Savoirs francophones

La promotion des normes internationales des droits humains

Le rôle de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH)

Camille BETHOUX

éditions des archives contemporaines

AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE

La promotion des normes internationales de droits humains

Camille BETHOUX

La promotion des normes internationales de droits humains

Le rôle de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH)

AGENCE UNIVERSITAIRE DE LA FRANCOPHONIE

éditions des archives contemporaines

Copyright © 2012 Éditions des archives contemporaines.
Ouvrage publié avec le concours de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF)

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement, quelque système de stockage et de récupération d'information) des pages publiées dans le présent ouvrage faite sans autorisation écrite de l'éditeur, est interdite.

Éditions des archives contemporaines
41, rue Barrault
75013 Paris (France)
www.archivescontemporaines.com

ISBN : 9782813000255

« *It is indispensable to conjugate our efforts nationally, regionally and internationally so that the respect of human rights may predominate. That is what the FIDH does on a daily basis. It is only by uniting and coordinating our actions that we will be able to make the principles of truth, justice and the respect of human beings prevail*[1] ».

Shirin Ebadi
Prix Nobel de la paix

[1] « Il est indispensable de conjuguer nos efforts régionalement, nationalement et internationalement pour que le respect des droits de l'Homme prédomine. C'est ce que fait la FIDH fait au quotidien. C'est seulement par l'union et la coordination de nos actions que nous pourrons faire prévaloir les principes de vérité, de justice et de respect des droits de l'Homme. » [*traduction de l'éditeur*]

REMERCIEMENTS

Je remercie vivement Luis Guillermo Perez Casas, Sonia Brito, Paul Nsapu et Cynthia Gabriel, respectivement défenseurs des droits de l'Homme en Colombie, en Bolivie, en République démocratique du Congo et en Malaisie. J'ai apprécié la disponibilité dont ils ont fait preuve pour répondre à mes nombreuses questions et me faire part des espoirs et des craintes que suscitait chez eux la situation des droits humains dans leur pays. L'éclairage donné par le récit de leurs expériences m'a notamment permis d'adopter un regard critique sur mon travail.

Je remercie également Grégoire Thery, délégué de Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH) auprès de l'Union européenne, ainsi que l'ensemble de l'équipe du bureau de la FIDH à Bruxelles pour leurs conseils avisés.

Enfin, je souhaite dire combien le soutien de Pauline Bodin et de Janina Berg m'a été opportun.

Introduction

Bogota, le 6 mars 2008 : quinze manifestants sont assassinés alors qu'ils participent à une marche organisée à la mémoire des victimes du conflit armé en Colombie[2]. On tue aussi dans les cortèges funéraires. Ce fait illustre de façon spectaculaire la violence à laquelle sont confrontés les activistes qui militent pour le respect des droits humains dans de nombreux pays d'Amérique latine[3]. Parmi les militants tués, cinq étaient des syndicalistes[4]. Selon l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme[5], l'Amérique latine demeure aujourd'hui encore la région du monde où les défenseurs des droits humains sont le plus systématiquement intimidés, menacés et

[2] FIDH, « Cinco sindicalistas asesinados, en un contexto general de amenazas en contra de los organizadores de la marcha del 6 de marzo », 20/03/2008.

[3] L'objectif de la manifestation consistait à rendre hommage aux victimes des actes de violence, non seulement commis par les FARC, mais également par des groupes paramilitaires et le gouvernement colombien. D'autres manifestations de solidarité ont eu lieu dans une centaine de villes à travers le monde, ce jour-là. Depuis le début du conflit armé en Colombie, il y a quarante ans, 2,4 millions de personnes ont été déplacées, 15 000 ont disparu, 3 000 ont été enterrées dans des tombes communes par les paramilitaires. Des milliers d'indigènes, de syndicalistes et de membres de l'Union patriotique ont été assassinés.

[4] M^me^ Carmen Cecilia Carvajal, member de *Asociación de Institutores Norte Santandereanos* (ASINORT) ; M. Leonidas Gómez Rozo, leader de *Unión Nacional de Empleados Bancarios* (UNEB) ; M. Rafael Boada, président du même syndicat (UNEB) ; M. Gildardo Antonio Gómez Alzate, délégué de *Asociación de Institutores de Antioquia* (ADIDA) ; M. Carlos Burbano, directeur de *Asociación Nacional de Trabajadores Hospitalarios* (ANTHOC). Ce dernier avait déjà été menacé et harcelé précédemment en raison de sa participation active à la manifestation du 6 mars.

[5] En 1997, la FIDH et l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) créent l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme.

persécutés[6]. Dans les pays comme la Colombie où la société civile ne bénéficie que d'un espace d'expression limité, il n'est pas rare que les défenseurs des droits humains soient confrontés presque quotidiennement à des violences physiques ou psychologiques. Ils sont aujourd'hui les premières victimes des violations qu'ils dénoncent. Une telle situation empêche l'émergence d'une société civile assez structurée et organisée pour jouer son rôle de contre-pouvoir.

Étant données les difficultés de mobilisation auxquelles sont confrontés les mouvements de défense des droits de l'Homme qui caractérisent la plupart des pays du Sud, l'établissement de contacts multilatéraux avec des organisations internationales - gouvernementales ou non - est parfois une condition *sine qua non* au succès et à la pérennité des mobilisations locales. Comme l'ont montré Thomas Risse-Kappen, Stephen Ropp et Kathrin Sikkink dans un récent ouvrage[7], les associations nationales de défense des droits de l'Homme, parfois inaudibles à leurs concitoyens, ont besoin d'user des coalitions d'acteurs transnationaux comme relais de leurs revendications au niveau international. Ce n'est qu'ensuite – et à condition de trouver cette résonance hors de leurs frontières – qu'elles pourront trouver un véritable écho à l'intérieur de leur propre pays. Ce modèle d'action « en *boomerang* » constitue le sujet de la présente étude. Selon Thomas Risse-Kappen et Kathrin Sikkink, en effet, « un modèle d'influence de type *boomerang* existe lorsque des groupes nationaux agissant à l'intérieur d'un État autoritaire contournent leur propre État pour s'allier directement à des acteurs internationaux afin que la pression sur leur État soit exercée de l'extérieur[8] ».

[6] Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme (FIDH – OMCT), Rapport annuel 2007, L'obstination du témoignage, Axpro, Juin 2008.

[7] Risse, Thomas ; Ropp, Stephen C. et Sikkink, Kathryn, *The power of human rights. International norms and domestic change*, Cambridge University Press, mai 1999, 338 p.

[8] Risse-Kappen, Thomas et Sikkink, Kathryn, « The socialization of international human rights norms into domestic practices : introduction » *in* Risse-Kappen,

Cet « effet *boomerang*[9] », trouve lui-même sa place dans un schéma plus large où plusieurs « petits effets *boomerang* » peuvent avoir un impact différent sur la situation des droits de l'Homme dans un pays donné. Ce schéma, appelé « modèle en spirale », permet d'expliquer l'avancement relatif de chaque gouvernement national en matière d'amélioration des droits humains. Développé par Thomas Risse-Kappen et Kathrin Sikkink, ce modèle s'articule autour de cinq phases, dont la succession marque une progression dans l'appropriation des normes fondamentales internationales des droits de l'Homme : la première est celle de la « répression et activation du réseau », la seconde celle du « déni », la troisième celle des « concessions stratégiques », la quatrième celle de la « transposition dans le droit national des normes internationales » et la cinquième celle de « l'intériorisation des normes dans les comportements ». Cette intériorisation participe elle-même d'un processus dit de « socialisation[10] » « par lequel des principes (croyances sur la nature bonne ou mauvaise des choses) soutenus par certains individus deviennent des normes, comprises comme un consensus collectif sur l'attitude à prendre afin que s'installent des changements profonds en terme d'identité, d'intérêt et de comportement[11] ».

En matière de droits humains, l'objectif du processus de socialisation est atteint lorsque les acteurs concernés, au premier rang desquels les États, ont si pleinement intériorisé la nécessité de respecter les droits fondamentaux qu'ils en viennent à considérer

---

Thomas, Ropp, Stephen C., Sikkink, Kathryn, *The power of human rights. International norms and domestic change*, Cambridge University Press, mai 1999, p. 18

[9] Voir annexe 1: « L'effet *boomerang* ».

[10] En anglais, Thomas Risse-Kappen et Kathrin Sikkink parle de « socialization process ». En français, le terme « socialisation » renvoie davantage à une action visant à rendre l'individu apte à vivre en société. Or, ce n'est pas de cette manière qu'il faut l'entendre ici. Nous parlerons de « processus de socialisation » pour décrire le phénomène global expliqué par Thomas Risse-Kappen et par Kathrin Sikkink, même si cette traduction littérale peut porter à confusion. Il s'agit de rester le plus possible fidèle à la pensée des auteurs.

[11] *Ibidem*, p. 11.

une telle attitude comme allant de soi. À ce stade, la pression extérieure n'est plus nécessaire pour que le comportement d'un État donné soit conforme aux normes de droit universellement définies et reconnues. Bien souvent, l'amélioration de la situation des droits de l'Homme dans un pays répressif dépend notamment de la façon dont les mouvements sociaux et les acteurs transnationaux parviennent à conjuguer leurs efforts en vue d'appliquer sur le gouvernement concerné des pressions convergentes exercées à la fois « par le haut » et « par le bas ». D'où l'importance du rôle joué par les réseaux transnationaux de plaidoyer (RTP)[12], que Margaret Keck et Kathryn Sikkink définissent comme « des acteurs travaillant internationalement sur un sujet donné, liés les uns aux autres par des valeurs communes, par un discours identique et par des échanges soutenus d'information et de services[13] ». Le travail de Margaret Keck et Kathryn Sikkink sur les RTP met en évidence l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs promoteur de normes : les organisations non gouvernementales (ONG). En effet, si l'influence des ONG sur les politiques internationales varie fortement selon les domaines et les circonstances, elles tendent à renforcer leur rôle sur la scène internationale. Les ONG de défense des droits humains notamment s'affirment dans le rôle de promotion et de protection des droits fondamentaux. Cette activité, éminemment politique par nature, leur confère, de fait, une place à part au sein de la société civile mondiale. Figurant, avec *Amnesty International* et *Human Rights Watch*, parmi les organisations les plus reconnues dans ce domaine, la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH), qui se revendique comme la plus ancienne des organisations de défense des droits humains, entretient des relations étroites avec certaines organisations intergouvernemen-

[12] Margaret Keck et Kathryn Sikkink parlent de « *Transnational Advocacy Networks* » (TAN).

[13] Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn,« Transnational advocacy networks in international and regional politics » *in* Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998, pp. 89-101.

tales (OIG) telles que l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Union européenne (UE).

Encadré n° 1 : La Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme

La FIDH est une ONG fédérative dont la vocation est d'agir pour que soient effectivement respectés les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948, au nombre desquels figurent des droits civils et politiques mais également des droits économiques, sociaux et culturels. Composée d'une dizaine d'associations nationales à sa création en 1922, la FIDH rassemble et représente, depuis le congrès de Lisbonne d'avril 2007, pas moins de 155 ligues nationales implantées dans plus de 100 pays. Chaque ligue est elle-même une association de défense des droits de l'Homme existant indépendamment de la FIDH, tout en lui étant affiliée sous réserve qu'elle en respecte les critères d'adhésion. La conséquence en est que les ligues nationales, loin d'être de simples « bureaux » ou « antennes » de la FIDH dans tel ou tel pays, sont véritablement des partenaires et des relais de celle-ci sur un terrain qui est le leur et dont elles émanent en priorité. La FIDH proprement dite a pour tâche de coordonner et de soutenir les activités de chacune des ligues, en apportant à leurs actions une résonance de portée internationale. À l'instar des ligues qui la composent, la FIDH est apolitique, laïque et indépendante de tout gouvernement. Son siège est situé à Paris, où la Fédération jouit du statut d'association reconnue d'utilité publique. En outre, et depuis son XXXV^{e} Congrès organisé à Quito en 2004, la FIDH affirme poursuivre, au niveau local, national et international, la réalisation des cinq objectifs suivants :

1. Protéger les hommes et les femmes défendant les droits de l'Homme ;
2. Lutter contre toute forme d'impunité ;
3. Œuvrer à l'avènement d'une mondialisation respectueuse des droits humains ;
4. Garantir le respect des droits des femmes en tant que droits fondamentaux ;

5. Préserver le respect des droits de l'Homme dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Pour y parvenir, la FIDH entend organiser son activité selon quatre axes de travail :

1. Établir les faits : missions d'enquête et d'observation judiciaire afin de défendre les victimes.
2. Mobiliser l'opinion publique : informer et dénoncer.
3. Soutenir et renforcer les capacités d'action de la société civile : programme de formation et d'échanges.
4. Mobiliser la communauté des États : plaidoyer permanent auprès des instances intergouvernementales.

