

LE RÔLE DES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

Par Lucie Lemonde*

Le cinquantième anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* est bien entendu l'occasion privilégiée pour procéder à un bilan de l'évolution du respect des droits fondamentaux dans notre société et de réaffirmer notre engagement dans la poursuite de l'idéal qu'elle propose. Pour les militants et militantes, impliqués dans le mouvement de défense des droits dans le monde entier, c'est également le moment de faire une évaluation de leurs luttes, de leur rôle et de leur apport, et de réfléchir à de nouvelles stratégies d'action.

Les ONG se sont multipliées et leur rôle sur les scènes nationale, régionale et internationale s'est accru considérablement. Ces ONG de toutes les régions du monde et les militants qui y œuvrent sont l'incarnation contemporaine de l'universalité des droits fondamentaux. Ce n'est donc pas un hasard si ces défenseurs sont désormais parmi les principales cibles de la répression dans plusieurs États, qui, précisément, sont les plus ardents contestataires des principes de l'universalité et de l'indivisibilité des droits.

I. Les ONG de droits humains : croissance et dynamismes nouveaux

Lors de la première Conférence mondiale sur les droits de l'homme, à Téhéran, en 1969, quelques 200 ONG étaient présentes et elles venaient presque exclusivement d'Amérique du nord et d'Europe. Depuis 1990, grâce aux processus de transition en Afrique, en Asie, en Amérique Latine et en Europe de l'Est, on a assisté à une mobilisation sans précédent des militants sur la scène internationale et à une croissance extraordinaire du nombre d'ONG vouées à la promotion des droits et libertés¹.

Vienne, en 1993, les ONG étaient près de 850, de toutes les régions du monde, avec une très forte représentation du Sud. Dans les rencontres régionales préparatoires (Bangkok, Tunis, San José), comme dans diverses rencontres dites «satellites», comme le Forum des ONG qui s'est réuni dans les trois jours précédant la Conférence pour préparer des positions communes, les ONG sont intervenues très activement et ont exercé une influence positive sur l'issue des débats même si elles n'ont pas été admises au comité de rédaction de la *Déclaration* et du *Plan d'action*.

* Professeure, département des sciences juridiques, UQAM; Présidente, Ligue des droits et libertés du Québec et Vice-présidente, Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme.

¹ Il est question ici des véritables organisations de défense des droits, indépendantes des pouvoirs en place, et non pas des organisations «bidons» au service des gouvernements, des institutions internationales ou des multinationales.

Non seulement les ONG se sont-elles multipliées² mais leur participation aux systèmes universel ou régionaux de protection des droits s'est considérablement élargi. Les organisations locales, nationales et régionales ont revendiqué de plus en plus de pouvoir se faire entendre dans les instances internationales.

Cela a d'ailleurs donné lieu à des affrontements avec de «vieilles ONG internationales» basées à Genève et à New York autour du leadership du processus de préparation du forum des ONG. Les ONG nationales considèrent qu'elles sont plus à même de rassembler des informations sur le terrain et de vérifier le respect par l'État des obligations contractées en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits humains.

Aujourd'hui, dans le système onusien, tant les grandes ONG internationales dotées d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et social que les ONG nationales contribuent aussi bien à l'élaboration des normes et des instruments internationaux qu'à leur application³. C'est à l'occasion de la conférence de Vienne que le travail essentiel des ONG a été reconnu officiellement pour la première fois. La *Déclaration* de Vienne prend en effet acte «du rôle croissant et constructif des ONG dans la promotion de tous les droits de l'homme. Elle se félicite de la contribution importante qu'elles apportent [...] à la promotion et à la protection des droits de l'homme». Dans le Programme d'action, la Conférence «recommande de donner aux organisations non-gouvernementales, dont le développement et les droits de l'homme sont les champs d'action, les moyens de jouer un rôle majeur aux échelons national et international dans le débat». Même si le document est muet sur les modalités pour concrétiser cette reconnaissance, celle-ci constitue un acquis important pour les ONG.

La multiplication et la diversité des organisations de défense des droits, ici même et partout dans le monde, et leur regroupement en réseau, sont le signe de l'enracinement significatif du mouvement pour les droits humains: et constituent un acquis des plus substantiels de ce demi-siècle. Ce sont les fruits de la solidarité sociale et de la solidarité internationale.

