



LES TRANSFORMATIONS DE LA DIPLOMATIE : LE RÔLE DES O.N.G.

Marie TÖRNQUIST-CHESTNIER*

UN DOUBLE MOUVEMENT a marqué la seconde moitié du XXe siècle : une très forte augmentation de l'activité diplomatique et une très grande diversification des acteurs de la scène internationale. Les méthodes de la diplomatie interétatique elles-mêmes en ont été modifiées : importance prise par le multilatéralisme, émergence de nouveaux enjeux de politique étrangère. Le volume croissant et l'ordre du jour toujours plus vaste des diplomates ont conduit à une augmentation de l'activité dans bon nombre de domaines d'une technicité grandissante et profondément transformé la diplomatie¹. De nouveaux problèmes, à l'instar des préoccupations environnementales, se sont trouvés projetés sur le devant de la scène. Mais, outre ces transformations profondes et la densification des relations diplomatiques interétatiques, l'engagement d'organisations transnationales non gouvernementales dans des activités diplomatiques a modifié plus avant encore la diplomatie².

La définition communément admise de cette dernière – « *la médiation entre des peuples étrangers organisés en Etats qui interagissent dans un système* »³ – semble donc pour partie dépassée et celle proposée par Jan Melissen plus appropriée : le mécanisme de représentation, de communication et de négociation par lequel les Etats *et les autres acteurs* conduisent leurs affaires⁴. L'auteur met particulièrement l'accent sur la capacité des agences officielles à rassembler des informations et sur leur qualité. Les organisations non gouvernementales, par leur capacité de recherche d'information (*fact finding*) font partie intégrante de ces nouveaux acteurs de la diplomatie. Pour qualifier la multiplication des formes et des acteurs de la diplomatie, Guillaume Devin parle de « diplomatie multiple »⁵. Face à l'intensité de l'activité paradiplomatique des acteurs non étatiques, la part relative de celle des diplomates d'Etat apparaît moindre, d'autant qu'à l'âge de la technologie de l'information, la prérogative stato-nationale en matière de communications est fortement mise à mal. Les ONG font preuve d'une particulièrement bonne maîtrise de ces ressources à leur disposition qu'elles utilisent à la fois pour se procurer des informations fiables, les diffuser, se coordonner et faire pression sur les autres acteurs en présence. On ne saurait en

tout cas se départir d'une approche non exclusivement interétatique, l'érosion du monopole de l'Etat et la fragmentation publique conduisant les administrations à mener chacune leurs propres relations internationales. L'autonomie grandissante du secteur marchand⁶, l'intrusion des sociétés civiles⁷ et la diversification des méthodes (bilatéralisme à « l'ancienne » contre recours croissant au multilatéralisme) ont fait évolué la diplomatie. Mais plus qu'une opposition entre anciennes et nouvelles formes de diplomatie, une complémentarité et un ajustement perpétuel semblent. Experts gouvernementaux et non gouvernementaux se retrouvent donc face à face, même si la prépondérance étatique demeure. La consultation des seconds et le recours à eux laissent augurer de la reconnaissance et de la prise en compte par les diplomates d'Etat de la spécificité et du caractère incontournable du savoir des « paradiplomates » non gouvernementaux.

Avant de poursuivre, il convient de revenir brièvement sur les difficultés liées à l'identification de la catégorie d'acteurs ONG. Trois traits communs assurent « *une unité dans la diversité* » : les ONG sont d'initiative privée ou non publique ; la participation à leurs activités est basée sur le bénévolat ; elles poursuivent des buts non lucratifs ; enfin, elles bénéficient d'un statut juridique national – ce sont des personnes morales de droit privé. La Banque mondiale propose quant à elle une approche différente faite de neuf définitions qui ressemblent en réalité à une énumération des activités possibles des ONG⁸, démarche qui peut paraître fastidieuse. Elle tend à décrire les différentes possibilités d'insertion ou d'utilisation de ces organisations dans le cadre des projets de la Banque ou de celui de l'allocation des ressources y afférentes et ne dit rien quant au statut juridique de ces acteurs. Autre définition des ONG envisageable : toute organisation bénéficiant du statut consultatif accordé par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC).

Les conditions de négociation de la Charte des Nations Unies, et en particulier de son article 71, ajouté en « *dernière minute, sans avoir suscité de débats particuliers* »⁹ laissent à penser que les syndicats sont à ce titre des ONG. La Fédération internationale des syndicats chrétiens obtient un statut consultatif auprès de l'ECOSOC dès 1947, et la Confédération internationale des syndicats libres en 1950. La définition des ONG reste donc incertaine et explique la grande variété des organisations rencontrées. Pour les désigner, nous aurons également recours aux termes « associations » ou « associations de solidarité internationale », expression employée notamment par la Commission coopération-développement française.

Les organisations non gouvernementales ne sont, certes, ni créatrices ni immédiatement destinataires de la règle de droit international. Cependant, comme elles prennent part à des activités juridiques internationales, « *il est difficile de les ignorer, de les considérer comme absolument tierces au processus de codification de la normativisation dans les relations internationales* »¹⁰. Un rôle limité leur a été dévolu par le droit international, rôle progressivement étendu par la pratique.

