, *Greenpeace*, *GRAIN*, *Third World Network* eurent à s'exprimer. Voir IISD, les rapports du Comité Intergouvernemental sur la Convention sur la Diversité Biologique (IICBD) dans (1993) 9:6 *Earth Negotiations Bulletin* et (1994) 9:17 *Earth Negotiations Bulletin*. De même lors de la COP-1 le *Indigenous Peoples' Caucus*, *Third World Network*, et *Greenpeace* intervinrent sur la question du programme de travail, l'*IUCN* et *WWF* sur la question des forêts. Voir IISD « Rapport de la première Conférence des Parties de la Convention sur la Diversité Biologique » (1994) 9:28 *Earth Negotiations Bulletin* à la p.5. Voir également les rapports journaliers de la seconde COP faits par l'IISD, (1995) 9:30-37 *Earth Negotiations Bulletin*. Nous avons recensé lors de cette réunion pas moins de 23 interventions des ONG dont une lors de l'ouverture de plénière, 3 le second jour de la Conférence, 5 le troisième jour de la Conférence sur la biosécurité (*Greenpeace*, *Third World Network*, *Edmonds Institute*, *BIO* et *GiBIP*). Lors de la 3^{ème} COP environ une trentaine d'intervention des ONG eurent lieu, en revanche lors de la 4^{ème} COP on ne dénombrait que 17 interventions.

des biotechnologies dans le cadre de tours de tables organisés au début du BSWG-3³⁰⁰. Mais la trop grande liberté d'action des ONG auprès des diplomates en salle provoqua leur exclusion à la demande d'un Etat³⁰¹. A la suite de cet incident de séance au BSWG-3 les règles de participation firent l'objet d'une relecture, et la liberté de prise de parole sur simple demande devint une demande d'autorisation de parole soumise désormais à l'appréciation du président de séance³⁰². Le nombre des interventions orales des ONG fut à partir de ce moment là restreint (elles passèrent de 20 au BSW-2 à 6 au BSWG-3 et à 8 au BSWG-4), les prises de parole furent limitées à certains sujets et les ONG furent désormais obligées de désigner un interlocuteur unique par groupe d'intérêts. On en revint donc à la pratique onusienne établit par des conférences précédentes (notamment lors de la Conférence de Vienne en 1994 sur les droits de l'Homme) qui avait pour but de limiter le nombre et le temps des interventions des ONG³⁰³.

Pour ce qui est de l'Antarctique nous avons vu que les ONG prenaient la parole sur invitation du président. Mais contrairement à ce qui se passe dans la CBD, on observe dans le système Antarctique un élargissement du droit de parole. Lors des premières règles de procédure les ONG n'avaient pas la possibilité de s'exprimer sur les sujets de leur choix car leurs interventions étaient fixées à l'avance par l'agenda des réunions des Parties Consultatives³⁰⁴. L'invitation précisait toujours le sujet de l'intervention. Depuis 1992, les ONG peuvent assister à peu près à toutes les réunions, et surtout peuvent s'exprimer sur tous les sujets sur invitation du président³⁰⁵. Elles restent toutefois soumises à la règle de priorité qui veut que tout

³⁰⁰ Bien que ces tours de table n'avaient pas vocation à servir de session de négociation, la participation des ONG y est intéressante car ces réunions faisaient partie du processus officiel de négociation, contrairement aux réunions qui se déroulent habituellement en marge de la négociation officielle dans les couloirs ou aux alentours de la conférence. Voir IISD, « Rapport de la 3^{ème} réunion du groupe de travail non restreint sur la biosécurité », (1997) 9:74 Earth Negotiations Bulletin.

³⁰¹ Les ONG intervenaient directement et oralement auprès des délégués durant les sessions de négociation.

³⁰² Lors du BSWG-4 toutes les interventions des ONG se firent sur invitation expresse du président. Voir IISD, « les points saillants du quatrième BSWG » (1998) 9 : 79 Earth Negotiations Bulletin à la p.2 ; (1998) 9:80 Earth Negotiations Bulletin à la p.1 ; (1998) 9:83 Earth Negotiations Bulletin à la p.1.

³⁰³ Toutefois cette pratique peut offrir certains avantages en obligeant les ONG à se concerter et à regrouper leurs arguments. Bien entendu cet avantage n'est réel que si les intérêts des ONG et leurs arguments sont proches.

³⁰⁴ Voir les règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique modifiées en 1987, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, *supra* note 219 à la p. 278.

³⁰⁵ Art. 42 des règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique révisées en 1992 *supra* note 179 à la p. 284.

Etat ou tout observateur ait un droit de parole prioritaire sur le leur, ce qui tend à réduire le temps de parole réservé aux ONG.

A contrario dans la négociation sur les mines les ONG se sont apparemment exprimées assez librement. Il leur est même arrivé de prendre à partie certains Etats et de dénoncer le décalage entre leurs intentions et leur discours³⁰⁶. Enfin nous ne saurions oublier de signaler que l'autorisation d'expression orale en salle est conditionnée à la présence en salle des ONG.

d) L'accès aux salles de conférences : un droit aléatoire.

Il est faux de croire que l'invitation ou l'accréditation des ONG aux conférences impliquent l'accès systématique à toutes les salles de négociation et garantissent le maintien de la présence des ONG. Il existe en fait deux types de restrictions d'accès aux salles qui sont liés soit au caractère diplomatique de la Conférence, soit à sa nature intergouvernementale.

i) Les restrictions dues au caractère diplomatique de la Conférence.

L'organisation du travail dans ces immenses conférences internationales qui ont pour vocation à réunir le plus grand nombre possible de pays consiste à scinder la Conférence en groupes de travail, à créer des groupes de contact pour assurer la coordination des groupes de travail entre eux, et à l'occasion de difficultés ponctuelles à créer des groupes restreints privés de négociation. Inutile de dire que la multiplication de ces comités travaillant simultanément ne facilite guère la présence physique des représentants des ONG dans toutes les salles de conférence³⁰⁷.

Mis à part ce problème logistique, les règles de procédure peuvent parfois empêcher l'accès aux salles de négociation. Il est dans la tradition onusienne des

³⁰⁶ A la Conférence d'octobre 1997 le chef de la délégation française Michel Duclos fit une déclaration ambiguë. A la fin du discours de M. Duclos, Jody Williams la coordinatrice de ICBL prit la parole et accusa ouvertement la France de faire double jeu. Elle fut suivie par le sénateur américain P. Leahy. Voir B.W. Tomlin, «On a fast track to a ban : the Canadian Policy Process », dans Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson & Brian W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, pp. 185-211.

³⁰⁷ A titre d'exemple, lors de la cinquième réunion du BSWG en août 1998, la Conférence était dotée de deux groupes de travail sur les questions principales du protocole, de deux groupes de contacts chargés de lier les travaux entre eux, d'une plénière, ainsi que divers groupes de rédaction sur certains articles comme l'article 14 relatif aux standards minimaux nationaux, ainsi qu'un comité de rédaction sur la responsabilité et la réparation. Dans l'ATS, la réunion spéciale des Parties Consultatives sur la négociation du Protocole de Madrid a créé deux groupes de travail, ainsi que des sous-groupes de négociation.

conférences diplomatiques que la Conférence ait le droit de déclarer ses groupes de travail ouverts ou fermés au public (art. 29 des règles de procédure de la COP³⁰⁸), en mettant en place toute une échelle de qualifications : groupe formel, informel, informel-informel. Dans le processus de la Conférence pour l'Environnement et le Développement, Ann Doherty décode très bien les implications de ces qualifications³⁰⁹. Les réunions formelles sont en général celles qui sont accessibles sans restriction aux ONG et dans lesquelles elles peuvent faire des déclarations orales. Ce sont en fait le plus souvent des réunions plénières qui ouvrent ou ferment la Conférence ou encore des plénières intersessionnelles de revue des travaux. Les réunions informelles, dites aussi groupes de travail sont des réunions qui conditionnent la présence des ONG à l'autorisation du président de séance : ce sont en principe des réunions plus techniques ou des réunions de travail, tel que le groupe de contact-I sur la biosécurité chargé des définitions³¹⁰. Enfin les groupes dits informel-informel, groupes de rédaction ou encore groupes de négociation sont des réunions privées, totalement fermées aux ONG, chargées de négocier sur des questions diplomatiquement sensibles et qui travaillent sans traduction.

Aucune des négociations n'échappe à cette tentation, pas plus la réunion spéciale des Parties Consultatives sur le Protocole de Madrid qui exclut de ses réunions de travail à Viña del Mar les représentants de l'*IUCN*, de l'*ASOC* et du *SCAR*³¹¹, que les Conférences du processus d'Ottawa pour la négociation sur les mines qui décida d'un commun accord avec les ONG de les exclure des certaines réunions de négociation³¹².

Mais cette démarche n'est pas exclusive aux conférences de négociation. Elle existe également dans le cas des réunions de suivi et de mise en œuvre des

³⁰⁸ L'art. 29 des règles de procédure de la COP est le suivant : « 1) Sessions of the Conference of the Parties shall be held in public, unless the Conference of the Parties decides otherwise ; 2) Sessions of the subsidiaries bodies shall be held in public, unless the subsidiary body concerned decides otherwise. » Voir Règles de procédure de la COP, *supra* note 208.

³⁰⁹ Voir A. Doherty, *supra* note 176 à la p.206. Voir également F. McConnel, *supra* note 40 à la p.16.

³¹⁰ Lors de la réunion du sous-groupe de travail II du 3^{ème} BSWG, la Suisse a évoqué la nécessité d'inclure les idées des ONG environnementales et des industries dans les groupes de rédaction : « Switzerland called for a flexible process so that options could reflect the full range of participants ideas including those of environmental NGOs and industry. » Voir IISD, *supra* note 300 à la p. 12. Mais il semblerait que cet appel soit resté lettre morte.

³¹¹ «As an observer ASOC was only permitted to attend Plenary and Working Group sessions, and [was] thus excluded from the important informal "Heads of Delegations meetings" ». Voir le rapport intérimaire de la XI^{ème} réunion spéciale des parties consultatives au traité, seconde session, Madrid 22-30 avril 1991, dans W.M. Bush, *supra* note 200 Booklet AT 91 AB, à la p.38, et le rapport intérimaire de la XI^{ème} réunion spéciale des Parties Consultatives au Traité, seconde session, Madrid 17-22 juin 1991, dans W.M. Bush, *Ibid.* Booklet AT 91 BA, à la p.33.

Conventions. En effet lors de la tenue de la COP-4 en mai 1998 à Bratislava le groupe de contact chargé de l'examen de l'article 8(j) de la CBD décida, à la demande d'un seul Etat, d'exclure les ONG représentant les peuples indigènes. Malgré les protestations des représentants des quatre ONG de peuples indigènes et de la majorité des Etats Parties, elles furent exclues de la salle et invitées à titre de consolation à suivre les délibérations sur le petit écran à l'extérieur de la réunion³¹³. En revanche et c'est un point sur lequel les ONG ont obtenu gain de cause au SBSTTA : les deux groupes de travail de session créés par le SBSTTA sont ouverts sans restriction à tous les observateurs³¹⁴. Mais mis à part cette exception, rien ne s'opposerait dans l'avenir à ce que le SBSTTA applique l'article 29 des règles de procédure de la COP pour comme la COP fermer aux ONG des comités de travail créés par lui. Cette hypothèse n'a rien d'irréaliste dans la mesure où le précédent de la COP existe. Enfin l'observation de l'évolution de la pratique dans les réunions des Parties Consultatives du Traité sur l'Antarctique nous enseigne que l'instauration de cette pratique dans les réunions de fonctionnement du système va de pair avec l'élargissement de l'accès aux salles. Avant 1992 l'accès aux salles et aux groupes de travail dans les réunions biennales ne dépendait pas de la qualification de la réunion mais du sujet sur lequel l'organisation est appelée à intervenir³¹⁵. Le SCAR et l'IUCN, ont donc été appelés à s'exprimer, le premier sur la qualité de l'air en Antarctique, et le second sur l'impact de l'homme sur l'environnement Antarctique³¹⁶. Une fois encore sous l'influence des Britanniques, le système se déverrouilla lors de la XVII^e réunion biennale, et la présence des organisations fut

³¹² Voir M.A. Cameron, *supra* note 240 à la p. 437.

³¹³ Voir IISD, « Les faits marquants de la COP-4 de la CBD, mercredi 14 mai 1998 » *supra* note 274.

³¹⁴ Voir Doc Off. « Report of the second meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice », Recommendation II/11, Annex I, *supra* note 218.

³¹⁵ L'art. 35 ancien des règles de procédure de l'ATS prévoit que les experts peuvent assister aux réunions en accord avec les arrangements organisationnels établis pour l'étude de ce sujet. *A contrario* cela signifie que les ONG ne pouvaient pas assister aux autres réunions qui n'étaient pas organisées pour les recevoir. Voir art. 26 des règles de procédure modifiées en 1992, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, *supra* note 179 à la p. 282.

³¹⁶ « The attendance of the above-mentioned experts was regulated by paragraphs 35, 36, 37 and 38 of the Rules of Procedures. It was in the understanding of the Meeting that these rules applied to the Plenary and to the working groups in which the consideration of the items for which the experts had been invited took place ». Voir le rapport de la XIV^e réunion des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique au §11, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, *Ibid.* à la p. 278. Cette déclaration n'est que la reprise de la proposition argentine faite en 1987 relative aux arrangements organisationnels pour la participation du SCAR, de l'IUCN et de l'Organisation Météorologique Mondiale. Voir « Special Arrangements proposed by Argentina for the participation of experts of SCAR, WMO, and IUCN at the Fourteenth Consultative Meeting », dans W.M. Bush, *supra* note 200 AT 3 à la p. 39.

acceptée sans considération du sujet traité, exception faite de ceux relatifs aux opérations en Antarctique, aux inspections, aux questions juridictionnelles, et à l'agenda³¹⁷. Mais à l'évidence il reste des salles qui, par un habile exercice de qualification, du sujet ou de l'organe, seront inévitablement fermées aux ONG. Aussi dans les réunions des organisations internationales, dès que le sujet touche au contenu d'un texte obligatoire ou à une question sensible qui nécessitent des négociations diplomatiques, et quelles que soient les règles en vigueur, les groupes de rédaction et de négociation se ferment aux ONG. Ce qui revient en fait une fois de plus à conditionner la présence en salle des ONG au bon vouloir des Etats. Pour ce faire il n'existe pas que les subtilités procédurales pour limiter l'accès, des pratiques tout à fait informelles et pourtant bien réelles le font tout aussi sûrement.

ii) Les restrictions dues au caractère intergouvernemental de la Conférence.

Parce que les ONG ne sont que des personnes de droit interne, non dotées de la personnalité juridique internationale et de ses attributs, elles se trouvent inévitablement dans une situation d'inégalité au sein d'une tribune dominée par la plénitude des pouvoirs que confère la représentation étatique. Dans ce contexte, le droit de participation concédé sous condition de non-opposition, est fragile, arbitraire et sans recours. Face au refus d'accréditation ou au refus d'accès aux salles, les ONG ne disposent d'aucun recours, ni d'aucune procédure d'appel. Elles ne peuvent que reposer leur candidature ou se représenter dans les salles.

Mis à part ce *vacuum* juridique, plus inquiétantes sont les pratiques informelles des présidents de séance, en ce qu'elles illustrent la fragilité de l'accès des ONG et la pérennité de la volonté unilatérale d'un Etat. Au cours de la réunion finale du troisième prepcom de la Conférence sur l'Environnement et le Développement, le président de séance décida d'exclure les ONG, y compris celles présentes dans la salle en prétextant la fatigue des délégués et le retard pris dans les délibérations. Ulcérées, elles refusèrent de quitter la salle et les gardes de sécurité durent intervenir. Le silence des délégations étatiques fut atterrant, et seuls les Etats-Unis osèrent protester³¹⁸.

³¹⁷ Voir article 41 des règles de procédure modifiées en 1992, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, *supra* note 179 à la p. 284. Et voir également l'extrait du rapport de la XVII^e réunion des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique, *Ibid.* à la p. 280. Les ONG furent également exclues en 1992 à Tokyo de la réunion sur la responsabilité. Voir R.A Herr, *supra* note 89 à la p. 108.

³¹⁸ Voir A. Doherty, *supra* note 176 à la p. 206.

Plusieurs incidents de séance marquent la participation des ONG au groupe de travail sur la biosécurité. Un premier incident de séance se produisit lors de la première COP à Nassau. Il fut décidé d'exclure les ONG de la salle de négociation où siégeait le groupe chargé de la biosécurité³¹⁹. Les protestations des ONG aboutirent à ce que les ONG bénéficient d'une grande marge de manœuvre lors des réunions ultérieures du BSWG, jusqu'à la fameuse troisième réunion en octobre 1997. Jusqu'à cette date, les ONG participaient très activement aux négociations. Le suivi des interventions orales des ONG montre que leur nombre est passé de 13 à 20 entre la première réunion et la seconde. De plus ces interventions prenaient place dans le cours des négociations et dans des groupes de travail. Leur nature était extrêmement concrète quant au contenu souhaitable du Protocole et se voulait un rappel constant des risques liés à la biotechnologie. Enfin les ONG se sont apparemment senties libres de communiquer directement avec les délégués nationaux en cours de négociation³²⁰. Tant et si bien que trois jours après le début du BSWG-3, en pleine séance de travail du sous-groupe I, un Etat, représentant un groupe régional demanda l'exclusion des ONG de la salle³²¹. A la suite de cet incident les présidents des sous-groupes de travail annoncèrent au début du quatrième BSWG la restriction des règles de participation des ONG. A partir de ce jour, les ONG ont été informées de la possibilité d'être exclues de la salle à la simple demande d'une délégation gouvernementale, ce qui est en totale contradiction avec les règles de procédure³²². Simple agacement ou exaspération, cette requête démontre que l'usage des prérogatives concédées par les Etats reste à la discrétion des Etats et que leur abus est sanctionné. Puis comme le veut la tradition diplomatique, plus les négociations avancent, plus les points d'achoppement se précisent, plus nombreux sont les groupes restreints de rédaction et de négociation, et plus les ONG sont écartées. C'est

³¹⁹ Voir IISD, «Rapport de la première Conférence des Parties », *supra* note 213 à la p. 6.

³²⁰ Il faut dire que les ONG avaient tendance à participer directement aux négociations en approchant les délégués dans la salle pendant les débats, et en leur faisant des recommandations orales ou écrites sur la façon de négocier.

³²¹ «Midway through the morning session on Wednesday, at the request of one regional representative from the drafting group, NGOs were excluded from observing the meeting. » Voir IISD, «Rapport du BSWG-3 », *supra* note 300 à la p. 10. Selon une source confidentielle cet Etat serait le Brésil. Apparemment aucun Etat présent dans la salle ne se serait opposé à cette exclusion. Seule une ONG protesta officiellement et très diplomatiquement en salle : la *Green Industry Biotechnology Platform* (GIBIP/Assinse) qui exprima son regret que les arrangements de travail du sous-groupe de travail I empêchait son industrie d'exprimer ses vues et prévint qu'une telle attitude pouvait priver les futures négociations du savoir technique possédé par les industries.

³²² Voir IISD, «Rapport journalier du BSWG-4 » (5 février 1998) 9:78 Earth Negotiations Bulletin aux p. 1 et 2.

dans cette optique que se place la déclaration du président de la Conférence, Veit Koester, à l'ouverture du cinquième BSWG en août 1998. Après de nombreuses discussions, il a été décidé que les ONG pourraient assister aux plénières, et à la phase initiale des débats des sous-groupes de travail et des groupes de contact. En revanche «les ONG ne participeraient pas aux négociations ni à la rédaction touchant aux questions délicates, celles-ci étant définies par les coprésidents. Toute Partie pourrait demander, à tout moment, par l'intermédiaire des coprésidents que la réunion soit tenue à huis clos et que les ONG soient invitées à se retirer»³²³. Toutefois ces règles ne furent pas appliquées à la lettre, et l'excellente attitude des ONG fut récompensée, car finalement aucun des sous-groupes de travail ou de contact ne leur fut fermé³²⁴. On le voit, malgré des règles contraignantes, l'accès des ONG aux salles de conférence est un droit difficilement maintenu, dépendant de la bonne volonté des Etats, des contraintes des pourparlers diplomatiques, mais aussi il faut le dire dépendant de l'attitude des ONG, et de leur respect des règles de procédure dans les limites des droits qui leur ont été reconnus. Il est certain que l'importance et la sensibilité des intérêts en jeu ainsi que le caractère très marqué des oppositions entre Etats ont également grandement contribué à fragiliser la position des ONG dans cette négociation. Parfois il semble bien que les relations entre l'organisation intergouvernementale et les ONG soient plus proches d'une relation donnant-donnant, que d'une véritable relation juridique.

Enfin d'autres pratiques ont été utilisées pour restreindre l'accès aux salles. Le choix du lieu de la conférence en fait partie. Et il devient alors tout à fait aisé de limiter le nombre d'ONG présentes en salle en prétextant un manque de place, et de sièges. Un système tout à fait ingénieux a ainsi été mis en place par le président du quatrième prepcom de la Conférence sur l'Environnement et le Développement³²⁵. Il a organisé un système de billetterie, qui permettait l'entrée dans les salles aux trente-cinq premières ONG. Fort heureusement ce moyen n'a pas créé un précédent dans le cadre de la COP, du SBSTTA et du BSWG, qui possèdent somme toute une vision très libérale de l'accès des ONG. Enfin la participation aux conférences passe aussi

³²³ Voir « Projet de 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. CBD, Doc.UNEP/CBD/BSWG/5/L.1 au §18 [distribution limitée].

³²⁴ Ce qui leur permet de remercier publiquement les groupes de travail de les avoir laisser participer aux discussions. Voir IISD, « Rapport journalier du BSWG-4 » (12 février 1998) 9:84 Earth Negotiations Bulletin à la p. 2

³²⁵ Voir A. Doherty, *supra* note 176 à la p. 206.

par la possibilité de faire circuler librement des documents écrits et d'avoir accès aux documents officiels de la conférence.

e) La circulation de documents écrits : une prérogative largement admise.

La communication des documents officiels aux ONG est un principe largement admis dont l'application ne pose guère de difficultés. De la même façon la diffusion des documents par les ONG ne pose plus réellement de problèmes, du moins dans le cadre de la CBD et de la biosécurité. Il a été pris pour habitude de mettre à disposition des ONG des tables dans le hall de la Conférence afin que celles-ci y déposent sans restriction les pamphlets et articles qu'elles souhaitent diffuser. Généralement les délégués nationaux vont tous les matins y jeter un œil et récupèrent ce qui leur semble utile ou intéressant. La seule limite vient en fait du coût de reproduction des documents et du coût de réalisation de l'étude, particulièrement lorsqu'elle nécessite des moyens d'investigation sur le terrain, et la mobilisation de personnel spécialisé rémunéré³²⁶. Un autre moyen consiste à diffuser cette information directement en salle. Toutefois, cette pratique est rare et nécessite l'autorisation du président de séance comme ce fut le cas lors de la réunion du groupe de contact I chargé de travailler sur les définitions des OVM au cours du BSWG-5. Après autorisation du président de séance sud-africain, les représentants de *Genetics Forum UK* et de *Group on Biodiversity* disposèrent sur des tables proches de la chaire des articles scientifiques relatifs aux techniques de fusion cellulaire. Enfin une troisième méthode, que nous avons déjà partiellement abordée, consiste à faire diffuser par le Secrétariat comme document officiel des travaux réalisés par des ONG. Bien entendu ce mode de diffusion est plus intéressant car il officialise et en quelque sorte garantit la «véracité» et le sérieux de l'information. Il bénéficie également d'une diffusion directe auprès de tous les délégués nationaux. Peu fréquemment utilisée ce canal l'est soit directement par les ONG, soit indirectement par les Etats ou les programmes scientifiques de recherche conjoints³²⁷. Cette rareté

³²⁶ On pense notamment à des études que Greenpeace a réalisées en Géorgie ou au Guatemala sur la mise en culture autorisée ou non d'OVM. Enfin sans compter que l'envoi sur place d'un représentant implique des coûts de transport et d'hébergement. Voir *Greenpeace, supra* note 78.

³²⁷ Par exemple une étude du Royal Botanic Gardens de Kew et de Botanic Gardens Conservation International sur la mise en œuvre des articles 6 et 8 de la CBD a été annexée comme document d'information à la COP 3 (UNEP/CBD/COP/3/Inf.46). *Botanic Gardens Conservation International* est un réseau mondial des jardins botaniques qui travaille en coopération avec l'IUCN et WWF. Un document de *World Federation for Culture Collections* (WFCC) sur l'accès aux ressources génétiques

est sans doute due au silence de la COP et de son règlement sur la nature des documents à distribuer³²⁸. Nous ignorons comment les ONG procèdent dans le système Antarctique, et surtout si la même marge de liberté leur ait laissée. Toutefois, il existe dans l'ATS une disposition qui ne figure pas dans les règles de procédure de la COP à savoir que les experts peuvent soumettre des documents au secrétariat pour distribution comme document d'information (art. 44 (a) des règles de procédure modifiées en 1992). Alors que dans la CBD la diffusion par le secrétariat de documents d'information rédigés par les ONG relève de la pratique, dans l'Antarctique la pratique est réglementée³²⁹.

Nous constatons en fin de compte que la réglementation des règles de participation des ONG ne leur offre pas une garantie absolue de respect face à la volonté des Etats. Et qui plus est nous pensons que la souplesse des règles de participation des ONG dans le règlement de la COP contribue à en vider le contenu juridique. Sa vacuité offre aux Etats, à la Présidence de la Conférence et au Secrétariat de la CBD une marge d'appréciation unilatérale qui aboutit en fait à restreindre cette participation en terme d'accès aux salles, de droit de parole et de diffusion des documents d'information. A l'inverse la précision de la réglementation relative à la participation des ONG dans le système Antarctique semble offrir une plus grande sécurité aux ONG quant au contenu et à l'exercice effectif de leurs droits, sans pour autant diminuer cette participation, puisque ces règles tendent à se libéraliser.

A côté de ces règles de fonctionnement fixées par les règles de procédure, il existe des pratiques informelles qui se déroulent en marge du processus de négociation proprement dit. Non réglementées, elles représentent l'aspect officieux mais reconnu de la participation des ONG dans les conférences internationales.

a servit de document d'information au Secrétariat de la CBD pour la préparation de la COP 3 (UNEP/CBD/COP/3/Inf.19). Voir également le document tiré de la présentation faite par P. Haven du Missouri Botanical Garden et distribué par le Secrétariat de la CBD pendant la 5^{ème} réunion du BSWG, sans cependant être classé comme document officiel.

³²⁸ Voir IISD, «Rapport de la première réunion du groupe de travail non restreint sur la biosécurité », *supra* note 289 à la p. 3.

³²⁹ Toutefois nous devons malheureusement regretter le fait que cette disposition juridique ne permette pas une plus large diffusion auprès du public des documents soumis par les ONG, puisque les Etats restent libres de choisir les documents à publier, ce qui restreint considérablement le travail de recherche.

2) La part du «non droit»³³⁰.

Il s'agit ici de donner une idée des événements qui ont lieu en marge des réunions officielles de la Conférence, et qui sont acceptés, voire organisés par le Secrétariat. Cette part de «non droit» permet aux ONG de nouer des liens parfois étroits avec les délégués nationaux et contribuent ainsi à renforcer leur travail de «lobbying». Elle permet également aux ONG de nouer des liens entre elles et de s'associer en réseau. Enfin ces opérations de relations publiques ont aussi une mission d'éducation non négligeable qui a pour but de donner aux délégués nationaux, techniquement et scientifiquement inexpérimentés, les bases nécessaires à la compréhension du sujet et à la pleine mesure des intérêts en jeu.

a) Les réunions de stratégie.

Afin de définir et de fixer leurs positions, les Etats se réunissent entre eux par groupes régionaux avant ou après les réunions officielles. Tout comme les Etats, les ONG se réunissent également, non sur la base de l'appartenance régionale, mais sur la base de leurs affinités d'objet : les ONG de défense d'un côté et les industries de l'autre. Ces réunions se tiennent à huis clos, et rares sont les intervenants extérieurs au groupe. Leur présence est tolérée sur autorisation, et l'intervention orale d'un intervenant extérieur se fait sur invitation. Les salles de réunion sont mises à disposition des Etats et des ONG par le Secrétariat de la Conférence qui distribue tous les matins la liste des réunions journalières, officielles et officieuses.

Ces réunions permettent aux ONG de mieux se connaître, de faire le point sur le cours de la négociation, d'échanger des informations de dernière minute, de fixer une ligne de conduite commune, de désigner celui qui parlera au nom du groupe et de décider du contenu de l'intervention.

b) Les réunions d'information et d'éducation.

³³⁰ L'expression n'est pas employée ici dans le sens que lui donne le Doyen Carbonnier en droit international privé. Il s'agit simplement de mettre en opposition une pratique des ONG qui échappe à toute réglementation par opposition à ce qui a été développé dans la partie précédente. Elle ne fait pas davantage référence à la théorie des régimes en relations internationales.

Avec le support du Secrétariat les ONG organisent des ateliers de travail ouverts à tous sur différents sujets. Ces réunions d'information et d'éducation permettent aux ONG de toucher directement un public de délégués nationaux auquel elles auraient habituellement moins aisément accès sur le plan interne³³¹. D'autre part ces réunions leur permettent de démontrer l'existence de leur savoir scientifique et technique et d'asseoir ainsi leur crédibilité en tant qu'organisation scientifique, ou qu'industrie spécialisée, et de donner à ces diplomates, souvent peu au fait des derniers développements, les informations techniques ou législatives nécessaires à leur décision. Elles peuvent donc ainsi expliquer les phénomènes de survie et de maintien des fragments d'ADN modifiés dans la nature, le contenu des réglementations en cours, ou argumenter sur la nécessité de mettre en place un mécanisme de responsabilité et d'indemnisation³³². Ce rôle éducationnel et d'information est apprécié des Etats qui trouvent auprès d'elles une source d'information contradictoire et en libre accès³³³. Enfin elles sont l'occasion de faire découvrir aux Etats l'existence d'outils, ou de méthodes de protection, de conservation, et de gestion durable de la diversité biologique³³⁴.

c) Les opérations de séduction et de promotion.

Ces opérations de séduction sont en fait des opérations de relations publiques : cocktails, débat-déjeuners, et shows de démonstration. Organisées sous

³³¹ Lors de la COP-2 un atelier était organisé par l'Université Bradford sur « Educational aspects of biological diversity », un autre atelier animé par *Nature Conservancy* était consacré au commerce des poissons des récifs coralliens, un autre animé par *Bird Life International* traitait des aires prioritaires de conservation de la diversité biologique, et un autre animé par *COBASE* traitait des peuples indigènes. Voir la liste des événements durant la seconde Conférence des Parties, Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/COP/2/Inf.9.

³³² Cela a sans doute été le cas de l'atelier de travail animé par *Third World Network* sur la biosécurité le 7/11/95 lors de la COP-2. *Ibid.* Dans le cadre de la biosécurité, des ateliers ou des conférences ont été organisés lors du BSWG-5 par l'OCDE sur l'échange d'information en matière de biosécurité, par la F.A.O., par le projet pilote du GEF (Green Environmental Fund) et du PNUE sur l'aide à la mise en place de règles nationales relatives à la biosécurité, par B. Tappeser de l'*Institute for Applied Ecology* sur la survivance et le transfert des recombinants d'ADN. Ce rôle éducationnel a également été très fortement souligné par le président canadien de la Conférence de Rome sur la Cour Criminelle Internationale. Voir Ph. Kirsh, *supra* note 52.

³³³ A propos du rôle des ONG dans l'Antarctique L. Kimball écrit la chose suivante : « 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. Government officials may also find less threatening or compromising to request information from NGOs on an informal basis than to turn to the officials from those countries active in Antarctica; by going to the NGOs, they do not subject themselves to question about why they are interested to be informed about Antarctica developments. » Voir L. Kimball, *supra* note 123 à la p. 50.

des prétextes différents : lancement d'une publication, déclaration, elles sont l'occasion pour les ONG de faire connaissance avec les délégués nationaux et d'entretenir avec eux de bons rapports. On retiendra notamment le déjeuner offert par l'*IUCN*, le *WRI* et le PNUE à l'occasion du lancement de leur publication conjointe sur la planification nationale de la diversité biologique lors de la COP-2³³⁵. D'autres manifestations peuvent également permettre aux ONG de présenter leur savoir-faire et de tenter de trouver des financiers. Par exemple durant la COP-1 il y eut une foire aux techniques et aux technologies utiles en matière de conservation et d'utilisation de la diversité biologique. Le département britannique du commerce et de l'industrie y avait un stand, ainsi que différentes entreprises américaines de biotechnologie. Il y eut également des démonstrations multiples sur la façon d'utiliser l'informatique pour la surveillance des changements des habitats et des espèces³³⁶. C'est aussi l'occasion pour les ONG de gagner des supports politiques et financiers pour la réalisation de leurs projets. Lors de cette même Conférence, F. McConnel affirme que le projet de création d'une bibliothèque de cartographie sur la diversité biologique du *World Conservation Monitoring Center* (WCMC) a été très apprécié, et le *Royal Botanic Garden* fit activement du «lobbying» pour un projet de banque de graine qui contribuerait à la diversité biologique et au développement durable³³⁷. Enfin après avoir à de nombreuses reprises assuré les PVD de leur disponibilité quant à toute demande d'information sur l'industrie de la biotechnologie, les industriels ont par la voix du chef du groupe de la diversité biologique du PNUE convié les correspondants nationaux pour la prévention des risques biotechnologiques à participer à un voyage d'étude dans des exploitations agricoles américaines qui cultivent des plantes transgéniques³³⁸. Ces opérations ont donc pour but non seulement d'informer, et de créer des liens avec des représentants techniques nationaux, mais également d'encourager le commerce en convainquant ces délégués que les OVM sont totalement inoffensifs.

³³⁴ Un atelier de travail organisé par *WWF-UK* a été consacré aux moyens intérimaires de conserver la diversité biologique, voir la liste des événements de la COP-2, *supra* note 331.

³³⁵ Voir la liste des événements durant COP-2, *Ibid.*

³³⁶ Voir F. McConnel, *supra* note 40 à la p. 137.

³³⁷ *Ibid.* à la p. 139.

³³⁸ 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

d) Savoir rendre service.

Enfin participer officiellement c'est aussi savoir se rendre utile. Deux exemples sont à ce titre frappants. Le premier consiste à éditer un bulletin d'information sur le déroulement des négociations en cours, ce qui permet aux délégations nationales et aux ONG qui n'ont pas de représentants dans toutes les salles de suivre par procuration le déroulement des négociations auxquelles ils ne participent pas³³⁹. Ce bulletin a un succès certain et nous avons pu constater que les délégués nationaux les prennent chaque matin en même temps que les documents du jour distribués par le Secrétariat. Pour autant toutes les publications journalières des ONG ne présentent pas le caractère de neutralité qui caractérise les éditions du «Earth Negotiations Bulletin» ou «Bulletin des Négociations de la Terre» édité par l'*Institut International du Développement Durable*, ce qui en fait désormais un document quasi officiel des négociations. Publié en deux langues (français et anglais), il est mis à disposition sur la table des documents officiels distribués par le Secrétariat. Son professionnalisme et sa neutralité lui ont acquis ses lettres de noblesse auprès du Secrétariat et des Etats. Etroitement lié au Secrétariat de la CBD³⁴⁰, il est parfois référencé comme source d'information principale sur la négociation³⁴¹. Mais toutes les publications journalières des ONG n'ont pas cette neutralité, ni le même but. Habituellement en plus de servir de source d'information sur l'évolution des négociations, elles servent surtout à définir et à informer les ONG sur la stratégie à suivre. La publication d'*ICBL*, la coalition sur les mines, «Ban Treaty News» en est l'illustration parfaite. Elle informe les ONG sur le contenu du projet de texte en négociation et sur son évolution, en souligne les défauts, condamne ou félicite les Etats, informe sur les différentes manifestations culturelles organisées par les ONG et enfin appelle les ONG à envoyer des pétitions et des lettres de

³³⁹ Cette pratique remonte au comité préparatoire final de la CNUED en mars/avril 1992 où la multitude des négociations concomitantes obligeait les délégués à passer sans arrêt de salles en salles. Certaines délégations auraient même, à cette époque, utilisé le bulletin pour rédiger leurs rapports diplomatiques. Voir F. McConnel, *supra* note 40 à la p. 79. Depuis le Bulletin couvre un nombre de plus en plus grand de négociations liées à l'environnement.

³⁴⁰ Nous avons été frappés de constater à la lecture du Bulletin consacré à la biosécurité qu'à partir de la quatrième réunion du BSWG, le Bulletin contrairement à son habitude antérieure avait cessé de citer le nom des ONG qui avaient pris la parole. Suite à notre interrogation il nous a été répondu que ce changement avait été demandé par le Secrétariat de la CBD. Source confidentielle, entrevue du 21 août 1998 à Montréal.

³⁴¹ Il arrive assez fréquemment que le Secrétariat indique au bas de sa page web le lien avec l'IISD et le bulletin, surtout pour les documents relatifs au début de la négociation sur le Protocole de la biosécurité.

revendication aux membres du gouvernement³⁴². Enfin les ONG peuvent également se rendre utile en mettant à disposition des Etats un représentant de leur organisation pour servir d'interprète lors des réunions³⁴³. C'est ce que fit *Third World Network* en envoyant un représentant servir d'interprète dans le groupe régional des Etats africains. L'avantage est immense pour l'ONG. L'assistance à des réunions confidentielles lui permet d'identifier les acteurs, leurs intérêts et leurs oppositions, de repérer les Etats les plus susceptibles d'être sensibles à leurs arguments, de nouer de liens personnels importants avec les délégués, et enfin d'obtenir la confiance des représentants nationaux qui seront plus enclins à leur demander conseil par préférence à un autre représentant d'ONG. Il ne fait pas doute que ces actions aient toutes pour but de se faire reconnaître et apprécier, afin de mieux pouvoir approcher les délégués, autant sur le plan interne qu'au sein de la conférence internationale. Mais peut-être plus que tout autre ce paragraphe nous démontre combien la part du « hors droit » est importante tant elle complète les règles établies par les textes, et tant elle légitime définitivement la participation des ONG aux conférences internationales.

Conclusion du chapitre II.

Pourquoi ces règles de participation sont-elles importantes ? En premier lieu elles consacrent juridiquement, et quasi définitivement la participation de la société civile et des industries aux négociations internationales. Non seulement cette participation est reconnue dans le texte de la CBD, et dans les règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique, mais leur amendement exige une majorité importante qui fait de la participation des ONG un acquis³⁴⁴. En second lieu elles sont importantes en ce qu'elles démontrent que les systèmes les plus fermés se démocratisent, et que le contenu de la règle s'inscrit dans un processus temporel, elle évolue et se libéralise. Nous assistons donc à la genèse

³⁴² Voir le site <http://www.interpost.no/folkehjelp/ngoforum/update/> (date d'accès : septembre 1998) pour les mines et voir également le site de *Greenpeace International* pour les dernières négociations sur la biosécurité à Carthagène.

³⁴³ Cette pratique a déjà été utilisée par *Greenpeace* lors des négociations sur les océans à la fin des années 80, voir K. Stairs & P. Taylor, *supra* note 10 à la p. 129.

³⁴⁴ Voir l'art. 26§5 (c) des règles de procédure de la COP, *supra* note 208, et l'art. 29§3 de la CBD qui exige l'obtention d'un consensus, et à défaut le vote à la majorité des 2/3, Voir Convention sur la Diversité Biologique, *supra* note 32. Voir art. 45 des règles de procédure des réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique révisées en 1992 qui exige l'unanimité, *supra* note 179.

d'une véritable croyance, dans le caractère essentiel voire indispensable de la participation des ONG, une croyance qui s'accompagne d'une pratique.

Aux origines de cette croyance il existe l'expertise, la connaissance, la spécialisation, et l'expérience qui font de ces ONG de véritables professionnels dans leur domaine. Cette reconnaissance de leur expertise induit que les ONG doivent nécessairement apporter un surcroît de sérieux et de justesse aux négociations scientifiques et techniques. En ce sens elles participent à la légitimité des décisions prises par les Etats, au même titre que l'ampleur de leur représentativité qui tend à démocratiser le processus de décision. D'autre part cette expertise constitue la véritable clé de l'accès des ONG dans les forums de négociation choisis. Cette constatation nous apparaît particulièrement vraie dans le système Antarctique et dans les organes subsidiaires scientifiques et techniques.

Cette expertise contribue donc à élargir et à consolider l'accès des ONG aux conférences scientifiques et techniques. Nous avons constaté que finalement l'accès des ONG semblait moins aléatoire et plus large dans les organes subsidiaires à vocation scientifique et technique que dans les conférences plus générales, et qu'en cette matière la présence d'une ONG scientifique et technique agissant comme le bras armé du système (*SCAR*) ne constituait pas forcément un atout pour les ONG militantes. Enfin nous avons aussi pu constater que les ONG scientifiques et techniques, du fait de leur spécialisation disposaient d'un plus grand nombre de moyens d'accès aux conférences que les autres ONG (la place privilégiée du *SCAR*, la nature des ONG associées aux programmes de recherche scientifique et technique), et surtout qu'elles ont pu jouer, plus souvent que les autres, un rôle clé dans l'organisation d'une conférence (*IUCN*) ou dans l'ATS.

D'autre part sur le plan du contenu de la participation, la souplesse des règles de procédure ne constitue pas toujours un avantage car elle conduit à donner aux ONG l'illusion d'une liberté dont elles seraient tenter d'abuser et qui pour finir peut se retourner contre elles. Les incidents de séance survenus au cours du troisième BSWG, et l'indécision du Secrétariat quant à la nature des documents à distribuer illustrent cette difficulté. On peut finalement se demander si la rigidité des règles de procédure dans l'ATS n'offre pas aux ONG une meilleure sécurité juridique. Nous avons d'autant moins de mal à le penser que ces règles encadrées et bien définies s'élargissent et se libéralisent, sans à nos yeux risquer de tomber dans les travers de la déréglementation. D'autre part, il apparaît évident que l'aspect officieux de la

participation des ONG est une donnée essentielle de la participation des ONG où une fois encore professionnalisme et compétence sont appréciés par les Etats et par le Secrétariat.

Manifestement l'expertise est un atout décisif et fondamental pour l'accès des ONG, et l'élargissement de cet accès. Toutefois son importance n'est pas aussi grande pour ce qui est du contenu de la participation des ONG où la part des exigences diplomatiques demeure importante, limite l'accès aux salles et restreint les interventions orales.

Assurément dans le monde de la communauté internationale des Etats la croyance dans la nécessaire participation des ONG aux conférences internationales est désormais de plus en plus répandue. Des organisations autrefois réfractaires s'ouvrent lentement mais sûrement aux ONG, et le rôle des Etats dans ce processus est déterminant. Cette croyance se formalise à travers des règles de procédure qui dépassent les modèles habituels de l'ECOSOC, et qui s'appuient sur l'expertise et la contribution des ONG. Quand bien même ces règles sont théoriquement réversibles, et parfois contournées dans la pratique, il demeure que le mouvement général de la société internationale dans son entier va vers un élargissement de la participation des ONG et une formalisation de cet élargissement. Une fois les canaux d'accès des ONG identifiés, il nous reste à présent à établir l'influence des ONG sur le contenu des conventions internationales scientifiques et techniques choisies.

Chapitre III – Influencer la négociation.

Traditionnellement le rôle des organisations non gouvernementales est analysé en terme d'information, d'éducation et de mobilisation des consciences. Cette tendance est d'ailleurs confortée par le rapport Brundtland qui écrit ceci :

« The scientific community, private and community groups, and NGOs can play a central role in this ...[providing information and creating public awareness] NGOs and citizen groups pioneered in the creation of public awareness and political pressure that stimulated governments to act...These groups have also play an indispensable role since the Stockholm Conference in identifying risks, in assessing environmental impacts, and in designing and implementing measures to deal with them,

and in maintaining the high degree of public and political interest required as the basis of action. »³⁴⁵

Toutefois au-delà de cette vision classique, les ONG participent autrement à la vie de la société internationale et à la formulation de ses normes. Malgré des divergences d'opinion au sein même de la communauté non gouvernementale internationale³⁴⁶, les ONG sont depuis longtemps identifiées comme des faiseuses de normes³⁴⁷. Nous savons non seulement qu'elles élaborent leurs propres textes ou projets de traité comme nous l'avons signalé dans le chapitre I, et elles agissent alors comme des législateurs, mais également qu'elles disposent des moyens réels pour influencer la rédaction de la norme au sein des conférences internationales auxquelles elles accèdent, se transformant alors en diplomates non gouvernementaux³⁴⁸. Bien entendu parce qu'elles sont non gouvernementales par nature, les ONG sont par conséquent dépourvues de la capacité de créer un acte obligatoire en dehors du consentement de l'Etat. Quand bien même il revient toujours à l'Etat de décider de son engagement dans le texte négocié, il nous apparaît cependant erroné de concevoir *ipso facto* la souveraineté étatique comme un obstacle à l'influence juridique des ONG dans la formulation des normes internationales.