II. Constitution de réseaux et coopération

De plus en plus d'ONG à tous les niveaux réalisent la nécessité de se donner des mécanismes de liaison, de se constituer en réseaux, de développer des actions concertées et d'avoir des stratégies communes: l'idée et la pratique de la coopération fait son chemin malgré les obstacles divers. Cette coopération entre les ONG de droits humains se développe aux plans national, régional et international. De nombreux exemples peuvent illustrer cette tendance, qu'il s'agisse de la mise en place

² La croissance du nombre des ONG locales et nationales est particulièrement remarquable: à Vienne, elles constituaient les deux tiers des ONG présentes. L'augmentation très importante, de 60 à près de 105, du nombre de ligues ou d'associations membres de la Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) en peu d'années, est aussi une manifestation de cette réalité.

³ Sara Guillet, *Nous, les peuples des Nations unies. L'action des ONG au sein du système de protection international des droits de l'homme*, Paris, Montchrestien, 1995.

de coordinations nationales au Pérou, en Thaïlande, aux Philippines, de la création du Forum Asie ou de l'expansion rapide de l'Union interafricaine des droits de l'homme et des peuples, ou encore des collaborations de plus en plus fréquentes entre la FIDH, Amnistie internationale, *Human Rights Watch* et autres grandes ONG internationales.

Dans la foulée de la Conférence de Vienne, une tentative a même été faite afin d'établir un «Comité de liaison global» permettant que «la masse critique des ONG se transforme en un véritable mouvement des droits humains avec des buts communs et un leadership authentique». Mais le comité de liaison des ONG mis sur pied à la Conférence de Vienne s'est finalement dissous, les conditions n'étant apparemment pas réunies pour une telle initiative.

Il est certain toutefois – de nombreux débats en témoignent et la conviction est largement répandue parmi les ONG – que cette coopération doit continuer à se développer, coopération basée sur la reconnaissance de la complémentarité des mandats et des compétences, sur l'échange d'informations et le dialogue constant, sur la capacité d'être à l'écoute des victimes des violations de droits, sur la définition d'actions communes autour d'objectifs précis.

III. Le travail des ONG sur la scène internationale

Le travail des ONG, telles les ligues des droits, sur les scènes nationales est primordial. L'histoire de la Ligue des droits et libertés du Québec démontre qu'elle a toujours été à l'avant-garde de la lutte pour les droits non seulement par sa dénonciation constante des abus du pouvoir mais aussi par sa contribution importante à la mise en place de plusieurs réformes sociales et l'adoption de nombreuses législations dont la *Charte des droits et libertés de la personne*, la *Loi sur l'aide juridique*, la *Loi sur la protection de la jeunesse*, les lois concernant la protection des renseignements personnels, l'abolition de la peine de mort, etc. Depuis quelques années, les organismes de défense des droits, qu'ils aient un mandat large comme les ligues ou spécifiques comme les groupes de défense des droits des femmes, des droits des autochtones ou des droits des réfugiés, se sont ouverts à la perspective internationale de la reconnaissance des droits et à la nécessité de travailler en réseaux.

Quelqu'un a déjà dit que, sans les ONG, l'ONU serait en chômage technique. Comme l'écrit Sara Guillet, les ONG, à cause de leur expertise et de leur travail sur le terrain, contribuent en amont à l'élaboration des normes et, en aval, à l'application de ces normes : «En effet, situées à l'articulation de la société civile et de la société étatique, elles apportent l'information qui provoque le débat, nourrit les rapports des experts et sert de base à la mise en place de mécanismes de protection»⁴.

Très souvent, ce sont les ONG qui ont soulevé de nouvelles problématiques au sein de la communauté internationale et ainsi amené l'adoption de nouveaux instruments de protection des droits. Pour ne donner que quelques exemples, citons les questions de la violence faites aux femmes, des mines antipersonnel, de la cour

⁴ *Ibid.* aux pp. 145-146.

criminelle internationale, des droits économiques et sociaux, des droits des peuples autochtones, de la défense des défenseurs des droits humains.