Une participation inégale mais croissante

L'article 71 de la Charte des Nations Unies, acte constitutif du statut juridique des ONG, dispose que « [*l]e Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation* »¹¹. Trois formes de concours aux travaux de l'ECOSOC étaient envisageables : la participation, la concertation ou la consultation. Cette dernière solution, la plus restrictive, a finalement été retenue pour marquer la différence de nature entre les ONG d'une part, les organisations intergouvernementales (OIG) et les Etats d'autre part, ainsi que le caractère limité du concours apporté par les ONG. La résolution E/1296 (XLIV) du 25 juin 1968, texte-cadre des rapports entre le Conseil économique et social et les ONG, rappelle explicitement le caractère contraignant de ce régime de consultation afin de faire des ONG des auxiliaires ou des instruments du Conseil et ne consacre nullement leur association ou participation à la vie internationale. La résolution E/1996/31 a élargi le statut consultatif à des ONG nationales.

La pratique et l'Assemblée générale des Nations Unies ont ouvert le domaine de la consultation et de la participation des ONG aux travaux de l'ONU : la paralysie du Conseil de sécurité pendant la période de la Guerre froide et le caractère démocratique du recrutement de l'Assemblée générale ont progressivement amené l'organe délibérant à inviter les ONG à participer activement à ses travaux. Le Conseil de sécurité a, lui aussi, développé ses relations informelles avec les ONG. En juin 2004, un rapport a été établi sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, qui suggère plusieurs pistes, allant d'un meilleur usage de la formule Arria¹² à la tenue de séminaires incluant les ONG, en passant par la convocation de commissions d'enquête indépendantes après des opérations

mandatées par le Conseil de sécurité¹³. Les interventions des ONG lors des grandes conférences de codification du droit international leur ont également permis de dépasser le régime de consultation établi dans le cadre de l'article 71 de la Charte des Nations unies (Conférence de Rome ayant abouti à l'élaboration du Statut de la Cour pénale internationale).

L'étude de la participation des ONG à la pratique diplomatique permet de rendre compte des transformations de la diplomatie : dans ce processus, les organisations non gouvernementales interagissent avec d'autres catégories d'acteurs, Etats, organisations intergouvernementales, et concourent ainsi à l'évolution de la manière de pratiquer les relations diplomatiques. Elles mettent en œuvre un ensemble de moyens visant à faire pression sur les acteurs « traditionnels » de la diplomatie. La participation non gouvernementale aux différentes étapes du processus d'élaboration normative – émergence, écriture proprement dite, application et *monitoring* – gagne du terrain. Elle s'exprime inégalement selon les manières de faire le droit – droit conventionnel ou droit plus déclaratoire – et les domaines du droit international concernés. Trois cas d'étude permettent de distinguer des degrés divers de participation des ONG aux négociations internationales.

Le premier relève des droits de l'Homme. Il s'agit des négociations ayant conduit à l'adoption du Statut de Rome de la Cour pénale internationale le 17 juillet 1998. L'idée d'une juridiction pénale universelle est loin d'être neuve. Elle naît à la fin du XIX^{ème} siècle et, notamment, en 1872, sous la plume de Gustave Moynier, l'un des fondateurs du Comité international de la Croix-Rouge, profondément marqué par la cruauté des crimes de guerre commis lors de la guerre franco-prussienne. Malgré les jalons posés par les Conventions de la Haye et de Genève, la commission d'enquête sur la responsabilité des auteurs des crimes commis au cours de la Première Guerre mondiale et les Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo, cette idée se retrouve à plusieurs reprises enterrée dans un contexte de Guerre froide. La fin de celle-ci et l'émergence d'un nouveau consensus politique – de courte durée – au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies permettent la constitution de deux tribunaux *ad hoc*, pour l'ex-Yougoslavie¹⁴ et le Rwanda¹⁵. En 1989, Trinidad et Tobago remettent le projet de Cour pénale internationale à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations unies, mais sur un sujet très différent des compétences retenues *in fine* pour la Cour, le trafic de stupéfiants. L'Assemblée générale demande à la Commission du droit international de préparer un projet de texte. Cette dernière rend ses travaux en 1994. A partir de ce moment, les Etats-pilotes¹⁶,

au nombre d'une vingtaine au départ, travaillent en étroite collaboration avec leurs ONG nationales d'une part, d'autres ONG nationales et des ONG internationales d'autre part. En décembre 1996, l'Assemblée générale des Nations unies décide la tenue d'une conférence internationale plénipotentiaire en 1998. De mars 1996 à mars 1998, six commissions préparatoires se tiennent à New York. La conférence de Rome du 15-17 juillet 1998, aboutit, le 17 juillet, à la signature du Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Ce cas d'étude permet de comprendre la transformation de la diplomatie dans un domaine du droit international largement investi par les ONG : les droits de l'Homme sont plus profondément touchés par les transformations à l'œuvre dans la diplomatie que d'autres branches.