³⁴⁵ Extrait du rapport de la Commission pour l'Environnement et le Développement dans K. Stairs et P. Taylor, *supra* note 10 à la p. 131. Cette vision est également reprise par Mary E. Lord, « Nongovernmental Organizations in Arms Control and Disarmament » dans *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, New-York, Twains Publishers, 1990, pp. 5-10. Elle écrit : « The primary roles played by NGOs in arms control and disarmament have been: (a) independent research and analysis, (b) public education, (c) advocacy and lobbying, (d) civil disobedience and protest, and (e) citizen diplomacy », *Ibid.* à la p. 5.

³⁴⁶ Voir les déclarations contradictoires de C. Caubet, Fundação Agua Viva (Brésil) et de Guillermo Cano, Fundación ARN (Argentine) lors d'une consultation en 1990-1991, pour la tenue d'une conférence organisée par CIEL à La Haye portant sur le droit international de l'environnement, dans S. Bilderbeek (dir.), *Biodiversity and International Law, The effectiveness of International Environmental Law*, Netherlands Committee for the IUCN, Amsterdam, IOS Press, 1992 aux pp. 159 et 162. On pourrait faire nôtre : « Precisely because governments increasingly rely on non-state groups to help address and resolve international problems posed by the demand for sustainable development and by the desire to limit further damage to environment, the practice of diplomacy has evolved in an expansive direction which gives NGOs, including industrial ones, a larger role in determining the content of treaties and conventions » : Arlene I. Broadhurst & Grant Ledgerwood, « Environmental Diplomacy of States, Corporations and Non-Governmental Organizations : The Worldwide Web of Influence » (1998) 14:2 Int'l Relations 1-19 à la p. 4.

³⁴⁷ Ce rôle de faiseur de normes a particulièrement été identifié en droit international privé. On pense notamment au travail de l'IATA et de la CCI. En droit international public on pense surtout au travail de la Croix-Rouge, de l'IUCN et des différents instituts de droit international.

³⁴⁸ Sur l'évolution de la diplomatie internationale voir M. Dolan & Chris Hunt, « Negotiating in the Ottawa Process : the New Multilateralism » dans Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson & Brian W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, pp. 392-423 ; voir Arlene I. Broadhurst & Grant Ledgerwood,

Indéniablement, l'utilisation du savoir d'expertise par les organisations non gouvernementales dans les négociations des textes scientifiques et techniques joue un rôle fondamental, sinon essentiel, dans la construction de leurs arguments politiques, éthiques et juridiques. Non seulement le savoir d'expertise fonde ces arguments, mais il les conforte de façon continue tout au long du processus de négociation internationale. L'utilisation de leur expertise aux fins de création et d'influence de la norme n'est toutefois pas sans poser quelques problèmes.

Le développement de la science et de la technologie a contribué à élargir la compréhension des problèmes dans une approche plus globale et multidisciplinaire, et à fonder les craintes environnementales ou humanitaires, qui une fois lâchées dans l'opinion publique ont agi sur le positionnement politique des gouvernants³⁴⁹. Le diagnostic scientifique, à la fois facteur d'insécurité et de progrès, a transformé savoir objectif et hypothèses de travail en images politiquement actives de menace sur le climat, sur la diversité biologique, sur la santé humaine ou sur l'humanité. Toutefois ce processus doit moins à la science elle-même qu'à son utilisation par les ONG et les groupes d'intérêts³⁵⁰. Là est d'ailleurs toute l'ambiguïté de la relation entre le savoir d'expertise et la formulation des normes³⁵¹.

En effet aussi bien au sein des forums internationaux qu'au cœur des organisations non gouvernementales qui font appel au savoir d'expertise, la séparation entre décideur et expert n'est pas toujours étanche³⁵². L'objectivité du spécialiste, sensé agir dans une situation d'extériorité par rapport à son demandeur d'expertise est un idéal qui ne correspond pas forcément à la réalité de la formulation des politiques étatiques ou non gouvernementales, particulièrement lorsque l'expertise touche à des enjeux de valeur. Nous sommes effectivement en droit de

Ibid. ; et voir Ch. Zorgbibe, «La diplomatie non gouvernementale » dans M. Bettati et P-M. Dupuy, *supra* note 21, pp. 35-41.

³⁴⁹ Voir S. Boehmer-Christiansen, *supra* note 26 aux pp. 181-182.

³⁵⁰ *Ibid.* à la p. 196.

³⁵¹ « Thus, science has received a new mandate and is no longer driven solely by curiosity and the benefits of application in industry, agriculture, and health care. Science is now looked upon as the provider of policy frameworks, set by the limits and opportunities of the earth system, for the development and survival of humankind ». Voir J. Marton-Lefevre, *supra* note 27 à la p. 177.

³⁵² Selon R. Castel, le schéma idéal de la relation entre décideur et expert serait le suivant. Il existe une situation à trois : un demandeur d'expertise, un spécialiste et un problème. Le spécialiste est objectif et demeure dans une situation d'extériorité par rapport à son demandeur. L'expertise ne doit qu'éclairer les zones d'ombres afin de permettre au demandeur de prendre sa décision. En aucun cas il ne doit épouser les intérêts ou les idéaux de son demandeur, ni interpréter la connaissance en fonction des buts à atteindre. Voir R. Castel, «Savoirs d'expertise et production de normes » dans F. Chasel et J. Commaille, *Normes juridiques et régulation sociale*, Coll. Droit et Société, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991, 177.

nous demander quel est le positionnement moral des scientifiques qui adhèrent à des ONG « politiquement actives » dans le débat des biotechnologies telles que *Ecoropa* ou *Biotechnology Working Group*. Bien entendu le fait que les ONG soient profondément habitées par une certaine conception du monde fondée sur des valeurs et une éthique propres à leur idéal et à leurs aspirations accentue inévitablement la partialité de l'expertise dans la formulation des politiques. Ce qui se répercute fatalement sur la formulation des normes. Non seulement l'expertise perd en neutralité dans la mesure où la connaissance est interprétée en fonction des buts à atteindre, mais cette distorsion devient alors le fondement de la norme juridique parée alors d'une fausse légitimité scientifique. Ainsi la traditionnelle dichotomie dans la réflexion épistémologique entre le savoir d'expertise comme catégorie de la connaissance et la formulation des normes comme catégorie de l'action méconnaît la réalité des faits. Dans ce contexte, pas plus les ONG que les Etats ne peuvent prétendre à la neutralité de leur expertise, et l'inévitable affrontement des « savoirs » d'expertise est plus que jamais souhaitable pour rétablir les équilibres malmenés dans la formulation des normes internationales³⁵³. Cependant il ne faudrait pas exagérer le rôle de l'expertise dans le processus décisionnel et normatif international qui reste avant tout un processus diplomatique³⁵⁴. La preuve en est du nombre plus que réduit des experts dans les délégations nationales principalement composées de diplomates de carrière.

Aussi nous tenterons tout au long de ce chapitre de démontrer et de mesurer l'impact de l'action des organisations non gouvernementales sur la formulation de la norme dans la rédaction de quelques conventions internationales, tout en intégrant la dimension de leur expertise technique et scientifique. Toutefois un tel travail

³⁵³ R. Castel soutient que désormais la production de connaissance ou d'expertise contribue directement à la production de norme sur le plan interne, surtout dans des enjeux de valeur. Il va même plus loin dans son analyse en prétendant que l'expert fait les choix à la place du décideur, et que celui-ci se contente d'entériner la décision. Ses arguments relatifs à l'absence de neutralité de l'expertise et à son "instrumentalisation" dans la formulation des normes peuvent être également applicables à la pratique des ONG dans les conventions étudiées, comme nous le soulignerons au cours de l'étude. *Ibid.*

³⁵⁴ Les constatations de R. Castel sur l'influence de l'expert dans la formulation des normes ne peuvent nous sembler-t-il qu'être limitées au processus de décision interne car elles se heurtent à la réalité du droit international où la formulation de la norme reste un processus diplomatique dans lequel la recherche du consensus est déterminante. La diversité des Etats quant à leurs intérêts immédiats économiques ou autres ainsi que la diversité de leur « bagage » idéologique, leur nombre, la confrontation de leurs intérêts et le jeu des alliances politiques assurent à la norme internationale un contrepoids à l'influence du savoir d'expertise dans le processus décisionnel. *Ibid.*

d'appréciation ne peut se faire sans que la question à régler ait été mise à l'agenda diplomatique international. Par conséquent avant d'analyser l'influence des ONG sur le contenu des dispositions normatives (B), il convient d'étudier l'influence des ONG dans la création du besoin normatif. Pousser un certain nombre de questions à l'agenda international est un objectif essentiel à l'action des ONG (A)³⁵⁵.

A – La mise à l'agenda.

La mise à l'agenda diplomatique de questions environnementales ou humanitaires qui appellent à la rédaction d'un instrument obligatoire international est un défi que les ONG ont relevé avec succès dans les quatre conventions internationales que nous avons précédemment sélectionnées.

Dans l'action pour la mise à l'agenda de la protection de l'environnement en Antarctique, de l'interdiction des mines antipersonnel, de la préservation et de la gestion de la diversité biologique et de la sécurité des biotechnologies, les ONG ont rencontré deux difficultés principales qui bien que traitées séparément pour les besoins de l'étude ne sont pas pour autant dissociées dans le temps. La première d'entre elles a été d'amener la question dans un forum de négociation internationale alors que les intérêts des Etats ou des autres ONG étaient tout autres (1). La seconde difficulté a été de convaincre les Etats de la nécessité d'adopter un instrument obligatoire et universel de préférence à un instrument non contraignant, optionnel, régional ou bilatéral (2).

1) Imposer le sujet de la réglementation internationale.

Dans son étude sur le processus canadien de décision politique dans la négociation sur les mines antipersonnel, Brian Tomlin étudie la façon dont les problèmes surgissent à l'agenda de la politique étrangère³⁵⁶. Bien qu'au demeurant incomplet et partiellement utilisable du fait même de la limitation nationale du sujet, le schéma d'analyse de Tomlin nous apporte une grille de lecture utile.

Selon sa théorie, il existerait dans le processus de décision trois courants, toujours plus ou moins présents autour des sphères de décision, qui à un instant

³⁵⁵ Nous pouvons nous demander dans quelle mesure le fait de participer activement à la mise à l'agenda d'une question particulière rend les ONG plus influentes dans la formulation de la norme.

³⁵⁶ Voir Brian W. Tomlin, *supra* note 306.

critique convergent et ouvrent une fenêtre politique dans laquelle les promoteurs de l'idée doivent rapidement s'engouffrer faute de la voir se refermer sur le retrait de l'un ou de l'autre de ces courants. Le premier de ces courants est l'existence d'un vivier de solutions et d'idées dans lequel circulent des communautés de spécialistes situées à l'intérieur ou à l'extérieur des gouvernements. Les idées individuelles y sont constamment affinées jusqu'à ce qu'elles soient prêtes à être intégrées dans un processus de décision comme choix alternatif. Le second courant est composé des intérêts propres aux éléments de l'électorat, aux partisans et aux groupes de pression qui entourent les politiciens. Parmi ces composantes se situe l'humeur du temps de la société nationale qui ressort des médias, des « lobbyistes » et d'autres sources. Enfin le troisième courant est spécifique aux événements qui surviennent dans le gouvernement tels que les changements de postes, les changements de dirigeants et la personnalité des individus.

Sans utiliser cette théorie fonctionnaliste de façon très stricte, nous sommes amenés à faire le lien entre les courants décrits par Tomlin et les éléments qui ont conduit les Etats à admettre la réalité de la nécessité d'un texte international. Ainsi, on retrouve dans la communauté des ONG un vivier d'idées et de propositions préexistantes à la négociation, reflets d'une éthique plus ou moins acceptée préalablement par la communauté internationale (a), et formulées dans un texte juridique³⁵⁷. Le second courant, celui des intérêts de l'électorat et de l'humeur de la société nationale nous intéresse particulièrement car c'est le courant dans lequel l'action des ONG est la plus visible. Travaillant à établir la réalité d'une menace ou d'un risque par l'accumulation de faits et d'études scientifiques (b), les ONG tentent ensuite de générer un sentiment d'urgence dans l'opinion publique qui poussera les gouvernants à réagir (c). Enfin elles cherchent également à nouer des alliances avec des organisations internationales, des Etats ou d'autres ONG afin de donner une légitimité politique internationale à leur action (d). Cette stratégie se rapproche plus ou moins du troisième courant dans la mesure où les événements internes aux corps bureaucratiques nationaux ou internationaux favoriseront plus ou moins ces alliances.

³⁵⁷ Dans la mesure où nous consacrerons tout un développement aux textes rédigés par les ONG, nous ne traiterons pas véritablement des projets de conventions des ONG dans cette partie. Voir *infra* section B.

a) *Agir sur des fondations éthiques internationalement acceptées.*

Sans pour autant nous pencher sur le problème de savoir si la communauté internationale partage réellement des valeurs communes, nous constatons néanmoins que dans le cas des conventions qui nous préoccupent, certaines idées morales ou éthiques acceptées par les Etats ont indiscutablement constitué les fondations théoriques du discours des ONG.

Historiquement l'idée de réglementer l'usage des armes dans le droit de la guerre, et de bannir l'emploi des armes barbares ou déshonorantes date depuis for longtemps. La pensée humanitaire a évolué au fil du temps pour aboutir avec le Concile de Latran en 1139 à l'interdiction de l'emploi de certaines armes³⁵⁸. Mais ce n'est qu'à partir de la fin du 19^{ème} siècle que le mouvement d'interdiction de certaines armes fut codifié sur une grande échelle³⁵⁹. «L'humanisation du droit de la guerre»³⁶⁰ s'est accélérée sous l'influence du fondateur de la Croix-Rouge, Henri Dunant.

Le droit international humanitaire se fonde sur les qualités intrinsèques de la personne humaine que sont la dignité et l'humanité pour justifier la protection de l'individu en temps de guerre³⁶¹. Avec l'augmentation des conflits armés et la sophistication des armes nouvelles, le droit humanitaire s'évertua à renforcer ses quatre principes fondateurs : la distinction entre combattants et civils, l'obligation de ne pas utiliser n'importe quelles armes contre l'ennemi, la répression des violations des règles de combats, et l'absence de discrimination dans les soins apportés aux blessés et aux malades. L'idée de protéger les populations civiles contre les effets

³⁵⁸ Voir E. David, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994, à la p. 39. Le Concile de Latran interdit l'usage des arbalètes considérées comme mortelles et odieuses au Seigneur.

³⁵⁹ Voir *Ibid.* aux pp. 48-53. Voir également A. Parlow, *supra* note 169, 714 qui met l'accent sur la Convention (IV) du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre, et sur le Protocole relatif à la prohibition de l'emploi de gaz asphyxiants, toxiques et de moyens bactériologiques du 11 juin 1925.

³⁶⁰ Expression empruntée à P-M. Dupuy, *supra* note 38 au § 544.

³⁶¹ Voir P-M. Dupuy, *Ibid.* au § 551 : « Le droit humanitaire est une branche du droit international public qui s'inspire du sentiment d'humanité et qui est au centre de la protection de la personne humaine » (Jean Pictet). Voir aussi J. Pictet, *Les principes du droit international humanitaire*, Genève, CICR, 1966 ; J. Pictet, *Développement et principes du droit international humanitaire*, Genève/Paris, Institut Henri Dunant, Pédone 1983 ; J. Pictet, *Etudes et essais du droit international humanitaire et principes de la Croix-Rouge – En l'honneur de Jean Pictet*, Dordrecht/Genève, MNP/Comité International de la Croix-Rouge, 1984 ; M. Torelli, *le droit International Humanitaire*, Coll. Que Sais-je ? n° 2211, 2^e éd., Paris, Presse Universitaire de France (PUF), 1989. Nous avons déjà précédemment discuté de la nature du CICR, *supra* note 82.

aveugles et barbares de certaines armes s'est donc peu à peu imposée, pour se concrétiser avec « l'adoption, le 10 octobre 1980, de la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination »³⁶². Trois ans plus tard un Protocole additionnel à la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques relatif aux mines antipersonnel était adopté.

C'est le Comité International de la Croix-Rouge (*CICR*) qui dès les années 50 aborda la question du caractère arbitraire et inhumain des mines antipersonnel dans son projet de 1955, révisé en 1958, relatif aux règles de la protection des populations civiles. Il y abordait la question des mines dans la section relative aux armes aux effets incontrôlés, et proposait de cartographier et d'enregistrer les champs de mines afin de faciliter la protection de la population civile. Cette pratique a d'ailleurs été adoptée par les doctrines militaires nationales et régionales. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) s'est ainsi dotée d'un code de conduite destiné à normaliser les procédures de pose, de marquage, de repérage et de compte rendu en matière de minage dans un document appelé STANAG 2036³⁶³. Plus précisément, lors de la 22^{ème} conférence internationale du *CICR* en 1974, la question de l'interdiction des mines fut officiellement posée. En fin de compte c'est le travail du *CICR* en 1976 qui servit de base aux négociations de la Convention des Nations Unies de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques³⁶⁴.

De manière identique les négociations sur l'environnement en Antarctique et sur la diversité biologique puisent leurs racines dans l'acceptation internationale d'un certain nombre de principes éthiques ou moraux qui relient la conservation et la gestion de l'environnement au bien-être et à la survie de l'humanité³⁶⁵. L'environnement est devenu une valeur considérable pour l'humanité. Les

³⁶² Voir N'Guyen Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *supra* note 49 à la p. 838.

³⁶³ Voir *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. Disponible sur le site <http://www.icrc.org/UNICC/> (date d'accès : 27 novembre 1998).

³⁶⁴ Voir S. Maslen, « The role of the International Committee of the Red Cross », dans Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson & Brian W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, 81 aux pp. 82-83.

³⁶⁵ Toutefois bien que dans certains cas certains Etats aient été tentés de pousser l'intérêt de l'humanité jusqu'au bout de sa logique, l'imposition de l'idée de Patrimoine Commun de l'Humanité a échoué en Antarctique du fait de la persistance des revendications territoriales et de la volonté absolue des Parties Consultatives à l'ATS de maintenir le régime actuel du Traité sur l'Antarctique.

préambules des différents textes environnementaux ne manquent pas de souligner cette perception³⁶⁶. Lancée en 1913 lors de la Conférence de Bern l'idée d'un traité mondial sur la conservation des espèces et des écosystèmes n'a pas été reprise, et s'est curieusement traduite par la suite par l'adoption d'une multitude de conventions régionales ou sectorielles que nous avons précédemment évoquées³⁶⁷.

Les Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique ont, en plus d'avoir accordé de l'importance à la recherche scientifique, été marquées depuis longtemps par les préoccupations environnementales³⁶⁸. Trois ans après l'entrée en vigueur du Traité de 59 les Parties Consultatives s'accordaient pour mettre en place des mesures de conservation de la faune et de la flore en Antarctique (1964) à partir des propositions élaborées par le groupe de travail sur la biologie créé par l'émanation non gouvernementale de l'ICSU : le SCAR³⁶⁹. Dans le cadre de ces mesures, le SCAR a été amené à proposer et à revoir régulièrement la classification de certaines zones en aires spécialement protégées. Les membres du système du Traité Antarctique (ATS) ont donc fréquemment commandé au SCAR de nombreuses études relatives à la protection environnementale qui abordaient tout aussi bien l'aspect substantiel de la conservation et de la gestion des ressources (la désignation des aires spéciales à protéger, les principes et lignes directrices dans l'utilisation de la ressource, la pratique du tourisme, la diminution de la pollution) que l'aspect technique de sa mise en œuvre (c'est-à-dire les éléments techniques et scientifiques permettant de mesurer l'impact de ces activités sur l'environnement). De plus l'ATS doit au SCAR une

³⁶⁶ Le préambule de la Convention sur la Diversité Biologique est libellé de la façon suivante : point 1 : « Les Parties Contractantes, Conscientes de la valeur intrinsèque de la diversité biologique et de la valeur de la diversité et de ses éléments constitutifs sur les plans environnemental, génétique, social, économique, scientifique, éducatif, culturel, récréatif et esthétique, » et point 3 : « Affirmant que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité, », voir le texte de la Convention, *supra* note 32. Voir également le préambule de la Convention de Wellington sur la réglementation des activités minières en Antarctique : « *Noting the unique ecological, scientific and wilderness value of Antarctica and the importance of Antarctica to the global environment, »* suivi de « *Believing that the effective regulation of Antarctic mineral resource activities is in the interest of the international community as a whole. »* ; le préambule du Traité sur l'Antarctique de 1959, « *Persuadés qu'il est conforme aux intérêts de la science et au progrès de l'humanité d'établir une construction solide permettant de poursuivre et de développer cette coopération en la fondant sur la liberté de recherche scientifique dans l'Antarctique telle qu'elle a été pratiquée pendant l'Année Géophysique Internationale; »* ; et le point 7 du Protocole de Madrid : « *Convaincus que le développement d'un régime global de protection de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés est de l'intérêt de l'humanité toute entière; »*, *supra* note 34.

³⁶⁷ Pour un exemple du nombre de conventions relatives à la conservation des espèces et des habitats, voir *supra* note 140. Voir aussi C. de Klemm, *supra* note 144 à la p. 664.

³⁶⁸ Le silence du Traité de 1959 sur ces questions n'a pas constitué un obstacle majeur. Voir S.N.K. Blay, *supra* note 253 à la p. 378.

³⁶⁹ Voir la déclaration du président du SCAR, *supra* note 276 à la p. 12.

contribution importante dans la formulation des dispositions environnementales de la Convention pour la conservation des ressources marines vivantes en Antarctique de 1980³⁷⁰, de la Convention de Wellington de 1988 sur la réglementation des activités minières en Antarctique (CAMRA)³⁷¹, de différents codes de conduite³⁷² et des procédures d'étude d'impact. L'ensemble de ces travaux a en fait servi de fondations aux dispositions que l'on retrouve à présent dans le Protocole de Madrid de 1991.

En revanche l'analyse des principes qui sous-tendent le Protocole sur la biosécurité est plus problématique tant la question débattue est au centre d'une confrontation d'intérêts essentiels entre les Etats, intérêts qui ne sont en fait que la traduction de l'opposition existante entre des valeurs affirmées et des valeurs controversées. Le Protocole sur la biosécurité en ce qu'il se rattache à la Convention sur la diversité biologique (CBD) est marqué par la valeur «économique-écologique» de la conservation environnementale pour le bien et le développement de l'humanité qui caractérise la CBD³⁷³. Mais la valeur écologique des ressources naturelles entre en compétition avec, d'une part les partisans de la liberté totale du commerce attachés au secret industriel et, d'autre part les partisans du Nouvel Ordre Economique International (NOEI) attachés au partage équitable³⁷⁴. Justifié par le déséquilibre économique mondial entre les nations, le NOEI revendique le droit au développement «au nom d'une certaine conception de la justice et de la solidarité internationale»³⁷⁵, qui passe entre autres par le respect absolu de la souveraineté étatique y compris celle des plus pauvres, et par l'équitable transfert de technologie.

³⁷⁰ En 1975 la réunion des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique confia au SCAR la direction d'une étude détaillée sur la biologie, la distribution, la biomasse et les ressources afin de mieux négocier le contenu d'une réglementation internationale sur ce sujet. Voir C. Sanjay, *supra* note 44 à la p. 129.

³⁷¹ En 1997 le SCAR fut chargé par la réunion des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique de faire une première estimation de l'impact des activités minières en Antarctique. Voir *Ibid.* à la p. 136.

³⁷² Lors de la VIII^e réunion des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique les parties consultatives recommandèrent l'élaboration d'un code de conduite sur les expéditions en Antarctique dont la rédaction fut confiée au SCAR, Voir P. Beck, *supra* note 154 à la p. 224. De même le SCAR a établi un code de conduite en 1990 sur l'utilisation des animaux pour les recherches scientifiques en Antarctique (doc. off AT27071990), dans W. M. Bush, *supra* note 200 Booklet AT 90A. Enfin à partir de 1984 le SCAR travailla à l'élaboration des procédures nationales d'étude d'impact. Voir L. Kimball, *supra* note 123 à la p. 41.

³⁷³ Voir M-A. Hermitte sur les fondements philosophiques de la Convention sur la diversité biologique, *supra* note 120.

³⁷⁴ Nous ne devons pas oublier que des codes de conduite ont été établis par le PNUE, l'Union Européenne, l'UNIDO et la F.A.O. Le premier traite des aspects environnementaux, le second et le troisième des aspects commerciaux et des droits de propriété, et le quatrième des droits des agriculteurs.

³⁷⁵ Expression empruntée à P-M. Dupuy, *supra* note 38 au § 576.

Déchirés entre ces deux principes que sont la liberté de commerce et la protection de l'environnement, les Etats du G77 tentent d'introduire une troisième voie susceptible de tirer avantage des deux principes précédents tout en modulant l'air des négociations par les notes de la solidarité, de la souveraineté et du principe de précaution³⁷⁶.

Comme nous le constatons l'action des ONG s'est forgée dans le moule de principes éthiques qui en plus de préexister à leur action, avaient été acceptés par l'ensemble des membres de la communauté internationale. Afin de donner corps aux conventions à forger, les ONG ont puisé dans les diverses études scientifiques les justifications nécessaires à leur action.

b) Etablir les faits : démontrer l'existence d'une menace.

Il est frappant de voir combien les études scientifiques, sociales, économiques, environnementales, militaires, et énergétiques ont été utilisées par les ONG. Réalisées par elles, par des organismes d'état ou des organisations internationales, elles ont largement contribué à alimenter leur discours. Montrer, décrire, quantifier, cartographier, mesurer, comptabiliser, estimer financièrement, et enfin mesurer l'efficacité sont autant d'analyses qui ont été effectuées dans les quatre conventions. L'exemple des mines est sans doute à ce titre le plus parlant.

En 1991, à la suite d'une mission au Cambodge, *Human Rights Watch (HRW)* et *Physicians for Human Rights (PHR)* publient un rapport qui sonne le début de la mobilisation internationale contre l'utilisation des mines antipersonnel³⁷⁷. Ultérieurement de nombreux rapports furent publiés par des médecins et des intervenants locaux. Certains ont pour but de décrire par le menu à l'aide d'illustrations et de photographies les effets physiques et psychologiques de ces

³⁷⁶ Il est très intéressant de voir comment Mostapha Tolba, directeur du PNUE a tenté lors des négociations sur la CBD d'imposer une nouvelle vision du NOEI caractérisée par une approche libérale. En prônant l'idée d'un nouvel ordre économique-écologique il reprend l'idée de l'*IUCN* qui cherche à donner une valeur économique aux ressources de la diversité biologique en qualifiant les zones de diversité biologique de zones d'investissements, les ressources génétiques de stocks dont l'exploitation est susceptible de redevances et de royalties. Voir M-A. Hermitte, *supra* note 120 aux pp. 852-53.

³⁷⁷ *Asia Watch* et *Physicians for Human Rights*, « The Coward's War: landmines in Cambodia », New-York, Asia Watch et PHR, Septembre 1991.

armes³⁷⁸. D'autres rapports mettent davantage l'accent sur le caractère aveugle des mines qui ne distinguent pas un militaire d'une femme ou d'un enfant³⁷⁹.

Puis vient le processus de quantification. Quantification du nombre de mines et quantification du nombre de victimes. Que le rapport soit le produit du département d'état américain ou de diverses ONG³⁸⁰, il tente toujours d'estimer non seulement le nombre de mines actuellement posées dans le monde, mais aussi le nombre de mines stockées, fabriquées, et potentiellement utilisables dans les conflits en cours ou à venir. Selon les différentes sources il existerait entre 84 et 110 millions de mines terrestres encore actives dispersées sur le territoire de 64 pays³⁸¹, dont 10 millions de mines dans des pays tels que l'Afghanistan, l'Angola ou le Cambodge. Il en existerait 3 millions en Bosnie Herzégovine et 3 autres en Croatie³⁸². Il s'agit également de dresser la carte géographique des pays victimes, et des pays producteurs³⁸³. Ce sont les PVD qui sont les plus touchés par les mines avec l'Angola, l'Afghanistan, et le Mozambique qui totalisent à eux seuls 28 millions de

³⁷⁸ *The Arms Project/Human Rights Watch and Physicians for Human Rights*, « Landmines: A Deadly Legacy », New-York, HRW, 1993; A. Ascherio, R. Biellik, A. Epstein, G. Snetro, S. Gloyd, B. Ayotte, P. R. Epstein, «Deaths and Injuries caused by Land Mines in Mozambique » *The Lancet*, Vol. 346, 16 Septembre 1995; Stover, Keeler, Coney, Sopheap, «Letter from Phnom Penh: the Medical and Social Consequences of Landmines in Cambodia » *Journal of the American Medical Association*, 3 Août 1994, Vol. 272, n°5; *CICR*, «Landmines : A perverse Use of Technology », Genève, CICR, octobre 1992 ; *CICR*, «Tour d'Horizon 1998 : Interdisons les mines ! », CHF Réf. 0708, Genève, CICR, 1998, disponible sur le site <http://www.icrc.org/UNICC/ICRCNOUV.NSF> (date d'accès : 17 novembre 1998) ; Chris Giannou, «The Medical Impact of land-mines on Children », Genève, Unicef.

³⁷⁹ Pour les études consacrées à l'impact des mines sur les enfants voir : Radda Barnen, *Mines and Children – A Catastrophic Combination* », *Save the Children*, UK, 1994 ; UNICEF, «Anti-Personnel Land-Mines : A Scourge on Children » New-York, Unicef Booklet H-9F; Rae McGrath, «Anti-personnel Mines: Children as Victims » Genève, Unicef; Bruce Abramson, « Children's Rights in the Age of Land-mines » Genève, Unicef; Stuart Maslen, «The rehabilitation of Landmines Victims », Genève, Unicef; Dr Jo Boyden, «Opportunities and Constraints in Monitoring The Impact of Landmines on Children », Genève, Unicef; Rapport de Graça Machel au Conseil de sécurité des Nations Unies et à l'AG des NU, «United Nations Study on the Impact of Armed Conflict on Children », UN. Doc. off. AG NU, 55^e sess., Doc. NU A/51/306 (26 août 1996).

³⁸⁰ Le département d'état américain a publié plusieurs rapports : US Department of States Political-Military Affairs, Office of the International Security and Peacekeeping Operations, « Hidden Killers : the Global Problem with Uncleared landmines » de septembre 1993 ; US Department of States Political-Military Affairs, Office of the International Security and Peacekeeping Operations, « Hidden Killers : The Global Landmines Crisis » juin 1994, réédité en février 1995.

³⁸¹ Voir Le rapport du *CICR*, «Les mines terrestres antipersonnel - ... », *supra* note 363 au § 1. D'autres études font état de 110 millions de mines, voir M.A. Ferrer, «Affirming our Common Humanity : Regulating Landmines to Protect Civilians and Children in the Developing World » (1996) 20 *Hastings Int'l & Comparative L. Rev.* 135 à la p. 136.

³⁸² Voir UN, Fact Sheets, «UN Mine Clearance », site <http://www.un.org/depts/dha/mct/clearanc.htm> (date d'accès : 27 novembre 1997)

³⁸³ Voir par exemple la carte africaine des pays touchés par les mines et des pays producteurs ou soupçonnés de l'être, dans (mai-juin 1997) 17 *African Topics, Monitoring Human Rights Democracy and Development*. Voir également *The Arms Project/Human Rights and PHR*, « Landmines : A Deadly Legacy » *supra* note 378.

mines³⁸⁴. Enfin dans ce travail de dénombrement, il faut aussi comptabiliser les victimes que l'on estime à 24.000 par année soit à 50 par jour dans le monde. Au seul Cambodge les mines ont fait de 30 à 35 victimes par mois entre août 1996 et août 1997 selon les comptes de la Croix-Rouge. Et pour que les chiffres puissent avoir un impact autre que statistique il faut les traduire dans une dimension facilement perceptible afin de prendre pleinement conscience de leur horreur : 80% de ces victimes sont des civils, en sachant qu'il existe une mine pour vingt enfants dans le monde et qu'une mine explose toutes les 20 minutes³⁸⁵. Ces techniques d'estimation et d'identification permettent à l'opinion publique et aux Etats de mesurer pleinement l'ampleur du phénomène.

La troisième caractéristique de ces rapports concerne le coût financier du problème. Coût immédiat du déminage, mais également coût de la reconstruction et de la réhabilitation des victimes. Alors qu'une mine coûte entre 3 et 20\$ US pour les plus sophistiquées, leur retrait coûte de 200 à 1.000\$ US. On estime que 33 milliards \$ US seraient aujourd'hui nécessaires pour se débarrasser de toutes les mines en place³⁸⁶. De plus sachant que le coût de la réhabilitation des victimes est estimé à environ 5.000\$ US par victime, la facture de l'assistance aux victimes pour les 10 prochaines années se monterait alors à 3 milliards \$ US selon les prévisions de Caroline Taylor de l'ONG *US Mine Victims Funds*³⁸⁷. Outre cela il existe également un coût financier non négligeable pour les pays du Nord qui participent à des programmes d'aide aux pays en voie de développement et au déminage. Or l'utilité de ces programmes est fortement remise en question lorsque les hostilités régionales ou locales se poursuivent ou se réamorcent en employant massivement ces armes bon

³⁸⁴ De nombreuses études régionales ont été faites : *Americas Watch*, « Landmines in Salvador & Nicaragua, The Civilians Victims » 1986 ; *Asia Watch & PHR*, « Landmines in Cambodia : The Coward's War », 1991 ; *Middle East Watch*, « Hidden Death, landmines and Civilians Casualties in Iraqi Kurdistan », 1992 ; *Physicians for Human Rights*, « Hidden Enemies : Landmines in Northern Somalia », 1992 ; *Africa Watch*, « Landmines in Angola », 1993 ; *Human Rights Watch Arms project & Human Rights Watch/Africa*, « Landmines in Mozambique », 1994.

³⁸⁵ Pour ces chiffres voir M. A. Ferrer, *supra* note 380 à la p. 136 ; le *CICR*, « Tour d'horizon... » *supra* note 378 ; et *ICBL, Conference report : Brussels ...*, *supra* note 137. Il est à noter que les chiffres avancés sont souvent imprécis et parfois même contradictoires, ce qui souligne à quel point on manipule les chiffres et les données.

³⁸⁶ Pour les chiffres avancés voir : M. A. Ferrer, *Ibid.* à la p. 162 ; *CICR*, « Les mines terrestres antipersonnel... », *supra* note 363 aux § 1 et 7. Pour avoir une idée des prix des différentes mines actuellement sur le marché voir UN, « Manufacturing and Trade », Fact Sheets, site <http://www.un.org/depts/dha/mct/clearanc.htm> (date d'accès : 27 novembre 1997).

³⁸⁷ Ces chiffres sont avancés par M.A. Ferrer, *Ibid.* à la p. 162 ; par le *CICR*, « Tour d'horizon 1998,... » *supra* note 378 ; et par J.M. Beier et A. Denholm Crosby, « Harnessing Change For Continuity : The Play of political and Economic Forces Behind the Ottawa Process » dans Maxwell A.

marché. A titre d'exemple les Etats-Unis auraient déjà investi 153 millions \$ US dans les opérations de déminage, et 80 millions \$ US pour la seule année 1998 dans la promotion de la sécurité nationale et régionale, la stabilité politique et le développement économique³⁸⁸. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) disposait en 1997 d'un budget de 50 millions \$ US et pour 1998 de 70 millions \$ US versés par les contributions étatiques³⁸⁹. C'est précisément cette contradiction qui a amené le Ministre canadien des affaires étrangères André Ouellet, sensibilisé par sa précédente responsabilité ministérielle dans le cadre de l'aide étrangère du Canada au déminage, à œuvrer pour le changement de la politique canadienne en matière de mines antipersonnel³⁹⁰. Enfin il existe un coût impossible à chiffrer qui est celui du retard du développement économique et de la participation au commerce mondial. Ces études ont donc permis de mettre en lumière le caractère inhumain de ces armes, et démontrer la violation de l'un des quatre principes de droit humanitaire : la discrimination entre civil et combattant.

Le processus d'identification de la menace est identique pour les autres conventions : on ne compte plus le nombre d'études consacrées au caractère vierge et unique de l'Antarctique, à la fragilité de son écosystème et à son formidable potentiel pour la recherche scientifique sans compter son rôle majeur et irremplaçable dans le maintien du climat terrestre³⁹¹. Par ailleurs l'augmentation du taux de déforestation et

Cameron, Robert J. Lawson & Brian W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, pp. 269-291 à la p. 284.

³⁸⁸ Voir la déclaration du Colonel G.K. Cunningham, «Centre d'action contre les mines : les conditions préalables essentielles à la réussite», table ronde : Déminage : Perspectives et défis, 2 décembre 1997, dans *Passage, Résumé des discussions en tables rondes lors de la Conférence d'Ottawa en décembre 1997*, site du Ministère canadien des Affaires Etrangères et du Commerce International, <http://www.mines.gc.ca/confer-f.htm> (date d'accès : 10 septembre 1998). La Communauté Européenne n'est également pas en reste dans la mesure où durant les cinq dernières années elle a investi plus de 138 millions \$ US dans les opérations de déminage. Voir la déclaration de Geoffroy van Orden, «Perspective de la communauté mondiale», *Ibid.*

³⁸⁹ Voir la déclaration de Leon Terblanche du PNUD, «Le PNUD et l'action contre les mines», table ronde : Intégrer l'action contre les mines et le développement, 4 décembre 1997, dans *Passage, Ibid.*

³⁹⁰ Voir B. Tomlin, *supra* note 356 à la p. 191.

³⁹¹ Pour ce qui est du rôle de l'Antarctique dans le climat planétaire voir : V. Sarano-Simon, «L'Antarctique et la machine thermique planétaire» (1990) 88 *CalypsoLog (Equipe Cousteau)* 6-7 ; A. L. Gordon «The Southern Ocean and Global Climate» (1988) 31 : 2 *Oceanus* 39-46 ; J. B. Maxwell et L. A. Barri, «Atmospheric and climatic change in the Arctic and Antarctic» (1989) 18:1 *Ambio* 42-49 ; V. Sarano-Simon, «L'effet de serre» et «Un trou à géométrie variable» (1989) 77 *CalypsoLog* 16 et 17 ; «Opening the last frontier» (24 oct. 1988) *US News & World Report* 64 ; US Congress, Office of Technology Assessment, *Polar Prospects: A Mineral treaty for Antarctica*, OTA-0-428, Washington, D.C.U.S. Government Printing Office, sept 1989 ; J. May, *The Greenpeace Book of Antarctica*, New-York, Pergamon Press 1985. Sur la faune et la flore Voir : J. Prévost et J-L. Mougin, *Guide des oiseaux et mammifères des terres australes et antarctiques*

de disparition des espèces a également été une préoccupation majeure dans les années qui ont précédé le Sommet de la Terre, accentuée et confortée par les découvertes scientifiques incessantes qui ont multiplié les exemples de dépérissement des espèces et de destruction des habitats³⁹². Par contre l'existence d'une telle menace physique, concrète et démontrée est moins palpable dans le cas de la biotechnologie. L'établissement des faits illustrateurs d'une menace était au départ, en raison de la nouveauté de la technologie, davantage fondé sur l'appréciation du risque potentiel de l'utilisation et de la libération des OVM dans la nature que sur la démonstration d'une menace concrète. Mais au fur et à mesure de la négociation du Protocole, de plus en plus d'articles scientifiques tendant à établir la réalité du risque ont été publiés. De l'extrapolation, c'est-à-dire du soupçon de l'existence «d'un certain risque», les scientifiques sont passés à la phase de démonstration «d'un risque certain» et avéré dans certains domaines avant de tenter d'en établir la portée générale³⁹³. A l'opposé de ce qui s'est passé dans la Convention

françaises, Delachaux et Niestlé ; B. Tollu, *Phoques, Morses, Otaries, Ecologie et vie sociale*, Paris, Le Rocher, 1986 ; B. Tollu, *Les manchots, Ecologie et vie sociale*, Paris, le rocher, 1988 ; 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. Sullivan et T. Knipe, «Life in the Ice» (avril 1989) CalypsoLog 4-6 ; M. Batten «Krill : Keystone of the Antarctic Ecosystem» (avril 1989) CalypsoLog 17-18. Sur la virginité du continent et sur d'autres sujets Voir : « Wilderness status for Antarctica », (24 mai 1989) Christian Science Monitor ; V. Sarano-Simon, «Les pôles, mémoire des glaces» (1989) 77 CalypsoLog 13-15 ; T.P., «Attention, Continent fragile...» (1989) 77 CalypsoLog 27 ; IIED (International Institute for Environment and Development), «Antarctic : A continent on transition», Fact Sheet Folio, IIED, Londres, 1986.

³⁹² F.A.O., *Tropical Forest Resources*, Rome, F.A.O. 1981 ; N. Myers, *Deforestation Rates in Tropical Forests and Their Climatic Implications*, Londres, *Friends of The Earth*, 1989 ; W.J. Peters et L.F. Neunswander, *Slash-and-Burn Farming in Third World Forests*, Moscow (Idaho), University of Idaho Press, 1988 ; W. Schulte, *Report on population Data in Slash-and-Burn Forestry Communities in Asia*, Rome F.A.O., 1981 ; D.A. Schumann et W.L. Partridge (eds.), *The Human Ecology of Tropical Land Settlement in Latin America*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1989 ; J. Ewel et L.F. Conde, *Potential Ecological Impact of Increased Intensity of Tropical Forest Utilization*, Bogor (Indonesia), BIOTROP (Regional Centre for Tropical Biology) 1989 ; K. Kartawinata, S. Adifoemarto, S. Riswan et A.P. Vayda « The Impact of Man on a Tropical Forest in Indonesia » (1981) 10 Ambio 115-119 ; N. Myers, « Tropical Deforestation and Climate Change » (1988) 15 Environmental Conservation 293-8 ; E. Salati et P.B. Vose, « Amazon-Basin : A System in Equilibrium » (1984) 225 Science 129-38 ; J. Shukla, C. Nobre et P. Sellers, « Amazon Deforestation and Climate Change » (1990) 247 Science 1322-5 ; T.L. Erwin, « The Tropical Forest Canopy : The Earth of Biotic Diversity » dans E.O. Wilson (ed.), *Biodiversity*, Washington DC, National Academy Press, 1988, 123-9 ; E.O. Wilson, « Threats to Biodiversity », (1989) 261 Scientific American 108-16 ; IUCN, *World Conservation Strategy*, Paris, IUCN, 1980 ; IUCN, *Red Data Book*, Paris IUCN 1988, plus un certain nombre d'études relatives aux océans, à l'exploitation des ressources marines, et à la pollution atmosphérique, voir les bibliographies dans le rapport Brundtland, *supra* note 139.

³⁹³ En effet, au début de la négociation les études présentées par les ONG portaient d'avantage sur les procédures d'études d'impact et sur les effets socio-économiques des OVM que sur la démonstration des effets négatifs des OVM sur l'environnement, la santé animale ou humaine. En revanche au cours de la négociation les recherches évoluèrent et mirent en lumière ces aspects négatifs : *Third World Network* (TWN), « Biosafety – Scientific Findings and Elements of a Protocol », rapport d'un groupe

sur le Changement Climatique, l'incertitude scientifique des scénarios projetés se heurte aux avantages immédiats et démontrés que sont l'amélioration de la santé humaine et de la productivité agricole. De plus, dans un contexte où les arguments économiques sont prépondérants, et le socle de la réflexion juridique internationale instable, l'établissement des faits ne suffit pas à démontrer la réalité du danger. Une fois ces faits réunis et exposés, il a fallu créer au sein de la communauté internationale des Etats et de l'opinion publique un sentiment d'urgence pour les inviter à agir ou plus exactement à réagir.

c) Utiliser les faits : créer un sentiment d'urgence.

Il existe deux méthodes pour créer un sentiment d'urgence. La première est de profiter d'événements malheureux et de les monter en épingle, et la seconde consiste à déplacer la question d'un terrain technique vers un terrain plus «affectif».

Dans le cas de l'Antarctique les ONG ont profité des naufrages de l'Exxon Valdez en Arctique et du Bahia Paraiso en Antarctique pour déclencher une alerte mondiale à la pollution³⁹⁴. Ces accidents du transport maritime, qui n'étaient d'ailleurs pas les premiers dans les zones polaires, ont permis aux ONG via les médias d'attirer l'attention de l'opinion publique sur le continent blanc et sur la nécessité absolue de préserver la virginité des écosystèmes polaires.

Par la même occasion, alors que la négociation sur le traité de Wellington relatif à l'exploitation des ressources minières en Antarctique (CAMRA) se terminait sur une note environnementale optimiste, les ONG insatisfaites et profondément opposées à ce traité, se lançaient dans une opération de diabolisation du traité qu'a priori aucun élément objectif ne justifiait³⁹⁵. Des internationalistes ont ainsi reconnu

de scientifiques et de juristes indépendants sur la biosécurité, Penhang (Malaisie), TWN, juillet 1996 ; WWF, «Genetic Engineering – Examples of Ecological Effects and Inherent Uncertainties» ISBN 185850, WWF, juillet 1995 ; *Pesticide Action Network North America*, « Australian Ryegrass Resist Glyphosate » papier présenté lors de la première réunion du BSWG à Aarhus, pour aboutir à des études très poussées sur la persistance des gènes modifiés dans l'environnement, sur la transmission horizontale, et sur les effets sur la santé animale et humaine, distribuées lors de la Conférence.