La consolidation de la société civile au niveau national et le plaidoyer international seront l'objet d'une attention particulière dans la présente étude, dans la mesure où ils contribuent directement à la diffusion des normes internationales de respect des droits humains. C'est, en effet, l'une des particularités de la FIDH que de contribuer au renforcement des capacités des organisations locales et, partant, à l'émergence et à l'enracinement de mouvements autochtones, tout en agissant à Bruxelles, Genève, La Haye ou New York. Au sein des arènes politiques internationales, la FIDH exerce une pression directe sur les OIG afin que celles-ci œuvrent en faveur d'un plus grand respect des droits de l'Homme à travers le monde. Dit autrement, la structure fédérative de la FIDH et la particularité de son mandat qui lui enjoint « d'œuvrer à travers et en faveur de ses organisations membres[14] » lui permettent de jouer un rôle d'interface entre les ONG locales de défense des droits de l'Homme et les OIG. Par sa structure et son mode de fonctionnement, la FIDH s'analyse

[14] En anglais : « *working by and for its member organizations* ». La notion de « *working by* » peut être traduite littéralement par « travailler par », ce qui signifie que l'existence et le travail des ONG locales est à la base de celui de la FIDH. Cette traduction explicite davantage la relation de dépendance entretenue entre les ligues et la FIDH. Néanmoins, pour une question de syntaxe, nous traduirons « *working by* » par « travailler à travers ». L'idée qui doit être retenue reste celle exprimée par la formulation anglaise « *working by* ».

ainsi résolument comme un RTP, au sens de la définition précitée qu'en donnent Margaret Keck et Kathryn Sikkink.

La présente étude se propose de déterminer dans quelle mesure une structure telle que la FIDH peut être regardée comme contribuant à la formation d'un « effet *boomerang* » favorable à la diffusion des normes internationales de respect des droits humains.

La mobilisation menée à l'échelle internationale, aussi louable et efficace soit-elle, est de peu de poids si elle ne trouve pas de relais dans les pays où il est question d'améliorer le respect des droits humains. Thomas Risse-Kappen le rappelle lui-même[15], les dynamiques agissant aux niveaux local et national demeurent en toute hypothèse des facteurs décisifs. C'est là une raison supplémentaire d'interroger, sur cette question de l'articulation des échelles locale, nationale et internationale, l'efficacité d'action de la FIDH.

Confronté au modèle théorique précité, le rôle de la FIDH dans la diffusion des normes internationales sera également examiné au travers d'exemples empiriques, notamment issus de l'activité de la délégation de la FIDH auprès de l'Union européenne. Seront également mobilisées aux fins de la démonstration les informations résultant d'entretiens non directifs conduits auprès de plusieurs militants locaux engagés dans la défense des droits de l'Homme[16]. Ces exemples permettront notamment d'évoquer de façon concrète la situation d'une série de pays particulièrement emblématiques des enjeux de la lutte pour les droits humains : la République démocratique du Congo (RDC), la Colombie et la Bolivie, ainsi que certains pays appartenant au Conseil de coopé-

[15] Risse-Kappen Thomas, « Bringing Transnational relations Back in : Introduction », *in* Risse-Kappen, Thomas, *Bringing Transnational relations Back In – Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge : CUP, 1995, pp. 3-33

[16] Voir annexe 3 : « Interview with Luis Guillermo Perez Casas, Colombian human rights defender » et annexe 4 : « Interview with Cynthia Gabriel, Malaysian human rights defenders ».

ration du Golfe[17], notamment Bahreïn et le Koweït. Illustrations concrètes des conditions auxquelles est soumise l'amélioration des standards nationaux, ces exemples permettront également de mesurer l'écart pouvant exister entre théorie et pratique en matière d'appropriation des normes internationales de protection des droits fondamentaux dans les États répressifs.

On ne saurait, en outre, faire abstraction du contexte dans lequel travaille actuellement la FIDH. La question se pose de savoir si la multiplication des traités internationaux protégeant les droits de l'Homme s'est effectivement traduite par une meilleure diffusion de ces normes dans les politiques internationales et par une amélioration tangible du respect des droits humains à travers le monde. Les années cinquante et soixante ont été caractérisées par un effort normatif sans précédent, qui a conduit à l'adoption de plusieurs conventions internationales. Les années qui ont suivi ont été davantage consacrées à la mise en œuvre de ces traités et au respect effectif des normes ainsi reconnues et adoptées par la communauté internationale. Dans ce contexte, les défenseurs des droits humains ont joué un rôle irremplaçable dans la protection des victimes et la dénonciation des abus. Exposés à l'hostilité de nombreux gouvernements autoritaires, ils s'efforcent de familiariser les populations à l'existence de telles normes et contribuent ainsi de façon déterminante à la mise en place d'un processus d'intériorisation de celles-ci. C'est la raison pour laquelle ils sont au cœur de l'action de la FIDH. Cela étant, il est indéniable que les conditions dans lesquelles ces défenseurs exercent leurs activités se sont considérablement dégradées depuis les attaques du 11 septembre 2001 et le durcissement des législations auxquelles elles ont donné lieu. Accusations controversées portées à l'encontre des défenseurs des droits de l'Homme, création de zones de non-droit au nom de la lutte antiterroriste : nombre de ces mesures trouvent plus ou moins directement leur origine dans le bouleversement géopolitique causé par ces attaques. C'est dire si la protection des droits humains fondamen-

[17] Le Conseil de coopération du Golfe est composé du Koweït, du Bahreïn, des Émirats arabes unis (EAU), du Qatar, d'Oman, et de l'Arabie saoudite.

taux continue de heurter, parfois frontalement, la souveraineté des États. C'est dire également combien l'écart entre une adhésion incantatoire à ces normes et leur respect effectif peut être grand. D'aucuns n'hésitent d'ailleurs pas à souligner ce paradoxe qui voit l'extension du champ des conventions internationales s'accompagner de violations plus nombreuses et plus graves des droits proclamés par ces mêmes conventions, dont l'autorité semble décroître à mesure que leur nombre augmente. Dans ce contexte, le rôle d'interface joué par la FIDH entre les institutions internationales d'une part, et les ONG nationales d'autre part, n'en est que plus déterminant. En établissant un pont entre la scène internationale où elle œuvre à l'institutionnalisation des normes humaines fondamentales, et les théâtres locaux où elle dénonce l'inapplication de ces mêmes normes, la FIDH vise à combler le fossé qui sépare aujourd'hui la théorie de la pratique. Répondre aux questions de la présente étude ne pourra se faire sans garder présent à l'esprit ce contexte particulier.

Première partie

La FIDH et le processus d'appropriation des normes fondamentales

Chapitre 1

L'approche constructiviste. Une autre vision des relations internationales

Le « modèle en spirale » développé par Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink permet de rendre opérationnel et d'appliquer le processus de socialisation des normes au domaine particulier des droits de l'Homme. Étudier dans quelle mesure la structure organisationnelle de la FIDH permet d'établir un parallèle entre l'action de la Fédération et l'idée d'« effet *boomerang* » soutenue par Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink implique de se pencher sur les grands postulats de leur théorie. Au-delà de l'hypothèse elle-même, il est nécessaire de définir le cadre théorique général dans lequel celle-ci s'inscrit. La théorie constructiviste de la politique internationale postule et explique la genèse, la diffusion et l'adoption universelle des normes internationales de protection des droits humains.

A. La diffusion des droits de l'Homme et la théorie constructiviste des relations internationales

a) L'influence grandissante des droits de l'Homme dans la politique internationale

Il y a soixante ans, le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale de l'ONU adoptait la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH). Pour fondateur qu'il soit, ce texte est néanmoins de nature essentiellement proclamatoire et ne possède aucune force juridique contraignante. Aussi n'est-il pas inutile, s'agissant d'un texte sans juge ni police pour le faire appliquer, d'évaluer, à soixante ans de distance, quel a pu être l'impact des droits qu'il énonce. La DUDH est souvent considérée comme étant le point de départ de l'expansion significative qu'ont connue les régimes internationaux des droits de l'Homme au cours des soixante dernières années. Depuis 1985, les normes de protection des droits humains se sont diffusées selon un processus dit « en cascade », en vertu duquel ces normes ont été progressivement reprises et incorporées dans une grande variété d'accords et traités internationaux. Le nombre d'États ayant ratifié les principaux accords et traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux, a lui-même considérablement augmenté. Aussi est-il incontestable, au vu du nombre d'instruments juridiques existants et d'États signataires de ceux-ci, que les droits humains ont acquis une importance significative dans la politique internationale. Un auteur comme Bertrand Badie va jusqu'à évoquer l'existence d'une « diplomatie des droits de l'Homme[18] », moins d'ailleurs pour s'en féliciter que pour déplorer leur invocation constante, à défaut d'être efficace dans l'élaboration des politiques internationales. Ce n'est – du reste – pas le moindre mérite de tels auteurs que de rappeler combien les normes fondamentales peuvent être utilisées comme paravent à la satisfac-

[18] Badie, Bertrand, *La diplomatie des droits de l'Homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Fayard, « L'Espace du politique », novembre 2002, 380 p.

tion d'objectifs moins nobles et plus strictement politiques, voire stratégiques.

Reste que ces normes ont indéniablement contribué à la transformation du système international. En effet, les normes internationales de protection des droits de l'Homme créées par ces régimes contribuent à la remise en question de la souveraineté de l'État dans la mesure où elles visent à réguler le comportement des gouvernements nationaux à l'égard de leurs propres citoyens. En défiant la règle traditionnelle de non-intervention dans les affaires intérieures d'un État, défendue par certains théoriciens des relations internationales appelés « réalistes », l'influence grandissante de ces normes et des organisations internationales qui les promeuvent[19] semblent donner l'avantage à d'autres théories des relations internationales. Parmi celles-ci, la théorie constructiviste constate et appelle le dépassement, au moins partiel, des États. Ces théories constituent par conséquent un cadre d'analyse privilégié pour comprendre comment et pour quelles raisons la notion de droits de l'Homme apparaît, s'institutionnalise et, finalement, perturbe les jeux de pouvoir.

b) Le rôle, la diffusion et l'application des normes dans les relations internationales vues par la théorie constructiviste

Contrairement aux théories réalistes des relations internationales qui considèrent les normes sous le seul angle rationnel – les États n'y souscriraient qu'en vue de satisfaire leurs intérêts égoïstes –, les constructivistes soulignent « le rôle indépendant que jouent les normes et les acteurs non gouvernementaux dans l'évolution des politiques nationales et internationales[20] ». Tandis que les réalistes maintiennent que seuls les facteurs matériels déterminent la puissance d'un État et sa place sur la scène inter-

[19] Notamment les ONG locales, nationales, régionales et internationales.

[20] *Ibidem*, p. 12

nationale[21], l'approche constructiviste postule que, quand bien même elles seraient adoptées à l'origine par intérêt, les normes internationales exercent une influence durable et mesurable sur celui-ci. Cette influence survivrait en outre aux circonstances et aux raisons dans et pour lesquelles ces normes ont été adoptées. L'analyse constructiviste des relations internationales préconise de se placer dans une perspective de long terme pour expliquer comment les normes, en influençant la formation de l'identité des différents acteurs, peuvent contribuer à des changements politiques nationaux. Le processus par lequel une règle devient partie intégrante de l'identité des acteurs est décrit par Thomas Risse-Kappen and Kathryn Sikkink comme un processus de socialisation et d'intériorisation. Toujours selon les constructivistes, l'adhésion grandissante aux normes internationales de respect des droits humains s'explique par leur « caractère intrinsèquement universel[22] ». Ce qui signifie que l'idée essentielle de dignité humaine que ces normes présupposent est acceptée partout et par tous. L'aspect universel de ces normes transcende les contextes politiques et culturels nationaux et constitue, de ce fait même, une menace à l'encontre de la souveraineté nationale des États. On est ici bien loin de l'affirmation réaliste selon laquelle le sacro-saint principe de souveraineté serait le seul régulateur des relations internationales. Bien évidemment, le degré d'adhésion à ces normes varie selon les pays. Il dépend en grande partie des fenêtres d'opportunité qui sont créées par l'évolution des contextes nationaux et internationaux. Cependant, l'adhésion pleine et entière des États à ces normes n'est, aux yeux des constructivistes, qu'une question de temps.

S'interroger sur la diffusion et l'application des normes de protection des droits de l'Homme au niveau national implique

[21] Dans leur ouvrage *International Relations Theory and Human Rights*, Schmitz, Hans Peter et Sikkink, Kathryn résument la pensée réaliste en citant Krasner, Stephen, réaliste pour qui « les résultats auxquels conduisent les politiques internationales sont le fruit de la distribution des capacités matérielles de puissance parmi les États *(International policy outcomes are determined by the distribution of material power capabilities among States)* », p. 10.

[22] *Ibidem*, p. 12.

d'examiner concrètement les différents processus qui sont susceptibles de conduire tel État à se conformer aux dispositions d'une ou plusieurs conventions internationales dont il est signataire. De ce point de vue, les moyens et la philosophie d'action de la FIDH s'inscrivent indubitablement dans la théorie constructiviste de Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink. L'« effet cascade » précédemment cité pose la question de savoir quelles sont « les motivations "personnelles" d'un État qui accepte – au moins de façon rhétorique – l'établissement de certaines normes[23] ». Les réalistes répondent à cette question en affirmant que « la récente diffusion des normes de respect des droits de l'Homme au sein du système international est le fait de la domination de certaines démocraties qui forcent les États plus faibles qu'elles à accepter leurs propres standards[24] ». Plus incertaine est la réponse des constructivistes, tant il existe une division parmi ces derniers entre ceux pour qui la scène politique internationale reste bel et bien dominée par les acteurs étatiques, et ceux qui, plus radicaux, postulent que les acteurs non gouvernementaux, mais aussi les normes et idées qu'ils véhiculent, sont appelés à supplanter les États en tant qu'acteurs centraux du système international. Le processus de socialisation normative étudié ici participe clairement de la seconde approche, qui rejette les conceptions stato-centrées et considère que le processus de socialisation dépend en premier lieu de l'action des RTP. Ce concept de RTP est en effet très largement utilisé par les théoriciens du processus de socialisation, tels que Thomas Risse-Kappen, Kathryn Sikkink mais aussi Margaret Keck[25], comme permettant de rendre compte de « l'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs promoteurs de normes [26] ».