L'exemple du travail des groupes de femmes illustre de façon magistrale comment des campagnes majeures et bien structurées entraînent des résultats concrets et intéressants. Les efforts des groupes de femmes, sur le plan international, ont porté principalement sur deux thèmes : la reconnaissance universelle des droits des femmes comme droits humains et leur intégration dans les mécanismes de l'ONU, d'une part, et l'adoption de diverses mesures concernant la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, d'autre part⁵. Ce mouvement a donné lieu à l'adoption de divers textes, dont la *Déclaration* de l'Assemblée générale sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes en 1993 qui est le premier document international qui traite exclusivement de la violence faite aux femmes. On y affirme que cette violence constitue une violation des droits de la personne et empêche partiellement ou totalement les femmes de jouir leurs droits. Elle contient une définition large de la violence incluant la violence physique, sexuelle et psychologique, perpétrée ou tolérée par l'État. Les groupes de femmes se sont aussi battus avec succès pour obtenir la création d'un poste de Rapporteur spécial sur la violence faites aux femmes, ses causes et ses conséquences. Dans le Programme d'action de la conférence mondiale sur les femmes, on prévoit spécifiquement que les États doivent s'abstenir d'invoquer des considérations de coutume, de tradition ou de religion pour se soustraire à l'obligation d'éliminer la violence à l'égard des femmes. Ces divers documents, en plus de condamner la violence, dans la famille ou au sein de la collectivité, rappellent l'urgence d'éliminer toute forme de harcèlement sexuel, de violence fondée sur l'appartenance au sexe féminin, de préjugés dans l'administration de la justice ainsi que les effets préjudiciables de certaines pratiques traditionnelles ou coutumières, des préjugés culturels ou de l'extrémisme religieux.

En plus de contribuer à l'élaboration de normes, certaines ONG participent de façon indirecte mais essentielle à l'examen par les organes spécialisés chargés d'étudier les rapports des États sur la réalisation de la mise en œuvre de leurs engagements internationaux. Le contre-rapport soumis par la Ligue des droits et libertés du Québec, en association avec l'Association américaine des juristes, au Comité du *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* a permis que des questions précises et pertinentes soient posées au Canada en novembre 98 par les membres du Comité.

IV. Les ONG de défense des droits : incarnation contemporaine de l'universalité des droits

La *Déclaration universelle* n'a jamais été tant contestée par un si grand nombre d'États. Certains d'entre eux utilisent ainsi comme alibi l'argument de la

⁵ Ligue des droits et libertés, *La violence à l'égard des femmes au Canada et au Québec*, Dossier pour la Rapporteuse spéciale de l'ONU chargée de la question de la violence contre les femmes y compris ses causes et ses conséquences, Montréal, 1996.

spécificité culturelle ou religieuse pour remettre en cause le principe de l'universalité des droits, et tenter ainsi par exemple de justifier les châtiments corporels, les entraves à la liberté d'expression et les restrictions aux droits de femmes.

Plusieurs pays, asiatiques notamment, remettent en question l'universalité des droits au motif de la spécificité culturelle et du paternalisme occidental. Selon cette position, les droits seraient un concept occidental qui n'a pas de sens dans les sociétés où les traditions culturelles et religieuses amèneraient plutôt à privilégier les devoirs et obligations à l'endroit de la communauté et de l'État. Les pays occidentaux feraient preuve de condescendance morale en utilisant les conditions posées à l'aide au développement pour imposer les valeurs occidentales. Certains des mêmes pays asiatiques avancent aussi que la protection des droits humains «traditionnels» civils et politiques est prématurée aussi longtemps que les problèmes économiques et sociaux des pays en voie de développement ne sont pas résolus.

Le débat a aussi mis en évidence que, dans les faits, les pays du Nord aussi pratiquent une hiérarchisation des droits en maintenant que les droits civils et politiques forment le premier niveau de droits et que le respect de ces droits doit d'abord être assuré pour permettre l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

Dans ce contexte, la réaffirmation autant du caractère universel des droits que de l'indissociabilité et de l'interdépendance des droits civils, politiques, sociaux et économiques s'avérait nécessaire. C'est la voie qu'a suivi la Conférence gouvernementale de Vienne dont la *Déclaration* proclame :

Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.