³⁹⁴ Voir «Exxon Valdez » (mars 1989) Time à la p. 2 ; pour le Bahia Paraiso voir (13 octobre 1989) N.Y. Times au A19 col.1 ; voir aussi (15 janvier 1990) Time 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 (24 octobre 1989) N.Y. Time au A26(L) col.4 ; voir également T.P. «Bahia Paraiso : premier avertissement » (1989) 77 CalypsoLog 18.

³⁹⁵ En dépit de l'enthousiasme dans lequel CAMRA a été négociée, le texte n'a pas reçu le support du public : « In an ever more environmentally conscious world, the general view is that a « mining Convention » is not consistent with the protection of the Antarctic environment », voir S.N.K. Blay, *supra* note 368 à la p. 378. Cette technique de diabolisation a été utilisée dans la négociation de la

que la Convention constituait certainement l'une des avancées les plus notables en matière de protection environnementale et d'étude d'impact³⁹⁶. De plus les ONG ont non seulement été associées à la négociation de la Convention, mais elles auraient également été associées à sa mise en œuvre qui prévoyait un mécanisme de consultation³⁹⁷. Enfin objectivement rien ne poussait à l'urgence dans la mesure où les seules activités menées en Antarctique étaient des activités scientifiques, peu polluantes aux dires du SCAR³⁹⁸, et dans la mesure où les perspectives d'exploitation minière s'inscrivaient dans un futur lointain³⁹⁹. Mais sans doute les ONG ont-elles été guidées par le sentiment qu'une fois ce traité en vigueur, il leur serait quasiment impossible de faire machine arrière. L'urgence résidait donc pour elle dans la perspective d'une impossibilité future d'agir qu'il fallait à tout prix éviter, et les

Convention d'Ottawa et récemment dans celle sur la biosécurité par *Greenpeace* lors de la tenue de la réunion de février 1999 à Carthagène. La technique consiste à classer les Etats dans des catégories : « the good, the bad, the ugly ».

³⁹⁶ Ainsi S.N.K. Blay reconnaît que le résultat de la négociation CAMRA a été la mise en place d'une réglementation stricte relative à la protection de l'environnement, dans des formes plus sévères que les dispositions existantes dans les autres traités ou conventions de protection de l'environnement. Voir *Ibid.* à la p. 377. Voir également en ce sens Ph. Sands, « Polar regions : Antarctica and the Arctic » dans *supra* note 3 à la p. 524 qui reconnaît que CAMRA est un modèle important pour le droit international de l'environnement en matière de responsabilité des dommages environnementaux, des études d'impact, de la surveillance internationale, des arrangements institutionnels et de la résolution des différends.

³⁹⁷ Pour une description des différents organismes et du fonctionnement de CAMRA, voir S.N.K. Blay, *Ibid.*, et A. Watts, *supra* note 285.

³⁹⁸ Sur la faiblesse des pollutions en Antarctique voir B.R. Murphy, « Antarctic Treaty System – Does the Mineral regime Signal the Beginning of the End ? » (1991) 14 *Suffolk Transnat'l L. J.* 523 à la note 112, et voir la déclaration du président du SCAR, le Dr R.M. Laws, *supra* note 369 aux § 26-31 : « Next, I would like to give some perspective to your discussions on environmental impact and to discuss ecological fragility and the actual, very limited, scale of ecological impact by science (...) "Fragile" if a term often applied to Antarctic ecosystems and has been employed by SCAR itself in other contexts, but it is in effect questionable. (...) The Marine ecosystem is certainly robust not fragile. (...) Overall Antarctic terrestrial ecosystems are not particularly fragile ». Voir aussi S.N.K. Blay : « However it is debatable whether the incident necessarily call for a comprehensive approach to protecting the Antarctic environment or make that protection any more immediate than before ». « The urgency of protecting the Antarctic environment is no greater now than it was before », *supra* note 368 à la p. 387.

³⁹⁹ Le rapport Brundtland s'exprime ainsi : « On sait qu'il existe dans l'Antarctique différentes sortes de minéraux ; or, les pourparlers à leur sujet ont provoqué des illusions concernant l'imminence de leur mise en valeur. Même si l'on tient compte des tendances de croissance les plus optimistes, il semble clair que les ressources les plus accessibles seront mises en valeur ailleurs, bien avant que l'Antarctique n'attire d'investissements importants. Il a été établi que deux minéraux seulement pourraient exister dans des concentrations propices à l'exploitation – la houille dans la chaîne Transantarctique et le fer dans les monts du Prince-Charles. Les extraire serait une entreprise stupide. Les coûts seraient prohibitifs et l'on peut trouver suffisamment de houille et de fer près des grands marchés », dans Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement, *supra* note 139 à la p. 340. Dans le même sens voir B. R. Murphy, *supra* note 398 aux pp. 527-528 : « Because of the Continent's severe weather, however commercial exploitation is not expected any sooner than three decades from now, when mining technology has progressed, and when market forces justify costly polar development ».

découvertes scientifiques ainsi que les accidents maritimes ont été les instruments de leur action⁴⁰⁰.

Une autre tactique consiste à sortir la question de son aridité et de sa neutralité technique pour l'humaniser et la revêtir d'une haute valeur morale qu'est la dignité humaine sans profiter d'un événement ponctuel déclencheur. C'est celle qui a été utilisée dans le cas des mines. La capacité des ONG à déplacer le débat du militaire vers l'humanitaire a favorablement contribué à rendre la question des mines antipersonnel très urgente. Le débat n'était plus celui de l'utilisation de la légitimité et de la façon d'utiliser les mines antipersonnel mais bien celui de leur caractère arbitraire, massif, injuste et cruel. L'accumulation des faits et la démonstration des interactions de leurs effets ont établi sans aucun doute possible le caractère multidimensionnel, généralisé, inhumain et intolérable d'une arme militaire qui à 80% manque sa cible. Bien entendu dans ce combat pour l'humanitaire, il a aussi fallu se battre sur le terrain des arguments militaires, domaine, il faut le dire, qui était peu familier aux ONG. Aussi le soutien du *CICR* a-t-il grandement contribué à cette campagne. C'est en effet le *CICR* qui, pour le compte des ONG, a tenté de saper l'efficacité technique et militaire prétendue des mines antipersonnel. Mais les travaux de la Croix-Rouge ne sont pas toujours allés dans le même sens. Ainsi la première réunion d'experts militaires en janvier 1994 conclut à la rentabilité unique (ratio coût/efficacité) des mines antipersonnel, et à l'inexistence d'alternatives aussi avantageuses susceptibles de les remplacer. Il est certain que les résultats de ce symposium ne pouvaient guère convenir à la *Campagne internationale pour l'interdiction des mines (ICBL)*, d'autant plus que d'autres études menées par des instituts de recherche nationaux aboutissaient à des conclusions similaires⁴⁰¹. Par conséquent il fut décidé un an plus tard de réorganiser une nouvelle étude plus détaillée. Astucieusement, dans l'analyse des conflits des 55 dernières années, l'étude sur l'utilisation des MAP s'est davantage axée sur le respect des prescriptions

⁴⁰⁰ Voir B.R. Murphy, *supra* note 398 à la p. 533 : « In support of this claim, Convention foes point to the Exxon Valdez and the Bahia Paraiso incidents as examples of failed attempts at environmental regulation ».

⁴⁰¹ Par exemple l'Institut des Analyses de la Défense de Virginie publiait en juin 1994 les résultats d'une étude réalisée pour le compte du Pentagone qui concluait à l'utilité des mines lors de batailles très intenses. Celles-ci peuvent avoir un effet significatif en canalisant les attaques et en accentuant les pertes des ennemis attaquants. Voir D. A. Lenarcic, *Knight Errant ? Canada and the Crusade to Ban Anti-Personnel Land Mines*, Contemporary affairs 2, Toronto (Canada), Institut Canadien des Affaires Internationales – Canadian Institute of International Affairs, 1998, aux pp. 47 et 48.

des textes internationaux ou des doctrines militaires nationales que sur leur efficacité. Habilement l'étude et la réunion d'experts de 1996 établirent l'inefficacité des mines en mettant l'accent sur leurs effets pervers dans les conflits armés internationaux et nationaux, et dénoncèrent la violation des conventions internationales. Les 55 officiers originaires de 19 pays allèrent même plus loin en affirmant que de toute façon, en situation de conflit armé il était impossible de respecter les règles imposées par les codes d'utilisation militaire ou par les conventions internationales⁴⁰². Devant l'impossibilité d'utiliser les mines antipersonnel correctement, il devenait donc nécessaire de les interdire. Enfin la lettre ouverte envoyée au Président Clinton par 15 officiers militaires en retraite des forces armées américaines dont le médiatique général Schwarzkopf allait dans le sens de la campagne contre les mines⁴⁰³.

Par ailleurs le sentiment d'urgence a certainement été renforcé par ce qui a été ressenti et présenté par les ONG et un certain nombre d'Etats comme l'échec de la Conférence de revue de la Convention sur l'utilisation des armes classiques de 1980. Bien que la Conférence de revue soit allée plus loin que ne l'avait fait aucun traité auparavant dans le contrôle des armements et du désarmement sur le terrain, les ONG ont cependant eu l'impression que le maximum n'avait pas été fait et restait à faire⁴⁰⁴. Elles ont donc cherché une autre voie d'action que la Conférence sur le désarmement, qu'elles ont trouvé dans le processus d'Ottawa enclenché par le gouvernement canadien en 1996.

Il nous est par contre moins facile de démontrer la création d'un sentiment d'urgence dans le cas de la Convention sur la diversité biologique car le processus de maturation de la Convention semble avoir été assez long. Toutefois on ne peut pour autant négliger l'impact des différentes études scientifiques mettant en garde les autorités et les organisations internationales sur les risques engendrés par la disparition des espèces animales et végétales. Complétées par les preuves avérées des

⁴⁰² Voir l'étude rédigée par le brigadier général de l'armée britannique Patrick Blagden, pour le compte du C/ICR, «Les mines terrestres antipersonnel...» *supra* note 363. Un rapport du Centre des études de Défense de l'Université de Londres révèle que l'utilité des mines antipersonnel est minime quand elles sont utilisées de manière responsable, et qu'elles ne sont efficaces que si elles sont utilisées sans précaution pour causer des dommages. Voir D.A. Lenarcic, *supra* note 401 à la p. 49.

⁴⁰³ La lettre fut publiée au N.Y Times en 1996. Dans cette lettre les officiers militaires comparaient les mines antipersonnel aux gaz nocifs, difficilement contrôlables, aux effets arbitraires et insidieux sur le long terme. Ils prétendaient aussi qu'une interdiction ne devait cependant pas toucher les mines antichar ou télécommandées. Voir Ann Peters «Landmines in the 21st century» (1996) 13:2 Int'l Relations 37 à la p. 41.

⁴⁰⁴ Voir D.A. Lenarcic, *Ibid.* aux pp. 8 et 9. Voir aussi M.A. Ferrer, *supra* note 380 aux pp. 153-154.

impacts négatifs des diverses pollutions, et conjuguées avec les perspectives alarmantes du réchauffement du climat terrestre, ces études scientifiques ont participé à la naissance d'une prise de conscience populaire et mondiale quant à l'existence d'une menace pour la survie et l'équilibre du système terrestre. Mais il ne suffisait pas de créer cette prise de conscience, il fallait aussi pour décider les Etats à agir, doter ces ressources naturelles d'une valeur économique. C'est exactement ce qu'entreprirent l'*IUCN* et le rapport Brundtland en conjuguant sur un même mode environnement et développement. L'article de Cyrille de Klemm visant à justifier les besoins d'un traité sur la diversité biologique soutient la chose suivante : «Without proper economic incentives and justifications, however, this [the protection of biological diversity] is not easy to achieve»⁴⁰⁵. Et le rapport Brundtland prend soin d'ajouter : «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»⁴⁰⁶. Finalement c'est cette qualification économique qui amena la négociation à une «opposition entre le Nord, qui a besoin des gènes du Sud pour enrichir ces variétés végétales et fabriquer des médicaments et le Sud qui a besoin des technologies du génie génétique. C'est là que l'urgence est proclamée»⁴⁰⁷.

Etrangement le sentiment d'urgence semble être moins perceptible dans le cadre de la biosécurité alors qu'il serait facile aux ONG de jouer sur les fantasmes de l'opinion publique en transformant les savants en apprentis sorciers⁴⁰⁸. Le développement des techniques de manipulation génétique, la médiatisation des expériences sur le clonage et des dérives de la fécondation *in vitro* ainsi que les récentes découvertes sur le prion et la perméabilité de la barrière d'espèce devraient favorablement servir les ONG. Mais elles semblent rencontrer dans leurs opérations de médiatisation des contre-pouvoirs importants. On pense notamment aux nombreuses campagnes de publicité menées par la firme américaine Monsanto sur les

⁴⁰⁵ Voir dans l'article l'opposition constante entre les intérêts scientifiques et les intérêts économiques, et la cause des échecs en matière d'établissement des aires protégées et de la protection *in situ*. Voir C. de Klemm, *supra* note 367 à la p. 662.

⁴⁰⁶ Voir le rapport de la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement, *supra* note 139 à la p. 191.

⁴⁰⁷ Voir M-A. Hermitte, *supra* note 120 à la p. 851.

⁴⁰⁸ Cette tactique a tout de même connu un certain succès auprès de quelques diplomates au début de la négociation. Certains d'entre eux ont brandi le spectre de la résurrection de microbes et d'espèces éteints depuis des millions d'années à partir de la réactivation des ADN. C'était le cas de l'Ethiopie. Un argument qui a aussitôt été démenti par le Costa Rica. Voir IISD, «Résumé de la première réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité» *supra* note 289 à la p. 4.

avantages des biotechnologies⁴⁰⁹. Par ailleurs comme pour la Convention sur la diversité biologique les ONG tentent de placer le débat sur le terrain économique et sur celui de l'inégalité technique. Au bout du compte c'est *Greenpeace* par sa description des pratiques de libération non autorisées des OVM dans les pays en voie de développement (Kenya, Guatemala, Géorgie, Inde, et Argentine) qui a le plus nettement contribué à entretenir chez les membres du G77 un sentiment d'urgence⁴¹⁰, alors que les ONG industrielles supportées par les E-U, l'Union Européenne et le Japon cherchaient à repousser la négociation⁴¹¹. L'attitude impérialiste des industries du Nord ainsi que l'incertitude quant aux risques encourus par la population et les richesses biologiques des PVD constituent sans aucun doute une atteinte intolérable à la souveraineté. On comprend donc que la Malaisie et les Etats du G77 aient repris ces arguments pour pousser à l'agenda la négociation rapide d'un Protocole sur la biosécurité. Outre le soutien de leurs alliés traditionnels (les pays d'Europe du Nord et le G77), les ONG environnementales ont reçu le support de quelques autres Etats dont l'Australie et la Slovaquie pour la mise en place d'un groupe de négociation sur la biosécurité. Les ONG et le G77 l'emportaient donc, la question allait être négociée.

Il est évident que dans ces matières où la technique, la science et la prospective scientifique jouent un grand rôle, l'action des ONG quant à la création du sentiment d'urgence est d'autant plus grande que la méconnaissance du public en ces domaines est importante. Selon M.A. Cameron, le fait que le public n'ait pas eu à l'époque une claire idée de la question des mines antipersonnel a facilité la campagne pour transformer la question en problème humanitaire⁴¹². De la même façon les ONG ont sciemment manipulé les consciences «virginales» d'une opinion publique sous

⁴⁰⁹ Voir en annexe un exemple de cette publicité tirée de l'Hebdomadaire français *Le Nouvel Observateur* du 4 août 1998, et que l'on retrouve dans un autre hebdomadaire français *Ca m'intéresse* du 21 août 1998.

⁴¹⁰ Voir en plus des deux études citées *supra* note 78, une étude divulguée à Nassau et réalisée par I. Meister et le Dr Sue Mayer, « Genetically Engineered Plants : Releases and Impacts on Less Developed Countries », *Greenpeace*, Novembre 1994. Lors de la seconde réunion du CNI en juin 1994 l'ONG *TWN* intervenant juste après la Malaisie confirme les craintes de ce pays en déclarant : « They stressed the urgent need for a Protocol, because the serious risks posed by the transboundary nature of the export of LMOs, and examples were given that Northern companies had already started carrying out hazardous genetic engineering experiments in the South ». Voir IISD, «Résumé de la première réunion du Comité Intergouvernemental sur la Convention sur la Diversité Biologique », Nairobi 20 juin-1 juillet 1994, *supra* note 299.

⁴¹¹ Voir IISD, «La première réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, Nassau, 28 novembre – 9 décembre 1994 » *supra* note 213.

informée afin d'obtenir la négociation d'un protocole environnemental et l'interdiction de toute exploitation minière sur le continent Antarctique. Mais le succès de cette stratégie ne doit pas pour autant faire oublier le rôle des alliances.

d) S'unir aux autres : créer des alliances.

Là comme ailleurs ce sont les exemples de la négociation sur les mines et du Protocole de Madrid qui sont les plus frappants.

Dans le cas de l'Antarctique, les ONG se sont d'abord alliées avec certains Etats opposés au système du Traité Antarctique dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies. Il en résulta l'inscription à l'ordre du jour en 1982 de la question Antarctique à la demande de la délégation malaysienne⁴¹³. Mais cette stratégie ne fut pas concluante, et la question s'enlisa dans les débats sur le patrimoine commun de l'humanité. En 1984, *Greenpeace* décida donc de réorienter son action sur le système du Traité Antarctique lui-même, semant ainsi le trouble dans la coalition d'ONG quant au choix du forum dans lequel il fallait agir⁴¹⁴. Vinrent ensuite les alliances avec les scientifiques que l'*ASOC* rechercha auprès du *SCAR*⁴¹⁵.

Parallèlement, au sein du système du Traité Antarctique, l'*ASOC* obtenait le support d'un nombre croissant d'Etats. Intégrés dans les délégations nationales, invités en tant qu'experts aux réunions biennales, les membres de la coalition obtinrent notamment dans leur campagne contre la Convention de Wellington relative à la réglementation des activités minérales en Antarctique le support de l'Australie et de la France qui reprirent à leur compte certains de leurs arguments portant notamment sur le caractère vierge et sauvage du continent⁴¹⁶. Ils intégrèrent également largement l'idée de parc mondial dans leur proposition conjointe de traité

⁴¹² Voir M.A. Cameron, *supra* note 240 à la p. 431.

⁴¹³ Voir R.A. Herr, *supra* note 89 à la p. 102. Une autre façon de maintenir le contact entre les différents groupes d'intérêt était de tenir des réunions comme celle qui fut organisée par le Bureau Américain de la recherche Polaire du 7-13 janvier 1985 à Beardmore Camp dans les montagnes Transantarctiques. Elle a réuni 60 délégués des Parties Consultatives, des Etats accédants et extérieurs au Traité, des scientifiques et des ONG autour de la question de l'ATS et du concept de parc mondial. Voir P. Beck, *supra* note 154 à la p. 295.

⁴¹⁴ Voir *Ibid.* et également voir R.A. Herr et B.W. Davis, *supra* note 80 à la p. 11.

⁴¹⁵ Voir *supra* page 85.

⁴¹⁶ Voir B.R. Murphy, *supra* note 398 à la note de bas de page 60. C'est d'abord l'Australie qui annonça sa position en mai 89, suivi de la France en juin 1989. Voir S.K. Blay, *supra* note 368 à la p. 378.

sur l'environnement en Antarctique⁴¹⁷. Suite aux déclarations de l'Australie et de la France de ne pas ratifier la Convention de Wellington qu'ils avaient pourtant signée en octobre 1989, six autres Etats rejoignirent les dissidents⁴¹⁸. Aux E-U cette proposition reçut un accueil favorable chez les membres du congrès, qui sous la houlette du sénateur Gore du Tennessee entamèrent en septembre 1989 une campagne contre la Convention de Wellington⁴¹⁹. L'endossement de cette cause par les Etats devait aboutir à l'ouverture de la négociation du Protocole de Madrid en 1990 à Viña del Mar (Chili).

Enfin il ne faudrait pas oublier de signaler que l'alliance entre les ONG au sein d'une *Coalition pour l'Antarctique et les Océans du Sud* (l'ASOC) fut un facteur décisif dans cette campagne. Non seulement elle permit au niveau logistique de réunir en un seul et même lieu l'ensemble des informations disponibles sur le continent, de les diffuser, de les faire circuler et de les échanger, mais elle contribua également à construire des arguments et des projets communs, permettant ainsi aux Etats de traiter avec un interlocuteur unique. Le fait que les ONG environnementales se soient organisées sous une bannière commune a sans aucun doute participé à forger leur expertise et par delà à établir leur légitimité.

Comme pour l'Antarctique, la négociation sur les mines a retiré un énorme bénéfice de la réunion des ONG en une coalition unique et universelle : la *Campagne internationale pour l'interdiction des mines (ICBL)*⁴²⁰. De six ONG au départ en octobre 1992, la coalition regroupait en mars 1998 quelques 1.100 organisations non gouvernementales nationales et internationales agissant dans les domaines des droits de l'homme, du déminage, de l'humanitaire, de l'enfance, du médical, du développement, de l'environnement, de la condition féminine et du culte⁴²¹.

⁴¹⁷ Voir le projet de travail Franco-Australien, Doc off. XV ACTM/WP/3 dans W.M. Bush, *supra* note 200 doc n° AT101989B.

⁴¹⁸ Il s'agit de la Belgique, de l'Inde, de l'Italie, de la Grèce, de l'Autriche et de la Bulgarie.

⁴¹⁹ Voir S.K. Blay, *supra* note 368 à la p. 524.

⁴²⁰ Pour une analyse détaillée voir J. Williams et St. Goose, « The International Campaign to Ban Landmines » dans Maxwell A. Cameron, Robert J. Lawson & Brian W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, 20 aux pp. 22-25.

⁴²¹ Les six ONG de départ qui se sont réunies pour la première fois à New York en octobre 1992 pour lancer la campagne internationale pour l'interdiction des mines étaient : *Human Rights Watch* (HRW) US ; *VVAF* : VietNam Veteran American Foundation (US) ; *Handicap International* (Fr.) ; *Medico International* (All) ; *Physicians for Human Rights* : PHR (US) ; et *Mine Advisory Group* (UK). Voir le site de la campagne d'ICBL : <http://www.icbl.org/frames/history.html> (date d'accès : 14 sept 1998).

Par ailleurs les ONG ont trouvé un support non négligeable auprès des organisations internationales. Plus que les autres sujets, la question des mines touchait de près à la mission et au budget de nombreuses organisations internationales : la paix, le développement, l'humanitaire et l'enfance, et à leur coût financier. De surcroît la question envisagée sous un angle humanitaire réunissait un large consensus auprès des organisations internationales et régionales, ce qui est loin d'être le cas pour la biosécurité par exemple. Aussi très rapidement la campagne reçut l'aide des organes des Nations Unies. Le département des affaires humanitaires des NU tint une série de réunions avec les autres organes des NU et des ONG sur le déminage et le contrôle des mines en octobre 1992. L'Assemblée générale des NU fut, elle aussi, saisie de la question à plusieurs reprises entre octobre 1993 et novembre 1997⁴²². En plus de fournir le support logistique en espace (lieux de conférence) et en ressources pour la tenue de la seconde conférence de ICBL à Genève en janvier 1994⁴²³, l'Unicef participa à la campagne en publiant des rapports sur l'effet des mines sur les enfants, avant de rallier ouvertement le mouvement en faveur de l'interdiction en mai 1994. Cet engagement contribua grandement à la légitimation de la campagne⁴²⁴. De leur côté, les organisations régionales se sont aussi prononcées en faveur de la campagne. Le Parlement Européen appela en décembre 1992 les Etats membres de l'Union Européenne à déclarer un moratoire de 5 ans sur les exportations de mines. Trois années plus tard, en mars 1995, il tint des audiences publiques pendant deux jours sur la question des mines, et finit par approuver en juin de la même année une résolution relative à leur interdiction. Toujours en juin 1995, le continent africain à travers l'OUA se positionnait également en faveur de l'interdiction. Puis ce fut le tour de la Conférence Islamique en décembre 1995, du G7 et de l'Organisation des Etats Américains en juin 1996.

⁴²² Octobre 1993 : résolution de l'Assemblée Générale des NU sur le déminage ; décembre 1993, l'AG adopte 3 résolutions, l'une appelle à la revue de la Conférence de 1980 sur les armes classiques et à la possibilité d'y associer les ONG, la seconde appelle à un moratoire sur les mines antipersonnel, et la troisième demande la conduite d'une étude relative à l'effet des armes aveugles sur les enfants ; en décembre 1994, l'AG des NU adopte la résolution A/C.1/49/L.19 qui appelle à la multiplication des moratoires nationaux sur l'exportation des mines antipersonnel et à leur élimination éventuelle ; en Novembre 1996 l'AG des NU adopte à 156 voix contre 0, avec 10 abstentions une résolution appelant à un accord international sur l'interdiction de l'usage, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel dans un délai aussi court que possible ; puis en novembre 1997 l'AG des NU adopte une résolution qui invite les Etats à signer la Convention d'Ottawa.

⁴²³ Voir J. Williams et St. Goose, *supra* note 420 à la p. 28.

⁴²⁴ En mai 1994, devant les délégués présents à la seconde session du groupe d'experts sur la révision de la Convention de 1980, le directeur de l'Unicef appela à l'interdiction des mines. Voir J. Williams et St. Goose *Ibid.* à la p. 28.

Toutefois, à l'exception de l'Unicef, ces organisations internationales et régionales ont jusqu'en 1995 davantage agité dans le sens d'un moratoire sur l'exportation plutôt que dans celui de l'interdiction de l'usage. Ce n'est donc que plus tard, à partir de 1995, alors que les Etats sous la pression grandissante de l'opinion publique avaient commencé à titre individuel à se positionner en faveur de l'interdiction, que les organisations internationales ont suivi ce mouvement.

A l'image de la prise de position des organisations internationales, le support des Etats à la campagne a d'abord été individuel et plus ou moins indépendant de celle-ci jusqu'à l'échec de la Conférence de revue de la Convention de 1980⁴²⁵. Certes, dans la période qui précède, les ONG ont bien obtenu quelques succès en faisant pression sur leur gouvernement, mais s'agissait-il toujours pour autant d'un véritable soutien politique envers la campagne ?⁴²⁶ Les engagements ou les initiatives étatiques étaient limités au mieux à l'arrêt de la fabrication ou de l'exportation des mines. Nul ne songeait alors à en interdire l'usage, y compris la Suède qui pourtant fut le premier pays à officiellement cesser de produire des mines⁴²⁷. Effet de l'imagination ou réelle conséquence de la pression des ONG, les gouvernements belge et suédois modifièrent le ton de la campagne en s'engageant officiellement sur la voie de l'interdiction en 1995⁴²⁸.

⁴²⁵ A titre d'exemple Jody Williams et St Goose dans leur article reconnaissent que l'adoption par le sénat américain du moratoire sur les exportations des mines en 1992 est plus le résultat de la brillante stratégie politique mise en place par le sénateur Patrick Leahy et le membre du congrès Lane Evans que de l'action des ONG. Néanmoins ce succès galvanisa les consciences et les volontés politiques. « When speaking candidly about the first export moratorium, some members of the ICBL note they wish they could claim « strategic brilliance » in pressing for the moratorium and they immediately recognized the global impact such legislation would have. But that was not exactly the case. NGOs did support the congressional initiative, but its success was much more the result of congressional strategy than NGO or grass-roots pressure. While ICBL, praised immediately the initiative, it did not anticipate the tremendous political boost the export moratorium would provide to the ban movement. » Voir J. Williams et St. Goose, *Ibid.* à la p. 26.

⁴²⁶ On peut d'autant plus se poser la question que Jody Williams écrit la chose suivante : « 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 ». Elle enchaîne sur différents exemples dont la déclaration de F. Mitterand en février 93 au Cambodge en faveur de l'arrêt volontaire par la France des exportations des MAP, une politique officieusement en place depuis les années 1980. Mais cela servit *Handicap International* qui réussit à convaincre le gouvernement français d'appeler à une conférence de revue de la Convention de 1980 en février 1993. Voir J. Williams et St. Goose, *Ibid.* aux pp. 26 et 27. Les effets d'entraînement de la politique américaine sont également très bien démontrés aux pages suivantes.

⁴²⁷ Cela ne l'empêcha pourtant pas de continuer à clamer au nom de sa doctrine de défense militaire la nécessité absolue d'utiliser les mines antipersonnel sur sa frontière en cas d'invasion de l'Est.

⁴²⁸ Voir les effets conjugués de la déclaration de Bill Clinton devant l'Assemblée générale des Nations Unies appelant à une éventuelle élimination des mines antipersonnel, le vote d'une résolution par l'AG des NU appelant à une interdiction des mines et depuis 1992 le renouvellement annuel du moratoire américain sur les exportations qui créèrent semble-t-il l'illusion de l'engagement des Etats-

Pourtant ce n'est qu'à partir de janvier 1996 que débuta la véritable coopération des Etats avec les ONG. Dans les arrières salles de la Conférence de revue de la Convention de 1980 à Genève, *ICBL* invita les Etats favorables à l'interdiction à se réunir afin de chercher des solutions propices à l'interdiction. Il y eut ainsi trois réunions : la première en janvier 1996 où se retrouvèrent *ICBL* et 8 Etats dont l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Irlande, le Mexique, la Norvège et la Suisse ; la seconde en avril 1996 organisée par *Quakers* à laquelle assistèrent 14 Etat ; et la troisième en mai 1996 à laquelle assistèrent 11 Etats. Cependant entre la seconde et la troisième réunion, le Canada qui avait annoncé son intention d'élaborer une stratégie internationale pour l'interdiction, prenait le relais de *ICBL*⁴²⁹. Débuta alors une véritable relation de partenariat entre les représentants de *ICBL* et le Canada qui sut largement tirer avantage des divers événements internationaux programmés par la campagne⁴³⁰. Directement impliquée, *ICBL* travailla avec le gouvernement canadien à l'organisation des conférences d'Ottawa de 1996 et de 1997, à l'élaboration de leurs règles de procédure, et à l'amélioration du projet de texte préparé par l'Autriche. Lors de la première Conférence d'Ottawa, devant la volonté tangible de certains Etats d'aller au-delà d'un simple plan d'action, le gouvernement canadien confia à deux membres de la coalition (Jody Williams et Stephen Goose) et à deux membres du gouvernement canadien (Jill Sinclair et Robert Lawson), la responsabilité de rédiger ensemble un agenda d'action dans la nuit du 4 octobre 1996. Cet agenda fut adopté le lendemain par les 50 Etats présents⁴³¹. Cette étroite collaboration entre le gouvernement canadien et les membres de la campagne internationale contre les mines constitue un fait

Unis en faveur de l'interdiction des mines. Voir J. Williams et St. Goose, *supra* note 420 aux pp. 27 et 28. La Belgique fut le premier pays à adopter une loi relative à l'interdiction de l'usage, de la production, de l'obtention et de la vente des mines antipersonnel y compris de ses composants et de sa technologie (mars 1995). En juin 1995 la Suède adopta une loi similaire, suite à la recommandation de son parlement en juin 1994 qui avait cédé à la pression de l'ONG *Save the Children* Suède.

⁴²⁹ Voir J. Williams et St. Goose, *Ibid.* à la p. 28 ; et M. Dolan & Chris Hunt, *supra* note 348 à la p. 402.

⁴³⁰ Pour le Canada il était nécessaire de dissiper le flou qui existait entre *ICBL*, le *CICR* et le parrainage des activités par le gouvernement, afin de les positionner dans une perspective qui donne un sens commun et unitaire aux deux actions. Comme *ICBL* et le *CICR* avaient déjà programmé des conférences en Avril 1997, des consultations canadiennes avec l'OUA aboutirent à un accord quant à la tenue d'une conférence sur les mines à Kempton Park en Afrique du Sud en mai 97 en partenariat avec l'OUA, le Canada, l'Afrique du Sud, *ICBL* et le *CICR*. Voir R.J. Lawson, M. Gwozdecky, J. Sinclair et R. Lysyshyn, « The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-Personnel Mines », dans M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear – The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press, 1998, 160, à la p. 172.

⁴³¹ Voir B. W. Tomlin, *supra* note 356 à la p. 202.

extrêmement rare qui fait de la négociation du processus d'Ottawa une expérience unique.

Bien qu'elle soit moins spectaculaire, l'alliance des ONG avec les Etats, les organisations internationales et les scientifiques est réelle dans les négociations de la Convention sur la diversité biologique. Nous avons déjà vu combien le soutien, avec un résultat limité, des pays nordiques pour le projet de l'IUCN avait été important dans le début de la négociation. Par la suite l'inclusion des ONG dans les délégations nationales et la mise en place de relais au niveau national a indirectement contribué à officialiser le soutien des gouvernements canadiens et britanniques aux ONG⁴³². De plus les ONG ont également trouvé en la personne du Président canadien de la Conférence de Rio, Maurice Strong, un allié important. Au demeurant, c'est sur ses conseils que fut créée en 1991 par Stephen Schmidheiny l'ONG d'affaire le *Business Council for Sustainable Development*⁴³³. Quant à elle, l'ONG scientifique ICSU a été invitée par le Secrétariat de la Conférence des NU sur l'Environnement et le Développement à devenir le principal conseiller scientifique de la Conférence. Enfin bien que les ONG ne se soient pas réunies en coalition, elles ont néanmoins tenté de travailler ensemble. En novembre 1991, l'ICSU organisa à Vienne avec le concours d'autres ONG une conférence internationale sur l'Agenda pour la Science de l'Environnement et du Développement dans le 21^{ème} siècle⁴³⁴. Le but de la conférence était de réunir différents scientifiques de disciplines variées afin de déterminer les priorités et de définir l'agenda des vingt prochaines années. Les discussions se focalisèrent sur seize thèmes différents dont la perte de la diversité biologique et furent publiées avant la tenue de la conférence de Rio⁴³⁵. Les 300 scientifiques originaires de 70 pays dégagèrent des priorités qui furent partiellement intégrées dans l'Agenda 21. L'ICSU organisa également le forum global des ONG qui leur servit de plate-forme et de lieu d'échange d'information et de communication durant toute la durée de la Conférence de Rio. Par la suite, les ONG

⁴³² Voir *supra* page 75-76.

⁴³³ Voir A. I. Broadhurst et G. Ledgerwood, *supra* note 346 à la p. 8.

⁴³⁴ Ces ONG sont : *Third World Academy of Science, International Institute for Applied Systems Analysis, La Fondation Européenne pour la Science, Le Conseil Norvégien de Recherche pour la Science et les Humanités, le Stockholm Environment Institute*, et l'*International Social Sciences Institute*. Voir J. Marton-Lefevre, *supra* note 27 à la p. 173.

⁴³⁵ Ces thèmes prioritaires étaient : la population et la consommation des ressources, la baisse de l'agriculture et de l'utilisation des ressources, l'iniquité et la pauvreté, le changement climatique, la

prire l'habitude de se réunir dans une conférence d'ONG appelée *Forum Global sur la Biodiversité* dans les jours qui précèdent la tenue de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique afin de discuter des priorités et de faire des recommandations à la Conférence intergouvernementale⁴³⁶.

Contrairement à la négociation sur les mines et sur l'Antarctique, il n'existe pas aujourd'hui encore de coalition aussi importante que l'*ASOC* ou *ICBL* dans le cadre de la négociation sur la biosécurité. De plus, contrairement aux trois autres négociations il existe ici une forte présence des entreprises et des petites coalitions d'ONG industrielles. A cette difficulté il faut ajouter le peu de soutien que les ONG ont trouvé auprès des organisations internationales et régionales pourtant nombreuses à être concernées par la question. Ces dernières ont toutes adoptées des positions libérales favorables à l'adoption d'un code de conduite. C'est donc du côté des Etats que les ONG ont rencontré le plus grand support. On observe ainsi au fil des discussions en salles, des déclarations des prises de positions étatiques qui appuient les arguments des ONG. Depuis le début de la question de la biotechnologie, y compris dans la phase de négociation de la CBD, les ONG environnementales ont constamment été soutenues par les Etats du G77 et par les pays nordiques, tandis que les ONG industrielles ont plutôt reçu le support des E-U et de l'Union Européenne⁴³⁷. Bien qu'après la signature de la CBD les ONG n'aient pas donné la priorité à la biotechnologie, elles ont néanmoins attiré l'attention des Etats sur cette question lors de la première réunion du Comité de Négociation Intergouvernementale, ce dernier ayant omis de mettre cette question à l'agenda⁴³⁸.

perte de la diversité biologique, l'industrialisation et ses déchets, la pénurie d'eau, et la consommation énergétique. *Ibid.* à la p. 174.

⁴³⁶ Voir par exemple les différentes réunions du Forum Global sur la Biodiversité. La première réunion se tint à Gland en Suisse du 7-9 octobre 1993 ; la seconde à Nassau du 26-27 novembre 1994 ; la troisième réunion les 4-5 novembre 1995 à Djakarta, la quatrième à Montréal du 31 août au 1^{er} septembre 1996 à Montréal, la cinquième à Buenos Aires du 1-3 novembre 1996.

⁴³⁷ On sait par exemple que les représentants du gouvernement américain et de l'ONG *BIO* se sont rencontrés avant la première réunion du BSWG afin de préparer leur participation à Aarhus. Voir R. Hoyle, *supra* note 134 à la p. 803. On sait également que l'Europe et les E-U étaient comme les industries favorables à l'adoption de règles de conduite non obligatoires de préférence à un protocole. Voir J. Kaiser, « Countries to debate global biosafety rules » (3 nov. 1995) 270 Science à la p.723. Enfin comme leurs industries, les E-U s'évertuent à convaincre les Etats que les biotechnologies ne présentent pas de risques supérieurs aux autres techniques d'hybridation. Voir en ce sens le document de la National Association of States Departments of Agriculture (NASDA) aux E-U qui présente la biotechnologie comme une méthode d'hybridation. NASDA, « Biotechnology Brings New Tools to Agriculture », (1994) 2 :2 AG in Perspective. Voir également dans ce sens la déclaration du Japon lors de la réunion de Madrid. Voir « Rapport du Groupe d'Experts sur la Biosécurité », Doc. off. CBD, doc. UNEP/CBD/COP/2/7 au § 22.

⁴³⁸ Contrairement à ce qui avait été prévu par la résolution 3 à la fin de la négociation de la CBD la première réunion du CNI ne comportait pas cette question à son agenda au grand étonnement des

Aussi la déclaration d'ouverture du *Forum Global sur la Biodiversité* relative à l'examen des implications sociales, économiques et biologiques du commerce et de l'usage des biotechnologies obligea les Etats à ouvrir la discussion le dernier jour de la réunion⁴³⁹. A compter de ce jour là les partisans d'une réglementation sur la biosécurité (G77, Chine, Suède, Norvège, Danemark, et les ONG suivantes : *TWN*, *Greenpeace*, et *GRAIN*) durent employer leur énergie à convaincre les Etats indécis non seulement, de la nécessité de traiter de cette question, et mais aussi, de le faire dans un avenir proche. Alors que les arguments du gouvernement américain rejoignaient ceux des industries sur l'existence d'une réglementation suffisante quant aux règles de sécurité de cette nouvelle technologie⁴⁴⁰, certains pays dont la Malaisie se préoccupaient des pratiques illégales des entreprises transnationales de libération des OVM dans les PVD et des risques encore inconnus de leur mise en circulation dans des écosystèmes vierges notamment en termes de santé humaine et animale, d'érosion génétique, et de déstabilisation des sociétés agricoles. Autant de préoccupations dont la réunion d'experts à Madrid s'est fait l'écho⁴⁴¹. Alors que les opposants au Protocole recevaient l'appui du groupe du Caire, dont les experts rejetaient toutes considérations non scientifiques dans les processus d'estimation du risque (y compris les considérations socio-économiques), et estimaient suffisante la mise en place d'un simple code de conduite renforcé sur trois points, la réunion de Madrid prit le contre-pied de ces conclusions en affirmant la nécessité d'un protocole sur la sécurité des mouvements transfrontières des OVM et l'importance des considérations socio-économiques⁴⁴². Finalement les alliances peuvent également

délégués du Sud. Finalement il fut ordonné au Secrétariat de mettre la question à l'ordre du jour de la seconde réunion. Alors que les E-U questionnaient la nécessité d'une telle réglementation les pays du G77 et la Chine se prononçaient en faveur d'un Protocole. Voir Gurdial Singh Nijar, « The South finally Secures a Biosafety Protocol », Penhang, *TWN*, 1997, disponible sur le site <http://www.twinside.org.sg/> (date d'accès : mai 1998).

⁴³⁹ Voir IISD, « Résumé de la première réunion du Comité Intergouvernemental sur la Convention sur la Diversité Biologique, Genève 11-15 octobre 1993 » *supra* note 299.

⁴⁴⁰ Voir la publication de NASDA, et celle de l'ISAAA (International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications), « Global Review of the Fields Testing and Commercialization of Transgenic Plants – 1986-1995, The First Decade of Crop Biotechnology », (1996) 1 ISAAA Briefs, et les positions américaines dans l'article de K. Graziano, « Biosafety Protocol : recommendations to ensure the safety of the environment » (1996) 7 *Colorado J. Int'l L. & Pol'y* 179 aux pp. 190 et 191. Voir également J. Kaiser, « US frets over global biosafety rules » (19 juillet 1996) 273 *Science* à la p. 299.

⁴⁴¹ Ce groupe d'experts a été créé par la COP-1 dans le but d'estimer la nécessité d'un Protocole sur la biosécurité et d'en déterminer le contenu. Il devait se faire aider par la réunion du Caire qui le précédait.

⁴⁴² Voir « Rapport du groupe d'experts sur la biosécurité », Caire 1-5 mai 1995, Doc Off. CBD, Doc. UNEP/CBD/COP/2/7 ; et « Rapport du groupe d'experts ad hoc sur la biosécurité, Madrid, 24-28 juillet 1995 », Doc Off. CBD, Doc. UNEP/CBD/COP/2/7.

prendre la forme de support logistique pour l'organisation d'une conférence internationale. Ce fut, par exemple, le cas dans l'organisation de la conférence africaine pour l'élaboration d'un projet de Protocole qui reçut le soutien financier de l'ONG *TWN*⁴⁴³.

Le fait que des coalitions telles que *ICBL* et *ASOC*, ainsi que des ONG comme *Greenpeace* ou *TWN* aient trouvé auprès de certains Etats les encouragements nécessaires à leur action a favorisé leur succès⁴⁴⁴. Il nous apparaît plus que jamais évident que la volonté politique des Etats, qui au demeurant peut se construire sur des bases totalement indépendantes de l'action des ONG, est une condition *sine qua non* de la réussite des ONG dans la mise à l'agenda des questions qu'elles ont plébiscité⁴⁴⁵. A elles seules les ONG sont incapables de remplacer la volonté des Etats. Assurément dans ce processus de soutien étatique, l'endossement de la cause des ONG par les organisations internationales et régionales joue également un rôle déterminant. En plus de légitimer l'action des ONG, il contribue à créer un consensus international qui aboutit à fédérer les entités étatiques autour d'un «but commun». Il apparaît donc clairement que le succès des ONG dans la mise à l'agenda n'est pas à porter à leur seul crédit. Toutefois, elles jouent un rôle indéniable dans la mise en avant des questions et savent s'engouffrer dans la fenêtre politique qui s'ouvre à un instant critique en profitant du penchant favorable des Etats. Ceci dit, il nous reste à déterminer les arguments des ONG qui ont conduit la

⁴⁴³ Voir la proposition Africaine à la p. 2 dans « Governments Submissions », (18 Août 1997) Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/BSWG/3/5.

⁴⁴⁴ Voir M.A. Cameron qui écrit la phrase suivante : « The ICBL paved the way for governments to move towards a ban, but strength of the coalition was in no small measures due to the fact that there were significant supporters of a ban, in governments around the world », *supra* note 412 à la p. 431-32.

⁴⁴⁵ Voir les articles de B. Tomlin, *supra* note 356 à la p. 185 ; de M.A. Cameron, *Ibid.* et de D. Lenarcic, *supra* note 401. Ils y décrivent très bien les raisons qui ont poussé le Canada à s'engager dans la campagne contre les mines. Une bonne partie de ces raisons est indépendante de l'action des ONG et relève de considérations militaires, et de politique internationale. Les auteurs décrivent également le rôle des incidents bureaucratiques ou administratifs qui contribuent à lier le gouvernement sur le plan des relations internationales, et à donner l'illusion aux autres Etats de l'engagement des E-U ou du Canada alors que ces deux Etats n'avaient pas à l'époque officiellement annoncé leurs choix. Puis le Canada a vu dans le mouvement international pour l'interdiction une opportunité importante de jouer un rôle de leadership en tant que puissance moyenne sur l'échiquier international. On y voit aussi combien la personnalité et l'expérience passée des dirigeants politiques canadiens André Ouellet et Lloyd Axworthy (ancien professeur de sciences politiques) ont été importantes dans la prise de position du gouvernement sur les mines et dans la collaboration avec les ONG. Enfin les changements de couleur politique des gouvernements en France et en Grande Bretagne à un moment décisif du Processus d'Ottawa ont permis au Canada de se sortir d'une situation quelque peu délicate.

majorité des Etats à accepter l'idée d'un texte obligatoire, alors que les opposants prônaient une réglementation non contraignante (2).