[23] *Ibidem*, p. 15.

[24] *Ibidem*, p. 14.

[25] Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*

[26] Schmitz, Hans Peter et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 16.

B. « RÉSEAUX TRANSNATIONAUX DE PLAIDOYER » ET PROCESSUS DE SOCIALISATION

a) Le rôle de la FIDH dans le « modèle en spirale » de Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink

Le « modèle en spirale » décompose en cinq phases successives le déroulement du processus de socialisation des normes internationales. Il permet d'étudier les conditions sous lesquelles les normes internationales de protection des droits de l'Homme peuvent conduire à des changements politiques au niveau national[27].

Il repose, en premier lieu, sur le postulat selon lequel les RTP constituent un élément nouveau dans les relations internationales, avec lequel les autres acteurs doivent désormais composer. Rappelons que les RTP sont « des acteurs travaillant internationalement sur un même sujet, liés les uns aux autres par des valeurs communes, un discours identique, et des échanges denses d'information et de services[28] ». Ainsi décrits, les RTP forment une société civile qui transcende les frontières et les nationalités et dans laquelle sont impliqués différents réseaux d'ONG. Dans le cas de la FIDH, les militants des droits humains, agissant dans leurs pays respectifs, sont au cœur de l'action, tant au niveau national qu'international. Un des principaux objectifs des RTP de défense des droits de l'Homme tels que la FIDH consiste à mobiliser l'opinion publique. À ce jour, leur influence directe sur les processus formels de prise de décision politique demeure limitée. Cependant, ils créent de plus en plus d'occasions de débattre sur la scène internationale publique et privée et permettent à de nombreux acteurs de participer à ces nouveaux forums de discussion. De ce fait, ces RTP procurent un espace d'expression de plus en plus important pour des acteurs traditionnellement marginalisés par un système international qui réservait jusqu'à présent la parole aux États et privilégiait par conséquent

[27] Voir annexe 2 : « Le Modèle en spirale ».

[28] Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 89.

les thèmes de discussion choisis par ceux-ci. Or, les stratégies reposant sur un « effet *boomerang* » visent précisément à contourner ce verrouillage de l'ordre du jour. Selon Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink, l'« effet *boomerang* » intervient « lorsque des groupes nationaux agissant à l'intérieur d'un État autoritaire contournent leur propre État pour s'allier directement à des acteurs internationaux afin que la pression sur leur État soit exercée de l'extérieur[29] ». Le fonctionnement de la FIDH correspond parfaitement à ce schéma en tant qu'il suppose que les organisations nationales qui la composent ont besoin de son soutien pour être entendues et considérées au niveau international, d'abord et dans leurs pays respectifs, ensuite. Une fois additionnés, ces « effets *boomerang* » donnent naissance à un processus de socialisation des normes appelé « modèle en spirale ».

b) De la répression de l'opposition à l'adhésion aux normes : les cinq phases du « modèle en spirale »

L'adhésion quasi universelle aux normes de protection des droits humains ne signifie pas, tant s'en faut, que celles-ci reçoivent partout leur pleine application. Il existe en effet, de la protestation de principe à la mise en œuvre concrète des normes adoptées, une distance que Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink modélisent selon une succession de cinq phases. Les RTP de défense des droits de l'Homme, et notamment la FIDH, jouent à chacune de ces phases un rôle éminent et différencié.

Phase 1 : « Répression et activation du réseau ». La première phase du « modèle en spirale » est caractérisée par une situation répressive au sein d'un État concerné, qui empêche la société civile de jouer son rôle traditionnel de contre-pouvoir, voire l'empêche tout simplement d'exister. Le degré de répression est parfois tel que les réseaux transnationaux eux-mêmes ne peuvent qu'avoir une connaissance limitée de la situation des droits de l'Homme dans le pays. Or, des organisations internationales telles que la FIDH ont indéniablement besoin de ces informations,

[29] Risse-Kappen, Thomas et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 18.

dès lors que ce sont elles qui servent à justifier l'inscription à l'ordre du jour sur la scène internationale des abus et exactions commis par l'État, ou tout autre acteur agissant avec la complicité de l'État.

Phase 2 : « Déni ». La situation des droits de l'Homme dans un pays est publiquement dénoncée et le gouvernement responsable se retrouve sur l'agenda international des réseaux de défense des droits humains. Le plus souvent, l'État visé nie qu'il puisse être regardé comme contrevenant aux normes internationales et s'élève contre ce qu'il considère être de l'ingérence étrangère. C'est là une façon pour l'État mis en cause de placer, fût-ce implicitement, le principe de souveraineté nationale au-dessus des normes de protection des droits humains. S'engage alors sur ce terrain une discussion éminemment juridique et philosophique donnant aux RTP de défense des droits de l'Homme l'occasion de souligner qu'ils considèrent comme absolue la supériorité des normes internationales de défense de ces droits. Les RTP contestent alors les dénégations opposées par l'État placé en position d'accusé et exercent une pression sur celui-ci en mobilisant les organisations internationales et les États les plus libéraux. Dans l'optique de mener de telles batailles, la FIDH possède et mobilise un réseau important de représentations à Bruxelles, Genève, New-York et La Haye. À ce stade, cependant, il est souvent trop tôt pour que l'opposition nationale puisse elle-même défier son gouvernement. La transition vers la troisième phase dépend alors du rapport de force qui s'instaure entre les RTP et l'État concerné. La reconnaissance grandissante de la FIDH au niveau international peut, ici, être un facteur déterminant. Cette transition constitue le défi le plus important pour les RTP dans la mesure où la vulnérabilité de l'État que l'on essaie de faire plier n'est pas encore garantie.

Phase 3 : « Concessions Stratégiques ». Cette phase est assurément la plus délicate et la plus décisive. Sous la pression de la communauté internationale, l'État responsable de violation de droits se trouve acculé à faire des concessions pour apaiser le mécontentement international et ne pas risquer d'être isolé sur la

scène internationale. Les mesures consenties, par exemple la libération de prisonniers politiques, n'ont pas de finalité interne mais visent surtout à pacifier les relations avec les autres pays. Il n'en demeure pas moins qu'elles adressent à la société civile du pays concerné un message que celle-ci interprète comme une invitation à s'enhardir et à muscler leur action. À ce stade, le rôle des RTP de défense des droits de l'Homme est au moins aussi décisif qu'au cours de la phase précédente, dans la mesure où en soutenant la mobilisation locale, ces réseaux permettent de donner aux critiques formulées à l'encontre du gouvernement une plus grande visibilité. C'est en ce sens que le rôle de renforcement des capacités des ONG locales que joue la FIDH se révèle crucial. « Dans cette optique, les réseaux transnationaux permettent la création d'espaces pour les mouvements locaux et relaient leurs revendications au sein de l'arène internationale[30] ». Cependant, dans un contexte qui, à l'image de toute transition, se caractérise par une grande instabilité, l'action des RTP peut se révéler contre-productive. Il arrive que les actions menées parviennent en effet à prendre le gouvernement au piège de ses propres engagements et à l'emporter, de concessions en concessions, vers un but qu'il n'avait pas envisagé. À l'inverse, le risque existe de voir ces actions ne réussir qu'à cabrer le gouvernement, celui-ci étant incité à réprimer de plus belle le mouvement engagé avant qu'il n'échappe à son contrôle. Dans cette seconde hypothèse, il n'est pas rare d'aboutir à une situation plus dure encore que celle du *statu quo ante*. En cas de succès, au contraire, la situation évolue vers la phase suivante du modèle en spirale, et le gouvernement accepte alors de considérer les RTP et l'opposition nationale comme des interlocuteurs crédibles.

Phase 4 :* « Transposition dans le droit national des normes internationales *». Dans cette phase, la validité morale des normes internationales de protection des droits de l'Homme n'est plus contestée, même s'il peut arriver que les États, nonobstant une adhésion de façade, continuent en pratique d'enfreindre les normes auxquelles ils prétendent désormais adhérer. Aussi, est-il

[30] Risse-Kappen, Thomas et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 25.

souvent nécessaire de maintenir, même à ce stade, une pression nationale et internationale pour que l'État, par-delà les protestations de principe, s'approprie véritablement ces normes, les intégrant à sa législation nationale et les mettant en œuvre dans ses pratiques gouvernementales. Une telle appropriation est le plus souvent difficile et les impacts concrets des normes adoptées, lents à se manifester.

Phase 5 : « *Intériorisation des normes dans les comportements* ». Un État est réputé être parvenu à ce dernier stade lorsque « les normes internationales de protection des droits de l'Homme sont institutionnalisées au niveau national et que le fait de vivre conformément à ces normes devient une pratique habituelle imposée par un état de droit[31] ». L'État se retrouve alors au stade final du processus de socialisation. La mise en application des normes fondamentales se réalise indépendamment de toute considération morale ou des valeurs de chacun. Elle devient « l'état normal des choses[32] ».

[31] Risse-Kappen, Thomas et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 33.

[32] *Ibidem*, p. 17.

Chapitre 2

Comment créer un réseau transnational de défense des Droits de l'Homme ?

La FIDH répond à la définition d'un réseau transnational de plaidoyer. Il est même possible de soutenir qu'à certains égards, elle précède l'invention du concept. Étant donné – par ailleurs – l'importance des RTP dans le modèle développé par Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink sur le processus de socialisation, il n'est pas sans intérêt de confronter les principaux traits de ce modèle à la façon, à maints égards originale, dont la FIDH s'organise et accomplit sa mission. Si la FIDH s'apparente à un RTP c'est avant tout parce qu'elle permet à de nombreux acteurs non gouvernementaux d'interagir entre eux et de structurer leurs interactions en réseaux. D'après les auteurs, « les réseaux sont des formes d'organisations caractérisés par des schémas de communication [et de soutien] volontaires, réciproques et horizontaux[33] ». La structure fédérative et le fonctionnement de la FIDH correspondent parfaitement à cette description, ce qui nous autorise à considérer celle-ci comme un réseau transnational de

[33] Keck, Margaret E., Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 91.

défense des droits de l'Homme. Concrètement, pour les acteurs du Sud (dans notre cas, les ONG nationales membres de la FIDH), ces réseaux fournissent un accès aux ressources internationales, auxquelles ces ONG n'auraient pas accès si elles agissaient isolément. Pour les acteurs du Nord (dans notre cas les bureaux de liaison de la FIDH à Paris, Genève, La Haye, Bruxelles et New York), ce fonctionnement en réseau leur permet de donner corps à l'axiome selon lequel la FIDH agit, non seulement *au profit* de ses partenaires du Sud, mais aussi *à travers* eux, de sorte que chacun des pôles de la relation – la Fédération et chacune de ses composantes – trouve un intérêt à cette organisation fédérative. Aussi, sera-t-il consacré une attention particulière à l'étude des mécanismes ascendants (*bottom-up*) dans le fonctionnement de la FIDH, l'objet de notre propos étant de démontrer que celle-ci tire de ces mécanismes une part essentielle de sa crédibilité, de sa légitimité et in fine de ce que d'aucuns pourraient appeler sa valeur ajoutée. Le choix d'une telle structure fédérative se paie toutefois de certaines tensions pouvant survenir, selon les cas, entre l'organe centralisateur et ses organisations constituantes, voire entre ces dernières elles-mêmes.

A. La structure federative de la FIDH, un atout en termes de légitimité et de crédibilité

a) Une structure originale synonyme de diversité et de représentativité

Le bureau international (BI) de la FIDH représente la diversité de ses organisations membres. Il est composé du président, du trésorier, de quinze vice-présidents et de cinq secrétaires généraux, tous élus bénévoles et représentant toutes les régions où la FIDH est implantée. S'y ajoutent des présidents d'honneur siégeant au BI avec voix consultative. Réuni au moins trois fois par an, le BI a pour charge de définir les orientations politiques et stratégiques de la FIDH, d'élaborer et de voter son budget, et enfin de décider de l'adhésion ou de l'exclusion de nouveaux partenaires.

Le bureau exécutif (BE) est en charge de la gestion quotidienne du travail de la FIDH. Il se réunit une fois par mois pour décider des sujets à traiter et s'informer des requêtes soumises par les organisations membres (envoi de missions d'enquête ou d'observation judiciaire, programmes de coopération, événements…). Il définit aussi les expertises des chargés de mission[34] Le BE est composé d'un président, d'un trésorier et de cinq secrétaires généraux. Le secrétaire général adjoint, élu par le BI, siège au BE avec voix consultative. Selon les circonstances, le BI et le BE s'appuient sur des délégués permanents auprès des organisations intergouvernementales et/ou sur des chargés de mission.