Le droit de la propriété intellectuelle (DPI) recouvre quant à lui les droits qui découlent de l'exercice d'une activité intellectuelle dans les domaines industriel, scientifique, littéraire ou artistique. Le but recherché par leur adoption est la protection des droits des créateurs sur leurs créations, des droits d'accès du public à ces dernières, l'encouragement à l'innovation, la diffusion et l'application des résultats, le développement des échanges et la facilitation des transferts de technologie. Toutefois, l'adoption de règles internationales en matière de DPI tend à aller à l'encontre des objectifs fixés et à cristalliser les tensions dans des domaines sensibles comme celui de l'accès aux médicaments. Le droit de la propriété intellectuelle est essentiellement constitué de législations nationales. Cependant, la question de nouvelles règles commerciales internationales applicables au droit de la propriété intellectuelle a été examinée de 1986 à 1994 dans le cadre du cycle de négociations de l'*Uruguay Round* de l'Organisation mondiale du commerce et a conduit à l'adoption de l'Accord sur les aspects du droit de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) en 1995. Ce dernier vise à harmoniser les réglementations nationales existantes – voire à s'étendre à de nouveaux pays et de nouveaux champs. L'Accord sur les ADPIC entend également unifier des pratiques existantes dans le cadre d'accords plus anciens, comme la Convention de Paris sur la protection de la propriété industrielle (1883) ou la Convention de Berne sur la protection des œuvres littéraires et artistiques (1886). Les pays en développement membres de l'OMC et, particulièrement, les pays les moins avancés bénéficient de périodes de transition pour l'application des ADPIC : celles-ci s'achèvent au 1^{er} janvier 2005 pour les premiers, au 1^{er} janvier 2016 pour les seconds, une prolongation décidée lors de la conférence de l'OMC tenue à Doha, au Qatar, en novembre 2001. Certaines dispositions de l'Accord affectent directement les questions de santé publique et l'accès aux médicaments. Nous considérerons ici les médicaments anti-sida (médicaments

génériques, notamment) et le *monitoring* des ONG en faveur d'une application flexible de l'Accord. A la différence de l'exemple du Statut de Rome, les textes et les lieux de négociations sont très nombreux, tout comme les catégories d'acteurs. L'analyse de cet exemple permet de dégager les différences qui émergent selon les lieux dans lesquels se déroulent les négociations. L'importance des enjeux économiques contribue, elle aussi, à complexifier la donne diplomatique.

Enfin, le droit du désarmement bactériologique constitue un contre-exemple. La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, du 10 avril 1972 (CIAB) a été négociée dans un contexte de Guerre froide et violée par les Etats mêmes qui y sont parties. En l'absence d'un processus de vérification additionnel et du fait de l'opposition américaine à l'adjonction d'un tel dispositif intrusif, sa portée reste aujourd'hui encore très limitée. Dans ce contexte, la pratique diplomatique peut difficilement être qualifiée de multiple. Ce sujet suscite, en effet, frilosité et crispation des Etats autour de ce qui reste de leur souveraineté.

On ne rencontre pas les mêmes ONG dans les trois domaines : organisations nationales et internationales, rassemblées, pour certaines, dans des coalitions nationales, régionales ou internationales dans le cas de la CPI. Seules celles dotées de juristes participent activement aux négociations du Statut. Dans le cas du DPI et de l'accès aux médicaments, les ONG en présence sont locales, nationales et internationales. Seules certaines, pouvant se prévaloir de compétences dans le domaine très spécifique des DPI, ont la capacité de participer au *multi-level game* qui se trame entre l'aide aux populations sur le terrain, l'assistance technique en matière d'adaptation des législations nationales, et les négociations avec les autres acteurs aux échelons national, régional et international. Enfin, pour le suivi de la CIAB, le paysage présenté par les ONG est différent, les associations s'intéressant exclusivement au désarmement bactériologique étant peu nombreuses. Le plus souvent, il s'agit d'organisations de protection de l'environnement ou anti nucléaire pour lesquelles la CIAB ne représente qu'une préoccupation parmi d'autres. Le *Sunshine Project*, ONG germano-américaine porte ce nom parce que la plupart des armes bactériologiques sont détruites lorsque exposées au soleil. Des *think tanks* très actifs interviennent également dans ce domaine, et notamment le *Pugwash*. En effet, face aux blocages rencontrés dans les arènes officielles, les représentants étatiques, interétatiques et non gouvernementaux (ONG, universitaires, etc.) se réunissent

de manière informelle. L'autre type d'organisations actives pour ce cas d'étude est constitué d'associations de médecins et de scientifiques.

Une expertise non gouvernementale recherchée

Si le visage des organisations non gouvernementales qui apparaît de prime abord est celui d'associations de contestation et de *lobby*, la seconde face de ces *Janus bifrons* – la professionnalisation – n'est accessible qu'à quelques-unes des organisations. La professionnalisation implique que les ONG disposent d'un nombre croissant d'experts (de professionnels) parmi leurs membres : pour que le savoir ait un impact, il doit avoir des agents ou des porte-parole. Son influence découle en partie des caractéristiques de ces agents¹⁷. Ces derniers exercent une profession, ce qui signifie qu'ils ne sont pas ou plus des amateurs : ils possèdent une qualification qui les distingue d'eux. Même si ces techniciens ou experts ne sont pas ceux qui prennent les décisions en dernier ressort, ils ont toutefois une grande influence sur elles. D'une les ONG connaissent et maîtrisent très bien les nouvelles techniques de télécommunication, en particulier Internet. D'autre part, elles maîtrisent la technique de la dénonciation et, pour un certain nombre d'entre elles, du droit. Pour John Boli et George M. Thomas l'identité des membres des ONG est source d'autorité¹⁸, l'idée principale étant que le statut et les compétences des membres rejaillissent sur l'organisation elle-même¹⁹. D'ailleurs, chaque ONG participant pleinement aux négociations sur le Statut de la Cour pénale internationale peut se prévaloir d'au moins un avocat ou juriste international qui les représente lors des négociations : l'avocat William Bourdon pour la FIDH, l'avocate Sylvie Bukhari de Pontual pour la FIACAT, *Amnesty International* dispose d'un département juridique avec des personnels et des ressources financières propres à Londres. De même, dans le cas des ADPIC et des médicaments génériques, Ellen T'Hoën (Médecins sans frontières) est l'interlocutrice privilégiée des acteurs gouvernementaux, intergouvernementaux et des firmes pharmaceutiques en tant qu'expert non gouvernemental du droit de la propriété intellectuelle (elle a longtemps travaillé pour l'Office européen des brevets) et de ses implications pratiques en termes d'accès aux soins et de droit à la santé.