2) Imposer l'idée d'un texte obligatoire et universel.

Bien entendu l'idée d'universalité n'est pas réellement applicable au Protocole de Madrid qui n'a de portée juridique que pour les membres de l'ATS. Quoique les ONG se soient d'abord dirigées vers l'Assemblée générale des NU elles ont à partir de 1984 choisi sous l'impulsion de *Greenpeace* de réorienter leur stratégie sur le système du Traité Antarctique. Cependant, pour les trois autres négociations la dimension générale de l'instrument constituait une donnée importante sinon essentielle pour les ONG. Les raisons essentielles à la recherche d'universalité résident dans le constat de l'universalité du problème et des destinataires de la norme. Dans la mesure où l'effet des mines antipersonnel est étendu à l'ensemble de la planète, tout comme les menaces sur la diversité biologique que font peser les pratiques humaines et les biotechnologies, et dans la mesure où les destinataires de la réglementation sont universels, il n'y avait par conséquent aucune raison de choisir des solutions locales ou régionales.

A bien examiner les arguments des ONG, on distingue trois groupes d'arguments principaux : le premier repose sur le constat d'échec, échec des textes actuels ou des forums de négociation (a), le second s'appuie sur l'idée de la nécessaire limitation des droits des Etats qui découlent de l'exercice de leur souveraineté (b) le troisième et dernier découle d'un souci d'efficacité en terme de respect et de mise en œuvre (c). Bien que déclinés sur trois modes, ces arguments ont tous trait à la recherche de l'efficacité.

a) Echec et vacuum juridique.

C'est certainement l'un des arguments qui fut le plus utilisé par les ONG dans les quatre conventions internationale étudiées. Forte a été la tentation de prétendre que les conventions existantes étaient inadaptées aux besoins de la protection environnementale. L'approche régionale et sectorielle de la protection des espèces aboutissait d'une part, à l'exclusion de certaines zones géographiques (comme le

continent asiatique), et d'autre part, à une absence de protection de certaines espèces ou de certains habitats⁴⁴⁶. Dans la mesure où la diversité biologique se conçoit comme une interaction complète entre l'ensemble des êtres vivants du règne animal ou végétal et leurs habitats⁴⁴⁷, les lacunes qui existaient dans la protection environnementale régionale minaient l'efficacité de la protection de la diversité biologique. Il fallait donc combler les lacunes de cette approche, et uniformiser les règles applicables.

Une démarche similaire a guidé le groupe d'experts de Madrid chargé d'étudier l'utilité d'un texte sur la biosécurité. Après avoir répertorié les différents codes de conduite régionaux et leur sphère d'application, ils ont constaté d'une part, l'inexistence d'une réglementation globale susceptible d'uniformiser les règles de conduite régionales, et d'autre part, l'existence d'un phénomène non réglementé : celui du mouvement transfrontalier des OVM et de ses effets sur la diversité biologique⁴⁴⁸. Cependant, c'est sous l'influence des ONG industrielles, des E-U et de l'Union Européenne que les OVM visés par la réglementation ont été restreints à ceux qui produisent des effets négatifs sur la diversité biologique⁴⁴⁹. Le défi des ONG environnementales et de leurs partisans fut donc d'élargir le champ d'application du Protocole de façon à y le plus grand nombre possible d'OVM en utilisant à la fois une définition large de ces produits et en étendant leurs effets à la santé humaine et animale, et aux structures socio-économiques des Etats.

Des reproches identiques ont été adressés aux règles adoptées par le système du traité Antarctique. Les conventions et diverses règles de conduites sont selon les ONG environnementales inefficaces, non harmonisées et lacunaires⁴⁵⁰.

Enfin, tout aussi insatisfaisant se révèle le Protocole II à la Convention des NU sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques. Accusé de ne pas suffisamment protéger les civils et de donner la préférence aux

⁴⁴⁶ Voir C. de Klemm, *supra* note 367. Voir également Ph. Sands, *supra* note 3, à la p. 371 sur l'échec de la protection environnementale par la technique des aires protégées.

⁴⁴⁷ Voir M-A Hermitte, *supra* note 120 à la p. 844.

⁴⁴⁸ Voir le rapport du groupe ad hoc d'experts sur la biosécurité de Madrid, voir *supra* note 442 au § 21(h) : « The Meeting also noted that while some efforts at regional harmonization of existing legislation/guidelines on biosafety have been undertaken or are underway, such harmonization is not occurring on a global basis. The meeting also underlined that existing international legislation does not specifically address the transboundary movements of LMOs or other related cross-border issues and their effects on conservation and sustainable use of biological diversity ».

⁴⁴⁹ Voir IISD, « Résumé de la première réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité » *supra* note 289 à la p. 4, et les autres résumés de réunion.

⁴⁵⁰ Voir S.N.K Blay, *supra* note 368 à la p. 385. Voir également les articles de CalypsoLog.

arguments militaires, le Protocole II a été révisé lors d'une série de négociations entre 1994 et 1996. Cependant, bien que la protection des civils ait été considérablement améliorée, elle restait encore aux yeux des ONG inefficace et superficielle. Non seulement le Protocole révisé autorisait l'usage, la production et le transfert de certaines mines, mais il était dénué de mécanisme de vérification, et possédait un délai de mise en œuvre de neuf ans, ce qui face à l'urgence et à la cruauté de la situation était tout à fait intolérable⁴⁵¹. Selon la vision humanitaire, le Protocole II révisé continuait de faire écho aux intérêts militaires et par conséquent ratait son but : protéger les populations civiles. Dans le même temps, il échouait à respecter les principes du droit humanitaire sensés restreindre l'exercice de la souveraineté étatique.

b) Limiter les droits qui découlent de l'exercice de la souveraineté étatique.

Il s'agit en fait pour les ONG de poser une limite ou une interdiction à l'exercice d'une prérogative étatique reconnue et parfaitement établie en droit international. La question qui se pose est celle du parallélisme des formes. En effet, quel meilleur instrument que le traité qui, dans une conception très positiviste, a pour triple avantage de clarifier (en principe) le contenu de la norme, de certifier sa valeur juridique obligatoire et, pour finir, d'obliger les Etats signataires ? « L'instrumentalisation »⁴⁵² des règles souhaitées par les ONG se présente donc comme la solution idéale pour faire contrepoids à des principes tels que la souveraineté exclusive sur l'exploitation des ressources naturelles, la liberté de commerce, et l'exercice souverain du droit de légitime défense qui autorise chaque

⁴⁵¹ Pourtant le champ d'application du Protocole révisé a étendu l'interdiction d'utilisation des mines aux conflits internes et le texte a adopté des dispositions en matière de recensement, de cartographie et de repérage des mines. Il prévoit également l'enlèvement des mines par ceux qui les ont posées, et l'adoption de mesures législatives internes pour sanctionner toute violation aux règles du Protocole. Enfin le Protocole révisé interdit le transfert des mines non détectables. En revanche, il est vrai qu'il permet l'usage, le transfert et la production des mines à long terme (dumb mines) et des mines munies de mécanisme d'autodestruction (smart mines) dès lors qu'elles sont détectables, répertoriées, cartographiées et signalées. Voir D. A. Lenarcic, *supra* note 401 à la p. 8, et M. A. Ferrer, *supra* note 380 aux pp. 153 et 154. Voir également le rapport du CICR, « Tour d'horizon 1998 .. » *supra* note 378 Pour une description du résultat de la négociation sur le Protocole II, voir A.H. Petrarca, « An impetus of human wreckage ? The 1996 amended Landmine Protocol » (1996) 27 California Western L. J. 205.

⁴⁵² C'est volontairement que nous avons employé ce terme dans le sens de la formulation de normes dans un traité ou une convention internationale à portée obligatoire. Nous avons voulu éviter le recours au terme de codification qui fait référence au processus de rédaction de la coutume.

Etat «à se doter des moyens de défense qu'il juge appropriés»⁴⁵³. Ce recours à un texte obligatoire semble d'autant plus nécessaire que les principes qu'il vient limiter existent dans des conventions internationales telles que la Convention de Wellington, le Protocole II à la Convention de 80 sur l'interdiction de l'emploi de certaines armes classiques, les règles du GATT et de l'OMC ou encore dans les fondements même du droit international qui reconnaît à tout Etat une compétence exclusive sur son territoire⁴⁵⁴. Face à ces principes, les ONG opposent des arguments juridiques plus ou moins bien établis. Car ni le contenu du principe de précaution de la Déclaration de Stockholm, ni celui des principes du droit humanitaire du Protocole I additionnel à la Convention de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes ne sont parfaitement affirmés en droit international, et lorsqu'ils le sont, comme ceux du droit humanitaire, ils ne sont pas applicables aux conséquences des armes de guerre en temps de paix⁴⁵⁵. De ce fait pour ancrer dans le droit international les objectifs des ONG qui visent soit la formulation d'une interdiction (d'utiliser des mines ou d'exploiter des ressources minières), soit la mise en place de règles de précaution (relatives à la gestion des ressources naturelles et génétiques ou la conduite d'activités autorisées en Antarctique), il est plus que nécessaire de recourir à un texte obligatoire.

Cette nécessité fut semble-t-il relativement bien acceptée dans le cas de la diversité biologique, de l'environnement Antarctique et des mines⁴⁵⁶. En revanche, c'est un point qui a échoué dans les négociations sur la biosécurité. C'est sans doute dans cette enceinte que les arguments des ONG sur la nécessité d'un texte obligatoire ont trouvé le plus grand écho. Sûrement parce que cette arène est davantage que les autres le lieu où se confrontent brutalement la liberté de commerce prônée par

⁴⁵³ Voir P.-M. Dupuy, *supra* note 38 au § 555.

⁴⁵⁴ Le lien entre la souveraineté et la compétence territoriale a selon Dupuy été très bien mis en valeur par l'arbitre Max Hubert dans l'affaire de l'Ile de Palmas. Voir Dupuy *Ibid.* au § 67.

⁴⁵⁵ Pour contrer les oppositions, un certain nombre de juristes ont écrit pour tenter de démontrer la violation des principes du droit humanitaire, et d'apprécier la valeur juridique du principe de précaution, et des différents principes de droit de l'environnement tels que celui de l'obligation de ne pas causer de dommage affirmé par l'arrêt *Trial Smelter*. Voir M.A Ferrer, *supra* note 380 aux pp. 156-61 et 170-72 ; le rapport du *CICR*, «les mines terrestres antipersonnel..» *supra* note 363 ; J. Lord, « Legal Restraints in the Use of Landmines : Humanitarian and Environmental Crisis » (1995) 25 *California Western Int'l L. J.* 311-355. Pour la biosécurité voir Gurdial Singh Nijar, *Liability and Compensation in a Biosafety Protocol*, Penhang, TWN, 1997 ; K.Grazianno, *supra* note 440 ; et K. Bosselman, *supra* note 39.

⁴⁵⁶ Dans le cas de la Convention pour la diversité biologique, les E-U s'étaient immédiatement positionnés en faveur d'un texte obligatoire. Les autres Etats n'ont semble-t-il pas abordé la question de la forme de l'instrument. De même dans l'Antarctique, la proposition Franco-Australienne a

l'OMC, les droits de propriété industrielle et le principe de précaution, alors la discussion sur la forme de l'instrument (protocole à portée obligatoire ou simple code de conduite) devient un enjeu de majeur⁴⁵⁷. Finalement ce sont les arguments de l'incertitude scientifique qui l'ont emporté⁴⁵⁸. Il a été ainsi reconnu par les experts à Madrid que nul ne pouvait à ce jour prévoir les effets des OVM sur les environnements tropicaux, climatiquement et biologiquement différents de ceux du Nord où se sont déroulées les expériences de libération des OVM. La nécessité de protéger la richesse biologique et génétique des Etats en voie de développement contre les pratiques illégales avérées des multinationales ont aussi bénéficié d'une écoute attentive auprès des experts du groupe de Madrid⁴⁵⁹. Nous savons également que la Malaisie et d'autres Etats du G77 ont usé des arguments et des études des ONG afin de démontrer l'urgence et la nécessité de mettre en place un texte obligatoire face à l'incertitude scientifique et à la violation du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures⁴⁶⁰.

Enfin lorsqu'il s'agit de créer des obligations à la charge des Etats, qu'elles soient positives comme l'obligation de détruire les stocks de mines ou négatives comme l'obligation de ne pas transférer des mines ou de ne pas mener d'activités d'exploitation minière en Antarctique, il est certain que l'instrument le plus efficace en matière de respect est le traité international, de préférence à la simple déclaration ou à l'incertaine coutume. Dès lors, la recherche du caractère obligatoire, l'ancrage de principes mal affirmés en droit international, et la création d'obligations à la charge des Etats nécessitaient incontestablement la négociation d'un texte obligatoire. Cependant la recherche de l'efficacité passe également par la mise en place de mécanismes de mise en œuvre et d'institutions.

c) La garantie du respect des normes : contrôle et institutionnalisation.

directement fait état d'un texte obligatoire. Et en ce qui concerne les mines, la question ne fut, semble-t-il, même pas posée.

⁴⁵⁷ Un document préparé par TWN, *Biosafety – Scientific Findings and Elements of a Protocol*, Rapport d'un groupe d'experts scientifiques et légaux sur la biosécurité, Penhang, TWN, 1996 a été communiqué aux membres du groupe d'experts de Madrid et aux participants de la COP-2. Selon TWN, ce document aurait contribué à décider la COP-2 à négocier un Protocole. Disponible auprès de TWN.

⁴⁵⁸ Voir par exemple une étude de WWF, *Genetic Engineering – Examples of Ecological Effects and Inherent Uncertainties*, WWF, Juillet 1996, ISBN 185850.

⁴⁵⁹ Voir le rapport du groupe d'experts sur la biosécurité à Madrid, *supra* note 442 au § 21 (e) et (f).

Ces préoccupations apparaissent aussi bien dans les projets de textes rédigés par les ONG que dans les textes négociés. A l'exception de la Convention d'Ottawa qui s'en remet partiellement aux ONG, tous les textes prévoient à des degrés divers la mise en place d'institutions chargées soit de conseiller l'organe décisionnel (SBSTTA, Comité Antarctique pour la protection de l'environnement), soit d'aider à l'échange des informations et au fonctionnement de la convention (Secrétariat de la CBD)⁴⁶¹.

Des conférences de revue annuelle sont en général programmées de façon à contrôler la mise en œuvre des textes et à décider des programmes de travail ou d'action. Les mécanismes de contrôle quant à la mise en œuvre prévoient en général la procédure de rapport étatique sur les étapes internes de la mise en œuvre des dispositions des textes. Mais certains textes comme le Protocole de Madrid ou la Convention d'Ottawa prévoient en plus un mécanisme de vérification que l'on ne retrouve ni dans la Convention sur la diversité biologique ni dans le Protocole sur la biosécurité. Ces prescriptions ressortent bien entendu du domaine de la recherche d'efficacité. Elles sont si importantes pour les ONG que leurs projets de textes prévoient fréquemment l'exercice de ces contrôles par des experts indépendants, ce qui au demeurant est, comme nous le verrons dans la partie suivante, resté lettre morte.

Nous retiendrons donc de cette partie que les ONG ont sans conteste joué un rôle prédominant dans la mise à l'agenda du problème qu'elles souhaitent voir résoudre par voie de texte obligatoire et universel. Elles ont si bien su monopoliser l'attention et crédibiliser leur discours qu'elles ont finalement réussi non seulement à faire naître le sentiment d'urgence nécessaire à la mobilisation des volontés étatiques et institutionnelles, mais elles ont en plus créé l'illusion de l'impérieuse nécessité d'adopter un texte contraignant et obligatoire afin de trouver une solution radicale au problème posé. Et il est à ce titre frappant de constater le lien entre la faillite des ONG à souligner la gravité de la situation et la persistance de la discussion sur la

⁴⁶⁰ Voir dans cette étude *supra* aux pp. (sur l'urgence) et (sur les alliances).

⁴⁶¹ Le Secrétariat de la CBD est prévu par l'article 24 et le SBSTTA par l'article 25, voir le texte de la Convention *supra* note 32 ; le Comité Antarctique pour la protection de l'environnement est prévu par l'article 11 du Protocole, voir *supra* note 34 ; la mise en place d'organes subsidiaires et du secrétariat est prévue par les art 30 et 31 du projet de texte sur la biosécurité, Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/BSWG/5/Inf.1.

nécessité d'un texte contraignant sur la biosécurité⁴⁶². Cependant il serait équivoque et imprécis de laisser penser que cette situation n'est que la conséquence de la passivité des ONG. La négociation sur la biosécurité est l'unique forum, parmi les négociations étudiées, qui ait été autant fréquenté par les multinationales et leurs coalitions⁴⁶³. Alors que ni l'*ASOC*, ni *ICBL*, ni les ONG dans le cadre de la CBD n'ont sérieusement été confrontées aux ONG d'affaire au moment de la négociation des textes, les ONG environnementales ou scientifiques préoccupées par la biosécurité sont en revanche constamment depuis le début de la négociation en butte à leurs arguments⁴⁶⁴. Et il est symptomatique de constater qu'à chaque prise de parole de l'une, l'autre répond. De la même manière nous ne saurions oublier le rôle des Etats et des organisations internationales guidées par leurs propres intérêts, dépendants ou indépendants de la pression des ONG, dans le soutien et la légitimation des actions de la société civile. Cette concordance d'actions et d'intérêts interagit pour aboutir à l'adoption d'un texte contraignant international dont les ressorts et les mécanismes existent déjà dans une proposition rédigée par les ONG. Nous nous attacherons donc à étudier l'impact normatif des textes rédigés par les ONG sur la rédaction des conventions internationales scientifiques et techniques.

B – L'influence des ONG sur le contenu de la norme.

Il n'existe sans doute pas d'exercice plus périlleux que celui de tenter d'identifier l'influence des ONG sur le contenu de la norme internationale tant les facteurs politiques, diplomatiques et économiques sont enchevêtrés, multiples et confidentiels. Toutefois il est incontestable qu'il s'agit là pour le juriste de l'aspect le plus intéressant de leur influence. Aussi la comparaison des textes rédigés par les ONG et des textes finaux négociés par les Etats nous a paru donner une bonne

⁴⁶² Bien que présentes au début des négociations sur la biosécurité, les ONG ont tardé à se saisir de la question tant elles étaient occupées à batailler sur d'autres fronts comme la question des forêts ou de la biodiversité marine et côtière.

⁴⁶³ Voir le tableau en annexe 3 sur la participation des ONG aux négociations.

⁴⁶⁴ Les ONG de tourisme comme *PATTA* ou *IIATO* n'ont fait leur apparition dans l'*ATS* qu'après la négociation du Protocole de Madrid. Elles ont par contre bénéficié très rapidement du statut d'experts. Il en a été de même pour les ONG d'affaires *BCSD* et le *WICE* qui n'ont commencé à s'intéresser à la Convention sur la Diversité Biologique qu'après sa signature. Enfin, dans le cas de la Convention d'Ottawa, *ICBL* n'a rencontré qu'une faible mobilisation des industriels à qui il apparaissait clairement que le marché des mines arrivait à saturation et que les perspectives de développement économique s'orientaient plutôt vers les technologies lucratives du déminage, les services à la reconstruction et l'assistance médicale. Voir J. M. Biers et A.D Crosby, *supra* note 387 aux pp. 280-84.

indication de cette influence, surtout lorsqu'elle est corroborée par une analyse de l'évolution des négociations au sein de la Conférence.

Pour procéder à cette analyse nous avons décidé de sélectionner cinq catégories de questions abordées dans la majorité des conventions qui offrent une panoplie de succès, de demi succès ou d'échecs : 1) les principes fondateurs qui donnent en fait le ton de la négociation et les définitions qui peuvent être un enjeu de taille dans la mesure où elles déterminent le champ d'application de la convention, 2) les obligations et leur mise en œuvre, 3) les institutions, les ONG et les experts 4) la responsabilité, 5) et enfin ce qui a trait à l'intensité de l'engagement des Etats. Le but de cette analyse étant de faire ressortir les questions sur lesquelles il existe une constante d'échec, celles qui ont connu le succès tout en mettant en évidence la réalité des succès affichés.

La qualification de l'Antarctique comme réserve naturelle, principe cher aux ONG, est proclamée par le Protocole de Madrid, mais que se cache-t-il derrière cette qualification ? Emporte-t-elle toutes les conséquences qui y sont attachées par le projet *ASOC* à savoir la suprématie du principe de précaution sur la liberté étatique de mener des activités en Antarctique⁴⁶⁵ ? Ou ne s'agit-il pas plutôt d'une proclamation politique qui au fond ne sert qu'à satisfaire les attentes de l'opinion publique tout en préservant la survie du système Antarctique, ce qui en définitive n'engage les Etats guère plus loin que ne l'ont fait les précédents textes et conventions. De la même façon, dans le cadre du Protocole sur la biosécurité, les ONG ont réussi à faire accepter l'idée que l'on ne pouvait pas exporter ou importer librement des OVM susceptibles d'avoir un effet néfaste. Mais qu'en est-il vraiment ? Au bout du compte les restrictions liées à la définition des OVM, au champ d'application du Protocole, cumulées avec les limitations de l'accord préalable contribuent tout aussi sûrement qu'un texte de l'OMC à reléguer l'indispensable principe de précaution loin derrière la liberté du commerce mondial. Il apparaît donc indispensable de bien comprendre les principes fondateurs des différents textes proposés par les ONG afin de mieux percevoir les similitudes et les différences avec le résultat final (1)⁴⁶⁶.

⁴⁶⁵ Car si Etats et ONG sont d'accord sur le principe de la protection du continent blanc ils ne le sont pas toujours pour les mêmes raisons. Voir *Infra* à la p. 146.

⁴⁶⁶ Les textes des ONG que nous utiliserons ont déjà été identifiés et décrits dans le chapitre préliminaire. Toutefois pour faciliter la lecture nous les rappelons : il s'agit du texte de l'*ASOC* : « The Convention on Antarctic Conservation », du 7 novembre 1990, *supra* note 131 ; du

1) Les principes fondateurs et les définitions.

Les principes fondateurs des textes révèlent la philosophie qui sous-tend les textes négociés. Révélateurs de l'âme du texte, ils vont guider et expliquer les options prises par les négociateurs. Parce que les objectifs et la conception du monde que possèdent les ONG sont différents de ceux de nos diplomates nationaux, la philosophie des textes conçus par les ONG sera nécessairement différente de celle du produit fini. A titre d'exemple, la bataille pour la définition est inévitablement liée à la délimitation du champ d'application de la convention en ce qu'elle traduit les luttes de pouvoir et les oppositions d'intérêts et reflète ainsi les limites évidentes que les Etats posent à l'esprit du texte.

a) Principes fondateurs : des divergences plus ou moins marquées.

Les quatre conventions étudiées nous offrent un éventail de différences plus ou moins bien marquées. Il semblerait que cette différence soit dépendante de la nouveauté du principe, et non du sujet que tente d'imposer l'ONG, et du moment de la rédaction du texte par les ONG.

A titre d'illustration, la proposition faite par *ICBL* (la campagne internationale pour l'interdiction des mines) a été rédigée postérieurement aux premiers travaux étatiques entrepris dès 1996 par les Etats en tête de file du processus d'interdiction. Contrairement aux propositions de texte des ONG dans les autres négociations, cette proposition est extrêmement sage et proche des réalités diplomatiques. De ce fait, tirant avantage des négociations déjà entreprises, *ICBL* a élaboré son texte sur une base préconsensuelle. Aussi n'est-il pas étonnant de trouver peu de divergences philosophiques flagrantes entre le texte de *ICBL*, l'avant projet autrichien du 13 mai 1997⁴⁶⁷ et le texte final de la Convention d'Ottawa du 4 décembre 1997. De plus comme nous l'avons dit dans la section sur la mise à l'agenda, le principe de

texte de *l'Equipe Cousteau* : « Proposal for a Global Environmental Convention for the Conservation and Protection of the Antarctic » de 1989, *supra* note 124 ; du texte de *CNI* : « Draft Biosafety Protocol to the Convention on Biological Diversity », mars 1996, (non reproduit) ; du texte de *IUCN* : « 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 » *supra* note 120 ; et du texte de *ICBL* du 7 janvier 1997 : « Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling, Transfert and Use of Anti-Personnel Mines and on their Destruction », *supra* note 137.

⁴⁶⁷ Ce projet a été publié par *ICBL* dans *International Campaign to Ban Landmines*, Handicap International, 1997 à la p. 98.

l'interdiction de l'usage des Mines Antipersonnel (MAP) n'était pas en soi une nouveauté.

Cependant si l'essence de la Convention est bien d'interdire l'usage, la production, la mise au point et le transfert des MAP, la raison et la justification qui fondent la Convention d'Ottawa et le texte de *ICBL* ne sont pas tout à fait les mêmes. Pour *ICBL* la raison fondamentale du texte est avant tout humanitaire. Par conséquent pour éviter le désastre humanitaire causé par les mines, l'unique et entière solution réside dans l'interdiction de l'usage, de la conception, de la production et du transfert des mines. Dans cette optique le déminage et l'assistance aux victimes sont certes indispensables, mais ils ne sont que le corollaire de l'interdiction. Différemment dans la Convention d'Ottawa, et bien que la préoccupation humanitaire soit très visible, l'accent est davantage mis sur le déminage qui est présenté comme le défi majeur de la Convention⁴⁶⁸. L'interdiction est sans conteste une donnée essentielle de la réglementation mais sa qualification comme « importante mesure de confiance » à la phrase 4 du préambule nous laisse quelque peu perplexe alors que rien dans la suite du texte d'Ottawa ne nous laisse de doute quant à la valeur absolue de l'interdiction. Enfin bien que la phraséologie et le contenu⁴⁶⁹ des deux textes (*ICBL* et Ottawa) soient différents, l'esprit qui les anime les rapproche de façon importante. Ce qui est loin d'être le cas pour les autres conventions.

En effet, ni les propositions de texte de l'*ASOC* et de Cousteau pour l'Antarctique, ni celle de l'*IUCN* pour la conservation de la diversité biologique, rédigées antérieurement à toute négociation, n'obéissent aux mêmes raisons ou à la même philosophie. Si les ONG et les Etats de l'ATS (Système du Traité Antarctique) se sont accordés sur le principe de la protection du continent blanc, ils ne l'ont pas toujours fait pour des raisons identiques. Pour les ONG environnementales, l'Antarctique, cette terre de science vierge et unique est dotée d'une valeur biologique, écologique et climatologique exceptionnelle qui rend sa protection indispensable dans l'intérêt de l'humanité et des générations futures⁴⁷⁰. C'est son

⁴⁶⁸ Voir les préambules du projet d'*ICBL* et de la Convention d'Ottawa.

⁴⁶⁹ On notera par exemple que le préambule du texte d'*ICBL* ajoute aux préoccupations humanitaires et économiques, une référence à l'effet des mines sur l'environnement qui n'est pas reprise par la Convention d'Ottawa.

⁴⁷⁰ Voir les principes fondamentaux dans le projet Cousteau, le préambule du projet *ASOC*.

caractère unique et exceptionnel qui exige cette protection (préambule du projet *ASOC*), et non sa qualification légale d'aire spéciale protégée comme le laisse entendre le préambule du Protocole de Madrid. Il est vrai que le Protocole de Madrid reconnaît la nécessité de protéger le continent dans l'intérêt de l'humanité, mais cette préoccupation repose davantage sur une vision utilitariste de la protection que sur la reconnaissance de sa valeur intrinsèque⁴⁷¹. Evidemment sa protection permettra aux scientifiques d'accomplir un travail de surveillance et de compréhension des équilibres environnementaux globaux ou régionaux, mais ce travail sera accompli par les membres de l'ATS et au profit de l'ATS en méconnaissant les demandes du projet Cousteau relatives à la liberté de recherche scientifique, à la liberté de circulation des informations et à l'internationalisation de la coopération scientifique. Enfin il apparaît de façon évidente que la protection de l'Antarctique est une nécessité politique pour la survie du système Antarctique. Si le préambule du Protocole ne fait allusion à cette préoccupation qu'en des termes feutrés, en revanche le projet de traité déposé par l'Australie, la France, l'Italie et la Belgique (projet des quatre) illustre très bien cette préoccupation. Ils perçoivent désormais très clairement que l'ATS ne peut plus faire l'économie de la protection du continent face aux pressions extérieures et intérieures⁴⁷². En définitive, tout comme pour le projet de l'*IUCN*, l'approche de l'*ASOC* est d'abord et avant tout une approche de précaution. Les activités en Antarctique ne sont pas interdites mais elles sont conditionnées aux résultats de l'étude d'impact. Contrairement au Protocole de Madrid, le principe de précaution a, dans la vision de la coalition, préséance sur le droit souverain de chaque Etat de mener des activités en Antarctique. A une logique préventive s'oppose une logique d'action avec limitation de ses éventuels effets négatifs.

On retrouve également dans le projet de l'*IUCN*, la même préoccupation pour le principe de précaution. Mais, contrairement au projet de l'*ASOC* qui a pour objet de poser les normes d'une gestion environnementale efficace des activités en Antarctique, le projet de l'*IUCN* est avant tout, et essentiellement, un projet de conservation et de maintien de la diversité biologique. Tandis que pour l'*IUCN* les

⁴⁷¹ Il n'est d'ailleurs pas fait allusion dans le préambule au caractère écologique unique du continent.

⁴⁷² Ce projet est une proposition de texte rédigée et déposée par l'Australie, la France, l'Italie, et la Belgique le 25 octobre 1990, « Indicative Draft of a Convention for the Comprehensive Protection of the Antarctic Environment » dans W.M. Bush, *supra* note 200, booklet AT 90 A, doc. off. AT 161090.2, à la p. 22 [ci-après « projet des quatre »]. Le préambule précise : « Anxious to take account of the increasingly deep and common concern felt at the vulnerability of the Antarctic environment and to hand down the area to future generation in an unblemished state ; ».

Etats ont un véritable devoir de conserver et de maintenir leur diversité biologique, cette conservation n'est qu'un objectif dans la CBD, le devoir étant pour les Etats celui de ne pas causer de dommages aux autres Etats, ce qui consacre le principe 21 de la Déclaration de Stockholm⁴⁷³. Et ce sont là deux logiques très différentes : la première tente de transformer une obligation morale de conservation en une obligation juridique positive «de faire», et la seconde se contente de transposer un principe solennellement reconnu depuis 1971 dans une obligation juridique négative «de ne pas faire». A l'adoption d'une obligation inconnue, on a préféré la consécration d'un principe connu et reçu par la communauté internationale. De ce fait, pour l'*IUCN*, tous les efforts doivent porter sur la conservation, ce qui réduit considérablement le principe fondamental de la liberté d'exploitation des Etats sur leurs ressources naturelles, tandis que pour les Etats de la CBD, la souveraineté sur les ressources naturelles prime, ce qui ouvre la porte aux activités d'exploitation limitées par quelques impératifs extraterritoriaux d'une bonne gestion environnementale elle-même contrebalancée par les nécessités du développement économique. Toutefois, s'il est un domaine dans lequel l'*IUCN* a convaincu les Etats, c'est bien celui de l'affectation d'une valeur économique à la diversité biologique. Cependant là aussi les divergences prennent forme dans la mesure où les revenus tirés de son exploitation doivent selon l'*IUCN* nécessairement servir à la conservation pour la conservation, alors que la CBD laisse le champ libre aux Etats. Tout comme dans l'Antarctique, à une logique stricte de conservation de la diversité biologique s'oppose une logique d'action atténuée.

Quant à la négociation sur la biosécurité, elle illustre certainement le mieux l'opposition flagrante entre deux conceptions, en poussant à l'extrême la différence déjà sensible dans la CBD. Il ne fait aucun doute pour *CNI* (Community Nutrition Institute) que le principe de précaution est dans ce domaine, plus que dans tout autre, poussé à son extrême limite, ce qui revient à faire de cette proposition un texte anti-exportation. Non seulement les principes de la souveraineté étatique et de la liberté de commerce s'effacent devant les impératifs du principe de précaution, qui interdit tout mouvement d'OVM avant l'obtention d'un consentement préalable éclairé du pays importateur basé sur les résultats d'une étude d'impact, mais les exportateurs se doivent de protéger les Etats d'importation contre eux-mêmes, ce qui constitue un

⁴⁷³ Voir A. Kiss, et St. Doumbe-Bille, « La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio-de-Janeiro, 3-14 juin 1992) » (1992) 38 Ann. fran. dt. int. 822, à la p. 840.

acte d'ingérence manifeste dans les affaires intérieures (art. 3§2d, 3§7, et 5§3 *CNI*). De cette vision ultra-conservacionniste on retiendra que le principe de base est la non-exportation des OVM sauf en cas d'accord écrit délivré au cas par cas, et dont le non-respect est assorti de sanctions pénales (art. 3§1). Une telle entrave à la liberté de commerce mondial ne pouvait être acceptée par les Etats et les entreprises privées. Par conséquent il n'est guère étonnant que de tels principes aient été largement rejetés par les négociateurs qui lui ont, au contraire, préféré le principe de la liberté de mouvement pour les OVM sûrs (art. 1 et art. 4§1 et 2 du Protocole)⁴⁷⁴. Seuls les mouvements d'OVM susceptibles d'avoir des effets négatifs sur la diversité biologique sont réglementés et soumis à autorisation [procédures d'accord préalable éclairé (AIA)]. Dans cette vision la simplification des procédures (art. 10 du Protocole), les limites apportées au champ d'application du Protocole (art. 4 du Protocole) et de la procédure d'AIA (art. 5 du Protocole), et la tentative d'enfermer les OVM dans une définition où pullulent les exceptions contribue finalement à réduire les principes de précaution et de non-exportation à une peau de chagrin. Quant au principe de non-exportation, en l'absence de consentement de l'Etat d'importation, clé du texte de *CNI*, il a été rejeté et laissé à l'appréciation des Etats par voie d'accords interétatiques (art. 8§6 du Protocole). Enfin conformément au principe de la souveraineté qui domine le droit international, il revient aux Etats de juger de leur propre capacité à estimer et à gérer le risque posé par l'importation ou le transit des OVM (art. 14 et 15 du Protocole), et de se doter, s'ils le désirent, de règles plus contraignantes à la condition qu'elles ne soient pas contraires aux autres obligations internationales. Le texte en négociation obéit sans aucun doute à la liberté de commerce et contient davantage de dispositions sur la régulation du transfert des OVM que de véritables règles de prévention. La logique de prévention heurte de plein fouet celle de la liberté commerciale. Cette opposition se matérialise entre autres dans la lutte pour la définition.

b) Les définitions : un enjeu de taille.

⁴⁷⁴ Voir le texte de l'accord résultant des dernières négociations du BSWG-6 à l'annexe V du rapport de la COP extraordinaire tenue du 22-24 février 1999 à Carthagène, Doc. off. CBD, Doc. UNEP/CBD/ExCOP/1/L.2/Rev.1 à la p. 30. Le rapport du Dr Mae-Wan Ho a été présenté lors d'un colloque de l'Institut de l'Environnement de Stockholm intitulé : « Capacity Building in Biosafety For Developing Countries » tenu du 22-23 mai 1996 soit 2 mois avant la tenue de la première réunion du groupe de travail sur la biosécurité à Aarhus.

Les définitions semblent avoir été un enjeu de taille particulièrement dans deux conventions : le Protocole sur la biosécurité et la Convention d'Ottawa. Dans le cadre de la biosécurité la bataille sur la définition des OVM s'est opérée en trois «rounds». Le premier a porté sur une définition des OVM en fonction de l'identification de la technique utilisée, le second concerna une définition par les effets, et le troisième s'attarda sur leur dérivé. Chacun de ces «rounds» tend en fait à élargir la définition en essayant d'englober le plus grand nombre possible d'OVM, et à se rapprocher de la définition très large retenue par *CNI*⁴⁷⁵. Mais au-delà du projet de *CNI* proprement dit c'est, comme pour toutes les questions du Protocole, à l'action de l'ensemble des ONG que l'on doit les influences sur la définition des OVM.

La première bataille, celle de la technique, a consisté pour les ONG à faire reconnaître que, contrairement aux allégations des E-U, du Japon et des industries, la biotechnologie constituait une technologie à part, spéciale et différente de celle de l'hybridation. Le rapport du Dr Mae-Wan Ho de l'Open University de Londres, associé à *TWN*, présenté à Aarhus semble avoir été suffisamment convaincant puisqu'un consensus s'est rapidement dégagé sur les techniques de recombinaison d'ADN⁴⁷⁶. Il est intéressant de constater que la définition de la biotechnologie qu'il propose recoupe sur certains points celle qui sera plus tard élaborée par le groupe de contact I lors de la quatrième réunion du BSWG⁴⁷⁷ et présentée à la cinquième réunion. Les similitudes portent sur la modification du matériel génétique de manière non naturelle et inconnue dans la nature, qui surmonte la barrière naturelle d'espèce par l'introduction d'un matériel génétique étranger⁴⁷⁸. Une fois ces caractéristiques générales posées il fallut identifier les technologies entrant dans le champ de la

⁴⁷⁵ La définition de *CNI* englobe chacune de ces étapes. Elle définit d'abord les OVM par rapport à une technique : comme résultat des propriétés d'un organisme et de ses modifications génétiques ; par rapport à ses effets potentiellement néfastes sur la santé humaine et la conservation de la diversité biologique ; en incluant toutes entités biologiques qui peuvent interagir ou être incorporées dans un OVM et par conséquent qui peuvent changer son génome, telles que les plasmides, les vaccins vivants, les prions et les acides ribonucléiques. Voir le texte de *CNI*, *supra* note 133 à l'article 2§1.

⁴⁷⁶ Le panel du Caire de même que le groupe d'experts de Madrid ont rapidement identifié cette technique, ce qui a également été admis par l'ONG d'affaires *Green Industry Platform Technology* lors de la seconde réunion du groupe de travail sur la biosécurité, voir IISD (1997) 9:67 *Earth Negotiations Bulletin* à la p. 3 colonne a.

⁴⁷⁷ Voir le rapport de la quatrième réunion du groupe de travail ad hoc sur la biosécurité, Doc. off. CBD, Doc UNEP/CBD/BSWG/4/4 à la p. 68.

⁴⁷⁸ Cette définition de la biotechnologie devait aboutir à la définition suivante des OVM : « toute entité biologique capable de répllication ou de transfert de matériel génétique, qui contient du matériel génétique qui a été modifié par des techniques *in vitro* et qui a pour résultat un génotype insusceptible de se produire dans la nature ». Voir IISD (18 août 1998) 9:99 *Earth Negotiations Bulletin* à la p. 2.

définition⁴⁷⁹, ce qui fut fait plus précisément lors de la cinquième réunion du BSWG. La question était de savoir si les techniques d'injection et de fusion cellulaire étaient à intégrer dans la définition. Lors de la réunion du groupe de contact I chargé des définitions, les ONG présentes purent, sur autorisation du président de séance, distribuer des documents relatifs à cette question⁴⁸⁰. Coïncidence ou fruits de leurs efforts la définition provisoirement retenue lors du BSWG-6 inclut cette technique. Il semble donc bien que sur ce terrain particulier des techniques de modification génétique, les ONG de défense aient remporté une victoire sur les industries dans la mesure où les industries échouèrent à cantonner la technique à la seule recombinaison d'ADN⁴⁸¹. C'est également à la demande de quelques ONG comme *Biotechnology Working Group* et des Etats tels que l'Ethiopie, représentant du bloc africain que les virus ont été inclus dans la définition⁴⁸². Parmi les autres enjeux de la définition des OVM figure la question des OVM stériles et de la technologie «terminator» ainsi surnommée par *RAFI*⁴⁸³. La demande conjointe des ONG allemandes relative à l'inclusion de ces OVM dans la définition a semble-t-il reçu un accueil favorable dans le Protocole : «Living organism means any biological entity capable of transferring or replicating genetic material, including sterile organisms, viruses and viroids»⁴⁸⁴. Indirectement, c'est la question des effets et des impacts socio-économiques des OVM qui est ici abordée.

⁴⁷⁹ C'est le groupe du Caire qui le premier souleva cette question. Voir §23 du rapport du groupe d'experts sur la biosécurité, *supra* note 442.

⁴⁸⁰ Il s'agit d'articles scientifiques : « *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 brevidens* and *S. tuberosum* » (1996) 118 Plant Science 145-155.

⁴⁸¹ Voir la déclaration d'ouverture de *Green Industry Biotechnology Platform* lors de la 2^{ème} réunion du BSWG dans IISD *supra* note 476 à la page 3.

⁴⁸² Voir le document de cette ONG « No Risk Crops ? United States's deregulation ignores international consequences », briefing paper 3, 1996 (non disponible). En ce qui concerne la prise de position de l'Ethiopie il s'agit de notes personnelles prises le 24 août 1998 lors de la discussion de la définition des OVM par le groupe de contact I lors de la 5^{ème} réunion du BSWG à Montréal. Non reproduites.

⁴⁸³ Voir M.L. Crouch, « How the Terminator terminates : an explanation for the non-scientist of a remarkable patent of killing second generation seeds crop plants » Occasional Paper, *The Edmonds Institute*, Washington, 1998. Cette technologie rend la seconde génération de graines produites par ces semences génétiquement modifiées stérile. De ce fait les agriculteurs sont chaque année obligés de racheter de nouvelles semences alors que le mode traditionnel d'agriculture dans la majorité des pays du tiers monde consiste à mettre de côté une partie de la récolte afin d'ensemencer les champs avec les graines de la récolte précédente.

⁴⁸⁴ Voir l'article 3 du projet de texte, Doc off. CBD, Doc. UNEP/CBD/BSW/6/2 à la p. 5, et l'article 3 (h) du projet résultant de la 6^{ème} réunion du BSWG à Carthagène, *supra* note 474 à la p. 36. Pour le contenu de la demande des ONG voir le document distribué par *BUND* (Friends of the Earth, All),

Pour ce qui est des effets des OVM, il était dès le départ convenu dans la décision II/5 de la COP que seuls les OVM ayant des effets négatifs seraient visés par le Protocole, ce qui satisfaisait grandement les industries, mais mécontentaient les ONG de défense telles que *l'Edmonds Institute* qui considéraient que l'imprévisibilité de l'impact des OVM sur l'environnement justifiait à elle seule la réglementation de tous les OVM⁴⁸⁵. Une fois le principe des effets négatifs acquis il fallait encore préciser la cible de ses effets. Mis à part les effets sur la diversité biologique, devait-on intégrer d'autres effets tels que les effets sur la santé humaine ou les effets socio-économiques ? Alors que les ONG semblent avoir remporté la partie sur la santé humaine, elles ont en revanche connu un échec cuisant sur la question des effets socio-économiques. L'ensemble des ONG, *Biotechnology Working Group*, *TWN* (Third World Network), *l'Edmonds Institute*, et le groupe des ONG allemandes tout comme le projet de texte de *CNI* poussèrent à l'inclusion des effets sur la santé humaine, ce qu'ils obtinrent sans trop de mal⁴⁸⁶. En fait c'est grâce à l'appui de la Grande Bretagne, rejointe au BSWG-2 par le Canada, les E-U, les pays de l'Union Européenne, la Norvège et la Chine que la question des effets sur la santé humaine s'imposa petit à petit⁴⁸⁷. Tant et si bien qu'il fut même question de lui consacrer un article entier lors de la sixième réunion du BSWG à Carthagène. Cependant face à la réticence de certains Etats qui continuaient de questionner la nécessité d'une disposition déjà traitée par le Codex Alimentarius de l'OMS⁴⁸⁸, les dispositions sur la santé ne furent ajoutées que dans les articles du Protocole relatifs aux objectifs et au champ d'application. La bataille pour l'inclusion des effets socio-économiques fut quant à elle beaucoup plus difficile. Les ONG de défense *TWN*, *Biotechnology Working Group*, *Greenpeace*, *WWF*, *Australian Gene Ethics Network*, *Washington Biotechnology Action*, et *Council for Responsible Genetics* ont multiplié

German NGO Forum on Environment & Development, *Greenpeace All*, et *NABU* (Birdlife All) lors de la cinquième réunion du BSWG à Montréal en août 1998. La demande est formulée de la façon suivante : « 1.4 Inclusion of all parts of a LMO and products thereof that could potentially transfer modified DNA to other organisms into the definition of LMO. Sterile LMOs (terminator technology, male sterility) must fall under the definition. »

⁴⁸⁵ Voir la déclaration d'ouverture de *Green Industry Biotechnology Platform* lors du BSWG-2 en mai 1997, dans IISD *supra* note 476 à la p. 3 et de l'intervention de *l'Edmonds Institute* en cours de séance lors de cette réunion dans IISD, *Ibid.* à la p. 4.

⁴⁸⁶ Les art. 1 et 4 du projet de Protocole intègrent les effets néfastes des OVM sur la diversité biologique et la santé humaine. Voir l'annexe V du rapport de la COP extraordinaire de Carthagène, *supra* note 474.