Encadré n° 2 : Adhésion ou exclusion de nouvelles organisations membres : l'exemple de CARLI

Parmi les critères d'adhésion à la FIDH, l'un des plus importants est le caractère strictement non gouvernemental des organisations candidates. L'organisation haïtienne « Comité des avocats pour le respect des libertés individuelles » (CARLI), actuellement membre de la FIDH, est soupçonnée de ne pas respecter ce critère, à tout le moins depuis que Rénan Hédouville, le secrétaire général de CARLI, travaille également pour le ministère des Affaires sociales. En tant que tel, Rénan Hédouville apparaît aux yeux de certains comme étant trop étroitement lié au gouvernement haïtien pour que l'association qu'il dirige demeure partenaire de la FIDH. Par conséquent, CARLI se retrouve susceptible d'être exclue de la Fédération au prochain congrès qui doit avoir lieu en 2010.

[34] L'équipe des chargés de mission est composée de personnes provenant de diverses régions, ce qui confirme la volonté de représenter la diversité de la FIDH.

Encadré n° 3 : Une organisation réactive

> En 2003, un expert indépendant travaillant pour le ministère allemand des Affaires étrangères a audité la FIDH. Son enquête a conclu que « la structure de son système de management permet à cette organisation légère de réagir rapidement à des changements de situation dans le domaine des droits de l'Homme tout en continuant à travailler énergiquement sur ses propres projets ». Il nota également que « le secrétariat international est très bien organisé, avec une division claire des responsabilités de chacun et une efficace répartition des tâches[35] ».

b) *« Œuvrer à travers ses organisations membres »*, un mandat porteur de légitimité et de crédibilité

Une des originalités de la FIDH réside en ceci qu'elle s'assigne pour mission d'œuvrer « à travers et en faveur de ses organisations membres ». Loin de n'être qu'une formule, cet objectif stratégique implique une relation de réciprocité, voire à certains égards une relation de dépendance entre la FIDH et ses ligues constituantes, les actions menées sur le terrain par celles-ci conférant à celle-là une part essentielle de sa crédibilité et de sa légitimité.

L'information venant du terrain, une contribution essentielle à la crédibilité de la FIDH

L'échange d'informations est au cœur des relations entretenues entre les différents acteurs de défense et de promotion des droits de l'Homme, et ce à plus forte raison que le recoupement des informations est une condition essentielle de l'établissement de leur fiabilité. Étant donné l'intérêt bien compris qu'ont les États responsables de violation des droits humains à réduire au silence les militants, ce n'est pas le moindre mérite de la FIDH que de

[35] FIDH, « The Organization », p. 1, *in FIDH, 2001-2003 : Corporate Report*, 71 p.

parvenir à rassembler des informations pertinentes qui, utilisées stratégiquement, permettront ensuite de faire pression sur les organisations et gouvernements décisionnaires. Disposant d'un important réseau de ligues nationales de défense des droits de l'Homme et de partenaires locaux, la FIDH possède une importante capacité d'alerte de la communauté internationale. Elle est, du reste, d'autant plus crédible et légitime dans ce rôle qu'elle puise ses informations directement sur le terrain, à la différence d'un RTP comme *Amnesty international* qui, comme le rappelle Luis Guillermo Pérez, « a sur place des antennes nationales qui ne peuvent pas parler de la situation interne des droits de l'Homme[36] ».

De ce point de vue, la FIDH correspond parfaitement à l'affirmation de Keck et Sikkink selon laquelle la « capacité [des RTP] à générer de l'information rapidement et avec exactitude, et de s'en servir efficacement, constitue leur principal atout[37] ». La structure fédérative de la FIDH lui permet d'entretenir des liens étroits, permanents et directs avec les militants sur le terrain. Les échanges d'information permis par ces liens sont souvent informels et s'établissent *via* le téléphone, le courrier électronique, les fax et la circulation de *newsletters* ou de tracts. Lorsque la FIDH parvient à maintenir de tels liens avec ses ligues, son action s'inscrit dans le schéma décrit par nos deux auteurs selon lequel les réseaux de défense des droits humains « fournissent une information qui ne serait pas accessible autrement, provenant de sources souvent confidentielles[38] ». De plus, les délégations de la FIDH à l'UE et à l'ONU font en sorte que ces flux d'information provenant du terrain soient « compréhensibles et accessibles à des activistes ou des publics qui peuvent être géographiquement et/ou socialement éloignés[39] ». Par où l'on voit que ce partenariat entre les ONG locales et la FIDH permet non seulement d'infor-

[36] Voir annexe 3 : « Entretien avec Luis Guillermo Perez Casas, défenseur colombien des droits de l'Homme ».

[37] Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 92.

[38] *Ibidem*, p. 95.

[39] *Ibidem*, p. 95.

mer et alerter des abus de manière crédible, mais contribue à renforcer l'efficacité de la FIDH dans ses stratégies de plaidoyer vis-à-vis des pays du Nord aussi bien que dans son rôle de soutien et de renforcement des capacités dans les pays du Sud.

Ce travail de terrain fait l'objet de publications régulières et de rapports adressés conjointement aux États concernés, aux organisations intergouvernementales, aux médias, aux ONG et aux adhérents. Outils essentiels de la FIDH, ils sont la plupart du temps très bien documentés, au sens où ils reposent sur des informations qualifiées et systématiquement vérifiées. Ils représentent un instrument important, non seulement pour sensibiliser les opinions nationales et internationales, mais également pour soutenir l'action des victimes et des défenseurs des droits de l'Homme sur le terrain. Ils constituent le fondement et la condition d'emploi d'autres supports et outils : mémorandums, pétitions, adresses aux gouvernements concernés, communiqués de presse à destination des médias, lettres ouvertes, conférences de presse, etc. Enfin, ce dispositif est complété par ces deux vecteurs de diffusion de l'information – l'un périodique, l'autre permanent – que sont la lettre bimensuelle de la FIDH et le site Internet de l'organisation.

La représentativité comme élément essentiel de la légitimité de la FIDH

Si, comme il l'a été expliqué ci-dessus, la *crédibilité* de la FIDH dépend de sa capacité à collecter et à diffuser une information fiable et pertinente, sa *légitimité* découle, elle, de sa représentativité. « Je pense que le premier atout de la FIDH est sa représentativité. Le fait qu'elle travaille avec 155 partenaires lui donne une légitimité et une crédibilité particulière quand elle s'adresse aux gouvernements, à l'UE ou à l'ONU[40] » déclare à cet égard Cynthia Gabriel, membre du bureau exécutif de *Suaram*[41] et vice-

[40] Voir annexe 4 : « Entretien avec Cynthia Gabriel, défenseur malaisienne des droits de l'Homme ».

[41] *Suaram* est le partenaire malaisien de la FIDH.

présidente de la FIDH. Selon elle, le fait que le BI de la FIDH soit composé de défenseurs des droits humains représentant toutes les régions du monde constitue un facteur de légitimité supplémentaire dont ne peuvent se prévaloir tous les RTP.

En outre, comme le rappellent M. E. Keck and K. Sikkink, les réseaux de défense des droits de l'Homme partagent l'idée selon laquelle les individus comptent au moins autant que les institutions dont ils sont membres et « peuvent faire la différence[42] ». À cet égard, siègent au BI, non des administrateurs, des diplomates ou des experts, mais des défenseurs des droits humains qui sont ou ont été eux-mêmes menacés dans leur propre pays. Ceci donne en retour une portée accrue à leurs revendications, une visibilité plus grande à leur combat et une urgence plus manifeste à leurs alertes sur telle ou telle situation particulière. Ces témoignages sont essentiels dans les processus de persuasion que développe la FIDH. S'ajoutant aux informations statistiques, les exemples tirés de cas individuels contribuent à frapper davantage la conscience des décideurs et, partant, à les convaincre plus efficacement que ne le ferait un exposé froidement analytique. De ce point de vue, le fait que les membres du BI soient également des défenseurs des droits de l'Homme, non seulement renforce la représentativité de la FIDH, mais maximise également l'efficacité de ses actions de plaidoyer. Enfin, la visibilité à laquelle les défenseurs des droits humains accèdent lorsqu'ils sont élus au BI entraîne de façon presque mécanique une visibilité plus grande de la situation prévalant dans leurs pays respectifs en matière de respect des droits fondamentaux.

Il est par ailleurs possible de soutenir que le fait d'accorder une place privilégiée aux défenseurs des droits humains en les plaçant au sommet de la FIDH prémunit celle-ci contre le symptôme de « fonctionnarisation » auquel sont fréquemment sujettes les

[42] Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 92 : « The other shared dimensions encountered in the NGO community are the centrality of values or principled ideas, creative use of information and the employment by non-governmental actors of sophisticated political strategies in targeting their campaigns ».

organisations de dimension mondiale. Garantie d'un engagement authentique de ses plus hauts dirigeants, ce choix stratégique confère un avantage certain à la FIDH en termes de représentation politique mais aussi sur le plan opérationnel. En témoigne la façon dont Luis Guillermo Pérez envisage son mandat de secrétaire général :

> « Mon rôle en tant que secrétaire général à la FIDH consiste à gérer politiquement toutes les actions de la FIDH pour les Amériques, d'établir des contacts réguliers avec les vice-présidents, de suivre les missions qui doivent se rendre sur place. Et puis, au quotidien, de corriger tous les communiqués sur la région ».

Et le même de confesser, dans un aveu qui sonne comme un hommage involontaire à son dévouement :

> « Je passe au moins trois heures par jour ainsi que mes weekends et mes vacances à travailler pour la FIDH. Je dois effectivement m'investir beaucoup ».

La mission opérationnelle du secrétaire général est par ailleurs complétée par le mandat de représentation politique confié à la présidente de la Fédération, Souhayr Belhassen qui, là encore, est une présidente « à temps plein dédiée au travail de la FIDH[43] ».

B. LIMITES ET ÉCUEILS D'UNE ORGANISATION FÉDÉRATIVE

Comme il a été dit plus haut, la FIDH tire de son organisation fédérative une part importante de sa crédibilité et de sa légitimité. Cela étant, cette structure originale ne va pas sans entraîner certaines difficultés voire certains risques, dont le principal est certainement de voir se reproduire en interne les relations de pouvoir et jeux de puissance que la FIDH dénonce périodiquement sur la scène internationale. Dans une certaine mesure, ce risque est commun à toute organisation qui se présente, non

[43] Voir annexe 3 : « Entretien avec Luis Guillermo Perez Casas, défenseur colombien des droits de l'Homme ».

comme un ensemble monolithique et vertical, mais comme une alliance, un réseau d'organisations. On peut y voir également, dans le cas de la FIDH, la rançon des efforts importants accomplis par l'organisation pour atteindre une dimension véritablement mondiale.

a) L'internationalisation de la FIDH

Organisation d'origine française, puis francophone, la FIDH s'est rapidement trouvée confrontée, à mesure que croissaient son audience et le nombre de ses organisations adhérentes, à la nécessité d'internationaliser sa philosophie d'action autant que le périmètre de ses activités. L'examen de son action passée et présente démontre de la part de la Fédération une volonté d'être perçue comme une véritable organisation internationale par ses partenaires aussi bien que par la communauté internationale. Dépasser, sans le renier, cet héritage français est assurément une entreprise de longue haleine. Pour Cynthia Gabriel, directrice exécutive d'une ONG implantée en Asie, il est incontestable que « la FIDH est moins connue en Asie que certaines autres organisations telles qu'*Amnesty International* ou *Human Rights Watch* ». On ne saurait lui donner tort, tant il est vrai que les actions de la FIDH continuent de révéler un fort tropisme en direction des pays où l'organisation est historiquement présente, au premier rang desquels les pays francophones ; d'où, également, la relative surprise causée par la première visite effectuée par la FIDH en Malaisie, au cours de l'année 2004. La mission d'enquête remarquée menée par la FIDH à cette occasion lui a permis d'enregistrer l'adhésion de l'organisation malaisienne *Suaram*. Depuis lors, le nombre de nouvelles adhésions asiatiques et de missions internationales – d'enquête ou d'observation – menées dans la région n'a cessé d'augmenter et la FIDH est actuellement en passe d'étendre son travail à différents pays d'Asie Sud-Est. Certes, admet Cynthia Gabriel, « les gens continuent de demander ce qu'est la FIDH », mais celle-ci est résolue à poursuivre son effort d'extension au-delà de son périmètre francophone historique. Nécessaire, cette évolution donne à des défenseurs des droits de l'Homme comme Cynthia

Gabriel l'opportunité de s'impliquer dans le travail de la Fédération et, du même coup, l'occasion de faire mieux connaître la situation des droits humains sur le continent asiatique. Qu'elle ait été élue au BI de la FIDH n'est à cet égard pas anodin dès lors que la composition de celui-ci pèse naturellement sur les orientations politiques et stratégiques de l'organisation. La principale intéressée s'en montre d'ailleurs très consciente :

> « Je pense que mon élection au BI représente une nouvelle reconnaissance du réseau asiatique de défense des droits de l'Homme. Alors que l'Asie est le plus grand continent du monde et le plus peuplé, sa présence au sein de la FIDH était jusqu'à présent très limitée et il ne bénéficiait d'aucune représentation politique ».

Cette réorientation stratégique ne va du reste pas sans trouver une traduction très pratique, dans la mesure où il incombe également au BI d'arrêter le budget de la Fédération.

La nécessité d'une ouverture de la FIDH et la question du rôle du BI dans ce processus sont une préoccupation non moins constante pour Luis Guillermo Pérez, d'après qui les progrès accomplis ne sauraient faire oublier qu'il reste beaucoup à faire. Luis Guillermo Pérez présente de la façon suivante les évolutions en cours au sein de la FIDH :

> « On est en train de sortir d'une organisation qui était exclusivement française, contrôlée par les Français, avec une vision française […] et je pense que c'est justement cette diversité nouvelle du BI qui permettra à la FIDH d'être ce qu'elle représente, une fédération internationale ».