Symptôme de cette professionnalisation, l'attention des Etats portée aux avis des représentants d'ONG à Genève sur les disparitions forcées en janvier 2003²⁰, mais aussi lors des négociations autour du Statut de la CPI. Autre manifestation de

ce phénomène, l'interchangeabilité des personnes entre délégations nationales des pays *like-minded* (Etats pilotes favorables à une CPI aux compétences étendues) et représentants d'ONG. L'échange était toutefois exceptionnel et relatif, chacun tenant son rôle dans le camp qu'il avait rejoint. Tel a été le cas pour un membre de la coalition canadienne des ONG qui a ensuite négocié le Statut au nom du Canada ; inversement, un délégué australien a rejoint les rangs de *Human Rights Watch*²¹. Événements exceptionnels mais remarquables, ces transferts viennent conforter l'idée d'une professionnalisation des ONG. Enfin, dans le cadre d'un programme accrédité par les Nations Unies, des membres de l'ONG italienne *No Peace Without Justice*, étaient intégrés aux délégations thaïlandaise et burundaise par exemple, au titre d'experts juridiques. Outre le facteur humain, à quoi cette professionnalisation et ce poids croissant des experts sont-ils liés ?

On assiste à une technicisation croissante, c'est-à-dire à une spécialisation et aussi une précision de plus en plus importantes, dans certains domaines du droit international. Le Statut de Rome en est une illustration, tout comme le droit de la propriété intellectuelle. Les négociations excluent des tractations portant sur le texte même, ses formulations ou ses implications concrètes, les ONG les plus généralistes ou ne disposant pas de services juridiques spécialisés qui ne produisent pas de contre-propositions. Les ONG, tout en restant dans le domaine de la dénonciation, doivent donc proposer également des palliatifs aux carences qu'elles soulignent. Mais les ONG retenues comme professionnelles du droit ou comptant un professionnel du droit dans leurs rangs demeurent finalement assez peu nombreuses²².

A la technicisation croissante du droit correspond une demande – implicite d'abord – de professionnalisation des ONG de la part des délégations nationales. C'est précisément l'expertise des organisations qui est recherchée. Celles-ci sont devenues de véritables « *paradiplomates* »²³. Dans le cadre des négociations sur la CPI, leur grand nombre leur permet d'avoir une vision d'ensemble des négociations. Si la délégation française à Rome a, dans un premier temps, refusé toute association avec les ONG parce qu'il fallait « *laisser faire les professionnels* »²⁴, cette déclaration peut être comprise dans le sens : si vous montrez que vous êtes des professionnels ou que vous savez être professionnels, vous serez associés ou, du moins, consultés. Une collaboration s'est ainsi progressivement. Les relations interpersonnelles demeurent essentielles²⁵. Pour ce qui est des médicaments génériques, c'est moins le grand nombre des ONG que les moyens qu'elles mettent en œuvre qui leur permet de tenir une place de « *paradiplomates* » : elles négocient tout à la fois avec les repré-

sentants des Etats, des organisations intergouvernementales (OMC, ONU, OMS), des agences spécialisées de l'ONU (OMPI) ou des programmes communs à plusieurs composantes du système onusien (ONUSIDA), ainsi qu'avec d'autres acteurs non étatiques de nature différente de la leur : firmes pharmaceutiques occidentales et leurs syndicats, firmes pharmaceutiques productrices de médicaments génériques du Tiers-monde. Mais c'est aussi leur usage d'Internet à des fins de mobilisation qui leur donne une place de choix. Les membres d'ONG constituent ainsi des listes de diffusion²⁶ qui forment des réseaux apparemment lâches, informels, mais qui permettent une participation des représentants des différentes administrations et ministères ainsi que d'organisations internationales.

Experts gouvernementaux et non gouvernementaux face à face

Les ONG se trouvent, non du fait de leur nombre, mais de leur nature elle-même, en position de faiblesse face aux Etats, sujets du droit international et qui détiennent le veto et le dernier mot dans les négociations auxquelles participent ces différents types d'acteurs. Le déséquilibre dépend des cas de figure et du degré de porosité entre les différents acteurs, ainsi que du lieu et du contexte de négociation.