⁴⁸⁷ Voir le rapport de la 1^{ère} réunion du groupe de travail sur la biosécurité, IISD *supra* note 289 à la p. 4 et le rapport de la 2^{nde} réunion du groupe de travail sur la biosécurité, IISD *supra* note 476 à la p. 3.

les arguments scientifiques et juridiques pour tenter d'imposer ce concept dans la définition des OVM⁴⁸⁹. Elles furent appuyées en cela par les Etats du G77⁴⁹⁰, ce qui se matérialisa par la mise entre crochets des effets socio-économiques dans les art. 1 relatif aux objectifs et 4 au champ d'application dans le projet issu de la cinquième réunion du BSWG (UNEP/CBD/BSWG/6/2). Toutefois la partie était loin d'être gagnée, et elles se sont violemment heurtées aux ONG d'affaires et aux Etats européens, au Japon, à l'Australie et à certains Etats d'Europe de l'Est (Pologne, Russie) qui pensaient que l'estimation du risque lié aux OVM devait nécessairement et exclusivement se faire sur une base scientifique⁴⁹¹. La prise en compte des effets socio-économiques leur paraissait irréalisable tant les particularités économiques et sociales des Etats sont diverses et nombreuses. Au final, il semblerait que les ONG industrielles et les Etats européens aient obtenu gain de cause. A force d'opposition, d'arguments et de manœuvres diplomatiques de la part du Président de séance⁴⁹², la référence aux effets socio-économiques des OVM qui figurait provisoirement dans le texte d'août 1998 fut totalement rayée du champ d'application après la sixième réunion du BSWG. Cependant elle subsiste sous une forme très atténuée dans une seule et unique vague disposition (art. 25), sans doute pour éviter un blocage total de la négociation.

⁴⁸⁸ Voir le rapport journalier de la 6^{ème} réunion du groupe de travail sur la biosécurité, IISD (1999) 9:112 Earth Negotiations Bulletin.

⁴⁸⁹ Voir *Biotechnology Working Group*, «The reality of risk assessment», briefing paper 2, 1997 (non disponible); *Greenpeace*, «OCDE Countries striving for an empty biosafety protocol» 1997 (distribué en salle); *WWF*, «Socio-economic effects of GEOs» (disponible sous la référence ISBN 1858500753); *Australian Gene Ethics Network* qui pense que les citoyens devraient pouvoir faire appel d'une décision de transfert des OVM sur la base des considérations socio-économiques dans une déclaration orale lors du BSWG-2 dans IISD *supra* note 476 à la p. 6, argument ultérieurement repris par *Council for Responsible Genetics & Washington Biotechnology Action Council*, «Social impact assessment in the Biosafety Protocol» lors du BSWG-4 (disponible en salle) et par *Greenpeace* lors du BSWG-5 dans un document de déclaration de position (distribué en salle). Le document publié conjointement par *Council for Responsible Genetics & Washington Biotechnology Action Council*, «Social impact assessment in the Biosafety Protocol» lors du BSWG-4 montre que les effets socio-économiques sont pris en considération lors de l'introduction d'OVM dans l'environnement dans les pays développés tels que les E-U, la Nouvelle-Zélande et la Norvège. Il existe donc des précédents qui n'ont rien à voir avec le caractère particulier des PVD.

⁴⁹⁰ Entre autre soutien, les ONG reçurent celui de la Malaisie qui demanda au Secrétariat de préparer une étude sur les effets socio-économiques des OVM. La proposition de texte du groupe africain reflète très nettement cette préoccupation dans l'ensemble de ses dispositions. Il en est de même de la part du Cameroun, de Madagascar, de la Malaisie. Voir «Government submissions», *supra* note 443.

⁴⁹¹ Les positions de ces Etats se reflètent dans leurs propositions de projet de texte, voir *Ibid*.

⁴⁹² Le président Koester fut accusé d'avoir volontairement imposé un délai si restreint pour la discussion de cet aspect que les Etats ne pouvaient raisonnablement aboutir à un accord sur une question en litige depuis la réunion de Madrid. Devant l'impossibilité de trouver un compromis et les éternelles questions sans cesse reposées sur la nécessité d'une telle disposition, le Président sans doute excédé trancha dans le vif. Voir IISD (1999) 9 Earth Negotiations Bulletin n° 110, 111, 114 et 115.

Un autre problème de taille se posait pour les ONG : celui d'intégrer dans la définition des OVM et dans le champ d'application du Protocole les produits dérivés des OVM tels que les aliments (protéine de soja, gluten de maïs, les farines) et les produits pharmaceutiques. Une telle inclusion revenait à étendre de manière considérable le champ d'application du Protocole non plus limité aux seuls produits sortis des laboratoires mais étendu à l'ensemble des activités industrielles et commerciales de la biotechnologie alimentaire et pharmaceutique. Il va sans dire que la lutte fut féroce. Les arguments scientifiques et juridiques des ONG⁴⁹³ ne suffirent cependant pas à convaincre les Etats qui, bien décidés à les exclure usèrent toute une panoplie d'arguments allant de la formulation juridique du mandat du BSWG à la discussion technique sur les conséquences des fragments morts d'ADN sur la santé⁴⁹⁴. Malgré la très forte pression des pays du G77 et des ONG de défense, les produits dérivés ont été écartés de la définition des OVM et du champ d'application du Protocole. Mais plus encore, les produits pharmaceutiques à l'usage des humains ont aussi été exclus du champ d'application du texte, de même que les OVM destinés directement ou indirectement à l'alimentation ont été exclus de la procédure de consentement préalable éclairé ce qui revient à les commercialiser librement à défaut de refus exprès et négocié de la part d'un Etat importateur.

Il va sans dire que les succès remportés par les ONG sur les techniques de modification génétique, sur l'effet sur la santé humaine sont considérablement

⁴⁹³ Selon *TWN* les produits dérivés sont à inclure dans le Protocole car les art. 19§4 et 8(g) de CBD qui traitent des usages des OVM incluent nécessairement ces produits dans la mesure où ils sont une utilisation des OVM. La définition de la biotechnologie dans l'art. 2 de la CBD fait explicitement référence aux produits dérivés. De plus de part leurs effets sur la diversité biologique les produits dérivés sont à inclure dans le Protocole comme le prévoient les art. 2 et 19§3 de la CBD. Enfin les mouvements transfrontières des produits dérivés ne sont couverts par aucun instrument international de l'UNEP, de la F.A.O. ou de l'OMS. Voir *TWN*, «Products Thereof are legally within the scope of the Protocol » Briefing Paper, mis à disposition des délégués le 24/08/98. Sur les preuves scientifiques, voir *TWN*, « Products thereof should be covered by the Biosafety Protocol » briefing Paper, mis à disposition des délégués le 24/08/98.

⁴⁹⁴ Lors de la 3^{ème} réunion du BSWG, certains délégués s'opposèrent à l'examen des produits dérivés car cette question était selon eux en dehors du mandat du BSWG. Voir le rapport de la 3^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc sur la biosécurité, IISD *supra* note 300 à la p. 15. La question fut donc écartée des discussions lors de la 4^{ème} réunion. Voir le rapport de la 4^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc sur la biosécurité, IISD (1998) 81 Earth Negotiations Bulletin. Lors de la 5^{ème} réunion le groupe de contact I fut amené à discuter de cette question. Le Groupe de contact commença par exclure du champ d'application du Protocole les produits purifiés d'OVM tels que l'insuline, l'huile et les enzymes. La discussion porta ensuite sur les produits transformés (tels que le gluten de maïs) contenant des organismes modifiés morts comme des fragments d'ADN (plasmides) ou des composants non vivant d'OVM (protéines). Par la suite, ni le groupe de contact, ni la réunion plénière ne parvinrent à un accord sur leur inclusion dans la définition. La question des produits dérivés resta donc entre crochets Voir le texte du Protocole, Doc. Off. CBD, Doc. UNEP/CBD/BSWG/5/L.1/Add.1 à la p. 5.

estompés par l'exclusion des produits dérivés et des produits pharmaceutiques, et l'absence de référence à l'impact socio-économique des OVM. Finalement ce n'est pas tant l'aspect proprement technique de la définition des OVM qui constitue l'échec des ONG de défense mais ce qui gravitent autour, à savoir les considérations éthiques, économiques, sociales et commerciales. Le jeu des limitations à travers le champ d'application vient considérablement restreindre le nombre et le type d'OVM concernés par la définition.

Contrairement au texte du Protocole sur la biosécurité, la Convention d'Ottawa est dénuée de disposition relative à son champ d'application. La définition de son champ d'application repose donc entièrement sur la définition des MAP. Bien que les ONG souhaitaient une définition davantage axée sur les effets des MAP⁴⁹⁵, les Etats décidèrent de maintenir la négociation sur le terrain technique. Pour les ONG le défi principal consistait à donner à la définition un champ d'application suffisamment large pour inclure l'ensemble des mines, y compris les mines traditionnellement exclues du champ d'application du Protocole II : les mines antivéhicule, les mines hybrides (mines antichar pourvues d'un dispositif antipersonnel) et les petites pièces d'artillerie non explosées. Aussi, la définition proposée par *ICBL* (art. 3) inclut toutes les mines, quelles que soient leurs caractéristiques ou leurs cibles y compris celles munies de mécanismes antimanipulation⁴⁹⁶. Or, le premier projet autrichien qui reprenait la définition existante dans le protocole II amendé favorisait une exclusion de taille. La seule présence du mot «primarily» suffisait à permettre l'utilisation des mines dont l'objectif premier n'était pas de blesser ou de tuer une ou plusieurs personnes⁴⁹⁷. En un mot, les mines hybrides ou mixtes de type «Gator» et «Vulcano»⁴⁹⁸ échappaient à l'interdiction, ce qui convenait parfaitement au gouvernement Clinton. La demande

⁴⁹⁵ Pour les ONG, devait être considérée comme une mine antipersonnel toute arme susceptible de blesser ou de tuer un civil de manière involontaire après une guerre. Voir Handicap International, «Qu'est ce qu'une mine antipersonnel ? » http://www.handicap-international.org/part5/mine_antipersonnel.html (date d'accès : le 18 novembre 1998).

⁴⁹⁶ Les mécanismes antimanipulation sont des mécanismes de protection des mines destinés à empêcher toute manipulation intentionnelle des mines.

⁴⁹⁷ L'article 2§3 du Protocole amendé sur les interdictions ou les restrictions en matière d'utilisation des mines, définit les MAP ainsi : « Anti-personnel mine means a mine primarily designed to be exploded by the presence, proximity or contact of a person and that will incapacitate, injure or kill one or more persons ». Voir le texte à l'adresse <http://www.un.org/Dpts/Landmines/UNDocs/ptocol.htm> (date d'accès : juin 1999).

⁴⁹⁸ Elles sont aussi connues sous le nom de «smart mines».

de *ICBL* et du *CICR* fut entendue et le mot «primarily» fut rayé de la définition dans le projet autrichien de mai 1997 présenté à Oslo pour négociation. Pour remporter cette victoire *ICBL* invoqua d'une part, la faille existant dans la Convention de 1980 et d'autre part, le contenu de la résolution de l'Assemblée générale des NU adoptée en décembre 1996 par 156 voix contre 0 avec 10 abstentions. Dans ce texte, les Etats appelaient à l'interdiction des MAP sans distinguer entre les «smart» mines et les «dumb» mines⁴⁹⁹. Pour autant les E-U ne baissèrent pas les bras, et tentèrent par le biais de la définition des dispositifs antimanipulation d'ouvrir une brèche leur permettant d'utiliser ces mines. Le 15 septembre 1997, la délégation américaine revenait avec de nouvelles instructions qui proposaient d'ajouter à la définition les mots «près de»⁵⁰⁰. De cette façon, cet ajout leur aurait permis d'étendre le champ d'application de l'exception en autorisant l'utilisation de toute MAP posée à côté d'une mine antichar. Cette possibilité leur était offerte du fait de l'exclusion dans la définition des MAP des mines antivéhicule munies d'un dispositif antimanipulation. Or, on en conviendra aisément, une telle exclusion est un échec pour *ICBL* qui demandait que toutes les mines dotées de ce mécanisme soient interdites. De plus, malgré ses demandes répétées, pas plus ici que dans le Protocole II amendé on ne définit le terme «véhicule»⁵⁰¹. Toutefois, le bilan de cette analyse est largement positif pour *ICBL* qui a non seulement réussi à éviter la lacune du Protocole II, mais a également su mobiliser les Etats pendant les négociations d'Oslo pour faire échec aux propositions d'amendement des E-U⁵⁰². Un tel succès n'est sans doute pas étranger au fait que *ICBL* et les Etats aient été en étroite communion de pensée sur le principe même de l'interdiction. De la même façon, la nature du forum et le contexte de la négociation ne sont certainement pas étrangers à cette réussite. Basée sur le principe du libre consentement, la participation volontaire des Etats a certainement permis aux ONG et à leurs supporters de pousser plus loin le contenu de la norme.

⁴⁹⁹ Voir *ICBL*, (9 septembre 1997) 3 Ban Treaty News à la p.4. Disponible à l'adresse <http://www.interpost.no/fdkehjelp/ngoforum/update> (date d'accès : septembre 1998).

⁵⁰⁰ *ICBL* « US To make final attempt to mine landmine ban treaty » (15 septembre 1997) Ban treaty News Flash. Disponible sur <http://www.interpost.no/fdkehjelp/ngoforum/update.newsflash.html> (date d'accès : septembre 1998). *ICBL* tient le raisonnement suivant : « To exempt its smart mines from the treaty, the US "simply" wants to insert one word – "near" – into the existing antihandling device definition to include any munitions placed "near" an antivehicle mine. Thus, any AP mine placed "near" an antivehicle mine would magically be transformed into an antihandling device. "Adding the one word 'near' is equivalent of adding the one word 'not' to the treaty, as in, it is NOT prohibited to use, produce, trade and stockpile antipersonnel mine" said Williams ».

⁵⁰¹ Voir *ICBL*, (1 septembre 1997) 1 Ban Treaty News, *supra* note 499 à la p. 3.

⁵⁰² Pourtant quelques Etats étaient prêts à soutenir les propositions des E-U : le Japon, l'Equateur, l'Australie, la Pologne et l'Espagne. Voir *ICBL* «US To make...» *supra* note 500.

2) Les obligations : variations sur un même thème, déclinaison de l'influence.

Les succès des ONG, comme nous le verrons, sont mitigés en fonction des différentes conventions. La comparaison de leurs obligations, négatives ou positives nous donnera la mesure de leur influence.

a) Le succès de ICBL et la Convention d'Ottawa : Unité de buts et pensées.

Parce que *ICBL* et les Etats étaient animés par un même et unique but, celui de détruire et d'interdire l'usage, le transfert, la production et la mise au point des MAP, la similitude entre les deux textes sur le fond et sur la forme de l'obligation générale est frappante, à quelques exceptions près. Alors que la Convention met l'accent sur le déminage et la destruction en les rangeant parmi les obligations générales (art. 1§2), le texte d'*ICBL* fait de l'obligation de destruction une obligation particulière.

C'est aussi cet accent mis sur le déminage qui explique l'existence de l'exception de l'art. 3. En effet, malgré l'opposition très ferme d'*ICBL*, l'art. 3 autorise la conservation ou le transfert d'un nombre limité mais indéterminé de MAP aux fins d'entraînement, d'éducation et de recherche de techniques de déminage ou de destruction. Le maintien de cette exception est sans doute l'un des grands échecs de *ICBL* dans la négociation d'Ottawa. En dépit du fait que *ICBL* continua de questionner le bien fondé de cette disposition et de demander la nomination d'un groupe d'étude à Oslo, la question ne fut pas vraiment traitée et personne ne proposa de chiffres pour limiter le nombre de mines «absolument nécessaires»⁵⁰³. Personne ne soutint cette cause.

L'assistance aux victimes fut une seconde déception pour *ICBL* qui échoua à la faire incorporer dans les obligations générales de l'article 1. Peut-être est-ce du au silence de la proposition d'*ICBL* de janvier 1997 qui ne faisait aucune référence à l'assistance aux victimes dans le corps du texte⁵⁰⁴. En effet, ce n'est qu'après la déclaration de l'ONG *Landmine Survivors*, faite à la Conférence de Bruxelles, et qui regrettait l'absence de disposition sur l'aspect humanitaire du projet autrichien, que

⁵⁰³ Voir *ICBL*, (1^{er} septembre 1997) 1 Ban Treaty News et *ICBL*, (4 septembre 1997) 2 Ban Treaty News, *supra* note 499.

⁵⁰⁴ Cependant cette référence existait dans le préambule.

la coalition s'intéressa à cette question⁵⁰⁵. Toutefois, c'est ici un demi-échec pour *ICBL* car non seulement le préambule de la Convention d'Ottawa insiste désormais sur cet aspect, mais son art. 7 sur l'assistance et la coopération a intégré cette demande. Et l'on peut raisonnablement avancer que cette nouveauté, car la disposition ne figurait pas dans le projet autrichien, est bien une conséquence de la demande formulée à Oslo par *ICBL* et *Landmine Survivors*.

En ce qui concerne les autres obligations, à savoir la destruction des stocks, le déminage sur le terrain, le marquage et l'identification des zones minées, et l'échange d'information, les deux textes présentent une grande similitude qui va parfois jusqu'à l'existence d'une phraséologie identique⁵⁰⁶.

En revanche, sur le plan du respect de la Convention et de la mise en œuvre, l'influence de *ICBL* est plus mitigée. Pour ce qui est des techniques traditionnelles que sont les rapports nationaux, la coopération et l'adoption de réglementations nationales, les textes présentent peu de différences sur le fond. Par contre, c'est sur la procédure de vérification que le fossé se creuse entre *ICBL* et le processus d'Ottawa. Alors que *ICBL* est favorable à un système de vérification automatique sur site pour la destruction des stocks (art. 7§3), la Convention d'Ottawa fait nettement l'impasse sur cette proposition et s'en tient à la méthode traditionnelle du rapport. Il n'est toutefois pas étonnant que cette technique propre aux négociations bilatérales du désarmement nucléaire ou au respect des résolutions coercitives du Conseil de Sécurité des NU n'ait pas été chaleureusement accueillie par les Etats dans une

⁵⁰⁵ Il est rapporté ceci : « In their statement they reminded the Conference that most of the times when landmines issues are discussed the focus is on politics or technology and less on the human dimension. The real needs of affected communities are not addressed. [...] The treaty must include recommendations for mine victim assistance. » Voir Peggy Ngwenya, «Brussels Landmine International Conference – 24-27 juin 1997» <http://www.ymca.int/brussels/htm> (date d'accès : septembre 1997)

⁵⁰⁶ En fait les différences entre le texte d'Ottawa et la proposition de *ICBL* résident dans les délais de mise en œuvre des obligations. Elles demeurent cependant minimes : quand *ICBL* propose un délai de 2 ans pour la destruction des stocks (art. 4), la Convention le porte à 4 ans. Quant à la destruction des mines sur le terrain l'art. 5 de *ICBL* laissait le champ libre aux négociateurs en ne formulant pas de délai, ce qui a été fixé à une durée de 10 ans dans la Convention d'Ottawa. L'art. 6§2 de la Convention d'Ottawa sur la coopération et l'assistance est formulé ainsi : «Each State Party undertakes to facilitate and shall have the right to participate in the fullest possible exchange of equipment, material, and scientific and technological information concerning the implementation of this Convention. The States Parties shall not impose undue restrictions on the provision of mine clearance equipment and related technological information for humanitarian purposes. » La première phrase de cet article est rigoureusement la même que celle de l'art. 6 de la proposition d'*ICBL* : « Each State Party undertakes to facilitate and shall have the right to participate in the fullest possible exchange of equipment, material, and scientific and technological information concerning the implementation of this Convention. »

convention à vocation universelle⁵⁰⁷. D'autre part, si un accord de principe s'est dégagé sur la possibilité de demander des éclaircissements aux Etats au vu de leur rapport, les désaccords sont apparus sur les délais et la procédure. Pour *ICBL* (art. 9) qui ne s'encombre pas dans ce cas des formulations diplomatiques, la procédure d'éclaircissement doit nécessairement être rapide et efficace⁵⁰⁸. Aussi fait-elle de cette procédure un droit qu'elle encadre dans de courts délais (de 5 à 14 jours), entraînant la mise en place d'une équipe d'experts chargée de collecter les faits sur place et de formuler des recommandations. Une procédure aussi expéditive n'a été approuvée ni par le projet autrichien ni par la Convention. L'automatisme de la vérification, l'imposition de courts délais de procédure, et la possibilité laissée à un petit groupe d'Etats de décider de l'envoi d'une équipe sur le terrain donneraient à un trio d'Etats des pouvoirs que même le Conseil de Sécurité des Nations ne possède pas. C'est pourquoi si le principe de l'envoi d'une équipe d'établissement des faits a bien été maintenu dans la Convention d'Ottawa, sa mise en place reste l'aboutissement d'un processus de décision collectif long, concerté et consensuel (art. 7). Incontestablement c'est l'un des échecs de *ICBL* avec celui du maintien de l'exception de l'art. 3. Néanmoins, sur les autres points, la proposition de texte de *ICBL* et la Convention d'Ottawa présentent un nombre important d'analogies qui reflètent une communauté de pensée sur l'objet de la réglementation. On ne peut en dire autant pour le Protocole de Madrid dont les obligations reflètent un accord sur l'objet du texte mais traduisent une différence fondamentale de pensée avec les textes des ONG.

b) L'ASOC et le Protocole de Madrid : unité de but et différence de pensées, exemple d'un succès en demi-teinte.

⁵⁰⁷ On pense notamment aux traités START I et II conclu entre les E-U et l'ex-Union soviétique qui prévoyaient des mesures de vérification en matière de démantèlement et de destruction des ogives nucléaires. De même les résolutions du Conseil de Sécurité sur l'Iraq autorisent l'envoi de missions de vérification en matière de démantèlement des équipements et des armes biologiques.

⁵⁰⁸ La formulation de l'art. 9§2 dans la proposition de *ICBL* est nettement plus agressive que celle de l'art. 8§2 de la Convention : « Each State Party has the right to request the Depositary to obtain clarification from another State Party in resolving any situation which may be considered ambiguous or which gives rise to a concern about the implementation of this Convention » versus une version plus douce : « If one or more States Parties wish to clarify and seek to resolve questions relating to compliance with the provisions of this Convention by another State Party, it may submit, through the Secretary-General of the United Nations a Request for Clarification of that matter to that State Party. » [nos soulignés]

Le domaine sur lequel les ONG *ASOC* et *l'Equipe Cousteau* ont connu un succès un succès indéniable est celui de l'interdiction des activités minières commerciales en Antarctique, qui vient mettre un terme quasi définitif à la Convention de Wellington. Cette réussite est la conséquence de la campagne déclenchée par les ONG en 1988 à l'issue de l'adoption de la Convention de Wellington. Ainsi l'art. 7 du Protocole de Madrid donne satisfaction aux exigences de des projets des deux ONG (l'art. 4(2) *ASOC*). Par la même occasion, et c'est aussi une de leur grande victoire, les ONG ont enfin obtenu la mise en place d'une réglementation sur les déchets, un texte vivement réclamé par *l'Equipe Cousteau* (annexe 3 du Protocole).

Il est un autre domaine où le projet de *l'Equipe Cousteau* a nettement influencé le Protocole et a en cela pris l'avantage sur son homologue. La qualification de réserve naturelle consacrée à la paix et à la science reprise par l'art. 2 du Protocole s'inspire nettement du projet de *l'Equipe Cousteau* puisqu'il propose de concevoir le continent comme un laboratoire de recherche scientifique tout en insistant sur sa dimension internationale. Cette vision scientifique est partiellement soutenue par la «proposition des quatre» (Australie, France, Italie et Belgique) qui reprend à son compte l'aspect scientifique mais omet le caractère international, peut-être trop connoté par l'idée de Patrimoine Commun de l'Humanité. C'est finalement cette version qui fut retenue par le Protocole (art. 2 et art. 3§3 du Protocole) rejetant ainsi la proposition de la Nouvelle-Zélande qui s'inspirait quant à elle de la proposition de l'*ASOC*⁵⁰⁹. A l'opposé du projet *Cousteau*, l'*ASOC* ne s'était pas engagée sur le terrain d'une qualification proche de celle de parc mondial et préférait rester sur le terrain de l'ATS : celui des «aires spéciales protégées». Toutefois cette manœuvre ne saurait cacher le but réel de la coalition qui attachait à cette qualification tous les effets de la réglementation et de la gestion des parcs mondiaux que sont l'identification et la délimitation des zones selon les règles de désignation du patrimoine mondial, et la création de zones tampons et de plans de gestion (art. 9 *ASOC*). Face à la rigueur de cette qualification, les Etats de l'ATS ont opté pour une simple déclaration politique qui présentait le double avantage d'être dénuée d'effets juridiques déterminés tout en satisfaisant l'opinion publique internationale.

⁵⁰⁹ Le projet de texte de la Nouvelle-Zélande reprend les propositions de l'*ASOC* sur les aires spéciales protégées de préférence à la notion de réserve naturelle avancée par *l'Equipe Cousteau*. Voir la proposition de texte néo-zélandaise « New Zealand Draft Protocol to the Antarctic Treaty on Environmental Protection », 25 octobre 1990, dans W.M. Bush, *supra* note 200 à la p. 42.

Le choix des Etats pour la qualification de réserve mondiale illustre parfaitement le décalage de perception qui existe entre les Etats de l'ATS et les ONG. Si Etats et ONG sont d'accord sur le principe de mener en Antarctique des activités qui ne nuisent pas l'environnement (art. 3§2 du Protocole et art. 4§1 *ASOC*), ils sont en désaccord sur sa mise en œuvre. L'arbitrage opéré par les Etats entre les nécessités de la conservation et la préservation de leurs intérêts futurs explique les différences dans les obligations générales. Selon l'*ASOC*, le résultat favorable de la procédure d'étude d'impact est une condition préalable à toute activité menée en Antarctique (art. 4§1 *ASOC*). De ce fait, sa proposition définit les degrés admissibles des atteintes à l'environnement sachant que seuls les impacts transitoires ou mineurs sont autorisés (art. 1 *ASOC*). Dans la mesure où toutes les précautions sont prises avant la mise en place d'une activité, il n'est nul besoin dans le projet *ASOC* de prévoir une obligation de suspension des activités dommageables. Une telle vision traduit très nettement une approche de prévention qui n'a pas été reprise par le Protocole de Madrid. Dans la logique de ce dernier, le principe de précaution ne sert pas à éviter les effets négatifs mais à les limiter. La logique d'action qui prédomine conduit à autoriser *de facto* toute activité en Antarctique, laquelle doit être conduite de manière à limiter d'imprécis impacts négatifs définis dans l'annexe 1. Comme le Protocole procède d'une logique d'action avec limitation des effets néfastes, les obligations emportent : 1) l'obligation de surveiller et de mesurer régulièrement les effets des activités (art. 3§2), et 2) de suspendre ou d'annuler ces activités lorsqu'elles ont des conséquences négatives (art. 3§4).

Sur le plan des obligations particulières, les ONG n'ont pas connu davantage de succès. Toutefois il semblerait, que la raison de cet échec ne réside pas tant dans une différence de philosophie entre les textes, que dans l'existence d'une réglementation antérieure. Que ce soit en matière d'interdiction de la pêche à la baleine ou de la limitation de l'exploitation du krill et de la ressource halieutique, des conventions internationales viennent déjà aménager les revendications formulées par l'*Equipe Cousteau*. C'est uniquement en matière de protection des phoques et de renforcement des mesures de protection de la faune et de la flore que l'*Equipe Cousteau* a partiellement obtenu satisfaction dans l'annexe 2 qui n'est qu'une redite améliorée de la Convention de 64⁵¹⁰.

⁵¹⁰ Alors que l'*Equipe Cousteau* demandait à ce que la totalité des espèces de phoques soit protégée, l'annexe du Protocole n'en protège que deux. En matière de protection de faune et de flore, elle

La confrontation entre la demande d'ouverture du système Antarctique sur l'extérieur et la volonté des Etats de le maintenir dans sa forme actuelle explique une autre différence de taille entre le projet de l'*ASOC* et le Protocole de Madrid sur le plan de la mise en œuvre. Alors que l'*ASOC* favorise le respect et la mise en œuvre des dispositions de sa proposition par des autorités indépendantes et spécialisées (désignation d'une agence nationale chargée, entre autres, de prendre des mesures législatives internes et de déterminer les responsabilités, mise en place des plans d'urgence par des inspecteurs indépendants, et création d'un corps d'inspecteurs puissant et autonome), les Etats de l'ATS sont restés dans les schémas plus classiques de la coopération et de l'assistance, et de la production de rapports étatiques. Contrairement à ce l'on pourrait penser le Protocole n'innove pas en prévoyant dans son art. 14 une procédure d'inspection qui doit avoir lieu conformément à l'art.VII du Traité sur l'Antarctique, c'est-à-dire sur accord des Parties Consultatives. De surcroît les inspecteurs nommés par les Parties Consultatives ne sont pas indépendants. Pourtant la nécessité de cette indépendance avait été reconnue par le «projet des quatre» (art. XII et XXVI) qui faisait ainsi écho aux propositions de l'*ASOC* (art. 27). Selon l'*ASOC* la désignation des inspecteurs devait s'opérer sur des critères de compétence scientifique et technique en dehors de tout lien de nationalité. Allant plus loin encore, elle prévoyait d'allouer à ce corps d'inspection en plus d'une réelle autonomie de mouvement via l'affectation de navires, de véhicules et d'aéronefs, une certaine autonomie de décision quant au choix des lieux d'inspection, et à la détermination de la procédure de revue périodique des activités (art. 28). Inutile de préciser que ces propositions restèrent sans effets. En dépit des succès remportés sur l'interdiction des activités minières, la réglementation des déchets, le principe de l'étude d'impact et de renforcement de la protection de la faune et de la flore, des divergences importantes existent entre le projet *ASOC* et le Protocole de Madrid quant à la mise en œuvre de la conservation. Mais les différences sont encore plus accentuées dans la Convention sur la Diversité Biologique.

interdit l'introduction des espèces étrangères animales et végétales, et subordonne à l'obtention d'un permis la détention de chiens, l'introduction des virus, des bactéries et de certaines espèces végétales destinées à rester en laboratoire. Sur cette question voir l'opinion de S.N.K. Blay, *supra* note 253 à la p. 392.

c) L'IUCN et la CBD : entre exploitation et conservation, les dangers de l'innovation.

Si les deux textes reconnaissent l'importance de la souveraineté sur les ressources naturelles, c'est pour l'interpréter différemment. Nous avons vu comment l'IUCN s'écarterait des sentiers battus en tentant de faire primer le devoir de conservation des Etats sur leur souveraineté. Par une habile interprétation du principe de souveraineté l'IUCN pose des règles d'accès à la ressource naturelle qui sont si sévères et si dépendantes de la volonté unilatérale de l'Etat que cela revient à signifier l'absence de liberté d'accès et ce précisément au nom du droit souverain que possède chaque Etat sur son territoire et sur ses ressources (art. 2 IUCN). Il s'ensuit alors toute une série de dispositions relatives à la forme, au contenu et aux motifs de refus de la demande d'accès qui donnent à l'Etat une grande marge d'appréciation. Face à cette lecture, les Etats dans la CBD interprètent beaucoup plus traditionnellement le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, puisqu'il ne peut être limité selon eux que par l'obligation de ne pas causer de dommages aux territoires voisins. Cette démarche active et positive n'implique donc ni restriction, ni interdiction d'accès mais bien aménagement de celui-ci puisque *de facto* il est entendu que l'exploitation des ressources est bien un droit. Pour aménager cet accès, l'Etat est donc tenu d'une obligation positive qui est celle de prendre les mesures nationales nécessaires et d'une obligation négative qui est celle de ne pas restreindre cet accès de manière à ne pas empêcher la réalisation des objectifs de la Convention. C'est sans doute aussi ce qui explique que le projet de l'IUCN s'attarde peu sur les études d'impact, à la différence du texte de la CBD (art. 14), l'idée de l'IUCN étant davantage centrée sur la conservation que sur l'exploitation.

Mais comme l'un des objectifs de la Convention est tout de même la conservation de la diversité biologique, il a fallu prendre les mesures nécessaires à sa réalisation. Et il semblerait qu'en cette matière la CBD se soit assez nettement inspirée du projet de l'IUCN, des recommandations de sa stratégie mondiale pour la conservation et des principes de conservation *in situ* développés pour les parcs et les réserves protégées (art. 3 et 4 de l'IUCN et 6, 7, et 8 de la CBD). Ces textes emportent des obligations particulières en matière de protection tant sur le contenu que sur la méthode de conservation (désignation des aires et des espèces protégées,

inventaire des espèces, surveillance, introduction des espèces exotiques). Cependant comme la CBD a des objectifs qui dépassent la simple conservation de la diversité biologique, puisqu'elle inclut son utilisation durable, les obligations de conservation portent également sur la conservation *ex situ*. Quant à la grande idée de l'*IUCN* de créer un réseau mondial de gestion et de protection des aires protégées (art. 17), elle s'est transformée dans la CBD en un réseau d'échange d'informations scientifiques et techniques identifié sous l'appellation de «Clearing House Mechanism» (CHM), créé par la COP-1. Loin d'être doté des pouvoirs d'administration et de décision que lui conféraient l'art. 17 du projet de l'*IUCN*, le CHM emprunte tout de même au projet l'idée de coopération et d'échange des informations dans le but d'améliorer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

Enfin le plus grand pari qu'ai remporté l'*IUCN* est certainement celui de "patrimonialisation" de la diversité biologique. Qui plus est cette valorisation économique est sans doute allée au-delà de ses espérances. De nombreux articles de la CBD tournent autour de l'aménagement des droits d'exploitation, et de la contrepartie monétaire ou scientifique et technique de l'exploitation de ces matériaux. Aussi les deux textes mettent l'accent sur la protection de la propriété industrielle et la contrepartie financière de l'exploitation de cette ressource. Cependant ils le font avec des degrés d'obligatorité différents. Si pour l'*IUCN* l'exploitation commerciale des ressources génétiques est nécessairement soumise à un paiement (art. 16§1), la CBD laisse aux parties le soin de décider ou non d'aménager les modalités de partage des résultats de cette mise en valeur (art. 15§7). Il s'ensuit pour l'*IUCN* un système de redevance obligatoire dont une partie échappe à l'Etat du lieu d'exploitation pour être dirigée dans un fonds international tandis que dans la CBD le choix et le mode de la contrepartie sont entièrement laissés à la libre appréciation des Etats. Il ne fait pas de doute que l'*IUCN* a échoué à imposer un texte rigoureux et précis, tant il est vrai que la CBD est une convention cadre avec des obligations très atténuées qui relèvent davantage du possible que de l'obligatoire («shall»). Enfin l'*IUCN* a si bien su convaincre les Etats qu'il était nécessaire de doter la nature d'une valeur patrimoniale qu'elle a été prise à son propre piège. La conservation s'inscrit si bien dans le développement que le devoir de conserver devient le droit d'exploiter sans dommages.

d) La biosécurité et les ONG : un échec patent, des approches inconciliables.

L'approche sur-protectrice du projet de *CNI* conduit à instaurer une interdiction *de facto* d'exporter mise à la charge du pays exportateur en absence de consentement exprès (art. 3§1 *CNI*). Elle impose également à l'exportateur de s'assurer de la compétence des manipulateurs ou des usagers des OVM dans l'Etat d'importation, tout en vérifiant que leur utilisation se fait dans les conditions d'une bonne gestion environnementale⁵¹¹. A l'opposé, le projet de Protocole tend à aménager la sécurité du transfert des OVM en laissant la possibilité aux Etats de refuser une importation, à condition que celle-ci soit motivée (art. 8§4 et §7). De même, la faculté est laissée aux Etats de décider des cas dans lesquels un mouvement transfrontière ne peut avoir lieu sans une autorisation préalable (art. 8§6). Dans cette perspective, l'Etat d'importation est entièrement responsable de ses actions et juge de ses risques.

Si l'obtention préalable du consentement à l'importation est un point commun aux deux textes (art. 3§1 de *CNI* et art. 8 du Protocole), il reste que son défaut n'emporte pas les mêmes conséquences. Le principe positif de transfert des OVM qui guide le projet de Protocole implique que le défaut de réponse d'un Etat Partie à une notification de transfert (art. 8§5), n'emporte pas, contrairement au projet de *CNI*, l'interdiction du transfert (art. 3§1) mais plutôt l'obligation pour l'Etat Partie de répondre dans les délais imposés⁵¹². De plus contrairement au projet de *CNI*⁵¹³, un Etat d'importation peut tout à fait autoriser le transfert des OVM avant de recevoir l'autorisation d'importation, ce qui favorise manifestement le commerce

⁵¹¹ Ainsi l'art. 5§3b du projet de *CNI* oblige l'Etat d'exportation à s'assurer que les manipulateurs ou les utilisateurs d'OVM dans la Partie d'importation les utiliseront dans les conditions d'une bonne gestion environnementale, et l'art. 3§2d oblige l'Etat d'exportation à interdire le transfert dès lors qu'il a des doutes sur la capacité de l'Etat d'importation de gérer ces OVM.

⁵¹² Bien que l'art. 8§5 soit formulé ainsi : « Le fait, pour la Partie importatrice, de ne pas communiquer sa décision dans les deux cent soixante-dix jours suivant la date de réception de la notification ne signifie pas qu'elle consent au mouvement transfrontière intentionnel » ne doit pas être interprété *a contrario* comme une interdiction. La place de cette disposition qui intervient après l'obligation mise à la charge de l'Etat d'importation de répondre dans des délais imposés, négativement, positivement ou pour demander des renseignements supplémentaires nous laisse penser que si le défaut de réponse ne vaut pas consentement elle ne vaut pas davantage une interdiction dans la mesure où il revient aux Parties 1) d'agir pour interdire, 2) de déterminer les cas où l'absence de consentement vaut interdiction.

⁵¹³ L'art. 5§3 du projet *CNI* est loin de s'inspirer de cette philosophie libérale puisqu'il interdit tout mouvement d'OVM avant la réception par écrit du consentement, et il met à la charge de l'Etat d'exportation l'obligation de vérifier l'existence d'un contrat dans le pays d'importation garantissant le respect d'une gestion environnementale sûre. L'interdiction de mouvement est également applicable

international (art. 10§1a). Dans le même courant libéral, le projet de Protocole limite la procédure de consentement préalable au premier mouvement d'OVM (art. 5§1) et permet aux Etats d'exempter certains OVM néfastes pour l'environnement de cette procédure (art. 10). Ces dispositions sont tout à fait inconcevables dans le projet de *CNI* qui fait du consentement basé sur une estimation des risques au cas par cas une condition *sine qua non* et incontournable du transfert (art. 12 §2b). Il va sans dire que les ONG de défense ont totalement échoué à imposer leur vision «protectionniste».

Sur le plan de l'estimation des risques, fondement de la décision d'importation, les ONG de défense ont connu un succès mitigé. Pour les Etats comme pour les ONG, le formalisme et le délai de la procédure de décision d'importation doivent permettre à l'Etat Partie de procéder à une évaluation des risques. En l'occurrence le problème ici est de déterminer les fondements de cette estimation. Alors que les industriels et les pays favorables au libre transfert se sont acharnés à démontrer que seules les méthodes scientifiques objectives et neutres sont valables en matière d'estimation des risques⁵¹⁴, les ONG de défense se sont efforcées de démontrer que les méthodes actuelles d'estimation des risques incluaient nécessairement des données subjectives qui les rendent insuffisantes et lacunaires⁵¹⁵. Par conséquent pour certaines ONG comme *Greenpeace*, *TWN*, *Australian Gene Ethics Network*, et *WWF*, les critères de l'étude d'impact doivent être revus de façon à gommer cette subjectivité et doivent par ailleurs inclure des données socio-

dans les cas de transit (art. 5§4) alors que le champ d'application du Protocole exclut le transit des OVM.

⁵¹⁴ Voir les résultats de la Conférence de la Société Royale de Nouvelle-Zélande sur la technologie des gènes – Bénéfices et risques, tenue le 21 août 1997 à Wellington, « Agricultural Gene Technology and Trade – Some International Perspectives and Considerations », (1997). Cet article soutient que l'estimation du risque et la décision de libération doivent se faire exclusivement sur la base de principes scientifiques, tels que prévus dans les textes internationaux du GATT ou du Codex Alimentarius. Les aspects socio-économiques ne doivent être pris en compte qu'au niveau local. Voir également la réponse à la déclaration de l'ONG d'affaire *BIO* soutenue par le Sri Lanka qui insiste sur le fait que l'estimation du risque doit être avant tout conduite sur la base de l'identification du hasard selon des méthodes scientifiques par opposition à l'analyse socio-économique, dans IISD, «Rapport de la seconde réunion du groupe de travail sur la biosécurité» *supra* note 476 à la p. 9 ; voir également la déclaration de l'Australie qui s'oppose à l'inclusion des considérations socio-économiques dans la mesure le Protocole n'a pas pour but le protectionnisme mais la protection des pays contre les risques de pertes agricoles, et de maladies, dans IISD, «Rapport de la troisième réunion du groupe de travail sur la biosécurité» *supra* note 300.

⁵¹⁵ Ces données subjectives sont : le choix du phénomène à étudier, la définition du hasard ou de l'indésirable, le choix des critères de mesure, la prise en compte de la distribution sociale du risque et le balancement entre bénéfices et inconvénients. Il s'agit d'une étude menée par *Biotechnology Working Group*, « The realities of risk assessment » briefing paper 2, 1996, distribuée au BSGW-1. Une autre étude, celle du Dr Mae-Wan Ho de l'Open University de Londres, tend également à démontrer ce fait, «Are Current transgenic technologies are safe ? » Workshop on Capacity Building in Biosafety for Developing Countries, Stockholm Environment Institute, May 22-23, 1996.

économiques⁵¹⁶. Parallèlement, certaines de ces ONG se sont employées à démontrer que l'estimation de l'impact socio-économique était une technique définie, obéissant à une méthodologie scientifique et déjà utilisée pour les OVM⁵¹⁷. Malgré tous ces efforts et le soutien du groupe africain⁵¹⁸, l'art. 12 et l'annexe II retenus par le projet de Protocole gommait toute référence aux considérations socio-économiques dans les critères obligatoires de l'estimation du risque. La prise en compte de ces données n'est plus qu'une simple possibilité laissée aux Etats à la condition qu'elle ne contrevienne pas à leurs obligations internationales, notamment commerciales (art. 24). De plus, contrairement aux demandes des ONG, ces considérations ne sont pas davantage incluses dans la gestion des risques. Sans conteste il s'agit ici d'une victoire importante pour les ONG d'affaires et une défaite cuisante pour les ONG environnementales et de défense. Cependant, l'échec n'est pas total puisqu'elles ont tout de même obtenu gain de cause sur d'autres aspects, dont la prise en compte dans la procédure d'estimation du risque des effets sur la santé humaine, la nécessité de procéder à une estimation au cas par cas, et le principe de précaution⁵¹⁹. De même,

⁵¹⁶ Voir *Greenpeace*, « OED Countries striving for an empty biosafety protocol » *Greenpeace* comments, 1996, distribué au BSWG-1 ; voir l'intervention en salle de *TWN*, dans IISD « Rapport de la première réunion du groupe de travail sur la biosécurité » *supra* note 289 à la p.7 ; voir la déclaration en salle de *Australian Gene Ethics Network* supportée par la Zambie lors du BSWG-2, dans IISD, « Rapport de la seconde réunion du groupe de travail sur la biosécurité » *supra* note 476 à la p.9 ; voir la déclaration en salle de *TWN*, dans IISD, « Rapport de la troisième réunion du groupe de travail sur la biosécurité » *supra* note 300 à la p.6 ; Voir également les papiers de *WWF* lors du BSWG-5, « Biosafety Issues » *WWF* Position statement, 1998, mis à disposition le 24/8/98 ; le papier de *Greenpeace* lors du BSWG-6 à Carthagène, « Marché libre ou Biodiversité » Press Release, janvier 1999, disponible sur le site <http://www.greenpeace.org/> (date d'accès : 5 mars 1999) ; ainsi que l'appel des 47 ONG européennes aux délégués du BSWG-6 dirigé par *Greenpeace*, au nombre desquelles on retrouve *Ecoropa*, *Friends of the Earth* Espagne, *Edmonds Institute*, *TWN*, *Washington Biotechnology Action Council*, *WWF* Suisse. Elles assurent que la meilleure méthode d'estimation des risques est celle qui inclut l'analyse scientifique et socio-économique, disponible sur le site <http://www.greenpeace.org/> (date d'accès : 5 mars 1999).

⁵¹⁷ Il s'agit de l'étude présentée par *Council for Responsible Genetics* et *Washington Biotechnology Action Council*, « Social Impact Assessment in the Biosafety Protocol », 1998, distribué lors du BSWG-4.

⁵¹⁸ Voir l'article 10 du projet de texte du groupe africain, *supra* note 443.