C'est à ce titre – d'ailleurs – que Luis Guillermo Pérez a présenté sa candidature à la présidence du BI, lors du congrès de la FIDH en 2007, avec le soutien de plusieurs partenaires d'Amérique latine, du Centre de droits constitutionnels et de la Ligue des droits et des libertés du Québec (LDL), tous voyant dans la candidature de Luis Guillermo Pérez l'opportunité d'internationaliser la FIDH.

b) Des rivalités de pouvoir à l'action consensuelle

Les corrélations expliquées ci-dessus entre la nationalité des membres du BI et les actions prioritaires menées sur le terrain se manifestent parfois par des rivalités de pouvoir au sein même de la Fédération, tant entre les ligues elles-mêmes par représentants interposés qu'entre le BI et le secrétariat international (SI). Des considérations de cette nature affleurent jusque dans les propos de Cynthia Gabriel lorsque celle-ci justifie sa position au BI par la seule nécessité de renforcer la présence et le pouvoir de l'Asie au sein de l'organisation. Elle envisage son statut de vice-présidente comme un « petit premier pas » et considère qu'« il reste beaucoup à faire pour renforcer la représentation politique de l'Asie » à la FIDH. Selon elle, il est indispensable que les organisations asiatiques acquièrent « un poids politique plus important » pour « bénéficier de nouveaux atouts » et être en situation de « rappeler les problématiques les plus sensibles en Asie, telles que la violation des droits culturels, des droits des homosexuels et l'existence des crimes sexuels ». Sans être illégitime, un tel raisonnement souligne néanmoins que des motivations diverses peuvent présider aux stratégies des dirigeants de la FIDH. Il n'est pas inintéressant à cet égard de comparer les raisonnements d'autres candidats à la vice-présidence.

Pour sa part, Luis Guillermo Peréz présente une vision plus harmonieuse du BI de la FIDH et de son travail. Il considère le président de la FIDH comme un intercesseur auquel il incombe que les projets soient décidés et réalisés de manière consensuelle. C'est la raison pour laquelle il appelle de ses vœux un renforcement et un rééquilibrage des relations entre le secrétariat de la Fédération et le bureau international, estimant qu'un des principaux défis de la FIDH consiste à « établir des plans d'action et des travaux consensuels avec le secrétariat de façon intégrale ». De ce point de vue, estime-t-il, les efforts déjà accomplis pour négocier les plans d'action stratégiques de la FIDH doivent être poursuivis.

c) La FIDH au service de tous ses membres ?

La FIDH se revendique comme une alliance fonctionnant au bénéfice de chacune des organisations qui la composent. Est-il si certain, cependant, qu'entre la première et les secondes, les bénéfices d'une telle association soient équitablement partagés ?

Du point de vue des organisations de défense des droits de l'Homme, l'affiliation à une alliance de dimension mondiale présente un intérêt évident, ne serait-ce qu'en raison des contacts qu'elle rend possibles avec les autres membres du réseau. Par surcroît, la FIDH consacre une fraction notable de ses ressources au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles de ses partenaires. Selon Cynthia Gabriel, il est manifeste que les attentes de ces derniers s'expriment avant tout dans le domaine de l'organisation et de l'efficacité de leur travail sur le terrain. Le raisonnement est le suivant :

> « En quoi la FIDH peut apporter une contribution à mon travail au niveau local ? C'est ma toute première priorité. Ce qui compte le plus, ce sont mes relations, ma situation locale répressive, mon gouvernement, l'état de ma société civile. Alors, en quoi la FIDH peut renforcer mon travail ? ».

Il a été, du reste, souvent constaté que les organisations locales étaient d'autant plus enclines à rejoindre la FIDH qu'elles se trouvaient dans une position intérieure difficile et dépassant manifestement leur capacité de résistance ou de mobilisation de la communauté internationale. Cynthia Gabriel n'en disconvient pas le moins du monde, pour qui « les organisations locales cherchent le soutien de la FIDH quand il y a une crise, quand elles ont besoin d'une aide pacifiste et qu'elles considèrent que la FIDH peut devenir leur porte-parole ».

Cette réalité empirique dénote, de la part de certaines organisations, une stratégie opportuniste qui, sans être illégitime, pose la question de la réciprocité des relations entre la FIDH et ses organisations adhérentes. Certes, et comme il a été souligné précédemment, la FIDH tire un avantage déterminant des informations

de première main que sont susceptibles de lui communiquer ses partenaires implantés sur le terrain. Cela ne saurait toutefois masquer une certaine asymétrie entre les attentes de la FIDH et celles de certains de ses partenaires. Tandis que la FIDH escompte une contribution active des organisations locales à ses activités de plaidoyer, celles-ci tendent à ne voir en la FIDH qu'un simple fournisseur de services, un pourvoyeur de soutien et de solidarité. Il n'en faut pas davantage à certains pour considérer que les ONG locales partenaires ne reconnaissent pas le travail de la FIDH à sa juste valeur. Aujourd'hui, cette dernière est certainement en droit de revendiquer de ses ligues une contribution plus importante au renforcement du réseau international de défense des droits de l'Homme dont elles sont les premières bénéficiaires. Mais, comme le rappelle Cynthia Gabriel, la « réalité est qu'elles pensent d'abord à leur propre situation ». Il faut néanmoins reconnaître que la FIDH restant l'acteur qui, en dernière analyse, structure la nature et la forme de ces relations, tout manque de réciprocité ressort également de sa propre responsabilité.

Chapitre 3

Comment mobiliser la communauté des États ?

Les pressions internationales exercées via les organisations intergouvernementales (OIG) apparaissent bien souvent comme un puissant levier pour garantir le respect des droits de l'Homme[44]. Aussi, la FIDH consacre-t-elle une part importante de ses ressources à peser sur ces organisations. Consciente des nombreuses difficultés auxquelles sont confrontées les ONG du Sud lorsqu'elles revendiquent le respect des droits humains dans leur pays, la FIDH leur offre un accès privilégié aux institutions internationales, avec pour objectif que celles-ci puissent exercer de l'extérieur une pression démultipliée sur l'État mis en cause. Lorsqu'elles sont efficacement menées, des actions de cette nature soumettent l'État considéré à deux pressions conjointes et convergentes, l'une exercée de l'extérieur par les OIG, l'autre de l'intérieur par les organisations domestiques[45]. Si la FIDH joue un rôle essentiel au sein de certaines OIG régionales telles que

[44] *FIDH, 2001-2003 : Corporate Report*, p. 15.

[45] Les théoriciens constructivistes des relations internationales utilisent, en anglais, le terme *domestic* pour désigner les structures nationales œuvrant à l'intérieur d'un pays.

l'Organisation des États américains (OEA), la Ligue des États arabes (LEA), le Conseil de coopération du Golfe (CCG) ou l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la plupart de ses activités de plaidoyer s'adressent à l'ONU et à l'UE, auprès desquelles l'organisation dispose de ses deux plus importants bureaux de liaisons. À travers ceux-ci, la FIDH entend notamment contribuer, en amont, à l'élaboration de normes internationales et au perfectionnement des instruments et mécanismes destinés à en garantir l'application. Elle mène – par ailleurs – un travail quotidien d'alerte et de dénonciation des abus commis à travers le monde, ce qu'elle considère comme partie intégrante de ses stratégies de plaidoyer.

A. Les stratégies de plaidoyer de la FIDH

a) Guider et soutenir les ligues nationales de défense des droits de l'Homme

Une des activités principales de la FIDH consiste à guider et à soutenir ses ligues nationales dans les démarches que celles-ci effectuent auprès des OIG. À Genève et à Bruxelles en particulier, l'objectif que poursuit la FIDH est de permettre à ses organisations membres d'utiliser le plus efficacement possible les mécanismes internationaux et régionaux existants. La FIDH oriente et relaie ainsi, chaque année, les actions de plus de deux cents représentants de son réseau, auxquels elle permet d'accéder directement aux responsables européens et onusiens les plus à mêmes de contribuer à l'amélioration de la situation des droits humains dans leur pays. Concrètement, la FIDH favorise l'établissement de tels contacts en organisant des rencontres réunissant, d'un côté des défenseurs des droits de l'Homme issus des rangs de ses organisations partenaires, et de l'autre des fonctionnaires internationaux et des représentants des gouvernements.

À Bruxelles, ces rencontres sont appelées des « interfaces ». Elles ont pour but premier de permettre aux défenseurs des droits de l'Homme de tel pays ou région d'exposer directement, auprès

des décideurs européens, les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Elles sont, cependant, loin de n'avoir qu'un caractère informatif et visent, en réalité, à favoriser l'adoption d'une stratégie commune à l'UE et au pays concerné, afin que leurs engagements respectifs soient appliqués. En 2007, la FIDH a organisé 16 interfaces, ce qui représente quelque soixante jours de réunions pendant lesquelles plus de trente militants locaux des droits de l'Homme, représentants de la société civile du Sud, ont rencontré directement les responsables européens en charge des questions les concernant. Chacune de ces rencontres couvre – en général – une aire géographique particulière, comme ce fut – par exemple – le cas, au premier semestre de l'année 2008, des interfaces consacrées à la République démocratique du Congo (RDC), aux pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et à la Bolivie.

Précisons également qu'en parallèle de ces interfaces ont lieu des réunions plus circonstancielles visant à dénoncer une situation particulière et à exiger un engagement de l'UE en vue d'une amélioration de celle-ci. En 2007, 98 rencontres de ce type ont eu lieu au sein d'institutions de l'UE ou dans diverses arènes politiques. Parmi celles-ci, 12 se sont tenues au Parlement européen et 12 autres au Conseil européen ou à la Commission européenne.

b) Normes internationales et mécanismes de protection

Du point de vue de la FIDH, militer pour le respect des droits de l'Homme implique, non seulement de dénoncer les atteintes faites à ceux-ci, mais encore de collaborer en amont à l'élaboration de normes internationales et à la conception des mécanismes internationaux de protection de ces normes. Au cours des dernières années, l'organisation s'est particulièrement investie sur la reconnaissance du statut de défenseur des droits de l'Homme, la lutte contre les disparitions forcées ou la création et le fonctionnement de la Cour pénale internationale (CPI).

La lutte contre l'impunité et la Cour pénale internationale (CPI) : un succès qui mène à de nouveaux défis

Ayant officiellement vu le jour en 2002[46], la CPI est la première juridiction internationale permanente ayant compétence pour poursuivre les individus responsables de génocide, de crime de guerre, de crime contre l'humanité ou de crime d'agression. Le rôle stratégique joué par la FIDH au sein de la Coalition des ONG pour la CPI[47] a été essentiel.

En 2002, la FIDH a participé au premier Forum social, ainsi qu'aux diverses conférences d'ONG qui l'ont précédé. Cette mobilisation a été à l'origine de la décision de soutenir la création d'une Cour pénale internationale (CPI) et plus généralement, de protéger les droits de l'Homme menacés par la guerre contre le terrorisme. Les efforts déployés par la FIDH au sein de la Coalition des ONG pour la CPI ont été décisifs dans le processus de création de la Cour. Cette action se double par ailleurs d'une assistance non moins déterminante apportée aux victimes, que la FIDH se propose d'accompagner et de représenter devant la Cour. Luis Guillermo Pérez cite d'ailleurs spontanément la contribution de la FIDH à la création et au fonctionnement de la CPI comme l'un des plus notables succès de la Fédération au cours des années récentes :

> « Il faut souligner le travail remarquable qui a été fait sur la CPI. Au sein de la coalition des ONG qui a milité pour la création de la CPI, la FIDH a eu un rôle stratégique très important. Nous avons fait le nécessaire pour répandre l'idée de la nécessité d'appuyer la CPI. Je pense que la représentation des victimes devant la CPI

[46] La Cour a été créée par le traité de Rome signé le 17 juillet 1998 par la Conférence diplomatique de plénipotentiaires de l'ONU et définissant le Statut de la CPI. Elle a une existence légale depuis 2002 et son statut était ratifié par 106 États au 1er juin 2008.

[47] En 1995, un petit groupe d'ONG décide de travailler ensemble, et ainsi de coordonner leurs efforts en vue de soutenir la création d'une Cour pénale internationale. Depuis lors, la Coalition pour la CPI, simultanément réseau, coalition et campagne mondiale, a grandi pour atteindre plus de 2 000 organisations membres issues de toutes les régions du monde, représentant ainsi un vaste panel d'intérêts et d'expertises.

> est une activité qu'il faut à tout prix continuer de développer, d'approfondir. C'est une option non négligeable pour les victimes de pouvoir compter sur l'expérience d'une organisation comme la FIDH ».

Malgré certaines difficultés de procédure – la longueur excessive des procès, la distance qui sépare les victimes du siège de la Cour et le manque de coopération internationale des différents systèmes judiciaires nationaux – la CPI a démontré qu'elle pouvait fonctionner et a déjà ouvert, en la personne du procureur, plusieurs enquêtes visant la commission de crimes massifs en Ouganda, en RDC, en République centrafricaine et au Darfour.

