

# Les ONG et leur influence sur les normes internationales en matière de droits de l'homme : l'exemple d'Amnesty International

**Alain Bovard** | *Si elle n'est pas toujours facilement mesurable, l'influence des ONG dans le processus normatif international est indéniable. Parfois innovatrice, parfois simple observatrice, Amnesty International a contribué par son travail de pression en direction des organisations internationales, soutenu lorsque nécessaire par son million et de mi de membre dans le monde entier, à l'émergence de nouvelles normes dans le domaine des droits humains. Elle a ainsi pu, au cours des deux dernières décennies, jouer un rôle de garde-fou face à la « politisation » grandissante des processus normatifs.*

A l'heure où certains États, chantres de la démocratie, se permettent de violer délibérément et gravement les droits les plus fondamentaux de l'être humain, il est bon de rappeler aujourd'hui l'extrême importance des normes internationales en la matière, normes à l'établissement desquelles les organisations non gouvernementales ne sont pas, comme je vais m'attacher à le démontrer aujourd'hui, totalement étrangères.

Amnesty International, organisation fondée en 1961 en Grande Bretagne, est d'abord connue du grand public pour ses campagnes de dénonciation des violations des droits humains dans le monde entier. Elle s'est donné pour mission de lutter pour la libération des prisonniers d'opinion, l'abolition de la torture et de la peine de mort, l'élimination des disparitions forcées et des exécutions extra judiciaires. Plus récemment, elle a élargi son mandat au domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Son travail de promotion de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et de dénonciation de ses violations ne l'empêche pas d'être aussi une organisation de lobbying et le travail de pression qu'elle exerce en direction des gouvernements d'abord – mais aussi en direction des organisations internationales – joue un rôle fondamental dans ses activités.

## 1 ONG innovatrices et observatrices

Le travail de pression porte sur divers aspects de la politique internationale des droits humains et la participation à l'élaboration des normes n'en représente bien sûr qu'un aspect. L'adoption d'un traité ne saurait en effet représenter qu'un but intermédiaire et ne représente qu'un tremplin qui nous permet de rebondir d'abord vers une campagne de ratification puis sur une surveillance de sa mise en œuvre.

Il est en effet navrant de constater que la création de nouveaux instruments n'est souvent pas nécessaire et qu'il suffirait plus simplement que les Etats respectent les engagements qu'ils ont pris en ratifiant les normes pour que s'améliore de manière sensible la situation des droits humains dans le monde. Ceci explique peut-être pourquoi Amnesty International ou d'autres organisations internationales, plus concentrées sur leur rôle d'observateurs et de dénonciateurs, ont joué ces dernières années un rôle peut-être un peu moins innovateur que celui qu'elles ont joué dans les années 80.

Il faut en effet rappeler que plusieurs textes importants ont été initiés par les ONG. L'exemple le plus significatif reste celui de la Convention des Nations Unies contre la torture de 1984. Si cette Convention est basée sur une Déclaration adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1975, son origine même est à rechercher dans une conférence organisée en 1972 par Amnesty International dans le cadre de sa première grande campagne contre la torture. Cette Conférence internationale a réuni des spécialistes, académiciens et politiciens, du monde entier qui ont notamment conclu à la nécessité d'un instrument international contraignant interdisant la pratique de la torture.

L'influence d'Amnesty – et d'autres organisations non gouvernementales – est également à l'origine d'autres textes internationaux comme la Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1998 ou encore la Convention d'Ottawa sur les mines anti-personnel, dont il faut signaler au passage qu'elle a été adoptée par les Etats, sur pression des ONG en dehors de toute institution (ONU, Conseil de l'Europe, etc.).

En ce moment, une nouvelle coalition d'ONG créée en automne dernier milite au niveau mondial pour la préparation d'une convention, sur le modèle de celle d'Ottawa, visant à instaurer un contrôle strict sur le commerce international des armes. Cette coalition, pilotée par Amnesty International et OXFAM, espère de voir un tel traité adopté à l'horizon de 2006 ou 2007.

Mais les ONG, et Amnesty en particulier, ne sont le plus souvent pas directement à l'origine des normes internationales en matière de droits humains. Plus modestement, elles se contentent généralement de suivre de près les processus qui conduisent à leur adoption en essayant d'y apporter leur savoir faire, leur connaissance du terrain et, dans le cas d'Amnesty International, leur neutralité et leur indépendance.

Comment s'effectue ce travail? Quels en sont les acteurs et quelles en sont les cibles privilégiées? C'est là ce que je vais maintenant essayer de développer.

## 2 Méthodes de travail

Le travail de pression en direction des organisations internationales (Nations Unies, Conseil de l'Europe, OAU, OIT, OEA OSCE, etc.) est d'abord l'affaire de spécialistes. Notre Secrétariat international à Londres compte une division des affaires juridiques et des organisations internationales qui est chargée notamment du suivi des travaux des principales instances internationales travaillant dans le domaine des droits humains (Commission et sous commission des droits de l'homme des Nations Unies, Comité des ministres du Conseil de l'Europe, etc.).

