

doc
CA1
EA365
2003N55
FRE

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

Department of Foreign Affairs
and International Trade

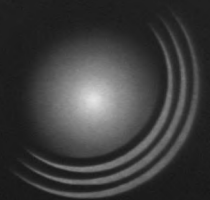
Canada



Participation des organisations non gouvernementales au processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

ERNIE REGEHR

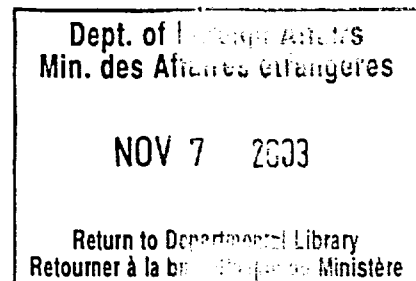
PRISI
PROGRAMME
DE RECHERCHE ET
D'INFORMATION
DANS LE DOMAINE
DE LA SÉCURITÉ
INTERNATIONALE



ISROP
INTERNATIONAL
SECURITY
RESEARCH AND
OUTREACH
PROGRAMME

Participation des organisations non gouvernementales au processus d'examen du Traité sur la non- prolifération des armes nucléaires

Ernie Regehr



Rédigé dans le cadre du
Programme de recherche et d'information
dans le domaine de la sécurité internationale
Direction générale de la sécurité internationale

Septembre 2003

Table des matières

Préface	ii
Sommaire	iii
Introduction.....	1
Les ONG dans le système multilatéral	3
La Charte et les dispositions adoptées par le Conseil économique et social	3
Différents modèles de participation des ONG	4
Les ONG et les délégations nationales.....	6
Les ONG et le Conseil de sécurité.....	6
Moyens de renforcer la participation des ONG au système multilatéral.....	8
Les ONG et le processus d'examen du TNP	10
Vues des ONG sur leur accès au processus d'examen du TNP	11
Solutions à envisager.....	12
Conclusion	13

Préface

Le présent document a d'abord été présenté sous forme de document de travail canadien, intitulé *Participation des ONG au processus d'examen du TNP*, lors de la deuxième séance (Genève, 28 avril au 9 mai 2003) du Comité préparatoire en vue de la Conférence d'examen des parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de 2005 (NPT/Conf.2005/PC.II/WP.16, 6 mai 2003). Le lecteur trouvera ici une version légèrement modifiée de ce document de travail.

Le Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité internationale (PRISI) de la Direction générale de la sécurité internationale tient à remercier son auteur Ernie Regehr qui est directeur de Project Ploughshares, une organisation canadienne qui travaille à promouvoir la paix et le désarmement, sous les auspices du Conseil canadien des Églises.

L'auteur souhaite, pour sa part, remercier Victoria L. Clarke du Mouvement fédéraliste mondial, dont le siège est à New York, et membre du Groupe de travail des ONG internationales sur les questions juridiques et institutionnelles, pour sa généreuse contribution et ses conseils pendant la rédaction de ce document.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
125 Promenade Sussex
Ottawa, Ontario, Canada

Septembre 2003

Résumé

Le présent document a pour objet de susciter une réflexion sur les moyens de renforcer la participation, à titre consultatif, de organisations non gouvernementales aux travaux entrepris dans le cadre du processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

Le document comporte quatre sections consacrées aux questions suivantes :

- les différentes formes de participation des ONG aux manifestations et processus multilatéraux officiels;
- les propositions tendant à renforcer la participation des ONG aux activités du système multilatéral;
- la participation des ONG au processus d'examen du TNP;
- les moyens possibles de renforcer la participation des ONG à ce processus.

Introduction

La révolution des communications mondiales, sur fond de mondialisation économique, politique et culturelle rapide, s'est traduite par un niveau extraordinaire d'attention accordée par les groupes non gouvernementaux et une participation croissante de ces derniers à la formulation des politiques et à la prise de décisions au niveau multilatéral, voire à leur application. Les entités de la société civile s'étendent au-delà des ONG pour comprendre également un large éventail de groupements professionnels et religieux¹, ainsi que des associations et coalitions à buts particuliers. Ces groupes non gouvernementaux participent de plus en plus souvent à des activités de coopération avec les gouvernements, « représentent un vaste réseau par-delà les frontières nationales et s'insèrent dans un grand nombre de processus décisionnels sur des questions allant de la sécurité internationale aux droits de l'homme, en passant par l'environnement »².

La gouvernance mondiale, comme ses équivalents nationaux et locaux, passe par de multiples étapes, qui vont de la mise en lumière de problèmes particuliers à la sensibilisation de l'opinion et à la mobilisation de la volonté politique d'appuyer la prise de mesures visant à régler ces problèmes, puis aux processus législatif et décisionnel en tant que tels et, enfin, à la mise en œuvre et au respect de politiques et engagements convenus. La société civile participe aujourd'hui à toutes ces étapes³. En son sein, les ONG en particulier se sont affirmées en tant que centres de recherche, d'analyse et de plaidoyer coopérant activement avec les gouvernements et les institutions multilatérales.

Toute une série de réunions et d'instruments multilatéraux ont reconnu et affirmé l'importance de la participation de ces ONG aux débats et négociations entre gouvernements au niveau multilatéral⁴. Dans son rapport de 2002 sur le renforcement de l'ONU, le Secrétaire général reconnaît et confirme cet engagement:

*Les acteurs de la société civile et du secteur privé s'associent de plus en plus à la coopération internationale à tous les échelons, local aussi bien que mondial. Leur participation va de la soumission d'idées et de propositions à la réalisation d'activités concrètes, comme la prestation de services de santé publique ou l'aide alimentaire, et cette contribution essentielle est largement appréciée. Dans la Déclaration du Millénaire, les États Membres ont donc décidé de donner au secteur privé, aux ONG et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs et des programmes de l'Organisation*⁵.