La création de la CPI et son fonctionnement relatif encouragent les ONG de défense des droits de l'Homme à développer de nouveaux mécanismes internationaux de protection des droits fondamentaux. En effet, si l'existence de la CPI contribue à lutter contre l'impunité, une des priorités d'action de la FIDH, cette lutte est loin d'être terminée et exige au contraire davantage de moyens afin de devenir réellement efficace. À cet égard, la FIDH participe à un projet qui s'inscrit dans une perspective de très long terme, que Luis Guillermo Pérez envisage de la manière suivante :

> « Il y a un autre domaine d'action que je tiens particulièrement à développer. Il s'agit de créer un réseau de juristes qui serait là pour accompagner les victimes des violations perpétrées par les multinationales. Il s'agit d'un problème quotidien qui touche toutes les régions du monde. Nous avons avancé aussi sur la création d'un protocole qui protège les droits sociaux, économiques et culturels et notamment la mise en place d'un mécanisme de suivi de ces violations des droits sociaux, économiques et culturels[48]. Il faut travailler dans la perspective de créer une Cour pénale économique internationale. Pour nous, c'est un défi qui demande de développer un travail à long terme, qui aboutira peut-être dans

[48] Ce protocole, qui établit une procédure de communication qui permettrait aux individus victimes de violations des DESC de déposer des réclamations auprès du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), a été adopté le 10 décembre 2008.

> cinquante ans, voire dans un siècle. Cette Cour pourrait alors maîtriser le pouvoir des multinationales, qui sont à l'origine de très nombreux abus ».

Anticipant sur la réalisation de ce projet encore hypothétique, la FIDH mène déjà des actions concrètes destinées à en faire percevoir la nécessité. Tel est notamment le sens de sa participation au comité des droits de l'Homme du Forum social mondial. Les responsables de la FIDH sont en outre parfaitement conscients qu'une telle institution ne pourra voir le jour que si elle est perçue par les populations concernées, c'est-à-dire les victimes, comme une solution à leurs difficultés. L'œuvre de persuasion restant à accomplir demeure à cet égard très importante.

Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'Homme

Le rôle joué par la FIDH dans la rédaction et l'adoption de la Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'Homme constitue une autre illustration de sa contribution à l'élaboration d'instruments internationaux de protection[49]. Le travail d'élaboration de cette Déclaration a commencé en 1984 pour se conclure par l'adoption du texte final par l'Assemblée générale en 1998, à l'occasion du 50e anniversaire de la DUDH. L'avancée substantielle que représente l'adoption de ce texte est en bonne part imputable aux efforts déployés par quelques délégations étatiques et de nombreuses ONG de défense des droits de l'Homme, au premier rang desquelles la FIDH dont le travail de suivi et de proposition n'a connu aucune interruption durant onze années. Loin de ne s'adresser qu'aux seuls États et défenseurs des droits l'Homme, cette déclaration entend créer des obligations à l'égard de tout un chacun. Elle précise que chaque individu a un rôle à jouer et qu'il incombe à tous de faire naître un mouvement global de défense des droits humains. Fondée sur le

[49] Le titre officiel de cette déclaration est « Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus »..

principe qu'une norme internationale n'est rien s'il n'existe des défenseurs prêts à en étendre le champ d'application et à en exiger le respect, la FIDH ne pouvait que souscrire au principe de ce texte et lui apporter un soutien appuyé. C'est du reste avec la même intention et sur la base du même postulat que la FIDH a apporté une contribution active à l'élaboration des lignes directrices de l'UE sur les défenseurs des droits de l'Homme, votées en 2004.

Lignes directrices de l'UE sur les droits de l'Homme

Le bureau de liaison de la FIDH à Bruxelles s'assigne pour objectif de peser, en amont, sur l'élaboration de la politique de l'UE en matière de droits l'Homme, laquelle s'incarne depuis quelques années sous diverses lignes directrices thématiques. Au nombre de sept[50], ces lignes directrices définissent les priorités d'action de l'UE et permettent aux diplomates des pays membres de celle-ci de réagir de façon uniforme et coordonnée aux cas individuels de violations des droits humains portés à leur connaissance. Elles fournissent également un cadre commun applicable aux discussions bilatérales entre les États européens et les pays tiers. Adoptées en 2001, les lignes directrices de l'Union Européenne sur les dialogues en matière de droits de l'Homme engagent l'UE et l'ensemble de ses membres à intégrer le respect des droits fondamentaux dans tous les aspects de leur politique extérieure. Il s'agit également d'en faire une composante essentielle de l'ensemble des dialogues et partenariats noués avec des pays tiers. S'y ajoutent des lignes directrices propres à une thématique particulière, par exemple celles sur les violences faites aux

[50] Les lignes directrices de l'UE en matière de droits de l'Homme couvrent aujourd'hui : la peine de mort (1998), la torture et toutes autres formes de mauvais traitements (2001), les dialogues « droits de l'Homme » avec les pays tiers (2001), les enfants affectés par les conflits armés (2003) les défenseurs des droits de l'Homme (2004), le droit humanitaire international (2005), et la promotion et la protection de droits de l'enfant (2007).

femmes, dont la FIDH a beaucoup contribué à l'adoption à la fin de l'année 2008[51].

Sous-commission aux droits de l'Homme du Parlement européen

L'action de plaidoyer menée par la FIDH auprès des OIG entend peser, non seulement sur les politiques de ces dernières, mais parfois aussi sur leur organisation même. Un bon exemple en est donné avec la création, en 2004, de la sous-commission aux droits de l'Homme au sein du Parlement européen. La création de cette structure parlementaire spécialement dédiée à la protection des droits humains est le fruit d'un dialogue entamé dès la fin des années 1990 entre la FIDH et l'UE, et auquel se joignent à compter de l'année 2000 *Amnesty International* et *Human Rights Watch*. Que cette sous-commission ait été rattachée à la commission des Affaires étrangères du Parlement souligne – en outre – combien, ainsi qu'il a été dit plus haut, les droits de l'Homme sont supposés être partie intégrante de la politique extérieure de l'Union. C'est donc tout naturellement et avec le même objectif que la FIDH, parallèlement aux discussions portant sur la création de cette sous-commission, a contribué à l'élaboration de la Communication de mai 2001 sur le rôle de l'UE dans la promotion des droits de l'Homme et la démocratisation des pays tiers. Enfin, on notera que l'action de la FIDH sur de tels sujets est en sens double : à la fois ascendante lorsque sont organisées des campagnes destinées à convaincre les parlementaires européens du bien-fondé des innovations proposées, et descendante grâce au travail de veille et d'information qu'assure le bureau permanent de Bruxelles à destination des organisations membres de la FIDH.

c) Alerter et dénoncer

Il ne sert cependant à rien d'œuvrer à la constitution d'instruments protégeant les droits de l'Homme si leur application

[51] Voir annexe 5 : « La position de la FIDH sur les lignes directrices de l'UE sur les droits des femmes ».

ne peut en être vérifiée. Aussi, la FIDH s'estime-t-elle fondée, grâce au réseau que constituent ses ligues nationales et ses autres partenaires locaux, à assurer une évaluation suivie de la situation des droits de l'Homme à travers le monde, à établir et documenter de façon rigoureuse les différents cas de violation, et à alerter en tant que de besoin la communauté internationale. Il ne fait aucun doute que cette mission de vigie nourrit en retour la crédibilité et l'efficacité des stratégies de plaidoyer de la FIDH.

Les méthodes de travail diffèrent en revanche assez sensiblement. En effet, là où la négociation sur les termes d'une convention internationale exige souvent la discrétion feutrée des salles de réunion, la dénonciation des violations des droits de l'Homme exige, elle, une publicité et une résonance maximales. Communiqués de presse, lettres ouvertes et rapports d'information en constituent les supports matériels usuels. À Bruxelles, en 2007, pas moins de quarante-huit documents de ce type ont été adressés aux différentes institutions de l'UE et publiés simultanément en ligne afin d'en maximiser la portée et l'impact. Parmi ces documents se trouvaient vingt-trois lettres ouvertes, dix notes de position et quinze déclarations concernant les lignes directrices de l'UE en matière de dialogue « droits de l'Homme ». Plus spécifiquement, au premier semestre 2008, le plaidoyer de la FIDH en faveur du respect des droits humains en RDC a permis le vote de deux résolutions sur le sujet au Parlement européen : l'une, en date du 17 janvier 2008, regardant comme crimes de guerres les viols perpétrés dans l'Est de la République démocratique du Congo ; l'autre, en date du 21 février 2008, relative à la situation dans la province congolaise du Nord-Kivu[52]. Quoique de nature diverse, ces documents sont liés par une évidente relation de connexité, laquelle contribue en retour à former une manière de « *continuum* de plaidoyer » associant, recours juridictionnels, déclenchements de mécanismes institutionnels, actions de plai-

[52] Voir annexe 6 : « Résolution du Parlement européen du 17 janvier 2008 sur la situation dans la République démocratique du Congo et le viol comme crime de guerre » et annexe 7 : « Résolution du Parlement européen du 21 février 2008 sur le Nord-Kivu ».

doyer direct, publications d'appels urgents, opérations de sensibilisation auprès des médias, appels à la mobilisation de la communauté internationale, etc.

En alertant les différentes instances et en les saisissant de cas particuliers, la FIDH contribue à une meilleure protection des victimes et à une plus grande mobilisation de la communauté internationale (Conseil de sécurité, Assemblée générale ou Commission des droits de l'Homme des Nations unies, mécanismes conventionnels, organes régionaux de protection des droits de l'Homme). Cette activité de la FIDH est rendue possible grâce à la reconnaissance et au statut dont jouit l'organisation auprès des OIG. La FIDH est en effet accréditée en tant qu'observateur ou membre non votants auprès de six d'entre elles[53] et entretient des liens constants et réguliers avec au moins six autres organisations majeures[54].

B. Les actions de plaidoyer de la FIDH auprès de l'ONU et de l'UE

a) La FIDH et les organes de la Charte des Nations unies (*Charter Bodies*)

Chaque année, la FIDH guide plus d'une soixantaine de représentants de ses associations membres dans le dédale des principaux organes de l'ONU et de leurs sessions. Elle permet aux sociétés civiles de pays particulièrement fermés, tels que l'Algérie, la Chine, le Soudan, la Syrie, ou le Vietnam, d'informer l'ONU sur la situation des droits de l'Homme prévalant dans leur

[53] Le Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH), la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP), l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et l'Organisation internationale du travail (OIT).

[54] L'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation des États américains (OEA), Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE).

pays et d'interpeller la communauté internationale. Dans le cadre du Conseil des droits de l'Homme et de la sous-commission des droits de l'Homme des Nations unies, la FIDH offre ainsi aux défenseurs des droits de l'Homme une opportunité unique de s'adresser directement aux membres des organes de contrôle, aux fonctionnaires des Nations unies et aux représentants des gouvernements et des ONG.

Conformément à la résolution de l'Assemblée générale 60/251 du 15 mars 2006, intitulée « Conseil des droits de l'Homme », « tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions anciennement dévolus de la Commission des droits de l'Homme, et en son sein à la sous-commission pour la Promotion et la Protection des droits de l'Homme, ont été transférés au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU (UNHRC), avec effet au 19 juin 2006 ». Alors que l'efficacité et la crédibilité de la Commission des droits de l'Homme étaient depuis plusieurs années l'objet de nombreuses critiques, la création du Conseil qui a la charge d'en prendre la succession et d'en éviter les errements a été accueillie favorablement par les défenseurs des droits humains, qui ont vu dans cette renaissance l'occasion d'espérer de nouveau.

La FIDH joue un rôle actif lors des différentes sessions du Conseil, notamment en se faisant le porte-parole de ses organisations membres. Le Conseil autorise également la délégation de la FIDH à l'ONU à rencontrer les responsables politiques de nombreux pays visés par la Fédération afin que ses revendications parviennent au plus haut niveau. De nombreuses ONG dénonçaient depuis des années les résultats décevants de la Commission des droits de l'Homme, notamment lorsqu'il s'agissait des résolutions prises par les pays. Cette évolution peut être vue comme la conséquence de l'influence grandissante de certains États à l'origine des plus graves violations des droits humains. Les espoirs portés sur le nouveau Conseil des droits de l'Homme n'en sont que plus grands. La question de savoir si le Conseil parviendra à rester un forum de dénonciation des abus et à développer de nouveaux mécanismes internationaux de protection se

pose. Ce Conseil demeure néanmoins un lieu privilégié pour renforcer les liens entre les défenseurs de tous les pays.

La délégation de la FIDH à Genève suit également avec une grande attention les sessions de la sous-commission à la Protection et la Promotion des droits de l'Homme. Elle y intervient au travers de discours, de rencontres parallèles, de contributions d'experts ou de groupes de travail sur un sujet particulier. Depuis le début de l'année 2000, la FIDH a activement pris part au groupe de travail de la sous-commission sur la Responsabilité des entreprises multinationales, ainsi qu'aux discussions sur l'administration de la justice et la lutte contre l'impunité, les tribunaux militaires, l'extrême pauvreté, les discriminations sur le modèle des castes et les droits économiques, sociaux et culturels.