C'est au niveau de notre Secrétariat international tout d'abord que s'élaborent les prises de position de notre organisation ainsi que les stratégies qui vont présider à la suite de toute l'action de notre mouvement. Les juristes confirmés qui travaillent pour ce que nous appelons communément le « Legal Office » suivent attentivement les travaux normatifs entrepris par exemple au niveau de la Commission des droits de l'homme et de ses groupes de travail chargés de la rédaction de projets de nouvelles normes. Ils et elles formulent critiques et recommandations à leur attention.

L'un des principes de base du lobbying veut que plus on intervient tôt dans le processus normatif, plus on possède de chances d'être écouté, donc efficace. Au niveau domestique, il est avéré que seules des modifications de détail sont possibles lors de l'adoption d'une loi par le plénum du Parlement. Des modifications sur les options de base ne sont réalistes que si l'on parvient à convaincre de leur bien-fondé les personnes qui participent aux premières étapes du processus normatif, à la rédaction même d'un projet de loi. Au niveau international, il en va de même et cette étape, l'intervention de notre Secrétariat international auprès des groupes de rédaction, est donc primordiale et ce travail absolument essentiel en termes d'influence.

Pour la seconde étape de notre travail, soit lorsqu'un premier projet est rédigé et circule dans les chancelleries et les capitales, nous mobilisons un réseau de spécialistes, pour la plupart juristes de formation, au niveau des sections nationales d'Amnesty International qui comptent en leur sein une ou deux personnes, salariées ou non, responsables de relayer les actions et les messages lancés par notre Secrétariat international. Ces spécialistes prennent contact avec les autorités concernées dans leur pays et tentent de les convaincre de soutenir telle ou telle approche dans les négociations qui aboutiront à l'adoption d'un texte définitif.

Enfin, Amnesty International peut également compter sur plus d'un million et demi de membres dans le monde pour signer des pétitions ou écrire à leur gouvernement lorsque la pression du lobbying ne suffit plus et qu'il

devient nécessaire de mobiliser des forces supplémentaires pour faire adopter tel projet de convention internationale ou pour obtenir qu'une disposition particulière y soit incluse – ou au contraire en soit retirée.

On note donc – du moins chez Amnesty International – une certaine diversité des acteurs. Ceci implique tout naturellement une diversité des cibles de nos actions.

Si l'on reprend l'exemple de la Convention des Nations Unies contre la torture, on s'aperçoit que le point de départ de la campagne d'Amnesty en faveur d'une convention a été une pétition orchestrée par le Secrétariat international et relayée par les sections nationales. Cette pétition a récolté plus d'un million de signatures dans le monde, elle était adressée à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Parallèlement, les gouvernements nationaux ont été pressés par les diverses sections de l'organisation de soutenir cette idée. Ces pressions ont été suffisantes pour qu'un État, en l'occurrence la Suède, initie formellement la déclaration contre la torture qui sera adoptée par l'Assemblée Générale en 1975. Des experts d'Amnesty ont été invités à participer, de manière informelle, à la rédaction de cette déclaration. Ils ont donc traité directement avec les membres du groupe de travail chargé par la Commission des droits de l'homme de la rédaction du projet. C'est ainsi qu'ils ont été en mesure de suivre de près les travaux de ce groupe, de commenter les divers projets de disposition, de suggérer l'insertion de plusieurs articles et la suppression de certains autres. Là encore le travail d'influence s'est effectué aussi bien au niveau international qu'au niveau national. Les délégués de notre organisation auprès des Nations Unies ont traité avec les membres du groupe de travail alors que les sections nationales ont effectué leur travail de pression auprès des capitales. Cette double approche s'est maintenue pendant les débats devant la Commission, puis lors de la réunion d'ECOSOC – le Conseil économique et social – et enfin pour la décision finale de l'Assemblée générale.

Pour prendre d'autres exemples plus récents, je peux citer tout d'abord celui de la création de la Cour pénale internationale. Si le Statut de Rome de la Cour pénale internationale a été adopté par 120 États en juillet 1998, c'est certainement grâce à l'impressionnant travail réalisé par une imposante coalition d'ONG, dont AI était l'un des piliers.

Regroupant plus de mille ONG de tailles diverses, mais qui toutes militaient dans le monde entier pour qu'il soit mis fin à l'impunité des auteurs de violations des droits humains, cette coalition est intervenue sans relâche auprès des gouvernements comme auprès de nombreuses organisations

internationales en leur demandant de soutenir le processus de création de la Cour. Des experts ont participé aux travaux de rédaction du Statut de Rome et de très nombreux rapports ont été adressés aux spécialistes de chaque pays pour les stimuler à adopter un texte qui fasse de la CPI un tribunal efficace et crédible.