⁵¹⁹ Ces demandes avaient été formulées le groupe des ONG allemandes ; par l'*Edmonds Institute* dans un document scientifique écrit par Holmes M.T., Ingham E.R., Doyle J.D., Hendricks C.W., « Effects of *Klebsiella planticola* SDF20 on soil biota and wheat growth in sandy soil » (1998) 326 *Applied Soil Ecology* 1-12 ; par *WWF* « Issues related to biosafety » Position statement, 1998, mis à disposition le 24/8/98 au BSWG-5 ; par le Dr Hartmut Meyer, « Precise precaution versus sloppy science » *TWN* briefing paper, 1998, mis à disposition lors du BSWG-5 le 26/8/98 qui tente de convaincre les Etats que le principe de précaution ne freine pas la recherche scientifique, et au contraire qu'il sera une garantie pour une science sûre ; *Greenpeace* et l'appel des 47 ONG européennes aux délégués du BSWG-6 réunis à Carthagène, *supra* note 516, par *Greenpeace* dans ses demandes au BSWG-6, press release, janvier 1999, *supra* note 516 ; par *TWN*, « Key issues and Key Elements needed in the Biosafety Protocol », position paper pour le BSWG-6, disponible sur le site <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/key-cn.htm> (date d'accès : le 3 mars 1999). Le principe du cas par cas a été intégré dans le (6) de l'annexe II sur les critères de l'estimation du risque, le principe

elles ont réussi à faire reconnaître la possibilité pour les Etats, *primo* de refuser une importation sur la base du principe de précaution, et *secundo* de le faire entre autres sur la base des résultats d'une estimation du risque qui prendrait en considération les effets socio-économiques. Certes, les ONG n'ont pas obtenu que ces considérations soient explicitement et clairement incluses dans les motifs de refus de l'exportation, mais elles l'ont tout de même obtenu à titre de possibilité, ce qui va au-delà de ce que le déroulement des négociations laissait entrevoir.

Malheureusement, elles n'ont pas davantage été entendues sur le contenu des informations à communiquer pour l'estimation du risque dans la mesure où cette communication est réduite par les exigences de la confidentialité commerciale liées au droit des brevets⁵²⁰. Quant à l'obligation de mettre en place des procédures d'urgence, elle a été limitée aux seuls mouvements non intentionnels et réduite à une simple obligation de notification (art. 14 du projet de Protocole), ce qui, on en conviendra facilement, est inférieur à une obligation de créer un plan d'urgence national (art. 3§2 *CNI*). Enfin puisque le but de la réglementation est d'assurer un transfert sûr des OVM, les Etats Parties se doivent de réprimer le trafic illégal d'OVM, point sur lequel, pour une fois, Etats et ONG sont d'accord, tant et si bien que la formulation proposée par l'art. 7§3 du projet de *CNI* est reprise par l'art. 23§1 du projet de Protocole⁵²¹.

On en conviendra aisément ce tableau illustre davantage le succès des partisans de la liberté commerciale que celui des partisans de la prévention des

de précaution au (4) de l'annexe, dans le préambule, et dans l'art. 1 sur l'objectif du Protocole comme cela avait été demandé par *Greenpeace* en janvier 1999 et par les ONG allemandes au BSWG-5. Quant à la prise en compte de la santé humaine, elle a systématiquement été ajoutée après les «effets adverses sur la diversité biologique» dans tous les articles du Protocole où se trouve cette expression.

⁵²⁰ Le projet de *CNI* comportait des dispositions extrêmement détaillées sur la nature et le champ des informations à communiquer y compris les résultats ou les commentaires négatifs (art. 4§5 et annexe II).

⁵²¹ Comparer l'art. 23 du projet de Protocole et l'art. 7 du projet de *CNI*. Chaque Etat a l'obligation de se doter d'une législation nationale pour réprimer le trafic illégal. L'Etat victime peut demander à l'Etat d'origine de reprendre ou de détruire à ses frais les OVM illicites. On remarquera que la formulation du §1 de l'art. 23 du projet de Protocole est identique à celle du §3 de l'art. 8 du projet de texte africain lui-même identique au §5 de l'art. 7 du projet de *CNI*. Nous en profitons pour souligner qu'un certain nombre de dispositions du projet africain ont été nettement et clairement influencées par le projet de *CNI* jusqu'à reprendre la même phraséologie. Nous citerons, par exemple, les articles du projet africain relatifs à l'objectif (art. 2) ; aux obligations générales et notamment à l'obligation de ne pas exporter en absence de consentement préalable (art. 4§4 et 7§6), à l'obligation de s'assurer que les personnes qui manipulent les OVM soient titulaires d'un permis (art. 4§8a) et que le transfert des OVM soit accompagné d'un document spécial (art. 3§6) ; à l'obligation de désigner une autorité compétente nationale (art. 5) ; à l'obligation pour la partie d'importation de répondre à la notification (art. 7§2) ; à la définition du trafic illégal (art. 8§1) ; à l'obligation de s'assurer que les produits d'OVM, notamment les produits alimentaires soient correctement étiquetés (art. 9§1) ; au secrétariat (art. 22§ 2 à l'exception du point c).

risques, dont la logique a été indéniablement et périlleusement poussée à son extrême. Manifestement les ONG environnementales et scientifiques de prévention partisans du principe de précaution ont, d'une part, échoué à faire du Protocole un instrument de protection sanitaire et social, et d'autre, part échoué à imposer des normes d'interdiction obligatoires ce qui laisse certains Etats du tiers monde à la merci des risques écologiques supposés sous couvert des attraits économiques allégués par les géants industriels multinationaux de la biotechnologie, de la pharmacie et des semences.

Cette section sur les obligations nous montre combien l'influence des ONG sur la détermination des normes est différente d'une négociation à l'autre en fonction de la communauté ou de la différence de perception entre Etats et ONG de ce que devraient être la philosophie et la raison d'être de la négociation. C'est également cet écart qui explique les différences observées sur la question du rôle des institutions et des experts entre les projets des ONG et les textes finaux.

3) Les institutions, les experts et les ONG : entre tradition et innovation, une influence réduite.

Nous avons déjà à maintes reprises eu l'occasion de signaler l'importance de la science pour les ONG. A la base même de leur campagne, elle a fourni aux ONG les outils nécessaires à la mise à l'agenda des questions pour lesquelles elles se sont battues. La science et l'expertise sont si liés à leur action et aux sujets des textes qu'elles ont proposés, qu'elles en ont fait une condition indispensable à leur mise en œuvre. Mais, curieusement, alors qu'elles accordent une grande importance à la recherche, à la surveillance scientifique et à la qualification des membres des différents comités, elles cantonnent les scientifiques à leur rôle habituel de conseillers de l'organe de décision. Que se soit en Antarctique ou pour la diversité biologique, ni l'*ASOC*, ni l'*Equipe Cousteau*, ni l'*IUCN* n'innovent véritablement dans ce domaine, pas davantage d'ailleurs que ne le font les Etats. Par contre, le projet de *CNI* se démarque nettement des précédents puisqu'il donne au corps d'experts interdisciplinaires indépendants un véritable pouvoir d'autorisation de mise sur le marché des OVM testés (art. 9 *CNI*). Véritables décideurs, ils doivent estimer le besoin d'un nouveau OVM, et sont éventuellement amenés à délivrer des autorisations d'importation en lieu et place des Etats. Plus que de la précaution, il

s'agit dans ce cas d'octroyer à une poignée d'experts des pouvoirs qui relèvent des capacités décisionnelles internes propres à chaque Etat et qui contreviennent à toutes les règles de la liberté du commerce. Il va sans dire que le projet de Protocole sur la biosécurité ne pouvait, vu les oppositions féroces entre les Etats admettre une telle suggestion.

Différente à été l'approche de la Convention d'Ottawa. Mis à part la mise en place de missions d'établissement des faits, ponctuelles et consensuelles, composées d'experts listés par le depositaire, la Convention ne fait pas réellement appel à des organes composés de scientifiques pour sa mise en œuvre. En revanche, et c'est un aspect intéressant car non demandé, la Convention pousse contre toute attente la logique de coopération avec les ONG et en fait, conformément à la tradition du droit humanitaire, de véritables partenaires au même titre que les organes des NU et les antennes de la Croix Rouge dans l'assistance aux victimes et dans le domaine technique du déminage (art. 6 de la Convention d'Ottawa)⁵²². Contrairement aux autres conventions qui ont tendance à se servir des ONG comme instruments d'information et de surveillance (art. 17 et 19 du projet de Protocole sur la biosécurité, art. 12 du Protocole de Madrid et les règles de participation des ONG dans le SBSTTA et la COP), la Convention d'Ottawa fait des ONG les instruments de la réalisation des obligations de la Convention, soit des acteurs. Etonnamment il ne s'agit pas ici d'une influence normative mais d'une influence d'action qui est le résultat d'une collaboration étroite entre les Etats et la coalition réunis autour d'un même but.

Ces quatre conventions se caractérisent par deux autres aspects déterminants dans la fiabilité des réglementations qu'elles proposent : le premier a trait à la multiplication des institutions et le second à leur indépendance. Le cas qui illustre certainement le mieux ces deux caractéristiques est le projet *ASOC* sur l'environnement Antarctique. Celui-ci prévoit une agence nationale dans chaque Etat partie, un organe décisionnel appelé commission, un comité d'avis scientifique et un corps d'inspecteurs permanent et indépendant. Tous sont dotés de pouvoirs différents

⁵²² Contre toute attente car ni *ICBL*, ni le projet autrichien ne prévoyaient la participation des ONG dans la coopération pour l'assistance aux victimes. Cette disposition de l'article 6§3, bien qu'au demeurant parfaitement logique dès lors que les Conventions de Genève reconnaissent ce rôle aux ONG, est le résultat de l'initiative des Etats à Oslo. En acceptant la demande de *ICBL* relative à l'inclusion d'une disposition sur l'assistance aux victimes, ils ont logiquement décidé de faire des ONG des partenaires. Nous devons également signaler que l'art. 6§4 relatif au partenariat des ONG

et sont créés dans l'objectif de détacher le Protocole du Traité de 1959. C'est en ce sens que les ONG ont échoué à Viña del Mar. Le Protocole de Madrid colle étroitement au système de l'ATS : la réunion des Parties Consultatives au Traité distinguant entre Parties Consultatives et Parties Non Consultatives a remplacé la commission composée sans distinction de la totalité des membres de l'ATS⁵²³, le corps d'inspection a perdu son autonomie et sa permanence et les agences nationales ont disparu du Protocole. Comme pour le projet de Protocole sur la biosécurité, le Protocole de Madrid a non seulement réduit le nombre des institutions mais surtout il les a réintégrées dans la logique structurelle du régime où l'indépendance des institutions n'est pas de mise⁵²⁴.

Tout compte fait, dans ce domaine plus que dans les autres, l'influence des ONG est ambiguë. Tant que les textes des ONG proposent des modèles d'institutions proches de la structure habituelle du système (COP, Secrétariat, et comité d'experts dans le cas de biosécurité) et qu'elles dotent ces institutions des pouvoirs usuellement reconnus (avis ou recommandations pour les comités techniques), leurs propositions ne soulèvent ni enthousiasme ni rejet. Dans certains cas, comme celui de l'Antarctique, de la biosécurité ou des mines on peut même se demander si l'on peut réellement parler d'influence tant les structures qu'elles proposent correspondent aux systèmes existants. Inversement, quand elles innovent et qu'elles tentent de partager les pouvoirs entre les différents organes et de rendre ces derniers indépendants des Etats, c'est à dire lorsqu'elles tentent de transférer le pouvoir de décision des diplomates vers les scientifiques, elles se heurtent à un refus catégorique. Tout au plus c'est dans la reconnaissance et la généralisation de leur rôle comme ONG, et de leur participation au régime et aux institutions qu'elles marquent les points les plus importants⁵²⁵. On ne peut cependant pas en dire autant

pour les opérations de déminage est le résultat d'une modification de la proposition autrichienne qui au départ ne mentionnait que les organisations régionales ou internationales.

⁵²³ Cette distinction a des répercussions sur l'attribution et l'exercice du droit de vote.

⁵²⁴ Le projet de *CNI* prévoyait outre les trois institutions de la CBD (le Secrétariat, la COP, et un réseau d'information), un comité d'experts indépendants et puissants. Celui-ci perd ces attributs dans le Protocole sur la biosécurité et est remplacé par un organe de conseil subsidiaire à la COP à créer par elle à l'image du SBSTTA. Voir les art. 9 de *CNI* et 28 du projet de Protocole. Nous devons nous rappeler qu'il revient à la COP de décider de l'agenda de travail du SBSTTA dans la CBD.

⁵²⁵ Le Protocole de Madrid ouvre plus largement ses portes aux institutions internationales puisqu'il abandonne l'exigence d'expertise scientifique pour s'ouvrir davantage aux ONG environnementales. Enfin la CBD comme le Protocole sur la biosécurité admettent largement les ONG comme observateurs dans les COP.

de l'influence des ONG sur la question de la responsabilité qui est un échec quasi total.

4) La responsabilité : l'échec cinglant des ONG, une aversion étatique "innée".

De la violation des obligations générales qu'elles veulent précises et contraignantes, les ONG déduisent des responsabilités étatiques et individuelles particulières (exception faite du texte de l'*IUCN* qui ne développe pas cet aspect). Sur ce terrain délicat, elles ne furent pas suivies par les diplomates qui écartèrent ou repoussèrent toute réglementation précise sur le sujet, empruntant tout au plus aux ONG des dispositions parcellaires sur la responsabilité des individus (a). Il est manifeste que sur le plan de la responsabilité étatique internationale les ONG ont échoué à imposer leurs idées (b).

a) La responsabilité des Etats.

S'agissant de la responsabilité des Etats, les diplomates ont décidé soit de reporter l'examen de la question en laissant à l'organe de décision le soin d'en définir le contenu (art. 14§2 CBD ; art. 16 du Protocole de Madrid ; art. 25 du Protocole sur la Biosécurité), soit de passer la question sous silence (Convention d'Ottawa). Par conséquent, l'unique responsabilité encourue par les Etats reste une responsabilité traditionnelle qui est celle du non-respect de la règle *Pacta Sunt Servanda*, du non-respect des engagements internationaux. Il faut avouer que la lecture des art. 46 à 59 du projet *ASOC* avait de quoi effrayer les diplomates. Ils mettent à la charge des Etats une responsabilité sans faute basée sur la seule production du dommage causé par eux ou par les opérateurs autorisés par eux. Cette responsabilité entraîne, lorsque cela est possible, la restauration du site ou une indemnisation qui couvre les dommages directs ou indirects aux écosystèmes ainsi que ceux causés à un tiers public ou privé. Si l'action en réparation des dommages causés aux tiers est ouverte aux victimes (y compris les ONG), l'action en réparation des dommages causés à l'environnement est en revanche laissée à l'appréciation de l'organe décisionnel de l'ATS, soit au collectif des Etats (art. 53 *ASOC*). Enfin, des causes exonératoires de responsabilité relativement classiques sont prévues (dommages du fait des conflits armés, des désastres naturels imprévisibles et insurmontables, d'un acte terroriste) et un fonds de compensation vient compléter le

régime d'indemnisation basé sur un système de garantie privée ou étatique (art. 56 et 57). Ce jeu sophistiqué de responsabilités prévoit, en outre, la possibilité d'infliger des sanctions pénales à tout Etat qui ne respecterait pas ses obligations conventionnelles et met à la charge des Etats des obligations législatives, administratives et financières extrêmement lourdes, trop lourdes pour être acceptées. Aussi la « proposition des quatre » ne pouvait raisonnablement pas reprendre ces idées. Elle leur préfère donc une conception plus traditionnelle de la responsabilité du fait des dommages causés par la violation des obligations conventionnelles (art. XVII du « projet des quatre »), avec cependant une responsabilité de l'Etat Partie ou de son opérateur. Dans cette hypothèse, il revient à l'Etat de prendre les dispositions internes nécessaires au respect de ses obligations internationales.

C'est également la vision qu'adopte le projet sur la biosécurité de *CNI* (art. 1§2 et 3§4) qui sanctionne le non-respect de l'obligation de contrôle des mouvements des OVM ou le trafic illégal par la reprise des OVM par l'Etat défaillant (art. 7§2 repris par l'art. 23§2 du projet de Protocole). Bien que le système de responsabilité dans le projet de *CNI* soit assez ambitieux, il est cependant moins avant-gardiste sur le plan de la responsabilité étatique que le projet de l'*ASOC*. En effet l'art. 16 du projet de *CNI* prévoit, tout comme celui de l'*ASOC*, une responsabilité sans faute pour dommage causé à la diversité biologique et à la santé humaine, du fait des OVM, de ses composants ou des activités qui y sont liées. Mais à l'inverse du projet *ASOC*, il semble faire peser cette responsabilité sur l'opérateur plutôt que sur l'Etat. Cependant à l'image du projet *ASOC*, l'Etat, en tant que garant de son national est tenu d'indemniser les victimes. Néanmoins, malgré les appuis, l'un partiel du groupe africain, et l'autre sans réserve des ONG telles que *Friends of the Earth*, *TWN* et *Ecoropa*⁵²⁶, pas plus là que pour le Protocole de Madrid, les idées de *CNI* ne furent reprises par le projet de Protocole sur la biosécurité.

⁵²⁶ L'article 17 de la proposition africaine reprend l'idée d'une responsabilité stricte à la charge de l'Etat d'origine pour tout dommage causé par les OVM, les activités liés à eux, ou par leurs produits dérivés avec l'obligation de compenser ce dommage. A la différence de *CNI* le projet fait porter la responsabilité à l'Etat d'origine, et prévoit des causes d'exonération de responsabilité. Il reprend par contre l'idée de l'Etat garant. Voir la déclaration d'ouverture de *TWN* lors du BSWG-2, dans IISD, « Rapport de la seconde réunion du groupe de travail sur la biosécurité » *supra* note 476 à la p. 3 ; la déclaration en cours de négociation de *Friends of the Earth* et de *Ecoropa* lors du BSWG-3, dans IISD, « Rapport de la troisième réunion du groupe de travail sur la biosécurité » *supra* note 300. Voir également la déclaration de *TWN* lors de la session de clôture du BSWG-4 qui répond aux arguments des Européens, en soulignant le fait que le problème posé par la responsabilité n'est pas lié aux difficultés techniques des OVM mais lié aux oppositions entre la sécurité, la santé, la conservation de la diversité biologique et les intérêts commerciaux et financiers. CBD, « Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail sur la biosécurité », 1998, Doc. Off. UNEP/CBD/BSWG/4/L.1/Add.2.

b) La responsabilité des individus.

Par contraste il est aisément admis par les Etats que l'obligation corollaire à leurs engagements internationaux est de prendre les mesures nationales permettant leur respect et leur mise en œuvre, ce qui est le cas dans les art. 8(k) et 10(b) de la CBD, l'art. 1 de la Convention d'Ottawa, l'art. 13§1 du Protocole de Madrid et l'art. 2§1 du projet de Protocole sur la Biosécurité. Il arrive parfois que cette obligation très générale s'accompagne de précisions spécifiques relatives à son contenu. Et c'est dans cette dernière démarche que l'on peut voir l'influence des ONG. Par exemple, le texte de *CNI* et le projet de Protocole sur la biosécurité prévoient tous deux une responsabilité particulière pour tout opérateur en cas de défaut d'information lors de la procédure de notification (art. 6§2 du projet de Protocole et art. 5§1(a) de *CNI*), et en cas de trafic illicite d'OVM (art. 23§1 du projet de Protocole et art. 3§3 de *CNI*). Bien entendu, si les dispositions existent dans le Protocole, elles sont cependant toujours moins précises que celles prévues par le projet de *CNI* qui les érige en sanctions criminelles. Mais les oppositions étatiques sur la responsabilité empêchent semble-t-il que l'on aille plus loin qu'une obligation générale qui laisse aux Etats le choix de leurs options législatives.

Sans doute parce que la Convention d'Ottawa se veut un texte «ferme» de droit humanitaire, dont la négociation a davantage relevé du «tout ou rien» autour duquel s'est forgé un consensus pour l'interdiction que de la véritable négociation entre des positions étatiques opposées, et que les demandes d'*ICBL* n'étaient pas en ce domaine extravagantes (art. 8 et 10 *ICBL*), la question de criminaliser les activités interdites par la Convention s'est imposée semble-t-il sans aucune réticence⁵²⁷.

S'il est un domaine où les ONG ont unanimement échoué à influencer la négociation, c'est bien celui de la responsabilité. Et ce ne sont pas les quelques

Les Européens s'opposent à l'inclusion d'un article sur la responsabilité en raison d'une part, de la complexité scientifique de la question des OVM et d'autre part, des difficultés posées par l'harmonisation des règles nationales de responsabilité avec une réglementation internationale. CBD, « Rapport de la troisième réunion du groupe de travail sur la biosécurité », 1997, Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/3/6 aux pp. 13-14. Les avis étaient si partagés sur la question de la responsabilité que le projet de texte dégagé à la fin du BSWG-4 retenait 7 options différentes toutes entre crochets. Voir CBD, « Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail sur la biosécurité » 1998, Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/4/L.1/Add.2 à la p. 54. Les positions étatiques n'évoluerent pas beaucoup lors des réunions suivantes, et au BSWG-6 on en était encore à discuter sur le principe de l'inclusion ou de l'exclusion de l'article.

⁵²⁷ Dans ce domaine également la criminalisation au niveau interne des activités interdites s'inscrit dans la tradition du droit humanitaire.

succès, somme toute mineurs et superficiels qu'elles ont remporté qui suffiront à établir le contraire. Mais un tel résultat, bien que regrettable, ne doit pas surprendre. Nous savons combien la question de la responsabilité étatique est au cœur de la question de la légalité du droit international qui traditionnellement n'obéit pas à un mécanisme de responsabilité organisée et imposée, très proche du droit interne. Même si le droit international semble progresser en cette matière, et particulièrement le droit pénal international, il reste que dans les autres domaines il continue de favoriser des mécanismes juridiques de règlements des différends ponctuels et négociés comme le recours à la Cour International de Justice ou à l'arbitrage. De plus, sur le plan du droit interne, la capacité juridictionnelle d'un Etat sur son national relève des actes *juri imperi*, et peut être difficilement réglementée tant elle est l'incarnation du principe de la souveraineté de l'Etat. Incontestablement du point de vue des ONG leur échec mine gravement la rigueur et l'efficacité de leur texte. Mais au-delà du régime de la responsabilité, il existe d'autres batailles, tout aussi importantes que la responsabilité, relatives à la portée de l'engagement des Etats.

5) L'intensité de l'engagement des Etats : entre fermeté et compromis, une influence partielle.

Nous ne traiterons ici que de deux négociations, celles sur les mines et celle sur l'environnement Antarctique, d'une part parce que nous savons que la question de la portée de l'engagement des Etats a été vivement discutée dans les enceintes de ces négociations et d'autre part parce que le manque d'éléments d'information en notre possession ne nous permet pas d'être plus précis sur cette question.

Les quatre points que nous allons traiter dans cette section, montrent que les Etats ont parfois effectué des arbitrages, acceptant une disposition contraignante, pour en alléger une autre. Il apparaît assez clairement que c'est la négociation sur les mines qui a été la plus réceptive aux demandes de *ICBL*. Nous allons donc aborder la question des réserves, celle du délai d'entrée en vigueur, celle du retrait des Etats, et enfin la durée du traité, point essentiel dans le Protocole de Madrid.

La question des réserves était fondamentale pour *ICBL* qui fit de l'expression : «no reservations, no exceptions, no loopholes » le leitmotiv de sa campagne. Une interdiction claire et efficace d'utiliser, de transférer, de produire des MAP ne pouvait logiquement s'accompagner de la possibilité de faire des réserves qui viendrait limiter l'obligation absolue posée par l'art. 1 et priver la Convention de

sa raison d'être. Les Etats étaient si convaincus de l'opportunité d'une telle disposition interdisant les réserves que lorsque les Etats-Unis proposèrent un amendement pour supprimer cette clause, ils ne furent soutenus par aucun Etat⁵²⁸. La même préoccupation existe dans le Protocole de Madrid. Les propositions de texte des E-U, du Royaume Uni, de la Nouvelle-Zélande, des « quatre Etats » et de l'*ASOC* démontraient un accord unanime⁵²⁹. Le succès des ONG par rapport à cette demande est donc évident. En revanche ces succès ont été mitigés par des compromis réalisés sur les questions du retrait, de l'entrée en vigueur et de la durée.

Ni l'*ASOC* ni *ICBL* n'ont obtenu gain de cause sur la question de l'entrée en vigueur. Alors que l'*ASOC*, dans une conception égalitaire du système du Traité Antarctique, subordonnait l'entrée en vigueur du texte au double accord des Parties Consultatives et des Parties Non Consultatives, le « projet des quatre » rejetait cette condition duale tout en reprenant la proposition de l'ONG de limiter le nombre des ratifications que le « groupe des quatre » fixa à 20⁵³⁰. Finalement le Protocole de Madrid trancha en faveur de la ratification non des seules Parties Consultatives, mais de toutes les Parties, une exigence unanimiste consensuelle qui est bien dans l'esprit du système⁵³¹. La différence de statut entre Parties Consultatives et Parties Non Consultatives que souhaitait gommer l'*ASOC* fut donc ignorée, ce qui confirma le rattachement du Protocole au système Antarctique. *ICBL* ne connut pas davantage de succès que l'*ASOC*. Désireuse de donner effet au traité le plus vite possible, *ICBL* limitait le nombre à vingt et fixait le délai d'entrée en vigueur à trois mois (art. 14). Cette disposition fit l'objet de nombreux débats et ici, comme ailleurs dans la négociation les E-U jouèrent les trouble-fête en proposant de repousser l'entrée en force pour une période de neuf ans. Tandis que la majorité des Etats se prononçait contre cette proposition ils furent supportés par l'Australie, le Japon, l'Equateur et la Pologne. Enfin sur le front de la question du nombre de ratifications nécessaires à l'entrée en vigueur, alors que la Suède proposait d'augmenter leur nombre à 65, la Suisse s'empara de la proposition de *ICBL* pour le limiter à 20. Au bout du compte, la majorité des Etats resta sur les compromis déjà établis par le projet autrichien, soit

⁵²⁸ Voir *ICBL*, « Nations Show Commitment to a True Ban Treaty » (4 septembre 1997) 2 Ban Treaty News, *supra* note 499.

⁵²⁹ Voir le projet de Protocole rédigé par Andersen dans W.M. Bush, *supra* note 200, Booklet AT90D à la p. 43, doc. D.AT06121990B.I

⁵³⁰ Le nombre des Parties Consultatives à l'époque était de 26. Par ailleurs l'art. 66 du projet *ASOC* ne fixait pas un nombre précis de ratifications. Voir l'art.XXXI de la proposition des 4 Etats, *supra* note 472 à la p. 40.

un nombre de ratifications de 40 et un délai d'entrée en force de 6 mois⁵³². En contrepartie *ICBL* obtint à Oslo l'inclusion d'un nouvel art. 18 qui donne la possibilité à chaque Etat de déclarer au moment de son engagement l'application provisoire de l'interdiction posée par l'art. 1§1. Cet article s'inspire partiellement de la proposition d'*ICBL* relative à un moratoire sur l'utilisation des MAP en attendant l'entrée en vigueur du texte. Quand bien même l'art. 14 du projet d'*ICBL* était plus strict que ne l'est l'art. 18 de la Convention d'Ottawa, et alors que le projet autrichien passait sous silence une telle possibilité, nous ne pouvons que remarquer le parallèle. Oui manifestement les idées avancées dans la proposition de *ICBL* ont sur certains points influencé le contenu de la Convention d'Ottawa.

Pour ce qui est de la procédure de retrait, *ICBL* connut un succès mitigé. Autant la Convention et les débats restèrent proches de certaines des demandes de *ICBL* comme, par exemple, la suspension de l'effet de la notification en temps de guerre (art. 16 de *ICBL* et art. 20§3 de la Convention), autant les Etats ne retinrent pas la suggestion d'*ICBL* de se faire juge des raisons du retrait (*ICBL* conditionnait le retrait à la survenance d'un événement extraordinaire menaçant gravement les intérêts nationaux). Toutefois ce n'est pas tant la rigueur des obligations qui explique que le délai de retrait a été ramené d'un an à six mois, mais la nécessité de rechercher un compromis face au support important que reçut la proposition d'amendement des Etats-Unis pour la réduction du délai⁵³³.

Enfin la question de la durée du Protocole de Madrid ou plus exactement de la durée de l'interdiction de mener des activités minières en Antarctique est indéniablement le talon d'Achille du Protocole. L'art. 25 du Protocole autorise, au terme de 50 années, une ou plusieurs Parties Consultatives à demander une conférence de modification ou d'amendement du Protocole. La modification ou l'amendement adopté dans ce cadre devra être approuvé par la majorité de toutes les Parties au Protocole incluant la majorité au trois-quarts des Parties Consultatives. Si la demande de modification ou d'amendement venait à porter sur l'interdiction de mener des activités minières en Antarctique, elle devrait nécessairement reposer la question de la réactivation de la Convention de Wellington. Les règles de majorité

⁵³¹ Voir J-P. Puissochet *supra* note 248 à la p. 772.

⁵³² Voir *ICBL*, « Country Statements on Key Issues » (4 septembre 1997) 2 Ban Treaty News, *supra* note 499. La proposition Suisse fut supportée par l'Argentine, la Belgique, le Danemark, le Guatemala, le Mexique, l'Afrique du Sud, et Saint-Marin.

prévues ci-dessus devraient permettre de contourner l'obstacle que le veto de la France et de l'Australie a posé pour l'adoption de la Convention de Wellington. De plus, si l'amendement ou la modification n'est pas entré en vigueur dans le délai de trois ans, tout Etat Partie au Protocole de Madrid peut s'en retirer. De telles dispositions invitent les partisans actuels de la Convention de Wellington à demander un amendement dans 50 ans⁵³⁴. Du point de vue de l'ASOC, cet article illustre l'échec des négociateurs à imposer une interdiction permanente d'exploiter les ressources minières en Antarctique et de protéger efficacement sur le long terme l'environnement du continent. Il ne fait pas de doute que cette disposition a été la condition de l'acceptation de l'interdiction d'exploiter prévue par l'art. 7 du Protocole par les opposants au Protocole de Madrid. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant que l'ASOC ait échoué à imposer l'idée d'un moratoire sur les activités minières en cours en attendant l'entrée en force du Protocole⁵³⁵. La question de l'engagement des Etats est sans nul doute celle sur laquelle les ONG sont les moins susceptibles d'avoir une véritable influence dans la mesure où ces questions relèvent plus que tout autre de la diplomatie et du compromis entre Etats que de l'ajustement entre la pensée ONG et étatique, ou de la pertinence des suggestions avancées par les ONG. Nous sommes ici dans le royaume de la diplomatie secrète où le jeu des pouvoirs et des influences entre Etats et groupes d'Etats conduit à des ajustements de positions qui prévalent sur toute autre considération rationnelle.

Conclusion du chapitre III.

Nous avons vu dans cette section combien l'influence des divers projets des ONG sur les textes en négociation diffèrent. Aussi la comparaison de l'influence de ces textes par questions juridiques ouvre la voie à d'intéressantes constations. La première d'entre elle montre que sur le plan des obligations générales le succès des ONG dépend étroitement de la concordance des idées des ONG avec la pensée ou les intérêts des Etats. Pour ce qui est de la mise en œuvre, les propositions techniques comme celles relatives aux éléments de l'estimation des risques ou à la surveillance sont en général bien reçues et incorporées dans les textes officiels. Pour ce qui est

⁵³³ La proposition des Etats-Unis sema le trouble parmi les diplomates et de nombreuses positions différentes furent adoptées. Voir *Ibid.*

⁵³⁴ Voir le commentaire du Protocole de Madrid dans W.M. Bush, *supra* note 200 Booklet AT 91C, Doc. AT04101991A.I aux pp. 68-76.

⁵³⁵ Voir Watts A. *supra* note 285 à la p. 286.

des autres questions, celles des institutions et de l'engagement des Etats, l'influence des ONG est plus que relative, pour ne pas dire totalement nulle dans le cas de la responsabilité.

Ces écarts d'influence trouvent des explications dans plusieurs causes qui ont trait au moment de la rédaction du projet ONG, à la nouveauté des principes proposés par le texte, au fait que le texte sera ou ne sera pas solidement accompagné ou précédé d'une campagne de mobilisation et d'information cohérente et unifiée, à l'existence d'une opposition présente et massive d'une partie des ONG, et à l'intensité de la convergence des intérêts étatiques qui déterminera la rigueur ou la faiblesse des obligations.

Si le projet d'*ICBL* apparaît comme un succès en matière d'influence c'est justement parce qu'il réunissait toutes ces conditions : rédigé après le début des négociations, il a su introduire des suggestions nouvelles qui n'étaient pas trop éloignées des instruments internationaux et des réalités étatiques, autour d'un but commun solidement généré et orchestré par une intense et efficace campagne internationale qui a réussi à fusionner intérêts étatiques et préoccupations non gouvernementales, en n'affrontant que des adversaires étatiques. L'unité de but, d'arguments, de langage, d'intérêts et d'action ont renforcé la légitimité et la crédibilité de leur proposition.

A l'inverse, l'échec de *CNI* et des ONG dans le Protocole sur la biosécurité est un contre exemple parfait. Rédigé avant la première réunion du BSWG à Aarhus par une seule ONG qui en abandonna la promotion en cours de route, il s'inscrivait dans une logique de protectionnisme environnemental qui aboutissait non seulement à s'ingérer dans les affaires intérieures en octroyant à des tiers individus ou à des Nations des compétences décisionnelles manifestement en dehors du droit international public, mais également à violer les règles de la liberté du commerce international. Agissant en ordre séparé, dans le cadre de campagnes individuelles les ONG ont été confrontées à l'incertitude scientifique des effets d'une technologie nouvelle, ce qui d'une part, les obligea à développer leurs arguments en cours de négociation, et ce qui d'autre, part permis aux ONG industrielles de réfuter l'ensemble de ces arguments en se présentant comme les seuls véritables experts scientifiques en la matière. Profitant du trouble des ONG de défense qui tentèrent d'allier rationalité scientifique et considérations morales et éthiques, et de l'ignorance de la majorité des Etats sur ces questions, les ONG d'affaires ont trouvé

auprès de leurs Etats d'origine des alliés importants dans la défense de leurs intérêts économiques. Cette dynamique de négociation que l'on retrouve dans la négociation sur la diversité biologique s'échoue sur l'écueil redondant de la dialectique Nord-Sud.

Conclusion générale

Malgré les différences structurelles entre les négociations, la diversité des ONG, et la multiplicité des intérêts étatiques et non gouvernementaux en jeu, il ressort de l'analyse de l'influence des ONG sur la négociation des conventions internationales scientifiques et techniques un certain nombre de tendances.

La première d'entre elles concerne le type d'ONG qui fréquente les conférences internationales. On observe, outre une augmentation généralisée du nombre d'ONG dans les forums de négociation internationale, une augmentation de la présence du secteur industriel et des affaires depuis la fin du Sommet de Rio. Toutefois cette augmentation ne concerne pas l'ensemble des négociations internationales, et les représentants des industries, comme ceux des ONG de défense ou généralistes, choisissent soigneusement leurs forums en fonction des sujets discutés, des intérêts qu'ils y ont à défendre, et de leurs propres objectifs. Cette participation plus large doit beaucoup à la disparition des critères traditionnels de sélection des ONG tels qu'ils ont été aménagés par les règles de l'ECOSOC ou celles posées par les agences des NU. Se substituent désormais aux critères traditionnels de la définition des ONG que sont la forme associative, l'absence de lucre, et la mission d'intérêt général international, la compétence technique et scientifique, l'expertise et la qualité de leur apport⁵³⁶. Même l'appellation d'Organisation Non Gouvernementale tend à s'effacer devant les appellations ambiguës et floues d'Organisations Internationales ou d'entités ou encore d'organes, ce qui permet à des entreprises privées à caractère lucratif d'assister en personne aux conférences (Antarctique, CBD et BSWG). Ce mouvement est tout à fait condamnable car ce laxisme juridique conduit à méconnaître et à fragiliser la définition juridique de cette catégorie d'acteurs, une sécurité qui est pourtant indispensable à leur existence et à

⁵³⁶ C'est le cas des conférences onusiennes qui ont suivi le Sommet de Rio. Mais ce mouvement avait déjà été amorcé antérieurement à la tenue de la CNUED qui avait tendance à accepter en parallèle des ONG de l'ECOSOC d'autres ONG. Les suites de la CNUED ont fait voler en éclats le statut de l'ECOSOC comme condition nécessaire à la participation des ONG dans les Conférences des NU.

leur ancrage futurs dans le droit international. Ce mouvement ne nous paraît pas encore irréversible, et il revient donc aux ONG de se montrer particulièrement vigilantes pour tenter de freiner ce mouvement entamé par les organisations internationales faute de se voir à jamais barrer la route de la reconnaissance d'une certaine personnalité juridique.

Une seconde tendance est celle qui découle d'une croyance en la nécessaire participation des ONG. Elle se traduit d'abord par une généralisation récente de l'accès des ONG à l'ensemble des forums internationaux, y compris les forums les plus fermés (ATS, OMC, Banque Mondiale). Elle est non seulement le fait des organisations internationales elles-mêmes, mais également le fait des Etats qui sont de plus en plus nombreux à les intégrer dans leurs délégations, et des programmes conjoints de recherche scientifique. Alors que les ONG sont de moins en moins considérées comme des « observateurs » et de plus en plus comme des « partenaires » (Convention d'Ottawa) ou des « contributeurs » (Antarctique, CBD, BSWG), elles sont en revanche perçues comme une menace par les ONG déjà en place, ce qui est loin de faciliter leur accès (*SCAR* dans l'ATS). Cette croyance d'autre part se traduit par une formalisation des règles de procédure au sein des organisations internationales qui prend un caractère juridique et obligatoire. Cette formalisation vient à asseoir quasi définitivement la participation des ONG, ce que la pratique ne semble pas démentir. Aussi serait-on tenter de discerner ici l'ébauche d'un principe coutumier en formation quant au principe de la participation des ONG. Il nous faut toutefois être très prudent car la démonstration de l'existence d'une *opinio juris* et de son contenu n'est pas chose aisée, et la démonstration de la pratique est parfois tout aussi difficile. Quand bien même le principe de la participation des ONG est largement accepté dans les enceintes de négociation onusiennes ou autres (Convention d'Ottawa), aujourd'hui son fondement réside moins nous semble-t-il dans le sentiment d'être véritablement lié par un principe obligatoire que dans la recherche d'une participation utilitaire⁵³⁷. Quant à la pratique, elle semble se généraliser, et s'élargir, et nous n'avons pas à notre connaissance d'exemples de

⁵³⁷ Les deux fondements ne sont absolument pas antagonistes, et l'existence du sentiment obligatoire peut tout à fait coexister avec la reconnaissance de la nécessité pratique de la contribution des ONG. Toutefois le problème se pose lorsque l'utilité domine le sentiment obligatoire.

négociation qui ait rejeté le principe même de la participation. En revanche ce qui se pratique c'est la limitation et l'encadrement de cette participation.

L'examen des règles de participation montre une coexistence entre un formalisme juridique plus ou moins rigoureux et des pratiques informelles, non codifiées qui permettent aux Etats de contenir et de restreindre l'activité des ONG en fonction des besoins de la diplomatie internationale, en limitant l'accès aux salles ou les temps de parole. Il semblerait que ces pratiques soient largement acceptées à la fois par les Etats et par la communauté ONG comme le corollaire nécessaire à la présence et à l'activité des ONG dans les conférences internationales⁵³⁸. Tout autant que les Etats, elles trouvent leur compte dans cette situation informelle qui leur permet de nouer des contacts personnels avec les négociateurs du texte et de se crédibiliser auprès d'eux en tant qu'experts et partenaires de confiance. Pour ce qui est des règles de procédure formelles, leur souplesse n'est pas toujours un gage d'efficacité. Nous avons vu d'un côté comment des règles de procédure trop souples pouvaient conduire à restreindre leur application du fait d'une pratique abusive de la part des ONG (BSWG-3), et d'un autre côté que rigueur ne signifie pas pour autant limitation (réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique).

Il revient donc aux ONG de cultiver le début de croyance qui existe dans la communauté internationale pour asseoir définitivement le principe de la participation des ONG dans les conférences internationales en tant qu'obligation. Pour ce faire elles doivent non seulement continuer à être présentes, à lutter pour préserver leurs acquis et les étendre, mais aussi faire preuve de sérieux et d'efficacité. Elles doivent continuer à démontrer leur connaissance et leur expertise en tenant des discours cohérents et fondés, en fournissant une information fiable, et en abandonnant définitivement l'idée que le forum de négociation sert de tribune pour exprimer des revendications indépendantes de son contexte⁵³⁹. Pour être reconnues comme partenaires, elles doivent elles-mêmes se considérer comme partenaires et agir en tant que telles. Elles doivent venir dans ces forums avec des projets, des idées et des arguments rationnels. Dans cette démarche, la compétence scientifique et technique,

⁵³⁸ On départ du processus d'Ottawa il avait été envisagé par le gouvernement Canadien et par les ONG, que les ONG participent comme acteurs à part entière et soient présentes aux tables de négociation au même titre que les Etats. Mais un certain nombre d'Etats refusèrent, et il fut convenu d'un commun accord que certaines salle de négociation leur seraient fermées.

⁵³⁹ Trop souvent les tribunes des Conférences internationales sont utilisées par les ONG comme des lieux de revendication ou de contestation. On se rappellera l'intervention de *TWN* devant le BSWG-3 pour protester contre l'exécution d'un opposant nigérian.

et la capacité de la traduire en termes et en concepts juridiques est une des clés de leur action.

Sur le plan de l'action des ONG, on constate non pas une mais plusieurs tendances. Nous avons vu que les ONG ne travaillent pas dans le vide, et qu'elles appuient leur action sur des fondations éthiques et juridiques préexistantes, tout en s'inscrivant dans un mouvement de pensée. C'est dans ces fondations qu'elles vont puiser leurs arguments juridiques, qu'elles vont les revisiter et les renouveler⁵⁴⁰. Elles se servent des faits pour démontrer l'inefficacité des réglementations ou des systèmes existants. Enfin, elles fabriquent l'événement soit en profitant d'une situation accidentelle, soit en déplaçant une question d'un terrain scientifique et technique pour le replacer sur un terrain plus émotionnel, compréhensible par tous et propre à susciter des réactions d'inquiétude, d'indignation, de rejet. Il est évident que pour pousser à l'agenda les sujets de leur choix, elles jouent sur les fantasmes, la méconnaissance et le potentiel affectif ou moral de l'opinion publique. Cette stratégie est doublement facilitée par la discrétion qui entoure le sujet (la défense nationale) ou l'organisation internationale (ATS), et par l'uniformité de l'information. L'absence d'informations contradictoires sur un sujet permet aux ONG d'éduquer l'opinion publique dans le sens de leur action : les accidents du Bahia Paraiso et de l'Exxon Valdez l'ont très bien démontré. Mais cela ne suffit pas toujours, car comment expliquer l'échec des ONG dans la négociation sur la biosécurité en dépit du fort potentiel «fantasmatique» des OVM, de la technicité du sujet, de la menace qu'ils font peser sur le futur de l'humanité, sans compter le débat éthique qui entoure toute manipulation génétique ? La seule présence de très forts intérêts commerciaux et l'assistance massive de coalitions d'industriels dans cette négociation suffisent-elles à expliquer cet échec ? Non sûrement pas. Sans doute le silence des organisations internationales, voire leur réticence, et les oppositions entre Etats y sont pour quelque chose. Nous devons nous rappeler que tant que la question des mines antipersonnel est restée dans le cadre de la négociation universelle de la Conférence sur le désarmement, les ONG ont peu progressé⁵⁴¹. ICBL ne doit son succès qu'à son association avec un petit nombre d'Etats pour faire sortir la

⁵⁴⁰ Ainsi l'IUCN a réinterprété la notion de souveraineté exclusive sur les ressources naturelles pour lui faire produire un effet obligatoire qui jusqu'alors n'existait pas : l'interdiction de libre accès aux ressources génétiques.

⁵⁴¹ Il en a été de même pour l'Antarctique à l'AG des NU.

négociation de son contexte, et créer de toute pièce une nouvelle négociation. Mais cette démarche n'aurait par ailleurs sans doute pas été possible si les organisations internationales et régionales ne les avaient pas au départ appuyées, et partant crédibilisé et légitimé leur cause. Or que se passe-t-il dans le cadre de la biosécurité ? Il se produit exactement le contraire pour les ONG de défense : non seulement le débat reste dans un cadre universel et traditionnel qui butte sur les conflits d'intérêts et la dialectique Nord-Sud, mais aussi aucune organisation internationale ou régionale n'appuie leurs revendications. Elles iraient même plutôt dans le sens des ONG d'affaires. Par ailleurs on peut aussi rechercher des explications dans les raisons profondes de la négociation. S'agit-il de répondre à un besoin impérieux dont on est convaincu de la légitimité ou s'agit-il plutôt de célébrer un événement, de faire suite à un engagement négocié ou de se protéger ? La négociation de la Convention sur la diversité biologique est l'exemple même de la célébration d'un événement, les 20 ans de la Déclaration de Stockholm. Plus qu'une véritable réglementation, le texte de la CBD est avant tout d'un acte symbolique, ce qui en explique sans doute la souplesse. Il en a été de même pour la réglementation cadre qu'est le Protocole de Madrid, un symbole de protection environnementale, un texte cadre destiné à protéger le système Antarctique. Quant à la biosécurité, sa mise à l'agenda était le résultat d'un compromis obtenu dans l'urgence à la fin des négociations du sommet de la Terre. D'ailleurs, mis à part le G77, les autres Etats et le secrétariat intérimaire de la CBD n'ont montré qu'un faible enthousiasme pour sa programmation. A l'opposé, les organisations internationales et quelques représentants des Etats ont saisi la justesse morale, la rationalité économique et l'intérêt diplomatique international de la demande d'*ICBL* pour l'interdiction des mines. Cependant si certains d'entre eux se sont ralliés à cette négociation par conviction, d'autres l'ont sans doute fait par effet d'entraînement. Enfin il est indéniable que la réunion des ONG en une coalition a servi leur cause ne serait-ce qu'en termes de financement, de rapidité de communication, de cohérence d'action à grande échelle, d'uniformité des arguments, et de facilité pour les Etats quant à l'identification de leurs interlocuteurs. Le succès des ONG dépend donc à la fois d'événements internes, de leur habilité à utiliser les faits et les circonstances et à s'organiser, et d'événements extérieurs qui échappent à leur emprise, dépendent des circonstances nationales, et obéissent aux intérêts individuels des Etats et aux règles de la politique étrangère.