Le recours croissant à l'expression « biens communs de l'humanité » – ces biens dont nous serions tous dépositaires pour la survie de tous, au nombre desquels l'environnement ou les droits de l'Homme – appelle une approche globale complémentaire et non plus exclusivement nationale, d'où le développement des conventions internationales depuis le début des années 1990. Conventions avant tout destinées à rassembler les représentants des Etats et des organisations internationales concernées, mais autour desquelles les acteurs non gouvernementaux, et en particulier les ONG et les OING, viennent se cristalliser²⁷, ces dernières ne sont, le plus souvent, admises dans la salle de négociation qu'au titre d'observateurs, mais tout aussi importantes – si ce n'est davantage – sont les tractations informelles qui se déroulent dans les vestibules et couloirs. Ainsi J. Kaufman²⁸ insiste sur le travail de couloir dans la diplomatie de conférence. L'auteur décrit et analyse les conditions organisationnelles nécessaires au bon déroulement des conférences. Parmi ces dernières, les locaux dans lesquels se tient la convention doivent comporter des couloirs et des espaces hors salles de réunion pouvant accueillir des négociations informelles. Différents cas de figure se présentent cependant selon le type de droit recherché

(conventionnel/dur ou déclaratoire/mou) et le domaine du droit international public dans lequel on négocie (désarmement, droits de l'Homme, droit de la propriété intellectuelle et droit à la santé). Les configurations ci-après visent à schématiser ces interactions et modes de production divers du droit.

La première configuration correspond aux négociations « à l'ancienne » : seuls les acteurs étatiques – avec éventuellement un représentant d'une organisation intergouvernementale concernée par les négociations en cours – sont autour de la table de négociation. Les ONG ne sont pas ou à peine présentes dans les couloirs. Les négociations sur le désarmement répondent à ce cas de figure et, en particulier, celles concernant les armes bactériologiques et chimiques davantage que le désarmement nucléaire²⁹. Dans le domaine du désarmement bactériologique, les ONG sont peu nombreuses et agissent au niveau national plus qu'au niveau international. Le droit produit est conventionnel (Convention sur l'interdiction des armes bactériologiques), dans un domaine sensible où les Etats se montrent frileux et particulièrement peu désireux d'associer des acteurs non gouvernementaux critiques.

Le deuxième cas de figure ressemble davantage à ce que Kaufman appelle la « *diplomatie de conférence* » : le travail de *lobbying* des ONG se fait dans les couloirs. Les représentants d'ONG démarchent, en effet, les délégations nationales, argumentaires juridiques à l'appui, pour les plus spécialisés et experts d'entre eux. A charge ensuite de ces délégués de reprendre ou non à leur compte les propositions des ONG. C'est par ce biais indirect que s'exprime l'influence des ONG qui demeure très difficile à mesurer : quelle part revient véritablement à l'ONG qui a su convaincre, quelle part aux positions et convictions personnelles des délégués nationaux ? Ce cas de figure vise à expliquer les négociations du droit conventionnel aujourd'hui sur des sujets relevant, comme les droits de l'Homme – par exemple les négociations portant sur un chapitre du Statut de Rome de la Cour pénale internationale – des « biens communs de l'humanité ». Les Etats ne sont plus les seuls acteurs dépositaires de ces biens, d'où l'importance et l'activisme des ONG.

La troisième configuration envisageable reprend le schéma observé lors des séances plénières de négociation du Statut de la CPI. Celles-ci servent davantage à entériner les aboutissements des groupes de travail sur les différents chapitres. Ici, les représentants d'ONG sont présents dans la salle de négociation, mais à titre d'observateurs. Les pressions qu'ils exercent ou ont exercé sont réservées à l'extérieur de cette salle. Ils ont cependant été autorisés à déposer des argumentaires

juridiques aux places des délégués nationaux et intergouvernementaux. Si les ONG ne sont qu'observatrices, elles le sont donc de l'intérieur. Ce modèle confirme néanmoins l'hypothèse selon laquelle le droit conventionnel demeure, en dernier ressort, interétatique. Il n'en permet pas moins une prise de note et l'exercice d'un lobbying silencieux.

Dernier cas de figure, la création, par des branches d'une instance intergouvernementale régionale – les Directions générales au Commerce et au Développement de la Commission européenne –, d'une arène intermédiaire de discussion et de négociation entre acteurs de catégories très diverses. La Commission européenne se place ainsi dans une position de médiatrice en même temps que de négociatrice, puisque l'UE prend activement part aux débats autour de l'Accord sur les ADPIC et de l'accès aux médicaments. Il s'agit de faciliter les échanges. Le droit produit, s'il peut être qualifié de droit, est déclaratoire. Ces tables rondes simplifient la donne dans la mesure où ce domaine du DIP est caractérisé par une très grande diversité des acteurs et des lieux de négociations. En effet, au niveau international, sept catégories d'acteurs sont en présence : les Etats, les organisations internationales, leurs agences et les organisations régionales³⁰, les ONG internationales³¹ et nationales³², les firmes pharmaceutiques occidentales et leurs syndicats ou associations, les entreprises pharmaceutiques productrices de médicaments génériques du Tiers-monde³³, les organisations locales et communautaires³⁴. Le nombre d'acteurs impliqués peut jouer à double sens pour les ONG lorsqu'il s'agit d'essayer de déterminer leur influence sur le contenu et l'interprétation des normes. Il semble, à première vue, beaucoup plus facile de convaincre un petit nombre d'interlocuteurs toujours dans le même cadre de négociation. Cependant, la prolifération des acteurs peut également offrir un plus grand nombre d'opportunités de convaincre.