Les ONG des pays asiatiques ont été les premières à s'opposer à ce relativisme culturel et à cette restriction des droits civils et politiques au prétexte de garantir le développement économique. L'universalité des droits n'a jamais été tant soutenue et réclamée par les défenseurs, ceux qui luttent au quotidien contre l'oppression des pouvoirs et pour le respect des libertés élémentaires. Ces défenseurs partout dans le monde revendiquent et luttent pour l'application au niveau local des principes universels des droits; ils incarnent l'universalité contemporaine. Ce n'est donc pas un hasard s'ils sont désormais parmi les principales cibles de la répression.

En effet, il est impossible de ne pas voir le parallélisme entre les attaques dont la *Déclaration universelle* est l'objet et celles frappant les défenseurs des droits de l'homme. Dans les quinze dernières années, ce sont ainsi des centaines de ces défenseurs qui ont été assassinés, torturés, harcelés pour leur seul engagement en faveur de la défense et la promotion des droits et libertés fondamentales. En présence d'une situation pareillement préoccupante, a été créé à l'initiative de deux

organisations internationales non gouvernementales, la FIDH et l'OMTC, un Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme qui, constituant un mécanisme d'alerte, a été saisi aux fins d'intervention appropriée depuis le début de son fonctionnement en juillet 1997 de plusieurs dizaines de graves violations, notamment des cas de tortures, d'exécutions extrajudiciaires, de disparitions forcées, à l'encontre des défenseurs des droits en Afrique, Amérique Latine, Europe, Asie et Proche Orient.

À cet égard, au terme d'une négociation marathon, la 131/4e session du Groupe de Travail de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, chargé de rédiger une «Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme», s'est achevée, le 4 mars dernier, avec la finalisation d'un projet de Déclaration garantissant une protection effective aux défenseurs. Il faut aujourd'hui se féliciter de cette avancée alors que tant d'obstacles avaient été mis à l'évolution positive de la discussion depuis maintenant 13 ans. En effet, lors des sessions précédentes, certains États avaient cherché à rayer du projet de la Déclaration le droit pour les ONG d'obtenir les ressources financières nécessaires, le droit d'observer des procès, le droit de dénoncer les atteintes aux droits de l'homme au niveau international. Ils cherchaient en revanche à mettre l'accent sur les devoirs des défenseurs et à conditionner l'usage de leurs droits au respect de la législation nationale souvent en contradiction avec les normes internationales. De telles réticences défendues avec vigueur par quelques régimes particulièrement répressifs à l'égard des défenseurs, auraient bien réduit à néant la portée de la *Déclaration*. Derrière ces manœuvres, l'objectif était tout simplement de faire adopter une Déclaration qui protégerait les États contre les ONG. Ce texte a été adopté par la Commission des droits de l'homme et devrait l'être par l'Assemblée générale des Nations unies ce 10 décembre 1998.

De même, parallèlement à cette exigence d'un instrument international applicable, la FIDH réclame, devant la Commission des droits de l'homme, la nomination d'un Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits de l'homme qui aura pour rôle de contribuer efficacement à la protection internationale des défenseurs. En cette année du cinquantenaire, l'essentiel n'est pas de voir les États multiplier des cérémonies de commémoration tournant à une autosatisfaction le plus souvent indécente pour certains d'entre eux, mais d'obtenir de leur part un engagement clair et total en faveur du respect des droits de l'homme et d'une protection efficace et concrète de leurs défenseurs.

Cette *Déclaration*, bien qu'elle ne soit pas un traité liant juridiquement les États, servira à légitimer davantage l'action des défenseurs des droits et fournira un levier supplémentaire dans la lutte contre la répression et les entraves semées sur leur chemin. Évidemment, cela n'éliminera pas la nécessité des mécanismes de surveillance et des réseaux de mobilisation pour se porter rapidement à l'aide des défenseurs des droits menacés. On a d'ailleurs constaté des développements importants à cet égard ces dernières années, en plus de l'action exemplaire qu'Amnistie Internationale mène déjà depuis longtemps.

Dans un pays comme le Canada, les militants et militantes de défense des droits ne font plus l'objet, pour l'instant, de mesures répressives telles les arrestations

arbitraires, la torture, les exécutions extrajudiciaires, les menaces par les forces de l'ordre. Les cas déclarés de surveillance électronique, d'ouverture de courrier, de fichage, de fouille des locaux et des dossiers ou autres formes de harcèlement par les forces de l'ordre semblent moins fréquents qu'ils ne l'ont déjà été, sauf peut-être chez les jeunes militants contre la pauvreté ou chez les défenseurs de la protection de l'environnement.