Comme pour la mise à l'agenda, les échecs ou les succès des ONG quant à leur influence normative s'expliquent par des raisons extérieures à la norme relevant des relations internationales (confrontations d'intérêts et jeux des alliances) et des raisons internes propres à la norme elle-même c'est-à-dire à son adéquation avec le droit international. Indépendamment des raisons relatives aux intérêts étatiques, on observe que plus une proposition normative s'inscrit dans l'esprit du système ou du droit international (les modèles d'institutions classiques dans la CBD ou dans l'ATS ou encore les règles de signature et d'amendement dans la CBD et dans biosécurité) plus elle a de chance d'être reprise. C'est ce que nous pourrions appeler une influence normative passive, en osmose avec le système existant. En revanche plus la norme s'éloigne de l'esprit du système ou du droit international plus elle sera difficile à accepter (indépendance et pouvoirs des institutions ou principe de non-exportation des OVM dans le projet de *CNI*, automatisation de la procédure de vérification dans le projet d'*ICBL*, affectation obligatoire des gains de l'exploitation de la biodiversité à la conservation dans le projet de l'*IUCN*, ouverture du système Antarctique à toutes les Parties selon le projet *ASOC*, et du continent aux scientifiques du monde entier selon l'*Equipe Cousteau*). On pourrait alors qualifier cette forme d'influence normative, d'influence active, par opposition au système existant. Bien entendu l'influence active ne se fait pas sans heurts. Elle donne lieu à de longues et difficiles batailles. Et même lorsque finalement elle réussit à imposer un concept ou une notion, elle échoue à le faire intégralement. Même dans le meilleur des cas, parce que la création d'une réglementation internationale reste avant tout un processus diplomatique dominé par les Etats, elle aboutit nécessairement à des compromis qui inévitablement, au mieux, restreignent la norme par le jeu des exceptions, et au pire, la vident de son sens⁵⁴². Bien entendu dans ce processus il y a les intérêts des Etats. Là aussi il apparaît que plus les normes ou les concepts proposés seront proches des intérêts, des réalités et des volontés étatiques, plus le consensus requis pour l'acceptation de la norme sera facilement réalisé. C'est sans doute là que réside l'explication du succès d'*ICBL*. Son projet de texte était peu éloigné des concessions que les Etats étaient prêts à faire (définition, déminage), et ses propositions s'écartaient peu des normes et des techniques du droit international

⁵⁴² On pense ici à la proclamation par le Protocole de Madrid de l'Antarctique comme Terre de science et de paix, et au gel de l'exploitation minière. On pense également à la vision du principe de précaution qu'ont les Etats qui s'inscrit dans une démarche d'action plutôt que de prévention véritable.

(assistance aux victimes et procédure de rapports). En revanche dès lors qu'elle agit pour l'annulation des exceptions relatives aux mines mixtes ou à la conservation des stocks, ou pour la mise en place d'une véritable mesure de vérification, elle se heurte à l'intérêt des Etats ou à l'immobilisme du droit international ⁵⁴³.

Aussi l'influence des ONG est à la fois une question d'ouverture de fenêtre politique, un événement circonstanciel et délimité dans le temps, et une question de stratégie qui requiert analyse juridique et planification. Doit-on pour autant en conclure que l'influence des ONG face à l'ensemble de ces paramètres est négligeable et inutile ? Si elle est conditionnelle, elle n'est certainement ni négligeable, ni inutile. Il serait contraire à cette analyse de prétendre que leur influence a été négligeable tant les exemples d'influence normative ont été démontrés. Inutile ? Nous ne pouvons pas davantage le soutenir, car certains des concepts avancés par les ONG ont, quand bien même ils ont été détournés de leur but premier, été reçus, étendus, intégrés dans un texte obligatoire à portée internationale. Oui le concept de parc mondial a été détourné, oui le principe de précaution est affaibli, oui l'interdiction des MAP ne s'étend pas à toutes les mines, oui la procédure de vérification est lente et complexe, mais ces concepts existent dans un texte obligatoire et sont donc susceptibles de constituer un précédent et d'être interprétés devant une cour de justice ou un arbitre. Chaque victoire, même partielle ou incomplète des ONG est un pas de plus vers la démocratisation de la société internationale et vers l'évolution du droit international.

⁵⁴³ Les ONG se sont aussi heurtées aux intérêts étatiques sur les questions de l'utilisation et de l'interprétation du principe de précaution. L'immobilisme du droit international se ressent sur la question de la responsabilité des Etats pour les dommages environnementaux dans la biosécurité, la CBD et le Protocole de Madrid.

Annexes

- Annexe :1** **Liste des abréviations utilisées dans le texte**
- Annexe 2 :** **Présentation des ONG**
- Annexe 3 :** **Tableau des participations des ONG dans les différents forums**
- Annexe 4 :** **Raisons qui tendent à expliquer les différences de participation entre des ONG en fonction des caractéristiques des forums dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique**
- Annexe 5 :** **Schéma du processus préparatoire à la Convention sur la diversité biologique**
- Annexe 6 :** **Schéma de la structure de la Convention sur la diversité biologique**
- Annexe 7 :** **Schéma de l'organisation de la Conférence sur la biosécurité dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique**
- Annexe 8 :** **Schéma du système du Traité sur l'Antarctique**
- Annexe 9 :** **Schéma du processus d'Ottawa**
- Annexe 10 :** **Exemple de publicité parue dans les hebdomadaires et mensuels français**

Annexe 1 : Liste des abréviations utilisées dans le texte.

Lorsque les abréviations proviennent de l'anglais, la traduction est suivie du mot et de la ponctuation : « de : ».

AG	Assemblée générale (des Nations Unies)
ATS	Système du Traité sur l'Antarctique <i>de : Antarctic Treaty System</i>
BSWG	Groupe de travail spécial à composition non limitée sur la prévention des risques biotechnologiques <i>de : Biosafety Working Group</i>
CAMLR	Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique <i>de : Convention on Antarctic Marine Living Resources</i>
CAMRA	Convention sur l'exploitation des ressources minérales de l'Antarctique <i>de : Convention on Antarctic Mineral Resources Activities</i>
CBD	Convention sur la diversité biologique <i>de : Convention on BioDiversity</i>
COP	Conférence des Parties <i>de : Conference of the Parties</i>
E-U	Etats-Unis d'Amérique
F.A.O	Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture <i>de : Food and Agriculture Organization</i>
IC	Comité intergouvernemental <i>de : Intergovernmental Committee</i>
INC	Comité intergouvernemental de négociation <i>de : Intergovernmental Negotiation Committee</i>
ISPA	Associations Scientifiques et Professionnelles Internationales <i>de : International Scientific and Professional Associations</i>
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OVM	Organisme Vivant génétiquement Modifié
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement <i>de : United Nations Environmental Program</i>
PVD	Pays en Voie de Développement

SBSTTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique, technique et technologique <i>de : Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice</i>
MAP	Mine antipersonnel.

Annexe 2 : Présentation des ONG

Avertissement : les informations trouvées sur les sites Internet ou dans l'annuaire de l'Union des Associations Internationales, *Yearbook of International Organizations 1998/99*, Vol 1, UAI, K.G. Saur München, 1998, ne permettent pas toujours de répondre à tous les critères proposés.

La présentation des ONG se lit de la façon suivante :

Anagramme titre de l'association (année de création) (siège)

- **Composition :** nombre de membres et type de membres
- **But de l'association**
- **Financement :** provenance et budget annuel. NC signifie non communiqué.
- **Statut Consultatif ou d'observateur auprès d'une organisation internationale.** 0 signifie sans statut connu par nous.
- **Conférence :** les conférences auxquelles elle a participé parmi les quatre conférences que nous avons sélectionnées.

- | | |
|-----------------|---|
| ASOC | <p>Antarctic Southern Ocean Coalition (1978) Washington, E-U.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coalition de 240 organisations originaires d'environ 50 pays - protéger la diversité biologique et la région sauvage de l'Antarctique, ses océans et sa vie marine. - Donation publique : NC - ATS, CCAMLR, CCA Seals, et observatrice à la Commission Baleinière Internationale. - Protocole de Madrid |
| ASSINSEL | <p>International Association of Plant Breeders for the Protection of Plant Varieties (1938). Nyon. Suisse.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 42 organisations réparties dans 29 pays du nord ou du sud qui représente 1000 sociétés. - Représenter à un niveau international et promouvoir à travers les associations nationales les intérêts des producteurs de plantes hybrides et autres qui partagent un intérêt commun dans la création de nouvelles plantes «germplasm », établir et protéger les droits de propriété intellectuelle, et accroître la reconnaissance de l'importance de la contribution des plantes hybrides à l'agriculture et à l'horticulture mondiale. - Cotisation des membres - Observateur à l'International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV). - Protocole sur la Biosécurité |
| BCSD | <p>Business Council for Sustainable Development (1991) Genève, Suisse. Voir WBCSD. Aujourd'hui inactive.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Des industries - représenter les intérêts du secteur industriel - 0 - CBD |
| BIO | <p>Biotechnology Industry Organization. E-U.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entreprises spécialisées dans la biotechnologie, les académies et les centres nationaux sur la biotechnologie engagés dans le développement des produits et |

des services dans les domaines de la biomédecine, du diagnostic, de l'agriculture, de l'énergie, de l'environnement, et des applications industrielles.

- Représenter les industries de la biotechnologie aux Etats-Unis et dans le monde, servir de point focal pour réunir les ressources et les expertises, satisfaire les besoins des membres, et aider à l'avancée de la technologie dans le but d'en partager les bénéfices avec les peuples du monde.
- 0
- CBD, Protocole sur la Biosécurité

CICR

Comité International de la Croix-Rouge (1863) Genève, Suisse.

- Fédère les comités nationaux
- Protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels.
- Contributions volontaires des individus, cotisations des Parties contractantes aux Conventions de Genève, Commission Européenne, Croix-Rouge et Croissant Rouge nationaux.
- Statut Consultatif à l'ECOSOC ; OMI ; Bureau des pays non alignés.
- Convention d'Ottawa

CNI

Community Nutrition Institute (1969) Washington, E-U.

- regroupe des spécialistes de la nutrition, de la qualité alimentaire, et de l'environnement
- Agit dans les domaines de la protection des consommateurs, des programmes de développement et de gestion alimentaire, des politiques de santé et de nutrition, et fournit information et éducation aux consommateurs et aux familles.
- 0
- Protocole sur la biosécurité.

Cousteau Society ou Equipe Cousteau (1974) New York, puis (1981) Paris, France.

- composée d'équipages, d'océanographes, de biologistes et scientifiques marins, photographes, cameraman, ingénieurs et techniciens (sonars ou autres).
- Exploration des systèmes aquatiques et fluviaux, publication et production télévisuelle, éducation du public, protection de l'environnement, recherches scientifiques, développement de nouvelles techniques : scaphandre autonome, nouvelles méthodes d'analyse des programmes de développement, technique de mesure de la productivité primaire de la mer, amélioration des engins d'exploration aérienne et sous-marine, développement d'un nouveau système de propulsion éolienne, et innovations dans la photographie et la filmographie sous-marine. Mise en place de l'écotechnie : un réseau universitaire de mobilisation des unités d'enseignement et de recherche multidisciplinaire : économie, écologie, technologies, sciences naturelles et sociales.
- Cotisation des membres, NC.
- 0
- Protocole de Madrid.

ECOROPA

Ecologica EUROPA (1976) Paris, France ou European Group for Ecological Action (1980) Vienne, Autriche.

- scientifiques et écologistes
- tisser des liens informels entre associations au niveau international et d'effectuer un rapprochement avec des chercheurs, journalistes...pour un échange d'informations et de réflexions aboutissant à des initiatives communes.
- Finance : NC
- 0
- Protocole sur la Biosécurité

- EDF** **Environmental Defense Fund. (1967) New-York, E-U.**
- Scientifiques et juristes spécialistes dans l'environnement
 - Protéger les droits à un environnement sain (air, eau, alimentation nutritive et saine, les écosystèmes) de tous les peuples, ainsi que ceux des générations futures. Guidé par une évaluation scientifique des problèmes environnementaux, et les solutions sont proposées sur la base de la science, quand bien même elle mène dans des directions inusitées.
 - Finance : NC
 - ECOSOC
 - CBD, Protocole sur la biosécurité
- FOE** **Friends of the Earth International (1971) Amsterdam, Pays Bas**
- Fédération de 57 ONG environnementales nationales
 - Protéger la planète des atteintes environnementales, préserver la diversité biologique, culturelle et ethnique, et renforcer l'influence de la société civile dans les décisions affectant la qualité de leur environnement. FOEI organise des campagnes internationales.
 - Budget pour 1996 : 309.000 \$ US pour le secrétariat uniquement. Provient de cotisations et de donations.
 - ECOSOC, Unesco, OMI
 - CBD, Protocole sur la biosécurité
- FIS** **International Seed Trade Federation (1924)**
- regroupe les associations céréalières nationales et les compagnies céréalières.
 - Défend les intérêts de cette activité commerciale dans le but de faciliter le libre commerce des céréales par des législations justes et raisonnables, de servir les fermiers et les agriculteurs, de préserver les droits de propriété intellectuelle, et d'encourager l'usage de la technologie pour une meilleure production agricole.
 - Finance : NC
 - 0
 - CBD, Protocole sur la biosécurité.
- GRAIN** **Genetic Ressources Action International, (1990) Barcelone, Espagne.**
- Individus, scientifiques, membres des ONG et ONG de développement agissant à titre personnel
 - encourager le mouvement mondial pour la sécurité alimentaire et contre l'érosion génétique.
 - Cotisations et dons des ONG, des gouvernements et des organisations intergouvernementales
 - 0
 - Protocole sur la biosécurité
- Greenpeace International (1971) Amsterdam, Pays Bas.**
- GI est un réseau de 43 bureaux nationaux dans 33 pays qui emploie environ plus de 1330 personnes dans 30 pays, dont des spécialistes des questions environnementales, des spécialistes en communication, des spécialistes en politique et en économie. Elle possède aussi 2 laboratoires scientifiques en Ukraine et en Angleterre.
 - Protection de l'environnement, protection de la diversité biologique dans toutes ses formes, prévenir la pollution et l'utilisation abusive des mers, des océans, de l'air et de l'eau douce, stopper le nucléaire, promouvoir la paix, le désarmement et la non-violence.
 - Donations et contributions volontaires. Bénéfices tirés de la vente de produits. Budget annuel : 30 millions \$ US.
 - ECOSOC, OMI
 - CBD, Protocole sur la biosécurité et Protocole de Madrid.

GIBiP**Green Industry Biotechnology Platform.**

- représente les intérêts de 20 compagnies d'Europe de l'ouest impliquées dans la biotechnologie des plantes.
- S'intéresse aux questions qui pourraient gêner l'introduction commerciale des graines, des plantes et des céréales génétiquement modifiées. Des groupes d'experts composés de sociétés spécialistes dans leur domaine préparent des documents de travail pour attirer l'attention des législateurs, des organisations et des décideurs.
- 0
- Protocole sur la biosécurité

Handicap International (1982) Lyon, France et Bruxelles.

- techniciens, kinésithérapeutes, psychométriciens, psychologues, médecins, spécialistes du déminage, administrateurs et logisticiens.
- Entend promouvoir l'autonomie et la réinsertion des personnes handicapées dans la communauté, par la recherche de solutions médicales et techniques adaptées aux conditions sociales et aux ressources locales.
- Financement du secteur privé, et du Bureau Humanitaire de la Communauté Européenne.
- 0
- Convention d'Ottawa

HRW**Human Rights Watch (1987), ancien Helsinki Watch, New-York, E-U., Londres, UK et Bruxelles, Belgique.**

- S'appuie sur plus de 100 experts régionaux, juristes et linguistes.
- Protection des droits de l'Homme, lutte pour la traduction en justice des auteurs de violation des droits de l'homme, pour prévenir la discrimination, pour le respect de la liberté politique et la protection des personnes en tant de guerre. Mène des enquêtes sur le terrain qui sont rendues publiques.
- Financement en provenance des individus, des fondations. Pas de financement direct ou indirect gouvernemental. Budget annuel : 10 millions \$ US.
- Convention d'Ottawa

IAATO**International Association of Antarctica Tour Operators (1991) New-York, E-U.**

- se compose de 21 sociétés originaires des E-U, d'Allemagne, d'Australie, du Canada, de Nouvelle Zélande, du Japon, de Grande Bretagne, du Chili, et des Pays Bas.
- Exercer une activité privée de voyage touristique en Antarctique qui soit respectueuse de l'environnement, représenter les membres auprès des parties du Traité sur l'Antarctique, promouvoir et suivre les lignes directrices de l'ATS relatives aux activités touristiques en Antarctique, et aux activités des ONG, opérer dans les zones géographiques du traité en respectant les conventions internationales, supporter la science et lui offrir un soutien logistique, contribuer à la prise de conscience dans le public de la nécessité de préserver le continent et les mers australes, renforcer la coopération entre les scientifiques et les agences de tourisme, développer au sein de l'activité touristique les règles de sélection et de label.
- 0
- Protocole de Madrid

ICBL**International Campaign for Banning Landmine (1992) Washington, E-U.**

- coalition de 1.100 groupes des droits de l'homme, de déminage, humanitaires, de vétérans, de médecine, de développement, du contrôle des armes, religieux, environnementaux, et de femmes, internationaux, régionaux ou locaux originaires de 60 pays

- interdire les mines antipersonnel, encourager les Etats à signer et ratifier la convention d'Ottawa, accroître les ressources pour le déminage, accroître les ressources pour la réhabilitation des victimes des mines.
- Finance : NC
- Relations avec l'UNDP, l'UNHCR, l'UNICEF
- Convention d'Ottawa.

ICSU

International Council of Scientific Unions (1931) Paris, France.

Ancien International Research Council (1919)

- 120 membres : 25 unions scientifiques internationales et 95 associations ou commissions nationales. S'ajoutent 24 associés scientifiques internationaux (ONG scientifiques internationales ou des associations professionnelles qui sont orientées sur un domaine scientifique particulier qui ont plus de 6 ans d'existence) et 4 Associés scientifiques régionaux (la définition est la même que précédemment mais au niveau régional)
- rassembler les scientifiques de tous les domaines scientifiques afin de briser les barrières de la spécialisation en encourageant et coordonnant des programmes multidisciplinaires internationaux et en créant des organes pluridisciplinaires chargés de mener des activités et des programmes de recherche.
- Finance : NC
- ECOSOC, UTI, WMO, OMM (Organisation Météorologique Mondiale)
- CBD, Biosécurité, Protocole de Madrid

IIASA

International Institute for Applied Systems Analysis (1972)

Laxenburg, Autriche.

- Composé d'environ 140 chercheurs qui conduisent des études dans des domaines tels que les sciences de l'environnement, l'économie, la technologie et les questions sociales.
- Institut de recherche multidisciplinaire qui a pour but de générer des outils de recherche et d'analyse utiles aux décideurs et aux politiciens, et aux scientifiques. Neutralité et impartialité.
- Cotisations et sources externes. Budget annuel : 10 millions \$ US.
- ECOSOC, FAO, AIEA
- CBD

IIED

International Institute for Environment and Development (1970)

Londres, UK.

- chercheurs
- promouvoir le développement durable à travers une recherche pluridisciplinaire en collaboration avec des gouvernements, des académies, des universités et des ONG. Le but principal est d'améliorer les ressources des communautés locales du sud afin d'améliorer leurs conditions de vie sans menacer leurs ressources.
- Financement : NC
- 0
- CBD, Protocole sur la biosécurité.

IPIECA

International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (1974) Londres, UK.

- 40 membres : 13 associations et 27 sociétés pétrolières de 14 pays.
- son but est de représenter les vues de ses membres dans les forums internationaux, de développer et promouvoir des solutions scientifiques, rentables, pratiques, économiquement et socialement acceptables dans les questions environnementales qui touchent à l'industrie pétrolière.
- Cotisation des membres
- ECOSOC, OMI
- CBD

IUBS**International Union for Biological Sciences (1922) Paris, France**

- 120 membres : 40 sont des Académies des sciences, des associations nationales de recherche, les 80 autres sont des associations, des sociétés ou des commissions scientifiques internationales
- promouvoir les sciences sociales, encourager et faciliter la recherche et d'autres activités internationales, assurer la discussion et la dissémination des résultats de ces recherches.
- Cotisation des membres, de l'Unesco et d'autres organisations internationales supportant les programmes scientifiques.
- ECOSOC, Unesco, FAO, UNEP et OMS
- CBD

IUCN**International Union for the Conservation of Nature ou World Conservation Union (1948) Gland, Suisse.**

- 900 membres gouvernementaux et non gouvernementaux provenant de 138 pays, dont 73 Etats, 109 agences gouvernementales, 58 organisations internationales et 636 ONG. Est un réseau mondial de plus de 12.000 spécialistes scientifiques et de terrain travaillant bénévolement. A des bureaux dans 46 pays et emploie 800 personnes.
- Renforcer la coopération entre tous ceux qui sont concernés par la protection de la nature et promouvoir les actions nationales et internationales pour préserver la faune et la flore sauvages et l'environnement naturel.
- Cotisations, contributions gouvernementales et de WWF. Subvention de l'Unesco. Budget annuel pour 1996 : 63 millions francs suisses. Budget annuel pour 1998 : 50 millions de \$ US.
- Conseil de l'Europe, FAO, OEA, UNCTAD, ECOSOC, Unesco, PNUE, OMS, OMM.
- CBD, Protocole sur la biosécurité et Protocole de Madrid.

M.E.D.I.C.O. Medical Eye & Dental International Care Organization (1990) Allemagne et Georgetown, Texas, E-U.

- Volontaires du corps médical (médecins, dentistes, optométristes et ophtalmologistes, chirurgien, infirmières) et autres professions : éducateurs, physiciens, logisticiens.
- Fournir des services généraux aux populations du sud : médecine générale, soins dentaires, soins ophtalmiques, chirurgie et éducation. Permet également de créer des liens d'amitié entre les peuples.
- Financement : NC
- 0
- Convention d'Ottawa

PAN**Pesticide Action Network North America (1982)**

- PANNA est l'un des 5 réseaux régionaux qui forme PAN. 130 affiliés : groupes d'intérêts publics, de santé, environnementalistes, de consommateurs, d'agriculture progressive, basés au Canada, aux E-U et au Mexique. Environ 400 partenaires dans le monde entier.
- Servir de lien entre ces différents groupes pour promouvoir une plus saine gestion des pesticides à travers l'éducation, les médias, prouver l'existence et l'efficacité des alternatives et organiser des campagnes internationales pour lutter contre l'utilisation abusive des pesticides.
- Financement : NC
- 0
- CBD, Protocole sur la biosécurité

PATA**Pacific Asia Travel Association (1951) San Francisco, E-U.**

- 2.100 organisations du tourisme mondial incluant 40 gouvernements, 65 gouvernements provinciaux, 76 compagnies aériennes et de croisières

maritimes, 850 tours opérateurs et approximativement 2.060 membres de l'industrie du pacifique asiatique dont 575 hôtels. En sus plus de 17.000 personnes de l'industrie du voyage sont membres de PATA.

- Promouvoir la région pacifique comme zone touristique, les produits et les services de ses membres. Est aussi une ressource centrale pour l'information et la recherche, l'éducation et la formation du tourisme, le développement de nouveaux produits et l'amélioration de leur qualité, avec une sensibilité pour la culture, l'héritage et l'environnement.
- Budget 97-98 : 6.440.000 \$ US
- OMC, APEC
- Protocole de Madrid.

PHR

Physicians for Human Rights (1986) Somerville, Massassuchets, E-U.

- Professionnels de la santé, scientifiques et citoyens qui usent de leurs connaissances et de leurs capacités dans les domaines de la médecine et des sciences relatives à la médecine légale.
- Enquêter et prévenir la torture, améliorer les conditions d'internement dans les prisons, enquêter sur les conséquences psychologiques et physiques des violations des droits de l'homme dans les conflits internes ou internationaux, défendre la neutralité médicale et le droit pour les civils et les combattants de recevoir des soins en temps de guerre, et protéger la santé des professionnels victimes des violations des droits de l'homme.
- Financement : NC
- ECOSOC
- Convention d'Ottawa

TWAS

Third World Academy of Science (1983) Trieste, Italie.

- 479 membres qui sont des scientifiques, des sciences basiques (mathématiques, physiques, naturelles, chimie, biologie, et médecine) ou des sciences appliquées (agriculture, économie, social, technologie, histoire) titulaires de bourses et originaires des pays du sud (385 boursiers de 61 pays) ou des associés - récipiendaires de bourses originaires des pays du nord mais qui contribuent à l'avancement de la science dans le sud (94 associés de 13 pays).
- Supporter et encourager l'excellence de la recherche scientifique dans le sud, fournir des moyens pour cette recherche, faciliter les contacts entre les individus, encourager la coopération Nord-Sud, encourager la recherche scientifique sur les problèmes que rencontrent le tiers monde.
- Financement du gouvernement Italien, de l'ACDI, de l'OPEC et de l'Unesco.
- ECOSOC
- CBD

TWN

Third World Network (1984), Penhang, Malaisie.

- Organisations et individus
- Echange des informations et présente les perspectives du tiers monde aux pays industrialisés et aux pays du tiers monde eux-mêmes.
- Financement : NC
- ECOOC, UNCTAD
- CBD, Protocole sur la Biosécurité

VVAF

Vietnam Veterans of America Foundation (1980), E-U.

- vétérans de la guerre du Viêt-nam
- réconcilier les sociétés déchirées à la suite des conflits internes ou internationaux et porter assistance aux victimes innocentes de ces conflits
- Financement : NC
- 0
- Convention d'Ottawa

- WBCSD** **World Business Council for Sustainable Development (1995) Genève, Suisse.**
- coalition de plus de 120 entreprises qui représente plus de 20 secteurs industriels majeurs dans 35 pays. A regroupé WICE et BCSD en 1995.
 - Utiliser le commerce comme catalyseur de changements pour le développement durable, promouvoir les résultats économiques rentables à travers des hauts standards environnementaux, défendre les intérêts du monde des affaires dans les questions environnementales et du développement durable, faire des propositions pratiques pour les gouvernements et les décideurs politiques pour la mise en œuvre du développement durable, démontrer les progrès dans l'environnement et dans la gestion des ressources, et contribuer au développement durable des PVD et des pays en transition.
 - Financement : cotisation des membres
 - BERD, OMC, CDD (Commission pour le Développement Durable), UNCTAD
 - CBD
- WICE** **World Industry Council for the Environment, Inactive, Paris, France, Voir WBCSD**
- regroupait 90 compagnies mondiales leaders dans l'industrie
 - représenter les intérêts de ses membres à Rio et après, tenter de concilier activité industrielle, diversité biologique et développement durable.
 - 0
 - CBD
- WRI** **World Resources Institute (1982) Washington, E-U.**
- 113 membres de disciplines diverses surtout dans les sciences naturelles et sociales.
 - Est un centre de recherche et d'assistance technique sur l'ensemble des questions relatives à l'environnement et au développement. Le but est d'aider les gouvernements et les organisations privées qui sont actifs dans les domaines de l'environnement, des ressources et du développement.
 - Financement : NC
 - 0
 - CBD, Protocole de Madrid.
- WWF** **World Wide Fund for Nature(1961) Gland, Suisse.**
- Individus. Compte environ 7 millions de supporters dans le monde
 - protéger la nature et la diversité biologique dont nous avons besoin pour survivre
 - Financement : individus, gouvernements (21%), licences et fondations, vente de produits dérivés.
 - ECOSOC, OMI, UNCTAD
 - CBD, Protocole sur la biosécurité et Protocole de Madrid.

Annexe 3 : Tableau des participations des ONG dans les différents forums.

Participation des ONG aux réunions de la Conférence des Parties (COP)

	COP 1	COP 2	COP 3	COP 4
Total	120	128	230	142
ONG du monde des affaires	7	10	Non communiqué	15
ONG scientifiques	17	19	Non communiqué	16

Participation des ONG aux réunions de l'Organe Subsidaire de Conseil Scientifique, Technique et Technologique (SBSTTA).

	SBSTTA 1	SBSTTA 2	SBSTTA 3
Total	47	78	105
ONG du monde des affaires	11	17	5
ONG Scientifiques	8	/	11

Participation des ONG aux réunions du groupe de travail sur la biosécurité (BSWG)

	BSWG 1	BSWG 2	BSWG 3	BSWG 4	BSWG 5
Total	34	36	37	49	61
ONG du monde des affaires	8	5	14	17	29
ONG scientifiques	7	7	6	8	8

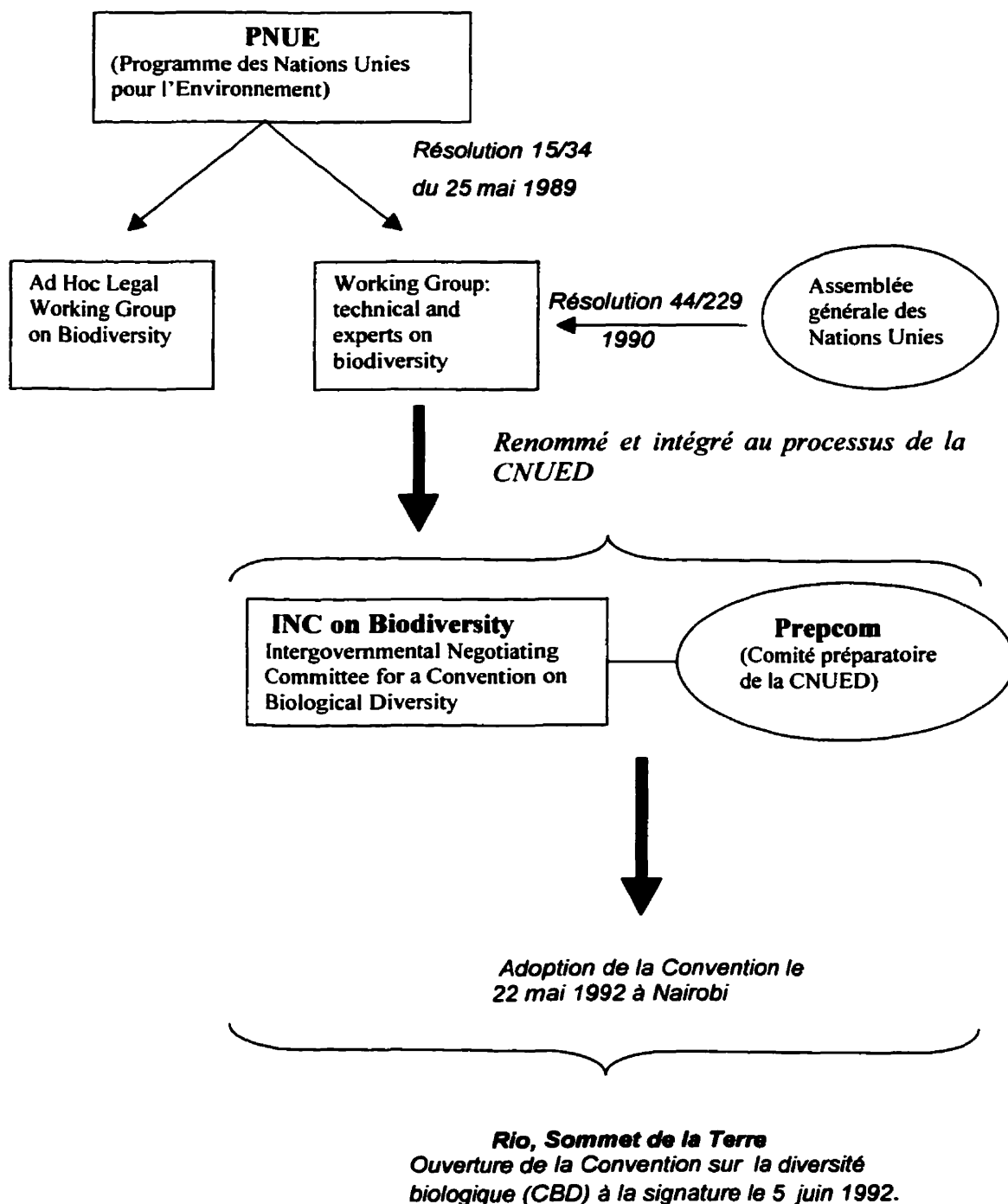
Participation des ONG aux réunions des Parties Consultatives au Traité sur l'Antarctique (ACTM)

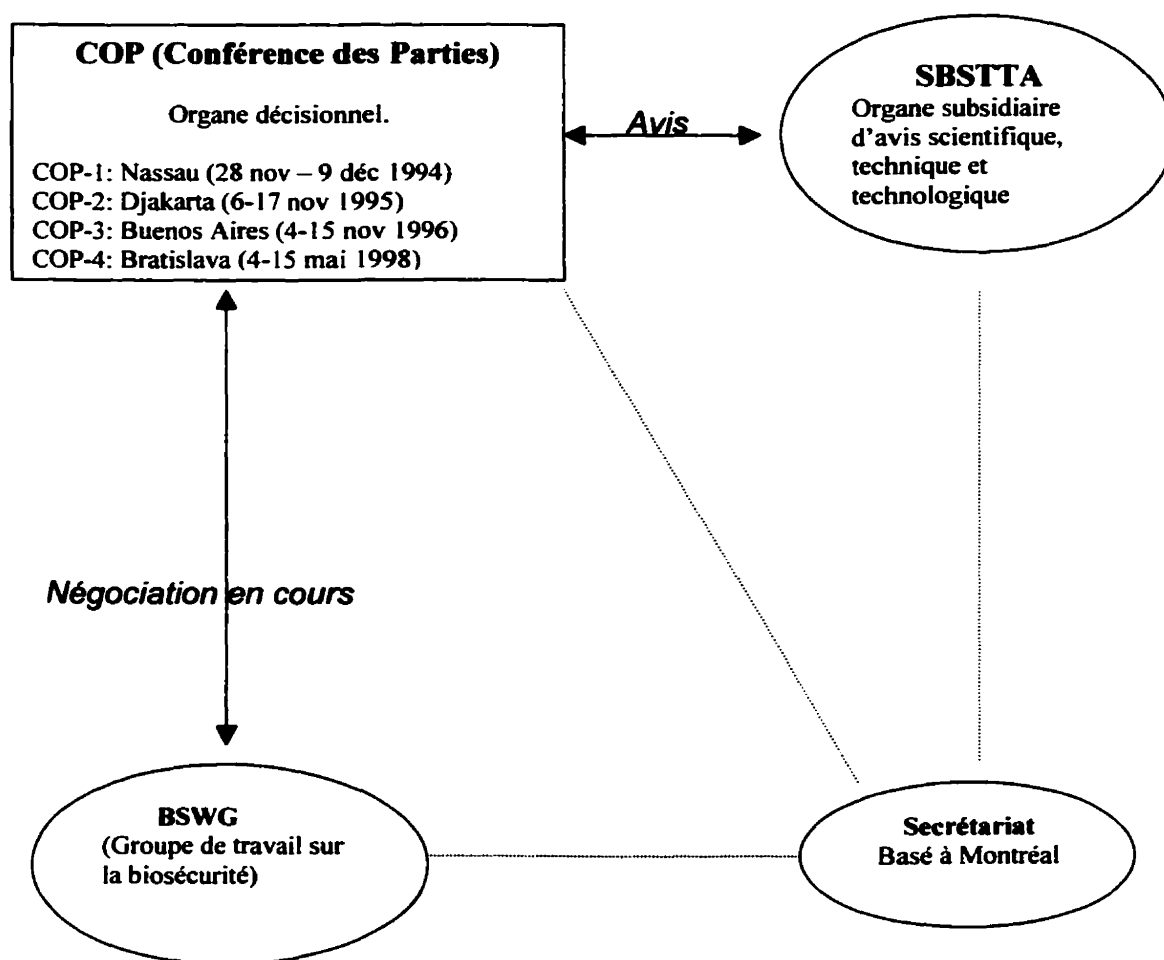
	ACTM XIII (1985)	ACTM XIV (1987)	ACTM XV (1989)	ACTM XVI (1991)	ACTM XVII (1993)	ACTM XVIII (1995)
Total	1	3	2	3	3	5
ONG Monde des affaires	0	0	0	0	0	2
ONG scientifiques	1	3	2	3	3	3

Annexe 4 : Raisons qui tendent à expliquer les différences de participation des ONG
en fonction des caractéristiques des forums dans le cadre de la Convention sur la
diversité biologique.

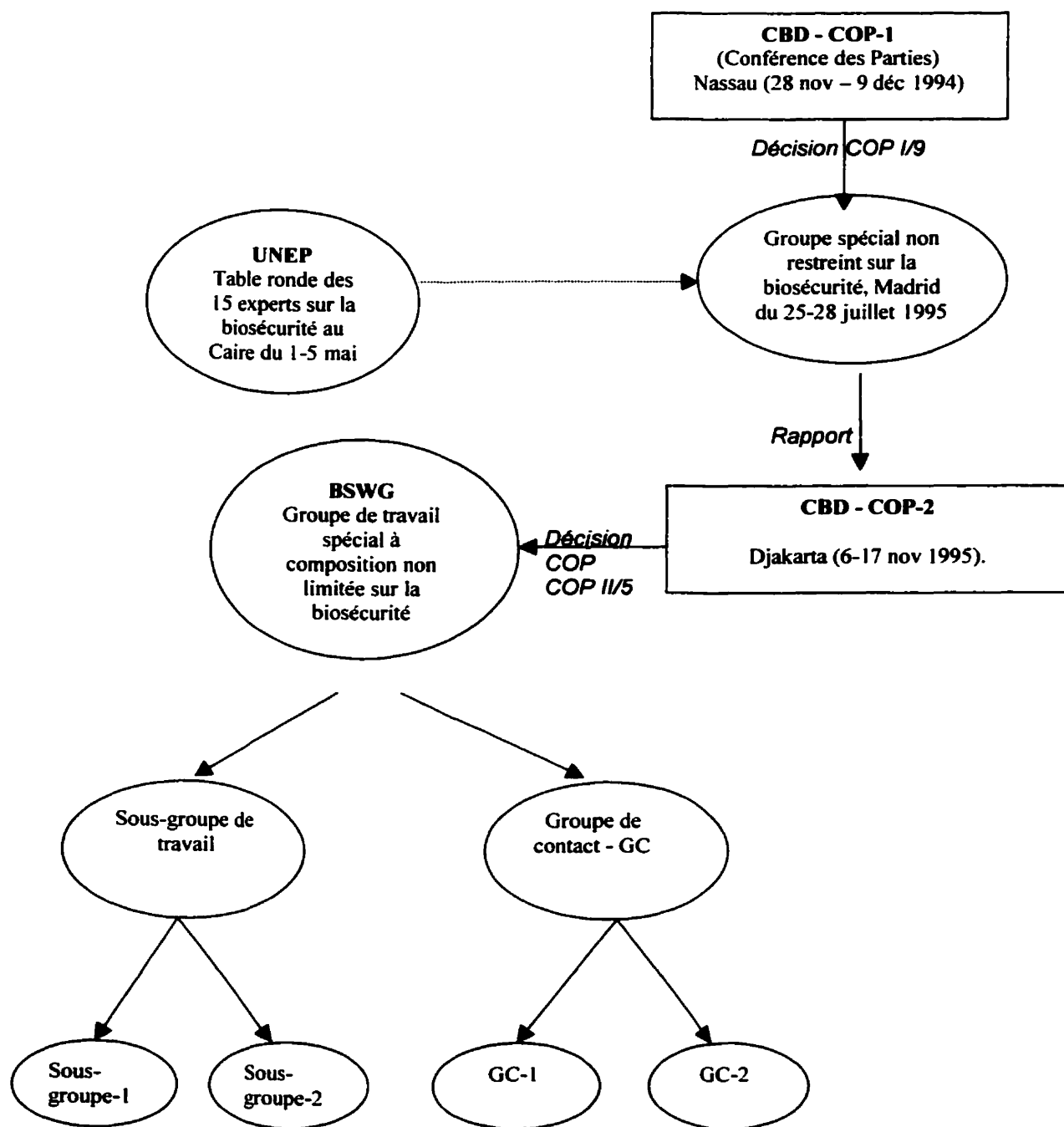
Forums Caractéristiques	COP	SBSTTA	BSWG
Spécificité du sujet	Diversité biologique : conservation et développement durable Sujet assez large	Sciences pluridisciplinaires Sujet scientifique	Organismes vivants génétiquement modifiés : transfert, manipulation, stockage et sécurité Sujet technique et juridique.
Vocation du forum	Mise en œuvre de la CBD	Scientifique et Technique	Elaboration d'un texte juridique
Perméabilité aux ONG	Peu	Assez	Peu
Mission éducative	Peu	Assez	Importante
Retentissement médiatique	Très grand	Faible	Assez
Enjeu pour les ONG	Orientation de la protection et de l'utilisation des ressources, stratégies et plan d'action. Protocole.	Expertise, définition des priorités et du contenu de la protection environnementale	Commercial très important, libre échange et droit des brevets, environnement, santé et social

**Annexe 5 : Schéma du Processus préparatoire à la Convention sur la diversité
biologique**

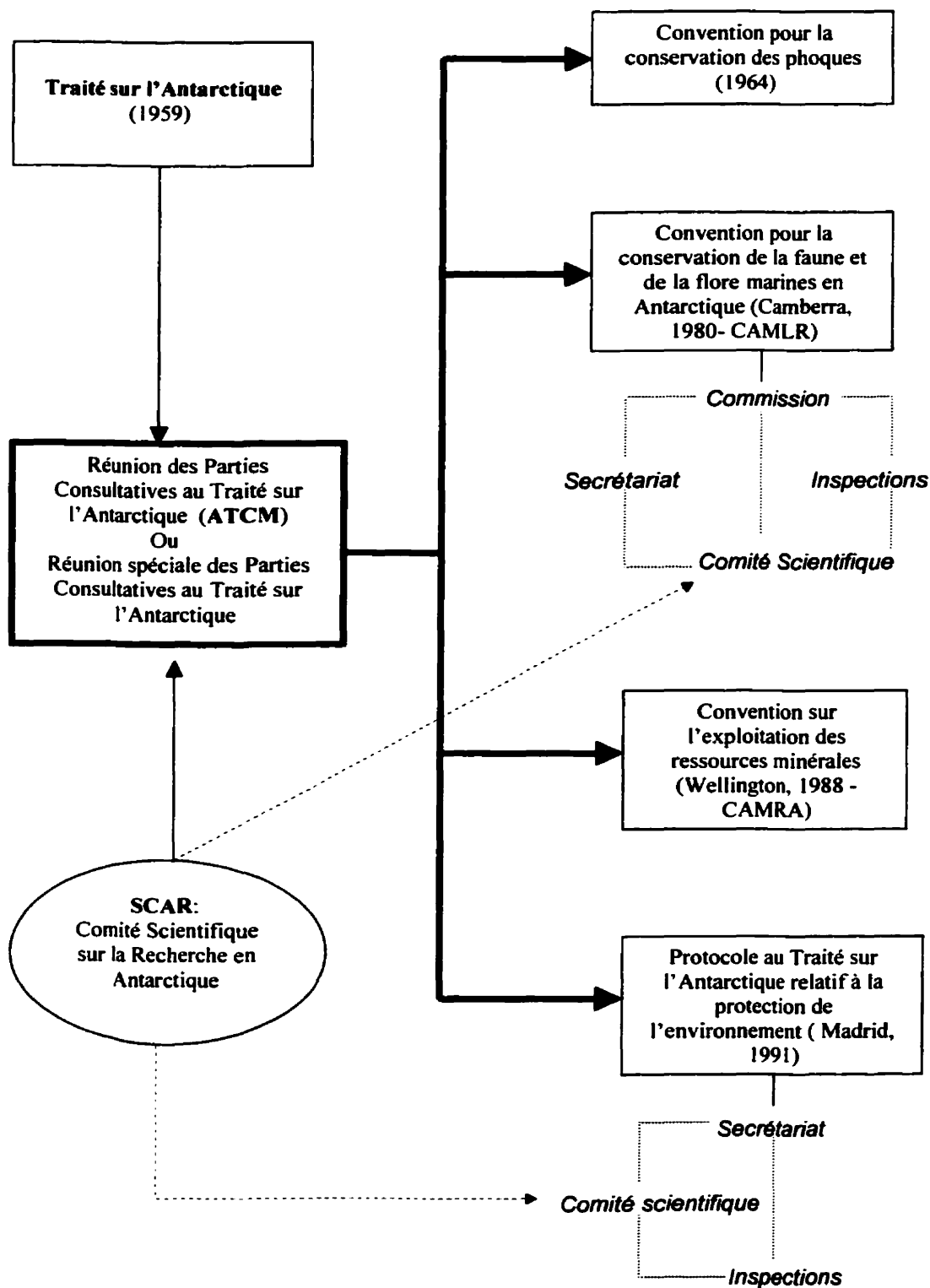


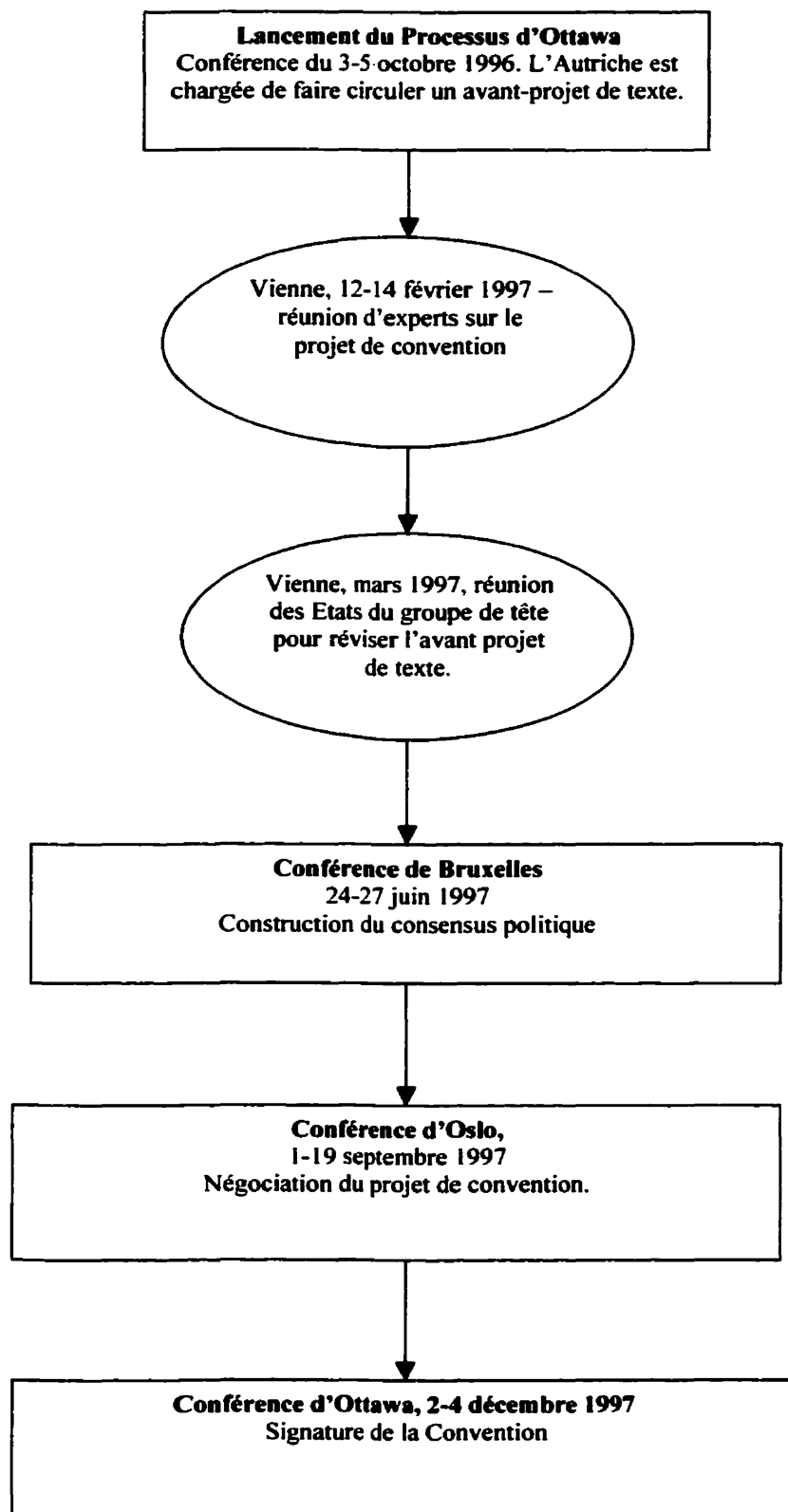
Annexe 6 : Schéma de la structure de la Convention sur la diversité biologique.