Le chevauchement (*overlapping*) des lieux de négociation et des types de droit qui peuvent être négociés dans chacune d'entre elles (du « droit mou » et déclaratoire au « droit dur » et conventionnel) joue aussi. Cet entrelacs est flagrant dans le cas des médicaments génériques. L'accès à la santé est considéré de manière croissante par l'ONU et ses agences comme un droit de l'Homme essentiel, une sorte de norme de référence supérieure. C'est aussi ainsi que l'entend l'OMS. Toutes les organisations internationales ne sont pas pour autant aussi favorables aux vues des ONG : l'OMC et l'OMPI ont également voix au chapitre puisque les médicaments génériques relèvent du droit de la propriété intellectuelle, donc de l'Accord sur les ADPIC signé dans le cadre de l'OMC. De ce fait, des ONG comme MSF tentent

de promouvoir des interprétations des ADPIC fondées sur le droit à la santé et la notion d'urgence sanitaire, plutôt que des interprétations strictes de la propriété intellectuelle telles que défendues par l'OMC ou l'OMPI. Les tables rondes organisées par la Commission européenne permettent donc de faciliter le dialogue et de développer une meilleure connaissance des acteurs entre eux puisqu'ils sont présents en nombre plus restreint. En outre, les Etats sont plus coopérants dans un cadre juridiquement non contraignant. Toute l'habileté des ONG réside donc dans leur capacité à réutiliser les déclarations des acteurs étatiques dans d'autres arènes, en faisant notamment usage de la médiatisation.

Les lieux de négociation et leur évolution sont donc un stigmate de la participation des ONG et la configuration même de ces lieux vient structurer cette participation quant à ses modalités. Le schéma le plus fréquemment observé en matière de droits de l'Homme ou de protection de l'environnement, domaines largement investis par les ONG, correspondait à la deuxième configuration de type négociations d'un groupe de travail sur un chapitre du Statut de la Cour pénale internationale : les ONG sont nombreuses ; les représentants d'ONG « négocient » avec les diplomates d'Etat dans les couloirs. Ils se livrent également à des tractations entre eux dans leurs propres salles de réunion. Si les représentants étatiques sont seuls autour de la table de négociation (avec quelques représentants d'organisations internationales intergouvernementales), ils n'en subissent pas moins les pressions à la fois écrites et orales des ONG. Le face-à-face entre diplomates et « paradiplomates » est donc bien réel, même s'il se produit essentiellement dans des arènes informelles. Dans le troisième schéma de négociation, ils sont d'ailleurs physiquement en présence les uns des autres dans une enceinte formelle, la salle de séances plénières.

Une reconnaissance de la spécificité du savoir des ONG

La session de janvier 2003 du Groupe de travail intersessions à composition non limitée chargé de préparer, pour examen et adoption par l'Assemblée générale, un projet d'instrument normatif juridiquement contraignant sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ou involontaires a réuni, dans une même salle aux Nations Unies à Genève, les diplomates des Etats membres, des experts indépendants (Manfred Nowak, Louis Joinet, etc.), des représentants des Nations unies et de certains de ses organes (Haut commissariat aux réfugiés) et des délégués d'ONG. Il convient d'établir une distinction au sein de ces derniers :

d'un côté, les experts juridiques d'organisations internationales non gouvernementales (OING) comme *Human Rights Watch* ou la Commission internationale des juristes, de l'autre, les associations de familles de disparus en Algérie (CFDA), en Argentine (Fedefam) et aux Philippines (AFAD). La FIDH se trouvait dans une situation intermédiaire, comptant des juristes dans ses rangs, mais représentant également des associations de familles de disparus. Les conseillers juridiques des ONG *Human Rights Watch* et de la CIJ étaient directement interpellés par les diplomates durant la session sur des éléments très pointus de DIP. Leur expertise juridique était recherchée au même titre que celle des juristes internationaux présents comme experts indépendants. Leurs réponses se limitaient le plus souvent à des argumentaires juridiques dans lesquels la situation des disparus et de leurs familles n'était pas toujours prise en compte, à tel point que les représentantes des associations algérienne et philippine de disparus se sont vues dans l'obligation de rappeler la raison d'être de ce Groupe de travail : la violation des droits de l'Homme que constituent les disparitions forcées.

Les logiques de pression et d'influence se structurent donc à plusieurs niveaux : consultation par les Etats des experts juridiques indépendants et non gouvernementaux ; pression des associations de familles de disparus à la fois sur les diplomates d'Etat et sur les paradiplomates des ONG expertes en droit. Outre l'activité paradiplomatique des ONG, les Etats continuent d'être confrontés à des pressions plus traditionnelles. Ainsi que nous l'avons montré précédemment, seules quelques ONG ont la capacité de se professionnaliser, donc d'exercer une véritable activité paradiplomatique. Toutes restent avant tout des groupes de pression et leur *lobby* est d'autant plus fort qu'elles se font le relais ou l'expression d'une « opinion publique mondiale » en émergence. Le *fact finding* et les pressions sur les Etats sont toujours au cœur de l'activité des ONG. Les campagnes internationales, à l'instar de la Campagne pour l'accès aux médicaments essentiels de Médecins sans frontières, occupent le centre de leurs préoccupations et sont complémentaires des activités de négociation menées dans les conférences internationales.

Les répertoires d'action des ONG observés et analysés dans le cas du Statut de la CPI et de l'accès aux médicaments permettent de relativiser la part des activités paradiplomatiques juridiques par rapport aux autres moyens mis en œuvre. Les actions des ONG s'articulent autour des trois rôles qu'elles peuvent endosser lors des différentes phases de l'élaboration des normes de DIP : la recherche d'informations

et leur publication (*fact finding* et *shaming*), l'expertise et la force de contre-proposition, le contrôle et le rappel à l'ordre (rôle d'alerte).