¹ La Commission du développement durable aborde le rôle des « grands groupes » dans le contexte de ses activités en s'appuyant sur la définition donnée pour ces groupes dans Action 21, à savoir: « les femmes, les enfants et les jeunes, les populations autochtones, les ONG, les pouvoirs publics, les travailleurs et les syndicats, le monde des affaires et l'industrie, les milieux scientifiques et techniques et les agriculteurs ». (« Le suivi du Sommet de Johannesburg et le rôle futur de la Commission du développement durable: l'application », rapport du Secrétaire général, Commission du développement durable, 18 février 2003, E/CN.17/2003/2, par. 70).

² Ann M. Florini et P.J. Simmons, « What the World Needs Now? », dans Ann M. Florini (directeur de la publication), « *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* », Japan Center for International Exchange, Tokyo, et Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 2000, p. 3. Cité par David Atwood (UNIDIR, no 1, 2002, p. 6).

³ La phase d'« identification des problèmes à régler permet d'identifier la nature et la portée du problème et de mettre en évidence la nécessité d'une réglementation internationale. Vient ensuite la phase concrète de *négociations et compromis*, traditionnellement considérée comme une activité à laquelle ne prennent part que les États souverains. Une fois qu'un accord a été conclu et que de nouvelles politiques ou règles ont été adoptées, un processus en deux temps se met en place avec, tout d'abord, la phase de *mise en œuvre*, qui est le plus souvent le processus national permettant l'application de l'accord conclu au niveau international et, ensuite, une phase de *respect et exécution des dispositions*, qui vise à garantir que les États respectent ces nouvelles obligations internationales». (Simon Carroll, « NGO access to multilateral fora: does disarmament lag behind? » *Disarmament Forum* [UNIDIR, no 1, p. 18]).

⁴ Parmi les études et rapports étayant de façon assez détaillée cette participation, il convient de citer:

United Nations Legislative History: General Assembly Resolution on NGO Access, établi

par le bureau du Mouvement fédéraliste mondial pour l'International NGO Task Group on Legal and institutional Matters (INTGLIM), 17 février 2000.

Reference Document on the Participation of Civil Society in United Nations Conferences and Special Sessions of the General Assembly during the 1990s, bureau du Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, version du 23 mai 2001;

Creating Global Governance: The Role of Non-Governmental Organizations in the United Nations, Antti Pentikainen, Association finlandaise pour l'ONU, Helsinki, 2000. [<http://www.ykliitto.fi/uutta/gover.pdf>], 108 pages.

⁵ *Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement*, rapport du Secrétaire général (Nations Unies, Assemblée générale, 9 septembre 2002, A/57/387), par. 133. Par le biais de ce rapport, le Secrétaire général annonce notamment la constitution d'« un groupe de personnalités qui sera chargé d'examiner les liens entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile et de formuler des recommandations pratiques visant à l'amélioration des échanges » (Décision 19, par. 141).

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio, 1992), par exemple, prévoit la participation active des ONG à l'élaboration du plan d'action pour l'environnement, qui souligne expressément l'importance de l'action menée par ces organisations à l'appui du développement durable. Le programme *Action 21* reconnaît que les ONG «...possèdent une expérience, une compétence et des capacités solides et diverses dans des domaines qui présentent un grand intérêt pour l'application et le suivi de programmes de développement durable écologiquement rationnels et socialement responsables ... [et que leurs ressources devront être mises à contribution et renforcées]... »⁶. De fait, les ONG y sont aussi expressément définies comme « des partenaires importants dans l'exécution du programme Action 21 »⁷.

Le présent document d'information a pour objet de susciter une réflexion sur les moyens de renforcer la participation, à titre consultatif, de ces partenaires aux travaux entrepris dans le cadre du processus d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP).

Le document comporte quatre sections consacrées aux questions suivantes :

- I. les différentes formes de participation des ONG aux manifestations et processus multilatéraux officiels;
- II. les propositions tendant à renforcer la participation des ONG aux activités du système multilatéral;
- III. la participation des ONG au processus d'examen du TNP;
- IV. les moyens possibles de renforcer la participation des ONG à ce processus.

⁶ *Action 21*, Chapitre 27, cité par Simon Carroll dans « NGO access to multilateral fora: does disarmament lag behind? » *Disarmament Forum* (UNIDIR, no 1, 2002), p. 16.

⁷ *Action 21*, par. 38.42.

Les ONG dans le système multilatéral

La présence prédominante des ONG sur la scène multilatérale se manifeste par le fait que plus de 2 000 organisations sont dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU et près de 1 400 auprès du Département de l'information⁸. Tous les gouvernements ne sont pas encore disposés à prendre contact avec elles pour solliciter leur participation aux processus multilatéraux. Dans certains cas, cela s'explique simplement par une aversion pour l'examen public de l'action gouvernementale, alors que dans d'autres, il s'agira d'une véritable crainte que des négociations déjà complexes et difficiles le deviennent plus encore avec l'arrivée de toute une série de nouveaux acteurs. Certains s'inquiètent des problèmes qu'il y aurait à gérer des positions et attentes divergentes, alors que d'autres craignent que les ONG, même si elles constituent une force collective importante, ne soient pas elles-mêmes suffisamment liées par l'obligation de rendre compte au public qu'elles affirment représenter⁹. Malgré ces réserves, on peut dire assez objectivement que le système multilatéral considère dans l'ensemble que les ONG sont des acteurs importants des processus multilatéraux, représentent des courants importants de l'opinion et des préoccupations du public et possèdent une certaine expertise, et que l'élaboration et l'application des politiques seront renforcées et rendues plus représentatives, et bénéficieront par conséquent d'un plus grand appui du public, si les ONG participent activement à tous les processus multilatéraux pertinents.