### **3 Approches multiples**

Tout près de nous enfin, il est un exemple que je puis vous décrire dans le détail puisque j'ai moi même été partie prenante au processus. Il s'agit de la toute récente adoption d'un protocole 14 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Lorsque le Comité directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CDDH) a mandaté un groupe de travail pour formuler des propositions concrètes de révision de la Convention européenne des droits de l'homme de manière à permettre d'augmenter l'efficacité de la Cour et surtout de réduire l'imposante masse de dossiers en retard, notre Secrétariat International a, dans un premier temps, formulé des recommandations, sous forme d'un rapport public.

Des entretiens ont suivi entre les représentants d'Amnesty International et les membres du groupe de travail. Il est apparu assez vite que la principale divergence entre les ONG et le CDDH portait sur l'introduction d'un nouveau critère de recevabilité pour les plaintes déposées devant la Cour. Les ONG étaient contre un nouveau critère, estimant qu'il fallait à tout prix éviter de limiter le droit individuel de demander réparation pour des violations des droits humains. Le CDDH était pour sa part en faveur d'un nouveau critère estimant, que des garanties suffisantes pouvaient être fournies pour que l'accès à la Cour reste garanti.

De manière à renforcer le poids de son intervention, Amnesty Londres a mandaté les sections nationales pour qu'elles prennent contact avec les instances compétentes dans leur pays pour traiter de cette question. C'est ainsi que des réunions ont eu lieu entre les gouvernements et les ONG, réunions qui ont permis d'échanger nos points de vue et, dans certains cas, de convaincre les autorités du bien fondé de nos revendications.

Petite parenthèse helvétique, l'interlocuteur privilégié des ONG n'était autre que le président du groupe de travail du CDDH, lui même fervent partisan et co-auteur de la proposition de nouveau critère de recevabilité. Inutile de préciser je pense que notre influence sur la position suisse en la matière a été des plus limitées! Ce sont là des choses qui arrivent... heureusement la Suisse n'est qu'un des 45 États membres du Conseil de l'Europe.

Non contents d'intervenir au niveau du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, nous avons également mobilisé des ressources pour rencontrer les représentants permanents des États membres à Strasbourg (qui remplacent la plupart du temps les ministres eux même lors des rencontres mensuelles du Comité) et pour intervenir auprès des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui était appelée à formuler un avis à l'attention du Comité des ministres. C'est là une des autres caractéristiques du travail d'Amnesty International que de tenter de faire passer notre message par une approche multiple et si possible à tous les niveaux de la hiérarchie.

Si nous n'avons, malgré ces efforts, pas complètement obtenu gain de cause sur notre revendication principale, puisqu'un nouveau critère d'admissibilité a été introduit, il n'en reste pas moins que la discussion sur le sujet à été menée et que la solution finalement retenue comporte des garde-fous que ne comportait pas la version originale. Par ailleurs, il est certain que notre influence a été décisive sur d'autres points de moindre importance.

#### **4 Conclusion**

En conclusion je crois qu'il faut tout d'abord constater en toute honnêteté et avec l'expérience, que les ONG jouent un rôle non négligeable dans le processus normatif international en matière de droits humains.

Il est certes difficile de mesurer l'influence exacte qu'elles exercent sur le résultat final et il faut en l'occurrence savoir faire preuve d'un peu de modestie. Les quelques exemples que j'ai cités montrent toutefois (et notamment lorsque les ONG se regroupent en de larges coalitions) que leur action peut être décisive et couronnée de succès.

Le rôle des ONG, nous l'avons vu, est souvent celui d'un catalyseur qui stimule l'émergence de nouvelles normes mais – et c'est là à mon avis la qualité première de l'intervention des ONG – elles jouent souvent le rôle de garde-fou pour éviter que des considérations par trop « politiques » n'interviennent dans le processus. Amnesty International, comme d'autres organisations, utilise toujours une approche basée sur le droit et fait fi d'autres considérations, qu'elles soient économiques, politiques ou stratégiques. Partant, elle tente de rester la garante d'une législation peut-être plus juste et plus respectueuse des droits fondamentaux de chacun.

### **Zusammenfassung**

*Die NGOs haben bei der Ausarbeitung internationaler Rechtsnormen durchaus einen Einfluss; dieser ist allerdings oft nur schwer messbar. Amnesty International etwa hat – sei es als Wegbereiterin oder als reine Beobachterin – durch konstanten Druck auf die internationalen Organisationen dazu beigetragen, dass im Bereich der Menschenrechte neue Rechtsnormen geschaffen wurden. Unterstützt wurde die Organisation dabei von ihren eineinhalb Millionen Mitgliedern auf der ganzen Welt. So konnte sie in den letzten zwanzig Jahren die «Politisierung» eindämmen, der die Rechtsetzung auf internationaler Ebene zunehmend ausgesetzt war.*