Lors des négociations sur le Statut de Rome, les ONG actionnent les leviers d'influence sur les gouvernements à différents niveaux. Il s'agit uniquement de moyens d'influence, qu'ils aillent du simple courrier circulaire à la rédaction à New York et à Rome de propositions alternatives à celles des Etats. L'incorporation ou non des propositions des ONG aux textes dépend très largement du bon vouloir des délégués nationaux démarchés par les représentants d'ONG, puis de l'acceptation de ces dispositions par l'ensemble des plénipotentiaires. Les différents moyens répertoriés sont les suivants : *lobbying* « traditionnel » (démarchage des délégations, recommandations écrites et orales, campagnes, pétitions, lettres et/ou e-mails aux représentants des organes législatifs et exécutifs) ; *lobbying* « juridique » (rédaction de propositions concrètes alternatives à celles des délégués nationaux, rencontre par exemple des rapporteurs des commissions en charge de la question au parlement (rapporteurs des Commissions des Affaires étrangères des deux chambres dans le cas de la CPI pour la France) ; constitution de coalitions nationales, régionales ou internationales pour « faire le poids » face aux délégations nationales et créer ainsi des cadres de dialogue plus clairs (peu concluant dans le cas de la Coalition française des ONG pour la CPI) ; constitution de groupes régionaux ou thématiques ; publication de rapports ou de journaux (*Terra Viva*, *Moniteur de la Cour pénale internationale*) ; *briefings* et conférences de presse : utilisation du relais médiatique ; autres actions : permanences, organisation d'événements musicaux, de manifestations, de marches, etc.

La diplomatie s'est donc transformée, notamment sous la pression et l'influence des acteurs non étatiques, parmi lesquels les organisations non gouvernementales. Dans cette diplomatie multiple, les ONG réclament de jouer un rôle croissant. Elles sont aussi sollicitées de plus en plus par les Etats et OIG qui recherchent leur expertise dans un contexte de complexification et de spécialisation des négociations internationales. Pour autant, une double asymétrie frappe la pratique diplomatique non gouvernementale. D'une part les ONG ne sont associées, consultées ou sollicitées que dans les domaines qui leur sont largement ouverts (droits de l'Homme, environnement), certains relevant toujours du quasi-monopole des diplomates d'Etat (désarmement bactériologique). D'autre part, participent surtout à cette diplomatie multiple les ONG du Nord qui disposent des moyens matériels et humains de s'imposer aux diplomates d'Etat. Il n'en demeure pas moins qu'une interaction et

une interdépendance croissante sont créées, entre acteurs étatiques, interétatiques et non étatiques.

* Docteur en science politique

Notes

1. MELISSEN (J.) (ed.), *Innovations in Diplomatic Practice*, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. xv.
2. Judy Mayotte passe en revue notamment le travail de médiation des ONG sur le terrain : MAYOTTE (J.), « NGOs and Diplomacy », in MULDOON (J.P. Jr.) et al. (Eds), *Multilateral Diplomacy and the UN today*, op. cit. , pp. 167-176.
3. Lord GORE-BOOTH (Ed.), *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, London and New York, Longman, 1979, 5th edition, cité par MELISSEN (J.), op. cit. , p. xvi.
4. *Ibidem*, p. xvii.
5. DEVIN (G.), *Sociologie des relations internationales*, Paris, La découverte, 2007, p. 51.
6. G. Carron de la Carrière ou C. Chavagneux parlent de « diplomatie économique » ; CARRON de la CARRIERE (G.), *La Diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, Paris, Economica, 1998 ; CHAVAGNEUX (C.), « La diplomatie économique : plus seulement une affaire d'Etats », *Pouvoirs*, janv. 1999, n° 88, pp. 33-42.
7. LA BALME (N.), « Opinion publique et politique étrangère », in CHARILLON (F.) (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 193-211.
8. www.worldbank.org.
9. MEYER (D.), « ONG : une catégorie juridique introuvable, une définition utilitaire. Réflexions sur une définition en droit des ONG », in SIMEANT (J.), DAUVIN (P.), *ONG et humanitaire*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 139-160, p. 143. D. Meyer mentionne ainsi le cartel des armateurs, des avionneurs, des producteurs de blé ou de maïs, la Chambre internationale de commerce, l'*International Organisation of Employers*, etc.
10. RANJEVA (R.), *Les organisations non gouvernementales et la mise en œuvre du droit international*, in RANJEVA (R.), XU (D.), MATSCHER (F.), *Les organisations non gouvernementales/ par R. Ranjeva. Le droit international privé en Chine : une perspective comparatival par D. Xu. Quarante ans d'activités de la Cour européenne des droits de l'homme/ par F. Matscher*, La Haye, Nijhoff, 1999, pp. 13-105, p. 31.