Faciliter et gérer de façon constructive la participation des ONG représente un défi majeur et, dans son rapport sur la réforme de l'ONU, le Secrétaire général fait observer que le système mis en place ces dernières années pour faciliter les interactions entre les Nations Unies et les acteurs de la société civile commence à montrer des signes de tiraillement. Désormais très nombreuses sur la scène, les ONG ne peuvent pas toutes être intégrées dans les processus officiels. Il devient donc nécessaire d'arrêter des critères de sélection pour que les ONG puissent être accréditées auprès de certaines manifestations et réunions et, « bien qu'une certaine pratique soit établie en la matière, les ONG qui souhaitent participer aux conférences et aux réunions de l'ONU doivent souvent se conformer à des règles et à des procédures disparates et déroutantes »¹⁰.

Quelles que puissent être les difficultés, le Secrétaire général rappelle que la présence des ONG dans le système des Nations Unies n'est ni nouvelle ni limitée et que, par conséquent, elle se poursuivra:

Les liens qui existent entre les Nations Unies et les organisations de la société civile sont aussi anciens que la Charte elle-même. Les partenariats entre le système des Nations Unies et les ONG dans les domaines de l'action humanitaire et du développement sont un principe en vigueur depuis des décennies. Ce lien est en réalité si étroit que, dans bien des cas, les ONG sont associées à la planification des processus engagés par l'ONU dans les pays¹¹.

La Charte et les dispositions adoptées par le Conseil économique et social

La présence active des ONG dans le système multilatéral trouve naturellement ses racines dans la Charte, qui, en son Article 71, charge le Conseil économique et social de « prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence ». Conformément à ce mandat, le Conseil a défini les « relations aux fins de consultations entre

⁸ *Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement*, rapport du Secrétaire général (Nations Unies, Assemblée générale, 9 septembre 2002, A/57/387), par. 138.

⁹ « L'engagement des ONG soulève la question de la responsabilité. À la différence des gouvernements élus, les ONG ne sont généralement pas tenues de justifier leur action au public –uniquement à leurs sympathisants, qui représentent souvent une petite partie du grand public... Les politiques des gouvernements peuvent subir l'influence critiquable d'ONG non représentatives, mais bien financées ou vigoureuses, qui finissent par avoir un poids nettement supérieur à leur importance réelle. Ces ONG peuvent faire pression sur les gouvernements pour qu'ils appuient ou adoptent des politiques indésirables» (Steffen Kongstad [Directeur général adjoint au Département des droits de l'homme et des affaires humanitaires du Ministère norvégien des affaires étrangères], « Commentaire spécial », *Forum du désarmement* (UNIDIR, no 1, 2002), p. 4).

¹⁰ *Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement*, rapport du Secrétaire général (Nations Unies, Assemblée générale, 9 septembre 2002, A/57/387), par. 139.

¹¹ *Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement*, rapport du Secrétaire général (Nations Unies, Assemblée générale, 9 septembre 2002, A/57/387), par. 135.

l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales »¹² dans sa résolution 1996/31. Celle-ci a été établie en tenant compte de la pratique et de l'expérience accumulées dans la collaboration avec les ONG depuis les premiers jours de l'ONU. Sa quatrième partie renferme une description détaillée des relations entre les organisations, dotées du statut consultatif, et le Conseil lui-même à suivre pour proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour du Conseil, représentation en séance, soumission de communications écrites et dispositions concernant les exposés oraux faits en séance. La septième partie de la résolution porte sur la question plus large de la « participation des ONG aux préparatifs et aux travaux des conférences internationales convoquées par l'ONU ».

Même s'il appartient aux États Membres de prendre au cas par cas la décision d'inviter des ONG à participer à telle ou telle réunion, il est cependant manifeste qu'une forte culture de la participation s'est développée, en particulier lors des différentes conférences mondiales organisées dans les années 90. Pour les cas où cette participation des ONG est sollicitée, la résolution 1996/31 définit certaines conditions et caractéristiques essentielles que les États Membres peuvent souhaiter voir s'appliquer :

- I. L'accréditation des ONG est du ressort des États Membres pour chaque conférence (par. 41);
- II. La participation d'une ONG, « tout en étant bienvenue, n'implique pas que cette organisation soit autorisée à participer aux négociations » (par. 50);
- III. Une ONG accréditée « peut être autorisée à faire une brève déclaration devant le comité préparatoire et la conférence réunis en séance plénière et devant leurs organes subsidiaires » (par. 51); et
- IV. Une ONG « peut présenter pendant les travaux préparatoires les communications écrites qu'elle juge appropriées, rédigées dans les langues officielles de l'ONU »; toutefois « ces communications ne sont pas publiées comme documents officiels, sauf dispositions contraires du Règlement intérieur de l'ONU » (par. 52).

La résolution 1996/31 prévoit que l'accréditation et l'éligibilité des ONG sont du ressort exclusif des États Membres (par. 41) et qu'elles dépendent largement du domaine de compétence des organisations intéressées (par. 42), ainsi que des « antécédents » ou de « l'expérience » qu'elles ont « des sujets traités à la conférence » (par. 45). Les ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil « sont en règle générale accréditées » (par. 42) et un processus de demande et d'accréditation est décrit pour les « autres » ONG¹³.

Différents modèles de participation des ONG

Dans le cadre du mandat général prévu par la Charte et des directives du Conseil économique et social, des pratiques très variées ont fait leur apparition. Les exemples ci-après montrent que la pratique actuelle concernant la participation des ONG aux activités du système des Nations Unies est homogène seulement dans la mesure où la plupart des règles de procédure pertinentes ne permettent qu'un accès minimum des ONG aux mécanismes multilatéraux officiels¹⁴.