Enfin, la FIDH coopère quotidiennement avec les départements du bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme (OHCHR) et entretient des relations directes et régulières avec le haut-commissaire aux droits de l'Homme. Plus concrètement, la Fédération est autorisée à prendre la parole lors des réunions annuelles des organes de Traités, des réunions intercomités ainsi que des réunions des représentants des « procédures spéciales[55] ». Ses différents contacts avec le OHCHR permettent à la FIDH de relayer l'information afin d'optimiser les visites des rapporteurs spéciaux[56] dans les différents pays dont ils ont la

[55] « Procédures spéciales » est le terme généralement attribué aux mécanismes mis en place par la Commission des droits de l'Homme et repris par le Conseil des droits de l'Homme, qui s'occupent de la situation spécifique d'un pays ou de questions thématiques dans toutes les régions du monde. Il existe actuellement 30 mandats thématiques et 8 mandats par pays. Le Haut-Commmissariat aux droits de l'Homme met du personnel, une aide logistique et un service de recherche à la disposition de ces mécanismes pour les aider à s'acquitter de leurs mandats.

[56] Les procédures spéciales sont représentées soit par une personne (appelée « rapporteur spécial », « représentant spécial du secrétaire général », « représentant du secrétaire général » ou « expert indépendant ») soit par un groupe de travail habituellement composé de cinq membres (un pour chaque région). Les mandats des procédures spéciales sont constitués et définis par les résolu-

charge. Enfin, la FIDH apporte également sa contribution aux différents groupes de travail des procédures spéciales, notamment sur la détention arbitraire, les disparitions forcées et la torture.

b) La FIDH et les organes dits « conventionnels » de l'ONU (*Treaty Bodies*)

La FIDH joue également un rôle remarqué auprès des organes conventionnels de l'ONU, notamment en formant et en préparant les défenseurs des droits de l'Homme à intervenir lorsque les différents Comités[57] se réunissent. La plupart du temps, ces formations ont lieu alors que les États membres s'apprêtent eux-mêmes à présenter leurs rapports périodiques aux différents comités. Il s'agit, pour la FIDH et ses partenaires, de ne pas laisser sans réponse les rapports faits par les États. Fonctionnant comme un égalisateur de puissance entre les États et les défenseurs des droits de l'Homme, ce programme de formation et de préparation a été créé à la demande des partenaires de la FIDH mais aussi sur l'insistance de certains membres des comités onusiens concernés, soucieux que leurs travaux puissent bénéficier de l'apport des ONG locales et internationales.

---

tions qui les instaurent. Les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales servent à titre individuel et ne perçoivent aucun salaire ni compensation financière. Le statut indépendant des titulaires de mandats est essentiel pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions en toute impartialité.

[57] Il existe huit organes de traités ou comités sur les droits de l'Homme : le Comité des droits de l'Homme (CCPR), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), le Comité contre la torture (CAT) et Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants – sous-comité pour la prévention de la torture, le Comité des droits de l'enfant (CRC), le Comité des travailleurs migrants (CMW), le Comité des droits des personnes handicapées (CDP). Ce sont des comités d'experts indépendants, qui veillent à l'application des principaux traités internationaux des droits de l'Homme. Ils ont été créés en fonction des dispositions du traité, qu'ils sont chargés de superviser.

La mise en œuvre du programme de formation s'articule autour de quatre axes :

1. Aider à l'élaboration des rapports alternatifs à destination des différents Comités ;

2. Permettre aux représentants des ONG locales de venir présenter en personne lesdits rapports aux membres des comités et organiser avec eux des rencontres permettant de discuter des sujets sensibles identifiés sur la base des informations alternatives[58] ;

3. Former les ONG locales au fonctionnement d'autres mécanismes de protection et de promotion des humains, mandatés par le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU et la sous-commission à la Protection et la Promotion des droits de l'Homme, et rencontrer les responsables de la mise en œuvre de ces mécanismes.

4. Favoriser les rencontres et le partage d'expérience avec d'autres ONG internationales de défense des droits de l'Homme, des diplomates et des représentants d'autres institutions internationales (UNHRC, Organisation internationale du travail, Comité international de la Croix-Rouge) et assurer *ex post* une activité de conseil quant à la manière d'utiliser au mieux les conclusions et observations des différents comités.

c) Guider et soutenir les initiatives des ONG locales de défense des droits de l'Homme auprès de l'UE

Chaque année, la FIDH permet à plus d'une trentaine de ligues et d'associations nationales de rencontrer et d'interpeller directement les responsables européens dont elle est elle-même l'interlocuteur quotidien. Par ce rôle d'intermédiaire, la FIDH fonc-

[58] Voir annexe 3 : « Liste des rapports étatiques soumis aux différents comités de l'ONU ».

tionne vis-à-vis de ses organisations membres comme un irremplaçable accélérateur de notoriété. En 2007, dans le cadre de ses interfaces, la FIDH a ainsi accueilli à Bruxelles pas moins de 31 défenseurs locaux des droits de l'Homme venus de 17 pays[59], et dont la plupart appartenaient à des organisations affiliées à la Fédération[60]. Forte des informations qu'elle tient directement de ses partenaires locaux, la FIDH parvient du reste à fournir une part importante de la base documentaire à partir de laquelle sont adoptées les résolutions du Parlement européen portant sur les droits de l'Homme.

Le fonctionnement de ces interfaces mérite une analyse empirique, qui pour la circonstance nous sera fournie par les actions menées par la FIDH au premier semestre 2008 concernant certains pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) et la Bolivie. Pour la première de ces deux interfaces, plusieurs membres travaillant au sein de différentes ligues de la FIDH dans la région du Golfe ont constitué une délégation. Pour la seconde, Sonia Brito, présidente de l'Assemblée permanente des droits de l'Homme en Bolivie est venue seule présenter la situation des droits humains dans son pays, ainsi que ses revendications.

[59] Syrie, Algérie, Bahreïn, Maroc, Tunisie, Géorgie, Colombie, Guatemala, Mexique, Philippines, Vietnam, Pakistan, RDC, Djibouti.

[60] Radwan Ziadeh, Danial Saoud, Emil Adelkhanov, Alirio Uribe, Marcos Ramirez Vargas, Nassera Dutour, Sofiane Chouiter, Roberto Garreton, Cherifa Kheddar, Ali Merabet, Romeo Tiu , Max de Mesa, Yessica Sanchez, Otto Navarro, Abdulhadi Alkhwaja, Nabeel Rajab, Ghada Jamsheer, Abdeslam Seddiki, Khadija Ryadi, El habib Belkouch, Hamid Bouhadouni, Houdna Bennani, Ai Vo Van, Jane Faulkner, Paul Nsapu, Dismas Kitenge, Jean-Paul Abdi, Humberto Guerrero, Sihem Bensedrine, Lotfi Hajji, Iqbal Haider.

Encadré n° 4 : L'Interface UE- pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) (31 mars - 4 avril 2008)

Contexte :

- mai 2007 – Riyad : conseil d'association UE – CCG
- l'UE et le CCG rendent public un communiqué dans lequel les deux parties « réaffirment qu'elles partagent les mêmes valeurs universelles de respect des droits de l'Homme et de la démocratie, qui forment un élément essentiel de leurs relations »
- avril 2008 : visite de la commissaire européenne aux Relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, dans les pays du CCG
- Lors d'une rencontre, le 16 avril 2008, avec des défenseurs au Bahreïn, Benita Ferrero-Waldner garantit publiquement que les droits de l'Homme seront justement pris en compte lors des négociations sur l'Accord de libre-échange (ALE) prévu entre l'UE et le CCG.
- 31 mars au 4 avril 2008 : présence à Bruxelles de la délégation des pays du CCG – Interface UE-CCG
- 26 mai 2008 : conseil d'association EU – pays du CCG

Objectifs généraux :

Dénoncer les violations des droits de l'Homme dans les pays du CCG, notamment en ce qui concerne :

- le respect des principes démocratiques, de l'État de droit et des droits politiques ;
- les libertés fondamentales : liberté de la presse, droits d'association et d'expression et indépendance du pouvoir judiciaire ;
- la situation des défenseurs des droits de l'Homme, les droits des femmes et les droits des migrants.

Élaborer une stratégie commune de mise en œuvre des engagements conjoints de l'UE et des pays du CCG dans le domaine des droits de l'Homme.

Membres de la délégation – représentants de la société civile des pays du CCG :

- Nabeel Rajab, (Bahreïn) : vice-président du *Bahrain Center for Human Rights* (BCHR).
- Abdulnabi Alekri, (Bahreïn) : membre de *Bahrain Human Rights Society* (BHRS).
- Muhammad Al-Roken (Émirats arabes unis) : ancien président de *Jurists Association*.
- Mina Zekri (Égypte) : spécialiste de la liberté d'expression dans les pays du Golfe.

Recommandations conjointes à l'Union européenne et aux Pays CCG :

- établir des outils concrets d'évaluation de la situation des droits de l'Homme et de son évolution au sein du dialogue politique UE-CCG ;
- mettre systématiquement le sujet des droits de l'Homme à l'agenda des dialogues politiques bilatéraux à tous les niveaux ;
- considérer systématiquement la situation des droits de l'Homme au regard des rapports établis par les procédures spéciales de l'ONU et les ONG de défense des droits de l'Homme ;
- établir des points de références concrets afin d'évaluer régulièrement la mise en œuvre des engagements pris par les deux parties ;
- organiser systématiquement la consultation d'ONG indépendantes, européennes et arabes, de défense des droits de l'Homme, en amont des rencontres officielles, afin de prendre en compte leurs conclusions pour actualiser le processus d'évaluation ;

- augmenter le soutien de l'UE aux défenseurs des droits de l'Homme dans les pays du CCG, en accord avec le chapitre IV « orientations opérationnelles » des lignes directrices de l'UE sur les défenseurs des droits de l'Homme ;
- garantir la compatibilité de l'Accord sur le libre-échange (ALE), actuellement en négociation, avec les obligations internationales de l'UE et des pays du CCG dans le domaine des droits de l'Homme ;
- s'assurer que la signature de cet Accord contribue à l'établissement d'un ordre social libre et juste et à la réalisation des droits de l'Homme ;
- réaliser une pré-étude d'impact sur les droits de l'Homme (EIDH) afin d'évaluer les impacts potentiels de l'ALE sur les droits de l'Homme dans les pays partenaires, ainsi qu'une post-EIDH afin de revoir certaines dispositions de l'Accord si nécessaire.

Encadré n° 5 : L'Interface UE – Bolivie (7 – 9 avril 2008)

Contexte :

Présence à Bruxelles de Sonia Brito, présidente de l'Assemblée permanente des droits de l'Homme de Bolivie, du 7 au 9 avril 2008. Cette interface ne s'est pas organisée en amont d'un évènement particulier de l'agenda européen mais elle s'est néanmoins inscrite dans le cadre du changement d'État membre à la présidence de l'UE.

Objectifs généraux :

Dénoncer les violations des droits de l'Homme en Bolivie et alerter la communauté internationale sur les points suivants :

- l'instabilité politique du pays ;

- les discriminations à l'encontre des populations indigènes ;
- la situation des défenseurs des droits de l'Homme.

Augmenter le degré d'intégration des relations bilatérales UE-Bolivie et la place accordée aux droits de l'Homme dans ses relations, qu'elles soient de nature politique ou économique.

Membres de la délégation – représentants de la société civile des pays du CCG :

- Sonia Brito : présidente de l'« Assemblée permanente des droits de l'Homme de Bolivie »

Recommandations conjointes à l'Union européenne et aux pays CGG :

- intégrer des clauses sur les droits de l'Homme dans l'Accord d'association régional entre l'UE et les pays de la Communauté andine ;
- établir une version bilatérale du dialogue politique régional, dans le cadre duquel est habituellement traitée la question des droits de l'Homme ;
- planifier systématiquement la question des droits de l'Homme dans les agendas des dialogues politiques tant régionaux que bilatéraux ;
- organiser [dans le cadre de l'Accord d'association] une rencontre entre le responsable de la délégation de la Commission européenne et les divers ambassadeurs des pays membres, tous les 6 mois, pour discuter de la situation des droits de l'Homme ;
- augmenter le soutien de l'UE aux défenseurs des droits de l'Homme en Bolivie, en accord avec le chapitre IV – « orientations opérationnelles » – des lignes directrices de l'UE sur les défenseurs des droits de l'Homme ;
- inviter régulièrement [les ambassades des États membres de l'UE et la délégation de la Commission européenne en Bolivie doivent] des défenseurs des droits de l'Homme lors d'évènements publics, leur rendre vi-

site dans leurs locaux et les défendre lors de procès où ils sont arbitrairement accusés ;

- créer [l'UE] un groupe de travail, en coopération avec les ambassades des États membres de l'UE et la délégation de la Commission européenne en Bolivie, afin de répertorier les défenseurs des droits de l'Homme bolivien et ainsi mieux connaître leurs revendications ;
- participer [la société civile doit] et son opinion doit être prise en compte avant (élaboration de l'ordre du jour) et après (évaluation de la mise en œuvre des engagements pris) chaque dialogue, en accord avec les lignes directrices de l'UE sur les « dialogues droits de l'Homme » avec les pays tiers ;
- réaliser une étude d'impact sur les droits de l'Homme (EIDH) avant la ratification de l'Accord d'association bilatéral, qui prévoit de nombreuses dispositions sur les relations commerciales.

Chapitre 4

Comment protéger les défenseurs des droits de l'Homme et renforcer la capacité d'action des ONG locales ?