11. Article 71, *Charte des Nations Unies*, www.un.org.
12. La formule, appelée « formule Arria », a été lancée par l'ambassadeur du Venezuela Diego Arria en 1993 ; elle permet au Conseil de sécurité d'entendre des personnes dont l'expertise paraît susceptible d'éclairer cet organe sur des aspects particuliers des situations sur lesquelles il doit se prononcer.
13. ONU, Groupe de personnalités éminentes, « Nous les peuples : la société civile, l'Organisation des Nations Unies et la gouvernance mondiale », *Rapport*, juin 2004, www.un.org.
14. Résolution 808 du Conseil de sécurité, adoptée le 22 février 1993, www.un.org/french/documents/sc/res/1993/808f.pdf.
15. Résolution 955 du Conseil de sécurité, adoptée le 8 novembre 1994, www.un.org/french/docs/sc/1994/94s955.htm.
16. Ils comprennent la plupart des membres de l'Union européenne, au premier rang desquels l'Allemagne (et à l'exception de la France), ainsi que le Canada, l'Australie, la Nouvelle Zélande, l'Argentine ou l'Afrique du Sud. Ces pays se sont donné pour objectif commun l'aboutissement rapide des travaux sur la CPI : « *Cette coalition forte souhaitait conférer à la Cour une large compétence juridictionnelle, la doter d'un procureur indépendant jouissant de pouvoirs importants, limiter le rôle du Conseil de sécurité* », BRANA (P.), *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi (n°2065), autorisant la ratification de la Convention portant Statut de la Cour pénale internationale*, Paris, Rapport de l'Assemblée nationale, 8 février 1999, p. 44.
17. REIDSON (E.), *Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1986p. 9.
18. « *member identities as sources of authority* », BOLI (J.), THOMAS (G.M.), *Constructing World Culture: International Non Government Organizations since 1875*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1999, p. 282. Dans sa conclusion, John Boli présente les sources d'autorité, venant de leurs membres, dont les ONG disposent: « *L'autorité dont sont imprégnées les organisations transnationales du fait de leur conformité avec des théories de légitimation supérieures mondialement partagées (conformity to overarching world-cultural legitimation theories) est complétée par l'autorité incarnée par leurs membres* », p. 282.
19. Selon J. Boli et G. M. Thomas, ces sources d'autorité sont au nombre de cinq : « *credentials* » (les diplômes et certificats délivrés par des écoles, des Etats, des organisations professionnelles, etc. , qui permettent d'identifier les individus comme produits ou agents de ces organismes), « *professional standing and expertise* » (leaders d'associations professionnelles, universitaires ou scientifiques renommés, intellectuels internationalement publiés, experts de renommée internationale), « *organiza-*

tion and organizational position » (au-delà de leurs diplômes et de leur carrière, les membres des ONG apportent à l'organisation l'autorité qui émane des organismes dont ils sont issus ou font partie), « *moral and spiritual charisma* » (une autorité moins tangible fondée sur le charisme au sens weberien du terme : une ferveur morale et une « *virtuosité spirituelle* »), « *the new clergies* » (beaucoup d'ONG bénéficiant de l'immense valeur associée aux causes qu'elles défendent dans leurs domaines respectifs ; leurs membres sont en ce sens des « *prêtres* » de l'ordre international, servant de médiateurs entre les grands projets collectifs de l'humanité et les actions quotidiennes), *Ibidem*, p. 282.

20. Groupe de travail intersessions à composition non limitée chargé de préparer, pour examen et adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, un projet d'instrument normatif juridiquement contraignant sur la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées ou involontaires.
21. Entretien avec une responsable de la FIDH.
22. Les ONG citées par les personnes suivant le dossier de la CPI dans les différents ministères en France sont toujours les mêmes : *Amnesty International* et *Human Rights Watch* pour les grandes ONG généralistes disposant de services juridiques compétents ; *Women's Caucus* ; la FIDH et *Avocats sans frontières* au sein de la coalition française ; la petite ONG londonienne *Redress* sur le statut des victimes et *No Peace Without Justice*, ONG italienne qui s'occupe de l'organisation de séminaires sur la CPI. On retrouve un schéma similaire dans le cas de l'accès aux médicaments essentiels : les responsables rencontrés au sein des Directions générales au Développement, au Commerce et AidCo de la Commission européenne mentionnent les ONG Médecins sans frontières, et notamment le nom de Ellen T'Hoen, *Health Action International* et *Consumer Project on Technology* (et plus particulièrement James Love en son sein).
23. MELISSEN (J.), *op. cit.*
24. Entretien avec un responsable de la section française d'*Amnesty International*.
25. DEVIN (G.), « La diplomatie d'Etat vue par les ONG », in COHEN (S.), *Les Diplomates, Négociateur dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, 2002,, p. 105.
26. DIXNEUF (M.) et TÖRNQUIST (M.), « Les listes de diffusion Internet : les limites d'une lecture transnationale des solidarités », in DEVIN (G.) (dir.), *Les Solidarités transnationales*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 115-129.
27. CLARK (A.M.), FRIEDMAN (E.J.), HOCHSTETLER (K.), « The Sovereign Limits of Global Civil Society », *op. cit.* ; et BARCENA (A.), « The Role of Civil Society in Twety-First Century Diplomacy », in MULDOON (J.P. Jr.), FAGOT AVIEL (J.), REITANO (R.), SULLIVAN (E.) (Eds), *Multilateral Diplomacy and the United Nations*, Boulder Colo., Westview Press, 1999, pp. 190-200.

28. KAUFMAN (J.), *Conference Diplomacy: an Introductory Analysis*, New York, Oceana Publications Inc., 1968.
29. Dans ce dernier cas les ONG et associations sont très actives, surtout pour réclamer des réparations pour les victimes : « vétérans » de Mururoa, par exemple.
30. L'ONU, l'ONUSIDA, l'Organisation mondiale de la protection intellectuelle, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation mondiale du commerce, l'Union européenne, etc.
31. Médecins sans frontières et *Oxfam*.
32. *Treatment Action Campaign* en Afrique du Sud, par exemple.
33. Cipla en Inde, entre autres.
34. Groupes religieux, tribus, villages, etc.