Pour ce qui est de la Conférence du désarmement, il n'existe aucune disposition précise régissant la participation des ONG : le point 20 de son règlement intérieur stipule seulement que la Conférence se réunira en séances plénières ouvertes au public, à moins qu'il ne soit décidé de tenir une séance privée. Il est évident que les ONG peuvent assister à de telles séances et, au titre du point 42, toutes les communications émanant d'organisations non gouvernementales sont conservées par le Secrétariat et mises à la disposition des délégations sur leur demande¹⁵. De la même façon, le règlement régissant la participation aux travaux sur la Convention sur les armes biologiques et à toxines (CABT) et sur la

¹² « Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales », résolution 1996/31 du Conseil économique et social (quarante-neuvième session plénière, 25 juillet 1996).

¹³ Dans le document NPT/CONF.2005/PC.I/INF.2, en date du 8 avril 2002 (« Liste des organisations non gouvernementales »), 62 ONG participant au processus d'examen du TNP sont recensées.

¹⁴ Une note du Président de la Conférence du désarmement (15 mai 2003) fournit une liste informelle mais très utile, préparée par le Secrétariat de la Conférence, des règles régissant la participation des représentants des ONG à différentes conférences sur le désarmement. Il s'agit plus particulièrement des règles et pratiques relatives à la participation des ONG à la Conférence elle-même et aux travaux sur le TNP, la Convention sur les armes biologiques et à toxines, la Convention sur certaines armes classiques et la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel.

¹⁵ Note du Président de la Conférence du désarmement.

Convention sur certaines armes classiques permettent aux ONG d'assister aux séances publiques. Dans le cas de la CABT, un mécanisme informel a été adopté, qui permet aux ONG d'apporter leur contribution aux conférences d'examen, tandis que le paragraphe 49 du Règlement autorise le président de la séance plénière à inviter les ONG, avec l'approbation de l'instance décisionnelle, à faire une déclaration orale sur les questions au sujet desquelles elle possède des compétences particulières¹⁶.

Les manifestations et réunions sur l'environnement ont toujours été caractérisées par des niveaux d'accès et de participation semblables à ceux adoptés pour les mines antipersonnel. Les ONG peuvent intervenir en séance plénière, ainsi que devant les organes subsidiaires et les groupes de travail informels. « Dans le cas de l'Organisation maritime internationale (OMI), le principal organisme des Nations Unies chargé de la sécurité du trafic maritime et de la protection du milieu marin, les règles prévoient explicitement que les ONG ayant un statut consultatif prennent la parole pour présenter leurs propres documents, faire des propositions officielles concernant les sujets à l'ordre du jour ou répondre aux présentations et déclarations des gouvernements, et les autorisent à prendre part au travail intersessions ou des groupes de travail par correspondance »¹⁷.

Au Sommet Planète Terre tenu à Rio en 1992, les ONG participantes ont été autorisées à faire des exposés, y compris au Comité préparatoire, et on les a priées, lorsque les demandes d'intervention étaient nombreuses, de s'exprimer par l'intermédiaire de porte-parole. La plupart de leurs communications ont été soumises par écrit et, de plus, elles ont distribué à leurs propres frais des milliers, littéralement, de rapports et de documents d'information¹⁸. En 2002, au Sommet mondial pour le développement social, où tous les représentants d'ONG étaient autorisés à prendre la parole devant le Comité plénier spécial, 28 ONG ont fait des déclarations. Le nombre des interventions en séance plénière étant limité, neuf ONG ont été retenues pour prendre la parole par le Président de l'Assemblée en consultation avec les intéressées, et approuvées par le Comité préparatoire – cinq d'entre elles étant sélectionnées sur des critères géographiques et les quatre autres parce qu'il s'agissait d'organisations internationales importantes s'occupant de questions relatives au développement social.

Des arrangements analogues ont été pris pour la participation d'ONG au processus de création de la Cour pénale internationale¹⁹. Les organisations ont assisté, en qualité d'observateurs, aux séances plénières et, sauf dispositions contraires, aux séances publiques du Comité plénier et des organes subsidiaires. Elles ont pu recevoir la documentation officielle et faire des déclarations, par le biais d'un nombre restreint de leurs représentants, lors des séances d'ouverture et de clôture de la Conférence. Elles ont pu présenter des déclarations écrites, dans les quantités et les langues de leur choix et à leurs frais, à condition que ces déclarations soient faites au nom d'ONG menant des activités ayant trait aux travaux de la Conférence et possédant des compétences particulières. Lesdites déclarations n'ont pas été publiées comme documents officiels. Des arrangements de même type s'appliquent aux ONG qui participent comme observateurs à l'Assemblée de l'Autorité internationale des fonds marins²⁰.

On s'accorde à reconnaître que les ONG ont joué un rôle important dans le processus d'élaboration de la Convention sur les mines terrestres²¹. Leur influence s'est principalement manifestée sous les formes habituelles de leur engagement – travaux de recherche, éducation du public et plaidoyer.

¹⁶ Note du Président de la Conférence du désarmement.

¹⁷ Simon Carroll, « NGO access to multilateral fora: does disarmament lag behind? »,

Disarmament Forum (UNIDIR, no 1, 2002), p. 21.

¹⁸ Cet exemple et ceux qui suivent sont tirés du document intitulé « Reference document on the participation of civil society in United Nations conferences and special sessions of the General Assembly during the 1990s » (version 1, août 2001), établi par le bureau du Président de l'Assemblée du Millénaire, cinquante-cinquième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (<http://www.un.org/ga/president/55/speech/civilsociety1.htm>).

¹⁹ Voir le Règlement intérieur de la Conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies sur la création d'une cour pénale internationale (A/CONF.183/6, 23 juin 1998). La description de la participation des ONG est également tirée du rapport établi par le bureau du Président de l'Assemblée du Millénaire.