Annexe 7 : Schéma de l'organisation de la Conférence sur la biosécurité dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique.



Annexe 8 : Schéma du Système du Traité Antarctique



Annexe 9 : Schéma du Processus d'Ottawa

Ces 2 petits ont le même goût, issu des BIOTECHNOLOGIES riche en acides aminés

.....

Les futurologues qui nous menaçaient pour la fin de ce siècle d'une alimentation à base de pilules se sont trompés: les petits pois seront toujours ronds et verts mais les biotechnologies permettront d'améliorer leur composition nutritionnelle.

Aujourd'hui, les techniques traditionnelles de sélection végétale permettent déjà d'améliorer certaines caractéristiques des fruits et des légumes, pour les adapter en permanence au goût des consommateurs, qui évolue au cours des années. Par exemple, les endives commercialisées aujourd'hui n'ont plus l'amertume de celles que nous mangions dans notre enfance. Demain, les biotechnologies, et particulièrement le génie génétique, constitueront un nouvel outil à la disposition des sélectionneurs, qui leur permettra de répondre toujours mieux à la demande des consommateurs. Par exemple, la durée de conservation de certains fruits et légumes pourra être allongée. Le goût et les qualités nutritives de ces aliments

Perdu



ET LES BIOTECHNOLOGIES ? LES BIOTECHNOLOGIES PERMETTENT D'UTILISER LES DÉCOUVERTES DE LA GÉNÉTIQUE POUR FAIRE
LES BIOTECHNOLOGIES VÉGÉTALES AMÉLIORENT LES CARACTÉRISTIQUES DES VÉGÉTAUX EN APPORTANT À LEUR PATRIMOINE GÉNÉTIQUE
AUX INSECTES NUISIBLES, UNE MEILLEURE COMPOSITION NUTRITIONNELLE OU LA CAPACITÉ D'

MONSANTO EST UNE SOCIÉTÉ QUI SE CONSACRE AUX SCIENCES DE LA VIE EN DÉVELOPPANT DES COMPÉTENCES DANS LES
À L'ORDRE, MONSANTO ÉTAIT UNE ENTREPRISE SPÉCIALISÉE DANS LA CHIMIE. EN 1974, MONSANTO A DÉCOUVERT MONSANTO, L'UNE
MONSANTO EST AUJOURD'HUI L'INDUSTRIE LE PLUS VENDU AU MONDE. EN 1970, MONSANTO A CRÉÉ LE PREMIER LABORATOIRE
DE SA DIVISION CHIMIE POUR SE CONSACRER EXCLUSIVEMENT AUX SCIENCES

MONSANTO

BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie est classée par thèmes.

Antarctique

ASOC (Antarctic and South Ocean Coalition), «La campagne Antarctique pour une réserve mondiale », <http://www.asoc.org/> (date d'accès: mai 1998).

«The Convention on Antarctic Conservation » *ASOC Information Paper*, novembre 1990, ANT/SCM/NGO INF PAPER 1990-1, publication 352, disponible auprès de l'*ASOC*, Washington, E-U.

Barnes J.N., «Environmental protection and the future of the Antarctic: new approaches and perspectives are necessary », dans Triggs Gillian D., *The Antarctic Treaty Regime*, Cambridge, University Press, 1987.

«Protecting of the Antarctic environment: are present regimes enough? » dans Jorgenssen -Dalh & Ostreng, *The Antarctic treaty system in world politics*, 1991.

Beck P.J., *The international Politics of Antarctica*, London & Sydney, Croom Helm, 1986.

The international politics of Antarctica, 1986, chap. 11, in Jorgenssen-Dalh & Ostreng, *The Antarctic treaty system in world politics*, 1991.

Bederman David J., «The Antarctic and Southern Ocean Coalition's Convention on Antarctic Conservation », (1991) 4 *Geo. Int'l Envtl L. Rev.* 47-61

Blay S. K. N., Piotrwicz R.W., Tsamenyi B.M., *Antarctica after 1991: the legal and the policy options*, Faculté de droit de Tasmanie, Antarctic and Southern Oceans Law and Policy, Occasional paper 2, 1989.

Blay S.K.N., «New trends in the protection of the Antarctic Environment : The 1991 Madrid protocol » (1992) 86 *A. J. I. L.* 377-399.

Bush W.M., *Antarctica and International Law, A collection of Inter-States and National Documents*, New-York, Oceana Publications, Dobbs Ferry, 1997.

Chatuverdi S., «Urgency of resources » dans *Dawning on Antarctica : a geopolitical analysis*, New Delhi, Segment Books, 1990, 115.

Couratier Josyane, *Le système Antarctique*, 1991, Paris, Bruylant.

- Cook Waller Deborah, «Death of a treaty : the Decline and Fall of the Antarctic Minerals Convention » (1989) 22 Vand. J. Transnat'l L. 631.
- Darby Andrew, *Influence of environmental NGOs on the Madrid Protocol*, Institute of Antarctic and Southern Ocean Studies, Université de Tasmanie, 1992.
- Davis Bruce W., *ATS decision-making and change : the role of domestic politics in Australia*, 1992.
- Equipe Cousteau Proposal for a Global Environmental Convention for the Conservation and Protection of the Antarctic*, Paris Fondation Cousteau, 1989.
- CalypsoLog, magazine mensuel de l'Equipe Cousteau ancienne fondation Cousteau, Paris/New York.
- Handbook of the Antarctic Treaty System*, 8^e éd., Washington, US Department of State, Avril 1994.
- Herr Richard A, «The changing role of non-governmental organizations in the Antarctic Treaty System », in Stokke Olav Chram et Vidas D, *Governing the Antarctic*, Cambridge University Press, 1996, 91-110.
- Herr Richard A. & Bruce W. Davis, *Antarctica and non-state actors : the question of legitimacy*, International Antarctic Regime Protection Publication series n°4, Institut Fridtjof Nansen, Norvège, 1992.
- Jorgessen-Dahl & Ostreng, *The Antarctic treaty system in world politics*, 1991.
- Joyner Christopher C. & Blair G. Ewing Jr., «Antarctica and the Latin American States : the Interplay of Law, Geopolitics, and Environmental Priorities » (1991) 4 Geo. Int'l Envtl L. Rev. 1-46.
- Kimball L.A., «The role of NGO in Antarctic affairs », dans C.C Joyner & SK Chopra (éds), *The Antarctic legal regime*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989, 33.
- Mosley G., «The natural options : the case for an Antarctic world Park », dans Harris S, *Australia's Antarctic Policy Options*, Camberra: centre for resource and environmental studies, Australian national University, 1984.
- Murphy Brian Robert, «Antarctic Treaty System – Does The Minerals Regime Signal the Beginning of the End ? » (1991) 14 Suff. Transnt'l L.J. 523.

Myrhe Jeffrey D., «Role of SCAR » dans *The Antarctic Treaty System: politics, law and diplomacy*, Westview Special Studies in International Relations, 1986, 77.

Protocole au Traité sur l'Antarctique sur la protection de l'environnement en Antarctique, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, Part 1, General measures, 8^e éd., Washington, US Department of State, 1994, 2018 ; ou bien dans (1991) 30 ILM à la p.1461. Pour une version française voir Dommen Caroline, Cullet Phillipe (éds), *Droit International de l'Environnement, Textes de base et références*, Londres, Kluwer Law International, 1998.

Puissochet J-P, «Le Protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement de 1991 », 1991 Ann. fran. dt. int., 755-773.

Reddisch Ian, «A checkered history: minerals and the ICY wilderness », www.msn.com/access/allinone.asp, visité en mai 1998.

Redgwell Catherine, «Environment Protection in Antarctica: the 1991 Protocol », (1994) 43 I.C.L.Q. 599-634.

Schatz G.S., «Science, Technology and Sovereignty in the polar regions », Colloque parrainé par la Antarctic Society, Lexington Books, 1974.

Suter K, *Antarctica: private property or public heritage?*, London Zed 1991

Watts Arthur, *International law and The Antarctic Treaty System*, Research Center for International Law, Cambridge University, Cambridge Grotius Publications Limited, 1992.

Zain-Azraai, «Antarctica: the claims of "expertise" versus "interest" », dans Triggs Gillian D, *The Antarctic Treaty Regime*, Cambridge University Press, 1987.

Biosécurité

Accès aux ressources génétiques et moyens propres à favoriser le partage juste et équitable des avantages, Etude de cas soumise par la Suisse, Doc. off. CBD, UNEP/CBD/COP/4/Inf.16 (Avril 1998).

BIO (Biotechnology Industry Organisation), (Winter 1994/1995) 1 :2 BIO CITIES NEWS, une publication de BIO.

Bosselmann Klaus, «Plants and politics : the international legal regime concerning biotechnology and biodiversity » (1996) 7:1 Colorado J. Int'l Env. L. & Pol'y 111.

BSWG (Biosafety Working Group), *Rapport de la 1^{ère} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité*, CBD Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/1/L1 (1996).

Rapport de la 2^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, CBD Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/2/6 (1997).

Rapport de la 3^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, CBD Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/3/6 (1997).

Rapport de la 4^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, CBD Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/4/4 (1998).

Rapport de la 5^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, CBD Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/5/3 (1998).

Rapport de la 6^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, CBD Doc. off. UNEP/CBD/BSWG/6/2 (1999).

Rapport préliminaire de la Conférence Extraordinaire des Parties pour l'Adoption du Protocole sur la biosécurité à la Convention sur la diversité biologique, CBD Doc. off. UNEP/CBD/ExCOP/1/L.2/Rev.1 (1999).

CBD *Rapport du groupe d'experts ad hoc sur la biosécurité*, Madrid 24-28 juillet 1995, CBD, Doc. off. UNEP/CBD/COP2/7 (1995).

Rapport du groupe d'experts sur la biosécurité, Caire 1-5 mai 1995, Doc Off. CBD, Doc. UNEP/CBD/COP/2/7 (1995).

CNI (Community Nutrition Institute), *Draft Biosafety Protocol to the Convention on Biological Diversity*, mars 1996 (distribué en salle à Aarhus).

Crouch Martha L., *How the Terminator terminates : an explanation for the non-scientist of a remarkable patent for killing second generation seeds of crop plants*, An occasional paper of The Edmonds Institute, Washington, The Edmonds Institute, 1998.

Dutton Diana B, Hochheimer John L, «Institutional Biosafety Committees and public participation: assessing and experiment », (May 6, 1982) 297 Nature 11-15.

ECOROPA *Appel des scientifiques et des médecins pour un contrôle des applications du génie génétique*, <http://www.ecoropa.org/> (date d'accès : mai 1998)

- ESD (Environmentally Sustainable Development), Enabling the safe Use of Biotechnology, Principles and Practice*, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series n°10, The World Bank, Washington, Doyle John J. & Persley Gabrielle J. (éds), 1996.
- GEN SUISSE* *Le génie génétique, Propriétés, Possibilités, Sécurité*, Berne, GEN SUISSE : Fondation Suisse pour un génie génétique responsable, 1997.
- German Environmental NGOs, Biosafety Protocol, Key demands by German Environmental and Development NGOs*, BSWG – 5, Montréal, Canada, 17-29 Août 1998. (Distribué en salle)
- Graziano Karen M., «Biosafety protocol : recommendations to ensure the safety of the environment », (1996) 7 Color. J. of Int'l L. and Pol'y 179.
- Greenpeace* *Introduction and use of genetically modified organisms in Guatemala*, a Greenpeace report, 1996. (distribué en salle)
- OCDE Countries, Striving for an Empty Biosafety Protocol*, Greenpeace Comments prior to the Global Biosafety Negotiations, 22-26 July 1996, Aarhus, Denmark. (distribué en salle)
- La pomme de terre transgénique de Monsanto mise en circulation délibérément en Géorgie (1996-1998) : la nécessité d'un protocole international sur la biosécurité*, Amsterdam, Rapport de Greenpeace International, 1998.
- «The international biosafety protocol », [http : www.greenpeace.org/](http://www.greenpeace.org/) (date d'accès : 5 mai 1999).
- Hermitte Marie-Angèle, «Les OHM et la précaution...comme un parfum de nostalgie », <http://www.ecoropa.org/> (date d'accès : mai 1998).
- Hoyle Russ, «Biosafety protocol draft spooks US biotechnology officials » (July 1996) 14 Nature Biotechnology 803.
- Hoyle Russ, «The biosafety protocol slouches toward Montreal » (Aug 1997) 15 Nature Biotechnology 694.
- Institut International du Développement Durable (IIDD) ou International Institute for Sustainable Development (IISD), Résumé de la première réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, 22-26 juillet 1996*, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°48. Site Web: <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Rapport de la seconde réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, 12-16 Mai 1997, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°67. Site Web: <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Rapport de la troisième réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, 13-17 Octobre 1997, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°74. Site Web: <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, 5-13 Février 1998, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°85. Site Web: <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Rapport de la cinquième réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, 17-28 Août 1998, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°98-107. Site Web: <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : août 1998).

Les faits marquants de la sixième réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité, 14-21 Février 1999, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°109-115. Site Web: <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : septembre 1998).

Les faits marquants de la première CDP extraordinaire de la CBD, 22 février 1999, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°116. Site Web: <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : 3 mars 1999)

ISAAA (International Service for the Acquisition of Agro-biotech Applications), The importance of Agro-biotech to Global Prosperity, ISAAA Briefs, Cornell University, E-U., ISAAA, 1998.

Kaiser Jocelyn, «Countries to debate global biosafety rules », (Nov. 3 1995) 270 Sciences 723.

Kaiser Jocelyn, «US frets over global biosafety rules », (July 19, 1996) 273 Sciences 299.

Mae-Wan Ho «Are current Transgenic Technologies safe ? », Biology Department, Open University, Milton Keynes, UK, 1996. Papier présenté lors d'un groupe de travail sur Capacity Building in Biosafety for Developing Countries, tenu à l'Institut de l'Environnement de Stockholm, 22-23 mai 1996.

«Bad science and big business : some myths of the « life sciences » industry », distribué le 24/8/98 à la 5^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité.

«Sowing Diseases, new and old genetic engineering and the world health crisis » Third World Resurgence n°92, 11.

«Major Disagreements Mark Biosafety Protocol Talks », (1996 Dec) 25 : 4 Outlook on Agriculture 270-271.

Masood Ehsan, «African spearheads bid for strict rules on biosafety », (May 22, 1997) 187 Nature 326.

Masood Ehsan, «Liability clause blocks talks on biosafety protocol », (Aug. 1, 1996) 382 Nature 384.

NASDA (National Association of State Department of Agriculture), *Biotechnology Brings New Tools to Agriculture*, (juillet 1994) 2 :2 In Agrospective.

Pelt Jean-Marie «Les Organismes génétiquement modifiés », <http://www.ecoropa.org/> (date d'accès : mai 1998)

Redick Thomas P, Reavey William A, et Dirk Michels, «Private mechanisms for regulating the risks of genetically modified organisms: an alternative path within the biosafety protocol », (1997) 4 Environmental Lawyer 1-78.

Redick Thomas P., «Biotechnology, biosafety and sustainable development » (1997) 12 :2 Natural Resources & Environment 114.

Regal Ph. J. *A brief History of biotechnology Risk debates and Policies in the United States*, Occasional paper of the Edmonds Institute, Washington, The Edmonds Institute, 1998.

«Stanford Team Propose Biosafety Protocol », (27 Mars 1998) 1 Outlook on Agriculture 10.

TWN (Third World Network), «UN accused of Industry bias on biotech », <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/bias.ch.htm> (date d'accès : 15/07/1998)

«Precise Precaution versus Sloppy Science », Case Study, Working Group on Biodiversity, Forum Environment and Development, Germany, Dr H. Meyer (Distribué en salle lors de la 5^{ème} réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité).

«World Scientists' Statement, Supplementary Information on the hazards of Genetic Engineering Biotechnology » pour la sixième réunion du groupe de travail ad hoc non restreint sur la biosécurité

(février 1999), disponible sur le site

<http://www.twn.side.org/sg/souths/twn/title/worldsp-cn.htm> (date d'accès : 3 mars 1999).

«Key issues and Key Elements Needed in the Biosafety Protocol », TWN Position Paper for the sixth and final Biosafety Protocol negotiations in Cartagena, 14-19 February 1999, disponible sur le site : <http://www.twn.side.org/sg/souths/twn/title/key-cn.htm> (date d'accès : 3 mars 1999).

TWN (Third World Network) & *Greenpeace*, «New evidence on maize disputes Novartis' claims of safety », Amsterdam, Greenpeace International, 1998. (Distribué en salle).

WWF «Socio-economic effects of GEO » extrait de : « Genetic Engineering - Examples of Ecological Effects and Inherent Uncertainties », Genève, WWF, juillet 1995, ISBN 1 85850 075 3. (distribué en salle)

«Fifth meeting of the open-ended working group on biosafety, issues related to biosafety », Position Statement, WWF, 1998.

«Case Study on evolution of resistance to biopesticides » extrait de : « Genetic Engineering - Examples of Ecological Effects and Inherent Uncertainties », Genève, WWF, juillet 1995, ISBN 1 85850 075 3. (distribué en salle).

Diversité Biologique

Asebey Edgar J. & Kempenaar Jill D, «Biodiversity prospecting : fulfilling the mandate of the Biodiversity Convention » (1995) 28:4 Vand. J. Transnat'l L. 703-754.

Biderbeek Simone, *Biodiversity and International Law, The Effectiveness of International Environmental Law*, Netherlands National Committee for the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Amsterdam/Oxford/Washington/Tokyo, IOS Press, 1992.

Biological diversity and sustainable tourism: preparation of global guidelines, Submission by Germany, CBD, Doc. off. UNEP/CBD/COP/4/Inf.21 (avril 1998).

Bodansky Daniel M., «International law and the protection of biological diversity » (1995) 28:4 Vand. J. Transnat'l L. 623-634.

Convention sur la diversité biologique, 5 juin 1992, Rio, (1992) 31 I.L.M. à la p. 818. Pour la version française, (1993) R.T. Can. n°24.

CBD (Convention sur la Diversité Biologique), *Rapport de la première réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique*, CBD Doc. off. UNEP/CBD/COP/ 1/ 17 (1995).

Rapport de la seconde réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, CBD Doc. off. UNEP/CBD/COP/ 2/ 19 (1995).

Rapport de la troisième réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, CBD Doc. off. UNEP/CBD/COP/ 3/ 38 (1997).

CBD/SBSTTA *Rapport de la première réunion de l'organe subsidiaire de conseil scientifique, technique et technologique*, CBD Doc. off. UNEP/CBD/COP/2/5 (1995).

Rapport de la seconde réunion de l'organe subsidiaire de conseil scientifique, technique et technologique, CBD Doc. off. UNEP/CBD/COP/3/3 (1996).

Rapport de la troisième réunion de l'organe subsidiaire de conseil scientifique, technique et technologique, CBD Doc. off. UNEP/CBD/COP/4/2 (1997).

Chandler Melinda, «The biodiversity Convention : selected issues of interest to the international lawyer », (1993) 4, Colorado J. Int'l Env. L. & Pol'y, 141-175.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Edition du Fleuve, 1989.

De Klemm Cyrille, «Protecting Wild Genetic Resources for the Future : The Need for a World Treaty », dans *National Parks, Conservation, and Development, The Role of Protected Areas in Sustaining Society*, Jeffrey A. McNeely and Kenton R. Miller (éds), IUCN Commission on National Parks and Protected Areas, Washington DC, Smithsonian Institution Press, 1982, 661.

Forum Mondial sur la Diversité Biologique, Rapport du 4^{ème} Forum Mondial sur la Diversité Biologique, 31 août-1^{er} septembre 1996, Montréal, Canada, IUCN, 1996.

Rapport du 5^{ème} Forum Mondial sur la Diversité Biologique, 1-3 novembre 1996, Buenos Aires, Argentine, IUCN, 1996.

Hendricks Brent, «Postmodern possibility and the Convention on Biological Diversity » (1996) 5:1 N.Y.U. Environ'l L.J. 1-32.

Hermitte Marie-Angèle, «La Convention sur la diversité biologique », (1992) Ann. fran. dr. int. 844.

Institut International du Développement Durable (IIDD) ou International Institute of Sustainable Development (IISD), Résumé de la seconde session de l'organe subsidiaire chargé de l'avis scientifique, technique et technologique, relevant de la convention onusienne sur la diversité biologique, 2-6 septembre 1996, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°54. <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : juin 1998)

Résumé de la troisième session de l'organe subsidiaire chargé de l'avis scientifique, technique et technologique, relevant de la convention onusienne sur la diversité biologique, 1-5 septembre 1997, Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, Vol 9, n°73. <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : juin 1998)

Institut International du Développement Durable (IIDD) ou International Institute for Sustainable Development (IISD), Résumé de la première session du Comité Intergouvernemental de la convention sur la diversité biologique, 11-15 Octobre 1993, Vol 9 n° 6 Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Résumé de la seconde session du Comité Intergouvernemental de la convention sur la diversité biologique, 20 juin-1 juillet 1994, Vol 9 n° 17 Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Institut International du Développement Durable (IIDD) ou International Institute for Sustainable Development (IISD), Rapport de la 1^{ère} réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, 28 Novembre - 9 Décembre 1994, Nassau, Vol 9 n° 28 Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Rapport de la 2^{nde} réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, 6 -17 Novembre 1995, Djakarta, Vol 9 n° 30 Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Rapport de la 3^{ème} réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, 4-15 Novembre 1996, Buenos Aires, Vol 9 n° 65 Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin

des Négociations de la Terre, <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : mai 1998).

Rapport de la 4^{ème} réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la Diversité Biologique, 4-15 Mai 1998, Bratislava, Vol 9 n°96 Earth Bulletin Negotiations ou Bulletin des Négociations de la Terre, <http://www.iisd.ca/> (date d'accès : Octobre 1998).

- IUCN*, «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 » rapporteur Malcolm Forster, disponible auprès de l'*IUCN*, Glan, Suisse.
- 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.
- «IUCN-The World Conservation Union : Environmental Law Program » (1996) 7 Y.B. Int'l Env. L. aux pp. 412-416.
- IUCN Commission on Ecosystem Management (CEM), The Ramsar Bureau & Wetlands International, Biodiversity of Inland Waters Workshop, A preparatory Workshop for the 8th Global Biodiversity Forum (GBF-8) and 3rd meeting of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA 3), IUCN Commission on Ecosystem Management, Londres, 1997, CBD, Doc. off. UNEP/CBD/SBSTTA/3/Inf.26 (1997).*
- Kiss A. et St. Doumbe-Bille, «La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio-de-Janeiro, 3-14 juin 1992) » (1992) 38 Ann. fran. dt. int. 822
- McConnel Fiona, *The biodiversity Convention, a negotiating history*, International Environmental Law & Policy Series, Londres, Kluwer Law International, 1996.
- Recommendations on scientific research from Diversitas Working Group of Experts that should be undertaken for the effective implementation of articles 7,8,9,10 and 14 of the convention on biological diversity, CBD, Doc. off. UNEP/CBD/COP/4/Inf.18 (mars 1998).*
- Tinker Catherine, «The 'Rio' Environmental Treaties Colloquium : a 'new breed' of treaty : the United Nations Convention on Biological Diversity », (1995) 13 Pace Env. L. Rev. 191.
- Roberts Paul, «International funding for the conservation of biological diversity : Convention on Biological Diversity » (1992) 10:2 Boston U. Int'l L. J. pp. 303-349.

Shibata Akiho, «International Law-Making Process in the United Nations : Comparative Analysis of UNCED and UNCLOS III » (1993) 24 Cal. W. Int'l L. J pp. 17-53.

Swanson Timoty, *Global Action for Biodiversity, An International Framework for Implementing the Convention on Biological Diversity*, IUCN, London, Earthscan Publications, 1997.

Mines Anti-Personnel

Anderson Kenneth & Schurtman Monica, «The United Nations response to the crisis of landmines in the developing world », Symposium: The United Nations Family, Challenges of Law and Development, (1995) 36:2 Harv. Int'l L. J. 359-371.

Araujo Robert J., «Anti-personnel mines and peremptory norms of international law : argument and catalyst », (1997) 30:1 Vand. J. Transnat'l L. 1-30.

Boas Gideon, «Landmines : the gap between law and humanity » (1996) 34 :9 L. Society. J. 60.

CICR (Comité International de la Croix-Rouge), *Les mines terrestres antipersonnel – des armes indispensables ? Emploi et efficacité des mines antipersonnel sur le plan militaire*, Etude réalisée le 1^{er} mars 1996, 2^e éd., Genève, CICR, 1997, réf. 0654
<http://www.cicr.org/UNICC/IRCNOUV.NSF...> (date d'accès : 27/11/1998)

Tour d'horizon 1998 : Interdisons les mines !, Genève, CICR, 1998, réf. 0708
<http://www.cicr.org/UNICC/IRCNOUV.NSF...> (date d'accès : 27/11/1998).

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction du 4 décembre 1997, (1997) ILM ?. Pour une version française voir (1997) R.T. Can. n° ?, ou bien le site du ministère canadien des affaires étrangères, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/>.

Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, Proposition de texte du gouvernement autrichien pour négociation à Oslo du 13 mai 1997 dans ICBL, *International Campaign to Ban Landmines*, Handicap International, 1997 à la p. 98.

David Eric, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

Dolan Michael et Hunt Chris, «Negotiating in the Ottawa Process : the New Multilateralism » dans *To Walk Without Fear, The Global*

Movement to Ban Landmines, édité par M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin, Oxford University Press Canada, 1998, 392-423.

Faulkner Frank, «Anti-personnel Landmines : A Necessary Evil ? » (1997) 13:4 Int'l Relations 41.

Ferrer Mary A., «Affirming our common humanity: regulating landmines to protect civilians and children in the developing world » (1996) 20 :1 Hastings Int'l & Comp. L. Rev. 135-182.

Gard Robert G., «The Military Utility of Anti-Personnel Mines » dans *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, édité par M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin, Oxford University Press Canada, 1998, 136-157.

Goose Stephen, «International law and anti-personnel land mines », (1996) 2:3 ILSA J. Int'l & Comparative L. 601-606.

Hajnoczi Thomas, Desch Thomas, et Chatsis Deborah, «The Ban Treaty » dans *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, édité par M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin, Oxford University Press Canada, 1998, 292-313.

Handicap International, «Qu'est-ce qu'une mine antipersonnel ? », <http://www.handicap-international.org/> (date d'accès : 18 novembre 1998).

ICBL «Convention on the Prohibition of the Development, production, stockpiling, transfert and use of anti-personnel mines and on their destruction, 7 january 1997 » reproduit dans *International Campaign to Ban Landmines (ICBL), Conference report : Brussels International Conference for the Total ban on Anti-personnel landmines, 24-27 June 1997*, Handicap International, Paris, 1997.

Conference report : Brussels International Conference for the Total ban on Anti-personnel landmines, 24-27 June 1997, Handicap International, Paris, 1997.

<http://www.icbl.org/> (date d'accès : 14 septembre 1998).

Ban Treaty News, Bulletin édité par la coalition sur le suivi des négociations de la Conférence d'Oslo, <http://www.interpost.no/folkehjelp/ngoforum/update> (date d'accès : 13 septembre 1998).

- Lawson J. Robert, Gwozdecky Mark, Sinclair Jill, et Lysyshyn Ralph, «The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-personnel Mines » dans *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, édité par M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin, Oxford University Press Canada, 1998, 160-184.
- Lee Luke T., «International law and antipersonnel land mines », (1996) 2:3 ILSA J. Int'l & Comparative L. 621-627.
- Lenarcic David A., *Knight Errant ? Canada and the Crusade to Ban Anti-Personnel Land Mines*, Institut Canadien des Affaires Internationales, Toronto, Irwin Publishing, 1998.
- Marshall Beier J. et Denholm Crosby Ann, «Harnessing Change for Continuity : The Play of Political and Economic Forces Behind The Ottawa Process » dans *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, édité par M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin, Oxford University Press Canada, 1998, 269-291.
- Maslen Stuart, «The Role of the International Committee of the Red Cross » dans *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, édité par M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin, Oxford University Press Canada, 1998, 80-98.
- Matheson Michael J., «International law and anti-personnel land mines », (1996) 2:3 ILSA J. Int'l & Comparative L. 629-632.
- Matheson Michael J., «The revision of the Mines Protocol » (1997) 91:1 Am. J. Int'l L. 158-167.
- Ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international, *Passage, Rapport périodique du Canada sur l'interdiction des mines antipersonnel*, depuis février 1997, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/> (date d'accès : septembre 1998).
- Nations Unies Landmines, Demining News from the United Nations, <http://www.un.org/Depts/Landmine/Newsletter/> (date d'accès : le 27/11/1998).
- «Mine awareness », Fact Sheets, <http://www.un.org/Depts/dha/mct/awarenes.htm> (date d'accès : le 27/11/1998).
- «UN mine clearance », Fact Sheets <http://www.un.org/Depts/dha/mct/clearanc.htm> (date d'accès : le 27/11/1998).
- «Technology : old and new », Fact Sheets

<http://www.un.org/Depts/dha/mct/technol.htm> (date d'accès : le 27/11/1998).

«Manufacturing and trade », Fact Sheets

<http://www.un.org/Depts/dha/mct/trade.htm> (date d'accès : le 27/11/1998).

- Parlow Anita, «Banning land mines », (1994) 16 :4 Hum. Rts Q. 715-739.
- Peters Ann, «Landmines in the 21st century » (1996) 13:2 Int'l Relations 37.
- Petrarca Alicia. H., «An impetus of human wreckage ? : the 1996 amended Landmine Protocol », (1996) 27 :1 California Int'l L. Jnl 205.
- Roberts Shawn & Williams Jody, *After the Guns Fall Silent : The Enduring Legacy of Landmines*, 1st éd., Washington, Vietnam Veterans of America Foundation, 1995.
- Tomlin Brian W., «On a Fast Track to a Ban : The Canadian Policy Process » dans *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, édité par M.A. Cameron, R.J. Lawson et B.W. Tomlin, Oxford University Press Canada, 1998, 185-211.
- Sand-Trigo Ariane, «International law and anti-personnel landmines », (1996) 2:3 ILSA J. of Int'l & Comparative L. 607-613.
- Smith Norman B., «A plea for the total ban of land mines by international treaty », (1995) 17:3 Loyola of Los Angeles Int'l & Comparative L. J. 507-534.
- VVAF (Vietnam Veteran of America Foundation), «Chronology of the movement to ban landmines », disponible sur le site <http://www.vvaf.org/> (date d'accès : septembre 1998).
- Williams Jody, «Land Mines : Dealing with the Environment Impact », Environment and Security 2 (1997) 107-108.
- Wimmers Joerg, «International law and land mines », (1996) 2:3 ILSA J. Int'l & Comparative L. 615-619.
- Yoon Joseph J.H., «The problem of Anti-Personnel landmines and the Ottawa Treaty : Illusion or Reality ? » (1997) 28 R.G.D. 549-564.

Droit International

- Birnie Patricia W. & Boyle Alan E., *International Law & the Environment*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 76-81.

- Combacau Jean et Sur Serge, *Droit International Public*, Paris, Domat, Montchrestien, 2^e éd., 1995.
- D'Amato A. et Engel K., *International Environmental Law Anthology*, Cincinnati, Andersen Publishing Co., 1996.
- Dupuy Pierre-Marie, *Droit International Public*, Paris, Dalloz, 2^e éd, 1996.
- Kiss Alexandre & Shelton Dinah, *International Environmental Law*, librairie du Congrès des Etats-Unis, 1991.
- Nguyen Quoc Dinh, Daillier Patrick et Pellet Alain, *Droit International Public*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 5 éd, 1994.
- Oran Young, *International Cooperation : Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.
- Pallemaerts Marc, «International environmental law in the age of sustainable development: a critical assessment of the UNCED process », Conference of the Second Century of the University of Pittsburgh School of Law, (1996) 15:3 J. L. & Com. 623-676.
- Sands Ph., *Principles of International Environmental Law I, Frameworks, Standards and Implementation*, vol.1, 2^e éd., Manchester (UK), Manchester University Press, 1995.
- Susskind Lawrence & Ozawa Connie, «Negotiating More Effective International Environmental Agreements » dans Hurrell Andrew and Kingsbury Benedict, *The International Politics of the Environment, Actors, Interests, and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 142.

Organisations non gouvernementales

- Anjak Faez, J.-cl D. Int'l : Les Organisations Internationales, 1990, vol. 1, fasc.111, pp. 10-12.
- Attar Franck, *Le Droit International, entre ordre et chaos*, Paris, Hachette, 1994, 56-59
- Beigbeder Yves, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Paris, Bruylant, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1992.
- Berry J.M, *Lobbying for the people: the political behavior of public interest groups*, Princeton University Press, 1977.
- Bettati Mario et Pierre-Marie Dupuy, dir., *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 1986.

- Bilderbeek S.(dir.), *Biodiversity and International Law, The effectiveness of International Environmental Law*, Netherlands Committee for the IUCN, Amsterdam, IOS Press, 1992.
- Boehmer-Christiansen Sonja, « Scientific Uncertainty and Power Politics : The Framework Convention on Climate Change and the Role of Scientific Advice » dans Spector Bertram I., Sjöstedt and Zartman William I. (éds.), *Negotiating International Regimes: lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, A publication of the Processes on International Negotiation (PIN) Project, International Institute for Applied Systems Analysis in Laxenburg (Austria), Londres/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 181.
- Broadhurst Arlene I. and Ledgerwood Grant, «Environmental Diplomacy of States, Corporations and Non-governmental Organizations : the Worldwide Web of Influence » (1998) 14:2 Int'l Relations 1.
- Colliard C-A et Dubouis L., *Institutions Internationales*, Paris, Précis Dalloz, 10 éd, 1995, 79-80.
- Crane Diane, «Alternative models of ISPAs », dans Evan William M. (éds.) *Knowledge and Power in a Global Society*, Beverly Hills, Sage Publications, 1981, 29.
- Doherty Ann, «The role of Non-governmental Organizations in UNCED », dans Spector Bertram I., Sjöstedt and Zartman William I. (ed.), *Negotiating International Regimes: lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, A publication of the Processes on International Negotiation (PIN) Project, International Institute for Applied Systems Analysis in Laxenburg (Austria), Londres/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 199.
- ELCI, *Code of practice for NGO Networks*, ELCI Nairobi 1996.
- Gastaut Thérèse, «Le rôle des ONG aux Nations Unies » (1982) 4 Associations Trans'l 254.
- Ghils Paul, «La société civile internationale : les organisations internationales non gouvernementales dans le système international » (1992) 133 Rev. Int'l des Sciences Sociales 467.
- Kiss Alexandre «Le rôle des ONG dans une société démocratique », (1993) 3 Associations Trans'l 122.

- Lador-Lederer J., *International Non-governmental Organizations*, Leyden : A.W. Sythoff, 1962.
- Lejeune Pierrick, *Introduction au Droit des Relations Internationales*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994, 101-106.
- Lewin A., «Les ONG », J.-cl. D. Int'l : Coopération Internationale, son évolution et ses formes, 1987, vol.1, fasc. 110
- Lord Mary E., «Nongovernmental Organizations in Arms Control and Disarmament » dans *Encyclopedia of Arms Control and Disarmament*, New-York, Twains Publishers, 1990.
- « Non-governmental Organizations », (1994) 5 Y.B. Int'l Env. L. 577-606.
- « Non-governmental Organizations », (1995) 6 Y.B. Int'l Env. L. 665-694.
- Merle Marcel, «Le Statut juridique des ONG », (1981) 1 Associations Transnat'l 18.
- «Un imbroglio juridique : le «statut » des OING, entre le droit international et les droits nationaux » dans *L'Internationalité dans les Institutions et le droit, Convergences et défis*, Etudes offertes à Alain Plantey, Paris, Pédone, 1995, 341.
- «Article 71 de la Charte des Nations Unis », dans J.P Cot et A. Pellet, *Commentaire article par article de la Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, Bruylant, 1985, 1037.
- Morozov G.I, «Les Organisations Internationales Non Gouvernementales et le Droit International » (1969) 3 Association Int'l 130-139.
- Rice A.E. et Ritchie C., «Relationships between international non-governmental organizations and the United Nations, (1995) 5 Associations Transnt'l 254.
- Salomon Lester M., «The rise of the non-profit sector » (1994) 73:4 Foreign Affairs 109-122.
- Socini Leyendeker R., «Organisations non-gouvernementales et droit international » (1989) Hague Y. Int'l L. 169.
- Sottas Eric, «Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) : Organisations dépassées ou modèles d'intégration sociale ? » (1996) Int'l Geneva Y. B. 64.
- Stairs Kevin & Taylor Peter, «Non-Governmental Organizations and the Legal protection of the Oceans : A Case Study » dans Hurrell Andrew and Kingsbury Benedict, *The International Politics of the*

Environment, Actors, Interests, and Institutions, Oxford, Clarendon Press, 111.

- Tarlock Dan A., «The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of International Environmental Law » (1992) 68 Chicago-Kent L. Rev. 61-76.
- Thomson Feraru Anne, «Stockholm and Vancouver :the role of ISPAs at UN conferences », dans Evan William M (éd.), *Knowledge and Power in a Global Society*, Beverly Hills, Sage Publications, 19, 153.
- Toucoz J., *Droit International*, Thémis, Droit Public, Paris, Presse Universitaire de France, 1993, pp. 194-198.
- Toulmin Stephen, *The role of transnational NGOs in global affairs*, Peace research Institute, international Christian University, Tokyo, Nov. 1994.
- UAI (Union des Associations Internationales), *Annuaire des Organisations Internationales 1998/99*, Vol 1, UAI, K.G. Saur München, 1998.
- UN Committee of San Francisco, *We the people: the role of civil society in the history & futur of UN*, San Francisco 21-24/6/95.
- Van Roy Alison, «The frontiers of influence : NGO lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and beyond » (1997) 25:1 W. Dev. 93.
- Waak Patricia « Shaping a sustainable planet : the role of non-governmental organizations » (1995) 6 Colorado J. Int'l L. & Pol'y 345.
- Willets P, *Pressure Groups in the Global System: the Transnational Relations of issue oriented Non-governmental Organizations*, New York, St Martin's Press, 1982.
- Zarka J-Cl., *Les Institutions Internationales*, Paris, Ellipses, 1995, 86-90.

Formulation des politiques nationales et internationales

- Castel Robert, «Savoirs d'expertise et production de normes » dans F. Chazel et J. Commaille (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, Paris Coll. Droit et Société, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991, 177.
- Democratic Global Governance*, Report of the 1995 Benchmarck Survey of NGOs, Oslo, Norway, Sept 1996.
- Encinas de R. Munagorri, «La communauté scientifique est-elle un ordre juridique ? » (1998) 2 R.T.D. civ. 247

- Evan William. M., «Some dilemmas of Knowledge and Power : An Introduction », dans W.M. Evan, dir., *Knowledge and power in a global society*, Beverly Hills/London/New Delhi, Sage Publication, 1980, 11.
- Haas Peter M., «Introduction : epistemic communities and international policy coordination » (1992) 46:1 Int'l Organization 1.
- Jacobson H., «IUT : A pot-pourri of bureaucrats and industrials », dans Jacobson et Cox, *The Anatomy of Influence : Decision-Making in International Organizations*, New Haven, Yale University Press, 1974, à la p.73
- Jordan Robert S., «Commentary on the Political Impact of ISPA's », dans Evan William M. (ed.) *Knowledge and Power in a Global Society*, Beverly Hills, Sage Publications, 1981, 229-344.
- Krut Riva, *Globalization & civil society, NGO influence in international decision-making*, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD Discussion Paper n°83, Avril 1997.
- Marton-Lefèvre Julia, «The role of the Scientific Community in the Preparation and the follow-up to UNCED » dans Spector Bertram I., Sjöstedt and Zartman William I. (éds.), *Negotiating International Regimes: lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, A publication of the Processes on International Negotiation (PIN) Project, International Institute for Applied Systems Analysis in Laxenburg (Austria), Londres/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, 171.
- Merle Marcel, *Sociologie des relations internationales*, 3^e éd., Paris, Dalloz 1982.
- Warner Feld, Jordan Robert S., avec Hurwitz Léon, «Access to IGO decision making : the role of international non governmental organizations and other links to IGOs » dans *International Organization, A comparative approach*, 2^e éd., Praeger 1988, 209-242.
- Weiss Thomas & Gordenker (Leon eds), « Non-governmental Organizations, the United Nations and Global Governance » (1995) 16:3 Third W. Q.
- Yee Albert S., «The causal effects of ideas on policies » (1996) 50 :1 Int'l Organization 69.
- Zdeneck Slouka J, « International law-making: a view from technology », dans Nicholas Greenwood Onuf, *Law-making in the global community*, Carolina Academic Press, 1982, 131-172.