Même si les militants et les militantes n'ont pas à craindre pour leur vie ou leur sécurité, leur engagement n'en n'est pas moins réel et profond. Choisir de s'impliquer activement dans le mouvement de défense des droits, que ce soit d'une manière générale comme au sein d'une ligue des droits de l'homme, ou, d'une façon plus spécifique, au sein d'un organisme de défense des droits des femmes, des droits des autochtones ou des droits des réfugiés par exemple, signifie, ici comme ailleurs dans le monde, un engagement de tous les instants dans la poursuite de cet idéal démocratique de mieux être collectif. Même si les militants et les militantes n'ont pas à craindre pour leur vie ou leur sécurité, ils demeurent bien conscients de l'importance de la solidarité, à l'échelle planétaire, avec ceux et celles qui, comme eux, luttent pour la reconnaissance et la mise en œuvre des droits humains mais dans des conditions beaucoup plus périlleuses. C'est pourquoi la mise sur pied et la participation à des réseaux de défense des défenseurs des droits de l'homme, comme l'Observatoire, sont perçues d'une importance vitale.

Dans cet esprit, il nous faut demeurer très vigilants, dans nos pays dits riches, pour que le droit d'asile pour les militants en danger soit pleinement respecté et que la Convention de Genève relative au statut de réfugié reçoive une interprétation évolutive de manière à l'adapter aux réalités modernes de la persécution. Depuis la dernière décennie, la guerre à l'immigration s'intensifie et les défenseurs de droit, demandeurs d'asile ou réfugiés légitimes font les frais de cette guerre. Dans ce climat d'intolérance, il existe un grand risque de non respect du principe de non-refoulement, de la protection contre la persécution, du droit d'être entendu et du droit à la non-discrimination. Les pays occidentaux ont développé divers instruments leur permettant de bloquer les flux migratoires indésirables, que ce soit l'exigence de visas pour les ressortissants de pays producteurs de réfugiés, les sanctions contre les transporteurs, la création des «zones internationales», la notion de pays «calmes», les difficultés quasi-insurmontables à faire enregistrer sa demande d'asile, les procédures souvent très sommaires du traitement des demandes de même que l'existence d'une présomption que les demandes ne sont pas fondées, constituent autant de violations du droit international en matière de protection des réfugiés et de toute personne menacée en raison de son action en faveur de la liberté.

L'«objectivation» de la situation des demandeurs d'asile contredit clairement le droit international des réfugiés, traditionnellement centré sur la protection de chaque individu en fonction des paramètres précis de sa situation personnelle ; ce droit évolue désormais vers un système généralisé «de présomptions

d'absence de besoin de protection» qui ressemblent fort à des décisions concertées de refus collectif de statut de réfugié⁶.

La Ligue des droits et libertés est intervenue très souvent au cours des dernières décennies pour dénoncer la répression dont font l'objet les défenseurs des droits de l'homme et pour que soit accordé le statut de réfugié politique à de nombreux d'entre eux qui ont cherché asile au Canada et au Québec.

Devant le bilan plutôt sombre de l'état des droits ici et ailleurs dans le monde, il ne faut pas baisser les bras, au contraire, mais trouver de nouvelles stratégies de lutte face à la montée des intégrismes, à la négation des droits collectifs, économiques et sociaux. Comme écrivait Berthold Brecht, il faut combattre l'injustice même avec de faibles moyens. En terminant je me permets de citer un petit passage de son texte portant sur le travail essentiel des Ligues :

J'ai donc compris que l'injustice devait être combattue non seulement de manière radicale, en remontant aux causes premières, mais aussi de manière générale, en recourant à tous les moyens. Grave est l'illusion selon laquelle il serait possible d'éliminer les conséquences de la misère inutile sans en éliminer les causes, mais pire encore l'illusion comme quoi l'on pourrait combattre les causes sans combattre les conséquences. Chez beaucoup, j'ai observé que la connaissance des causes empêchait de combattre les conséquences.

⁶ François Crépeau, *Droit d'asile. De l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1995.