²⁰ Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Autorité internationale des fonds marins: *Titre XVI. Observateurs*: « Les organisations non gouvernementales ... invitées par l'Assemblée qui ont manifesté leur intérêt pour les questions examinées par l'Assemblée (art. 82, par. 1, al. e) ... peuvent siéger aux séances publiques de l'Assemblée et faire oralement, sur l'invitation du Président ... des déclarations sur des questions entrant dans le cadre de leurs activités (art. 82, par. 5). ... Les exposés écrits présentés par les observateurs ... sur des questions relevant de leur compétence et ayant trait aux travaux de l'Assemblée sont distribués par le Secrétariat à concurrence du nombre d'exemplaires fournis et dans les langues dans lesquelles ils lui ont été remis » (art. 82, par. 6).

²¹ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

Ces activités, qui revêtent une importance fondamentale, se déroulent généralement loin de la table des négociations, mais le processus d'élaboration de la Convention s'est caractérisé par le fait que les ONG ont eu leur place à cette table.

D'emblée, la campagne contre les mines terrestres a fait naître un climat de concertation et de coopération étroites entre gouvernements, organisations internationales et ONG animés du même esprit. Les réunions de stratégie et les ateliers informels faisant intervenir tous ces secteurs ont contribué de façon essentielle à définir la direction générale de la campagne et à arrêter l'objectif de base, permettant ainsi d'établir un partenariat stratégique entre acteurs non gouvernementaux et États favorables à l'interdiction des mines²².

Cette coopération s'est également poursuivie au cours des rencontres officielles au niveau des États. Tandis que des ONG très variées prenaient part aux manifestations informelles, c'est le réseau « Campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres » qui a participé au processus officiel de négociations. Cette coalition d'ONG a été présente aux négociations tenues en 1997 à Vienne, Bonn, Bruxelles et Oslo, y compris les réunions des cinq groupes de travail, ainsi qu'à la conférence de signature d'Ottawa, en tant que délégation dotée du statut d'observateur, avec les mêmes droits de prendre la parole et d'intervenir pendant les travaux que ceux dont disposaient les organisations internationales – c'est-à-dire avec la possibilité de participer pleinement aux débats mais sans droit de vote. La Campagne internationale a eu sa place à la table des négociations à la suite de la Conférence d'Ottawa de 1996, où le processus d'Ottawa s'est en fait enclenché. En tant qu'État hôte, le Canada a invité les ONG à participer à part entière à cette réunion, réservant jusqu'à cinq sièges à la Campagne internationale (représentée essentiellement par son comité directeur) et deux à Action Mines Canada²³.

En conséquence de quoi, les ONG ont pris une part active aux débats, ainsi qu'à l'élaboration de la Convention proprement dite. Celle-ci prévoit également (Article 6, paragraphes 3, 4 et 7) leur participation, à l'initiative des États parties, à l'aide aux victimes, au déminage et à l'élaboration de programmes nationaux de déminage. La Convention prévoit en outre que les ONG participeront, en qualité d'observatrices, aux assemblées annuelles des États parties (Article 11, paragraphe 4), aux Conférences d'examen (Article 12, paragraphe 3) et aux Conférences d'amendement (Article 13, paragraphe 3). Le Règlement donne, notamment, le statut d'observateur aux membres de la Campagne internationale contre les mines terrestres, de sorte que les ONG membres peuvent assister aux assemblées des États parties sans formalités spécifiques, tandis que les autres ONG doivent obtenir une autorisation préalable (en fait, aucune d'elles ne s'est jamais heurtée à un refus). En revanche, les observateurs ne peuvent pas participer aux prises de décision ou soulever des points de procédure (point 24), mais ils peuvent, en principe, participer aux débats ainsi que présenter et recevoir des documents²⁴.

Les ONG et les délégations nationales

Une autre façon de faire participer les ONG au processus multilatéral consiste à inclure leurs représentants dans la composition des délégations nationales, comme membres consultatifs.

Les ONG et le Conseil de sécurité

Bien qu'il n'existe pas de processus ou de mandat officiels permettant d'associer les ONG aux travaux du Conseil de sécurité, le Secrétaire général indique, dans son rapport sur le renforcement de l'ONU, que le Conseil a adopté « certaines mesures novatrices afin de permettre aux ONG de se faire entendre auprès de ses membres. La "formule Arria", par exemple, permet aux ONG de présenter des témoignages aux membres du Conseil de sécurité dans le contexte de certaines crises, et sur des sujets tels que les enfants dans les conflits armés, en dehors du cadre des séances officielles »²⁵. Les ONG ont encouragé la tenue d'autres réunions d'information et consultations régulières, encore qu'informelles, avec des représentants nationaux, dont ceux des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Depuis 1995,

²² Don Hubert, *The Landmine Ban: A Case Study in Humanitarian Advocacy*, Institut d'études internationales Thomas J. Watson Jr., Occasional Paper 42 (Providence, Rhode Island, 2000), p. 17.

²³ Entrevue, fonctionnaire du MAECI.

²⁴ Note du Président de la Conférence du désarmement.

²⁵ *Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement*, rapport du Secrétaire général (Nations Unies, Assemblée générale, 9 septembre 2002, A/57/387), par. 137.

un groupe d'ONG, ayant à sa tête le Global Policy Forum, forme un groupe de travail sur des questions intéressant le Conseil, établissant une collaboration qu'il qualifie de très fructueuse avec cet organe. En particulier, les ONG actives dans le domaine humanitaire et celui des droits de l'homme, ainsi que celles possédant des compétences particulières à l'échelon régional, ont utilement mis à profit ce cadre de travail, qui prend la forme des réunions d'information fréquentes avec de hauts fonctionnaires et des représentants des États Membres²⁶.

²⁶ Entretien du 26 mars 2003 avec James A. Paul, Directeur exécutif, du Global Policy Forum, New York.

Moyens de renforcer la participation des ONG au système multilatéral

L'examen qui précède de la participation des ONG au système multilatéral montre l'émergence, dans les réunions où ces organisations sont les bienvenues, d'un mode relativement clair d'engagement. Dans son rapport sur le renforcement de l'ONU, le Secrétaire général qualifie la participation des ONG d'intense et d'enrichissante: La participation intense des acteurs de la société civile aux processus intergouvernementaux est plus récente. Elle a réellement pris de l'ampleur à l'occasion des conférences mondiales organisées au cours de la décennie écoulée. Les délibérations officielles et les décisions issues de ces réunions s'enrichissent souvent des débats tenus dans le cadre des forums d'ONG, et des activités menées parallèlement aux conférences officielles. De nombreux organes conventionnels ont désormais pour habitude d'examiner, en plus des rapports officiels présentés par les gouvernements, les rapports établis par les ONG. Dans certains cas, des ONG se sont fait entendre lors des séances plénières de conférences et ont participé à des tables rondes aux côtés de représentants gouvernementaux. De nombreux gouvernements invitent désormais des représentants de la société civile à se joindre à leurs délégations pour participer à des conférences internationales ou à des sessions extraordinaires, parfois même aux travaux de l'Assemblée générale²⁷.

Étant donné, d'une part, que cette participation prend de l'ampleur et, d'autre part, qu'elle n'est pas uniforme, les ONG ont entrepris de définir un niveau minimum d'accès aux différents forums. L'équipe spéciale des ONG pour les questions juridiques et institutionnelles (International NGO Task Group on Legal and Institutional Matters – INTGLIM), coordonnée par le bureau du Mouvement fédéraliste mondial, a adressé une lettre aux États Membres de l'ONU, leur proposant d'adopter un projet de résolution qui formaliserait ce qu'elle considère être des arrangements consultatifs « modestes » pour la participation d'ONG aux travaux de l'Assemblée générale. Les modalités proposées sont celles décrites dans la résolution 1996/31 du Conseil économique et social (voir plus haut), affirmant le rôle « consultatif » des ONG, par opposition au « rôle de négociation » qui reste celui des États et des organisations internationales²⁸.

Conformément à cette proposition, les ONG (celles associées au Conseil et d'autres organisations visées par la résolution 1996/31) obtiendraient un statut consultatif auprès de l'Assemblée générale. Trois demandes essentielles sont formulées:

- I. Le Secrétaire général devrait prendre les dispositions voulues concernant les sièges réservés aux ONG et l'accès de celles-ci aux documents officiels de l'ONU pendant les séances publiques, ainsi que pour assurer la diffusion de leurs communications écrites;
- II. L'Assemblée générale et ses grandes commissions, sessions extraordinaires et organes subsidiaires et spéciaux devraient trouver de nouveaux moyens d'intensifier leur interaction avec les ONG, notamment par le biais de consultations, d'échanges de vues, de groupes de discussion et, en tant que de besoin, par des exposés oraux et des déclarations écrites présentés par ces organisations;
- III. Le Secrétaire général devrait étudier les moyens de favoriser la participation des ONG de toutes les régions, en particulier celles des pays en développement, aux travaux de l'ONU.

Ce projet de résolution permettrait de codifier la participation des ONG dans l'ensemble du système des Nations Unies conformément aux dispositions de la résolution 1996/31, et d'améliorer leur accès à ces activités grâce aux mesures suivantes :

- I. Arrangements appropriés concernant les sièges réservés aux ONG.
- II. Facilités pour obtenir les documents officiels;
- III. Facilités concernant la distribution des communications écrites des ONG aux délégations;
- IV. Mesures visant à encourager l'Assemblée générale et ses grandes commissions, sessions extraordinaires et organes subsidiaires et spéciaux à trouver de nouveaux moyens d'intensifier leur interaction avec les ONG, notamment par le biais

²⁷ Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement, rapport du Secrétaire général (Nations Unies, Assemblée générale, 9 septembre 2002, A/57/387), par. 136.

²⁸ Comme indiqué à l'Article 71 de la Charte et au paragraphe 50 de la résolution susmentionnée du Conseil économique et social.

- de consultations,
 - d'échanges de vues,
 - de groupes de discussion;
- V. Mesures visant à encourager les forums de l'ONU à entendre les exposés oraux d'ONG;
- VI. Mesures visant à encourager le Secrétaire général à étudier les moyens de mieux faire participer les ONG des pays en développement aux travaux de l'ONU.

Le but de cette proposition est de favoriser un niveau minimum d'accès des ONG aux réunions et processus multilatéraux. Comme on l'a déjà vu, il existe dans certains cas des pratiques bien établies de participation plus généralisée; la résolution vise donc à encourager l'ensemble des réunions et processus, pour servir les intérêts d'une gouvernance mondiale renforcée, à trouver les moyens de mieux assurer cet accès et cette participation. Les ONG, agissant par l'entremise de l'INTGLIM, poursuivent leurs efforts en vue de faire accepter cette proposition par les États Membres de l'ONU.

Les ONG et le processus d'examen du TNP

La contribution largement reconnue des ONG aux processus multilatéraux n'est pas moins importante en ce qui concerne les questions de désarmement et de sécurité, même si les intéressées soulignent le fait que certains « gouvernements gardent toujours jalousement leurs prérogatives décisionnelles en matière d'armes et de réductions des armements »²⁹. Cela ne les a pas empêchées de s'engager massivement et « le débat sur la sécurité mondiale évoluant, passant de considérations classiques en matière de sécurité nationale et de maîtrise des armements à des préoccupations en termes de "sécurité humaine", l'engagement des ONG s'élargit et s'approfondit »³⁰.

Le présent document porte principalement sur le niveau et les modalités d'accès direct des ONG au processus d'examen du TNP, c'est-à-dire aux débats et travaux du Comité préparatoire et des conférences d'examen, mais c'est en dehors de ces forums que les ONG exercent leur rôle fondamental et leur influence afin d'appuyer la non-prolifération et le désarmement nucléaires. En fait, la première justification d'une participation accrue aux travaux du Comité préparatoire et des conférences d'examen est leur participation généralisée – d'où leur importance – aux efforts nationaux et internationaux de non-prolifération et de désarmement nucléaires. Les ONG qui œuvrent pour le désarmement nucléaire contribuent de façon essentielle à la sensibilisation du public et à la mobilisation d'une volonté politique, en soutenant les normes mondiales, en renforçant la transparence, en suivant l'exécution des engagements, en favorisant la compréhension du public et en effectuant des analyses spécialisées. C'est parce qu'elles sont engagées collectivement dans l'effort mondial de non-prolifération et de désarmement nucléaires à tous ces niveaux qu'elles cherchent, comme le font aussi les États, à renforcer leur participation aux conférences d'examen et réunions de négociation officielles.

Les modalités de cette participation ont progressivement évolué, et ont été de plus en plus appréciées, depuis que le Traité existe. En février, le Secrétaire général a encouragé le Conseil consultatif pour les questions de désarmement à examiner les moyens d'associer la société civile à la promotion de ces questions. Il a déclaré devant ce Conseil, qui se réunit au Siège de l'ONU à New York, que les organisations non gouvernementales jouent depuis longtemps un rôle moteur essentiel dans ce domaine, en mobilisant l'opinion et en incitant les responsables politiques à agir avec détermination pour promouvoir le désarmement. Une opinion vigilante et informée peut contribuer grandement à convaincre les dirigeants politiques que le monde serait bien meilleur et plus sûr si toutes les armes de destruction massives étaient éliminées³¹.

Dans la déclaration qu'il a faite à la session de 2002 du Comité préparatoire de la Conférence d'examen du TNP, et que d'autres États ont appuyée dans leurs interventions, le Canada a souligné l'importance de « partenariats avec la société civile » pour la réalisation d'objectifs en matière de non-prolifération, de limitation des armements et de désarmement, et s'est félicité de la participation et de l'adhésion des ONG aux travaux du Comité. En particulier, il a engagé les États à examiner les moyens « de renforcer la participation de la société civile au processus préparatoire et aux conférences d'examen »³².

Pour le moment, le processus d'examen du TNP ne prévoit pas le même niveau de participation des ONG que celui qui existe dans plusieurs des processus mentionnés plus haut. Le point 43 du Règlement intérieur de la Conférence d'examen du TNP stipule seulement que les séances plénières et les assemblées des principaux comités doivent être ouvertes au public, à moins que l'instance concernée n'en décide autrement. Le point 42 précise que les réunions des autres organes de la Conférence doivent se tenir à huis clos³³. Toutefois, dans sa déclaration liminaire à la session de 2002 du Comité préparatoire, le président a noté que la participation des ONG avait été un « élément courant » des processus préparatoires

²⁹ David Atwood, « Les ONG et le désarmement: un point du vue du front », *Forum du désarmement* (UNIDIR, n° 1, 2002), p. 6.

³⁰ David Atwood, « Les ONG et le désarmement: un point du vue du front », *Forum du désarmement* (UNIDIR, n° 1, 2002), p. 7.

³¹ *Forum du désarmement* (UNIDIR, n° 1, 2002), p. 7. Observations faites lors d'une réunion du Conseil consultatif pour les questions de désarmement au siège de l'ONU à New York, le 6 février 2003 (<http://un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=248>).

³² Notes pour la déclaration de M. Christopher Westdal, Ambassadeur pour le désarmement, à la session du Comité préparatoire de la Conférence des Parties chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, en 2005, faite à New York le 9 avril 2002.

³³ *Note du Président de la Conférence du désarmement*.

et des conférences d'examen, y compris lors de la séance désormais régulièrement consacrée à chaque session du Comité préparatoire et des conférences d'examen aux exposés oraux des ONG. L'accès de ces dernières à l'examen du TNP suit ainsi les modalités générales suivantes:

- I. les ONG sont autorisées à assister aux séances qui ne sont pas privées;
- II. les ONG prennent place dans la tribune du public;
- III. une séance par session du Comité préparatoire et par conférence d'examen est consacrée aux exposés oraux des ONG;
- IV. la majorité des séances se tiennent dans le cadre de groupes de travail sur des questions particulières et sont fermées aux ONG;
- V. une salle de réunion est mise à la disposition des ONG dans les locaux du secrétariat (moyennant aujourd'hui des frais de location);
- VI. en fonction des disponibilités, les documents officiels sont distribués aux ONG;
- VII. les ONG diffusent leur propre documentation écrite auprès des délégations de façon informelle à l'extérieur des salles de réunion officielles, dans les langues et la quantité de leur choix et à leurs frais.

Vues des ONG sur leur accès au processus d'examen du TNP

Les représentants d'ONG sont largement satisfaits des possibilités de consultation dont ils disposent à présent dans le processus d'examen du TNP; cependant, ils indiquent également que cette forme de participation pourrait être rendue plus efficace et utile. Les nouveaux modes de participation les plus souvent proposés sont notamment les suivants:

- I. un plus grand nombre de séances publiques (les séances plénières et celles des groupes de travail devraient normalement être publiques, les séances privées n'étant organisées qu'à titre relativement exceptionnel);
- II. l'accès aux salles de réunion du Comité préparatoire et des conférences d'examen, avec des places réservées aux ONG, afin de favoriser une interaction directe avec les délégations officielles;
- III. la possibilité d'intervenir directement pendant les débats et l'examen de tous les points de l'ordre du jour; et
- IV. un accès plus rapide et systématique aux documents de conférence.

Solutions à envisager

Étant donné que les gouvernements et le Secrétariat de l'ONU reconnaissent et apprécient largement l'importante contribution des ONG aux efforts multilatéraux de non-prolifération et de désarmement nucléaires, et vu les importants niveaux d'accès qui sont devenus la norme dans de nombreux autres instances et processus multilatéraux, il serait bon que les États parties songent à renforcer l'accès des ONG au processus d'examen du TNP. Les mesures ci-après sont présentées non pas à titre de recommandations, mais en tant que solutions à envisager, ainsi que pour encourager les États parties à examiner de nouveaux moyens de s'appuyer sur la communauté internationale des ONG pour assurer l'application intégrale et continue du TNP.

1. Il est courant à présent d'offrir aux ONG la possibilité de prendre la parole devant le Comité préparatoire à chacune de ses sessions et les conférences d'examen, au cours d'une séance spéciale, afin que les délégations les entendent. Ces séances ont été favorablement accueillies aussi bien par les délégations que par les ONG et la Conférence de 2005 pourrait convenir d'en faire un élément permanent du processus d'examen.

2. En plus de prévoir l'équivalent des déclarations générales faites à la séance spéciale susvisée, le processus d'examen pourrait tirer avantage des interventions que les ONG seraient autorisées à faire en séance plénière et pendant les débats des groupes de travail. Les modalités pratiques d'une telle participation nécessiteraient que ces interventions soient liées à des points particuliers de l'ordre du jour et faites par un petit nombre de représentants d'ONG s'exprimant au nom de groupements plus larges.

3. Pour élargir le dialogue et renforcer la transparence, les États parties au TNP pourraient décider d'ouvrir à la participation des ONG un plus grand nombre de séances et de réunions des conférences d'examen et du Comité préparatoire, y compris les séances plénières et certaines réunions de groupes de travail.

4. Le dialogue serait favorisé en accordant aux ONG accréditées l'accès aux salles de réunion de la Conférence, du Comité et des groupes de travail, en leur réservant des places à toutes les séances publiques.

5. Un accès rapide à tous les documents officiels, distribués en même temps qu'aux délégations, encouragerait un dialogue éclairé.

6. Le secrétariat du Comité préparatoire et de la Conférence pourraient être invités à faire distribuer aux délégations les communications écrites des ONG, dans les quantités et les langues reçues.

7. Pour officialiser ce qui se fait souvent à l'heure actuelle, une salle de réunion pourrait être mise à la disposition des ONG (gratuitement) partout où la conférence d'examen et le comité préparatoire se réunissent; l'accès à d'autres salles devrait également être facilité pour l'organisation de tables rondes et de réunions d'information.

8. Le secrétariat de la Conférence, le Département des affaires de désarmement et les États parties devraient également être encouragés à examiner d'autres moyens d'intensifier leur interaction avec les ONG, par exemple en parrainant conjointement:

- des consultations sur certains points de l'ordre du jour ou certaines questions;
- des débats;
- des groupes de discussion;
- des réunions d'information.

La tenue de réunions informelles de ce type pourrait aussi être encouragée entre les sessions du Comité préparatoire et les conférences d'examen.

9. Les États parties et le Département des affaires de désarmement pourraient aussi examiner, en coopération avec les ONG intéressées, les moyens de renforcer la participation au processus d'examen du TNP des ONG des pays en développement qui sont parties au Traité, en particulier ceux des zones exemptes d'armes nucléaires.

10. Les États parties pourraient être amenés à inclure des représentants d'ONG, en tant que conseillers, dans leurs délégations aux sessions du Comité préparatoire et aux conférences d'examen.

11. Toutes les ONG désireuses de participer au processus d'examen du TNP et dont les travaux ont trait à ce dernier devraient être accréditées, étant entendu que les organisations accréditées seraient alors tenues de collaborer, entre elles et avec le secrétariat, en vue de garantir une participation réelle et constructive des ONG dans le cadre de paramètres convenus.

Conclusion

De nombreux processus d'élaboration de politiques à l'échelon mondial ont bénéficié de la participation de la société civile. On peut en dire autant de la participation des ONG au processus d'examen du TNP. Il existe toutefois plusieurs moyens de rendre cette participation à titre consultatif encore plus efficace et plus bénéfique. Les options présentées dans le présent document ont pour but d'encourager la réflexion et la recherche à cette fin.

La participation à un forum multilatéral, quel qu'il soit, se fonde sur une combinaison de droits et d'obligations. Pour ce qui est des États, ces droits et obligations ont manifestement évolué et la diplomatie multilatérale a permis, avec le temps, de les clarifier et de les codifier. Or, comme la société civile participe de plus en plus aux délibérations et aux processus multilatéraux, les ONG et toutes les autres entités qui la représentent devraient respecter un ensemble de règles, de procédures et de responsabilités claires, et en constante évolution.

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01022629 1

DOCS
CA1 EA365 2003N55 FRE
Regehr, Ernie 1941-
Participation des organisations no
gouvernementales au processus
d'examen du Traite sur la
non-prolifération des armes nucl
65848644

PRISI
PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'INFORMATION
DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE

Direction de la non-prolifération, du contrôle
des armements et du désarmement
Édifice Lester B. Pearson
125 promenade Sussex
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

FAX : (613) 944-3105

COURRIEL : isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca

SITE WEB : [http://www.dfait-maeci.gc.ca/
foreign_policy/arms/security-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/arms/security-fr.asp)

ISROP
INTERNATIONAL SECURITY RESEARCH AND
OUTREACH PROGRAMME

Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament Division
Lester B. Pearson Building
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

FAX: (613) 944-3105

E-MAIL: isrop-prisi@dfait-maeci.gc.ca

WEBSITE: [http://www.dfait-maeci.gc.ca/
foreign_policy/arms/security-en.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/arms/security-en.asp)