Si l'on considère que le premier pas d'une société vers le changement social est la revendication d'un tel changement, alors l'existence d'une société civile en mesure de porter cette aspiration est impérative. La notion de « société civile » inclut assurément les défenseurs des droits de l'Homme. C'est la raison pour laquelle ces défenseurs, investis dans leurs pays respectifs, sont au cœur de l'action de la FIDH. L'objectif ultime du processus de socialisation auquel œuvrent ces défenseurs est l'intériorisation des normes de respect des droits humains par les différents acteurs nationaux, étatiques, para-étatiques et civils. Est réputé parvenu au terme de son processus de socialisation un pays dont le gouvernement aussi bien que les citoyens se comportent

comme « d'authentiques adeptes » (*true believers*)[61] des droits de l'Homme, c'est-à-dire agissent en toutes choses avec le souci de leur respect. Consciente qu'une telle modification du corps social ne peut être imposée de l'extérieur, la FIDH est déterminée à soutenir l'action des défenseurs sur le terrain, à crédibiliser leurs actions et à en amplifier l'impact.

A. Soutenir et protéger les défenseurs des droits de l'Homme : une priorité

a) Défendre les droits de l'Homme, une activité de plus en plus risquée

« Défendre le droit à défendre » et « défendre les défenseurs » constituent deux priorités distinctes de la FIDH.

Depuis soixante ans, des femmes et des hommes promeuvent chaque jour la Déclaration universelle des droits de l'Homme, en témoignant au nom des victimes et en demandant justice pour les plus faibles. Célèbres ou anonymes, ces défenseurs de terrain ont contribué et contribuent à faire en sorte que cette Déclaration soit une réalité vécue par tous au quotidien. Leur engagement en faveur d'une société plus juste et plus libre ne va pas sans risques, qui sont souvent plus grands là où leur action est la plus nécessaire. De ce point de vue, on observe depuis plusieurs années une tendance à l'aggravation des répressions visant les défenseurs des droits humains, notamment ceux qui revendiquent le respect des droits économiques, sociaux et culturels. Plus encore, les libertés fondamentales et en quelque sorte « premières » que sont les libertés d'opinion, d'expression et d'association, sans lesquelles la défense d'autres droits ne peut s'envisager, connaissent elles-mêmes une régression inquiétante. Cette tendance est manifeste, y compris dans les pays les plus libéraux, depuis les attentats du 11 septembre 2001 et l'invocation de l'impératif antiterroriste pour restreindre le champ des libertés civiles et politiques. Dans les cas les plus graves,

[61] Risse-Kappen, Thomas et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 16.

cette répression exercée à l'encontre des défenseurs se manifeste sous la forme de disparitions forcées, d'exécutions sommaires, de détentions arbitraires ou d'actes de torture.

Paradoxalement, les défenseurs qui travaillent au sein d'une organisation membre de la FIDH peuvent se trouver plus exposés aux menaces. Si, d'un côté, leur relation avec la FIDH accroît leur visibilité internationale et, partant, les protège, cette même visibilité peut parfois exacerber l'hostilité de leur gouvernement (ou de tout acteur ayant intérêt à neutraliser leur activisme) à leur égard. Le genre des défenseurs détermine aussi très largement le degré de danger auquel ils s'exposent, et cela au grand détriment des femmes, empiriquement sujettes à des attaques à la fois plus fréquentes et plus graves. Souvent principales, voire uniques, militantes des droits propres à leur genre, les militantes attirent souvent sur leur propre personne les périls qu'elles combattent. La République démocratique du Congo en fournit l'un des plus frappants exemples actuels. Les militantes des droits des femmes dans ce pays subissent de plus en plus fréquemment différentes formes d'agression dont le viol, banalisé, impuni et qui demeure la plus dévastatrice pour le corps des femmes et pour le corps social.

Encadré n° 6 : République démocratique du Congo : des crimes sexuels commis sur une très grande échelle. D'une arme de guerre à une pratique banalisée

La RDC est le théâtre de conflits presque ininterrompus depuis 1997. Le viol perpétré par des hommes armés est devenu une « arme de guerre » utilisée de manière massive et systématique, par toutes les parties au conflit, en toute impunité. En conséquence, ce crime s'est banalisé sur l'ensemble du territoire y compris dans des zones de relative

stabilité[62]. Dans un tel contexte, les campagnes de sensibilisations menées par les ONG locales et internationales jouent un rôle crucial. Elles contribuent à réduire la stigmatisation dont sont victimes les femmes abusées. En effet, ces campagnes créent un environnement où la honte n'a plus lieu d'être, où la violence sexuelle peut enfin être dénoncée et où les victimes sont soutenues psychologiquement et médicalement en vue de leur réintégration dans la société. Le travail de ces ONG aidant, ceux qui se rendent coupables de tels actes sont de plus en plus considérés comme les criminels qu'ils sont au regard des normes internationales.

Encadré n° 7 : Le cas de Julienne Lusenge, une femme défenseure doublement menacée.

Le cas de Julienne Lusenge, coordinatrice de l'association « Solidarité féminine pour la paix et le développement intégral » (SOFEPADI), organisation membre de la FIDH, reflète la violence particulière dont sont victimes les femmes défenseures des droits de l'Homme. Julienne Lusenge milite activement contre l'impunité et les violences sexuelles depuis de nombreuses années. Le 31 mars 2008, alors que Julienne Lusenge participait au plaidoyer international « RDC : Briser l'impunité » organisé par la FIDH en Europe, une de ses collaboratrices a été agressée à Bunia (RDC), par deux individus non identifiés qui demandaient à la voir. Le jour suivant, SOFEPADI alertait les autorités locales afin que soient prises des mesures de sécurité visant à protéger Julienne Lusenge et les autres membres de l'association. Cependant, pendant la nuit du 5 au 6 avril, la maison de Julienne Lusenge à Bunia a été attaquée par des hommes de la milice armée qui ont menacé de la tuer elle et sa famille,

[62] Depuis août 1998, on compte 25 000 cas de violences sexuelles enregistrées dans la province du Sud-Kivu, 11 350 cas dans la province de Maniema, 1 625 cas à Goma (capitale du Nord-Kivu) et environ 3 250 cas à Kalemie (un village au sud-est de la RDC). (Source : Flora Tshirwisa, membre de l'initiative commune ONU/RDC et directrice du programme « Santé et Reproduction » de l'Organisation Mondiale de la Santé).

ainsi que toutes les personnes qui, à ce moment-là, se trouvaient cachées dans la maison.

Ces menaces de mort et actes d'intimidation ont été condamnés par l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme sous la forme de deux « Appels urgents » publiés les 4 et 9 avril 2008, exhortant les autorités nationales congolaises à prendre des mesures propres à garantir l'intégrité physique et psychologique de Julienne Lusenge, des membres de SOFEPADI, et plus largement de tous les défenseurs des droits de l'Homme en RDC.

Au reste, ces menaces s'étant manifestées alors que Julienne Lusenge se trouvait à Bruxelles, son retour en RDC a été organisé et sécurisé depuis la Belgique. La FIDH a obtenu de la MONUC[63] qu'elle rapatrie le mari et les enfants de Julienne Lusenge de Bunia à Kinshasa, où une maison surveillée a été mise à leur disposition. Parallèlement, la FIDH s'est également occupée de gérer les différentes propositions d'aide financières faites à Julienne Lusenge par un certain nombre d'organisations internationales ayant vu leur attention attirée sur la situation de cette dernière. Non moins déterminant fut enfin le soutien psychologique apporté à M^{me} Lusenge, d'abord à Bruxelles puis à Kinshasa, par Paul Nsapu et Grace Lula Hamba, tous deux défenseurs au sein d'ONG congolaises membres de la FIDH. Aujourd'hui, en partie grâce à l'action de la FIDH, Paul Nsapu à Bruxelles et Julienne Lusenge à Kinshasa, continuent de militer pour la défense des droits de l'Homme en dépit des menaces de mort dont ils ont été l'objet. Julienne Lusenge et sa famille espèrent, eux, retourner à Bunia, dans le Nord-Kivu, où le nombre d'actes de violence sexuelle a atteint un niveau sans précédent, et continue cependant d'augmenter.

En 2006, des membres de l'Organisation pour la compassion et le développement des familles en détresse (OCODEFAD) ont reçu de sinistres menaces en lien direct avec leur combat contre l'impunité, concernant notamment les crimes sexuels en temps de guerre. Les associations de défense des droits des femmes

[63] Mission des Nations unies en République démocratique du Congo.

sont également régulièrement visées en Amérique latine. En Colombie, pour avoir voulu travailler à la reconstruction du tissu social en contournant les groupes paramilitaires dont le fonctionnement demeure très misogyne, plusieurs militantes ont subi de graves représailles. L'une d'elles, Yamile Agudelo Peñaloza, membre de l'Organisation populaire des femmes (OFP) à Barrancabermeja, déjà torturée et abusée sexuellement, a notamment payé de sa vie son engagement en mars 2006.

b) Le rôle de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme

En 1998, à l'occasion du 50e anniversaire de la DUDH, la situation était déjà telle que l'Assemblée générale de l'ONU s'est mise en devoir d'adopter une déclaration rappelant la légitimité du combat porté par les défenseurs des droits de l'Homme et prescrivant aux États de respecter, outre leurs engagements en matière de droits humains, les individus dont la mission est de les défendre. La Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'Homme et les libertés fondamentales universellement reconnus a été complétée en 2000 par un nouveau mécanisme international de protection en la personne du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour les défenseurs des droits de l'Homme.

Anticipant sur l'adoption de cette déclaration, à laquelle elle a beaucoup contribué, la FIDH a créé – dès 1997 – un Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, en partenariat avec l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT). L'objectif de ce programme est double : intervenir, d'une part, pour prévenir ou remédier à des situations précises de répression contre les défenseurs des droits humains et contribuer, d'autre part, à la mobilisation internationale en faveur de la reconnaissance de leur rôle et de leur nécessaire protection aux niveaux régional et international. Il repose sur la conviction que renforcer la coopération et la solidarité à l'égard des défenseurs

et de leur organisation contribue à briser l'isolement dans lequel ils se trouvent et donc, à renforcer leur protection et leur sécurité.

À chacune de ses deux missions correspondent des modes d'action spécifiques. Dans les cas individuels, il s'agit pour la FIDH d'alerter de façon systématique la communauté internationale par le biais d'appels urgents, de lettres ouvertes et de communiqués. En 2007, par exemple, l'Observatoire a lancé environ 346 interventions urgentes concernant des atteintes diverses aux défenseurs des droits de l'Homme (assassinats, mauvais traitements, tortures, arrestations et détentions arbitraires, instrumentalisation de la justice, campagnes de diffamation…). Pour ce qui concerne ses actions de plaidoyer plus transversales, l'Observatoire mène des missions internationales d'enquête, d'observation judiciaire et de solidarité. Ces missions portent sur des situations particulières concernant des défenseurs directement menacés. En suivant des critères de sélection très stricts et en coordination avec d'autres organisations, il arrive que l'Observatoire fournisse une assistance matérielle modeste à certains défenseurs. Cette aide peut leur permettre de quitter temporairement leur pays dans le cas où ils seraient confrontés à des risques sérieux et immédiats.

Le travail de l'Observatoire passe également par l'établissement et l'entretien de relations quotidiennes avec certaines OIG, notamment dans le but de contribuer à l'élaboration et au perfectionnement des mécanismes internationaux de protection des droits de l'Homme. Son interlocuteur le plus naturel à cet égard est le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies pour les défenseurs des droits de l'Homme, mais aussi les différents rapporteurs des groupes de travail géographiques et thématiques de cet organe. Enfin, chaque année, le rapport annuel de l'Observatoire présente une analyse de la situation des défenseurs des droits humains dans chaque région du monde. Outre la présentation de cas de répression individuels ou collectifs, ce rapport s'attache également à analyser les tendances répressives visant les défenseurs et les stratégies mises en place par un certain nombre d'acteurs, au premier rang desquels les

États. Les cas présentés dans les rapports sont le reflet des communiqués d'alerte, de mobilisation et d'appui diffusés par l'Observatoire tout au long de l'année à partir des informations reçues d'organisations membres ou partenaires de l'OMCT et de la FIDH. L'Observatoire publie également une lettre électronique mensuelle dans laquelle sont répertoriés tous les cas individuels du mois écoulé. L'organisation de la FIDH est par ailleurs suffisamment souple pour s'adapter aux exigences d'une situation par définition éminemment instable. La Fédération édite ainsi – depuis 2002 – un bulletin mensuel spécifiquement consacré à la Colombie, publié en espagnol, et cela afin de tenir compte de l'aggravation des menaces visant les défenseurs des droits de l'Homme dans ce pays. Quel que soit enfin leur format ou leur périodicité, ces différents documents sont largement diffusés au sein de l'ONU, de l'UE et des médias nationaux et internationaux.

c) La situation des défenseurs des droits de l'Homme en Amérique latine

D'après les informations recueillies par l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, l'Amérique latine est confrontée à une situation particulièrement préoccupante. La visite de Sonia Brito, présidente de l'Assemblée permanente des droits de l'Homme en Bolivie, et le témoignage de Luis Guillermo Pérez Casas, militant colombien et secrétaire général de la FIDH, confirment ce constat. Les responsables des actes d'intimidation et d'agression à l'encontre des défenseurs cherchent de toute évidence à créer un climat de peur généralisée destiné à dissuader quiconque d'entreprendre toute action susceptible de leur nuire ou d'exposer leurs exactions.

Au sein du continent latino-américain, la Colombie est l'un des pays où la défense des droits de l'Homme est la plus génératrice de risques pour ceux qui s'y consacrent. L'impunité y est très largement répandue, notamment quand il s'agit de poursuivre les auteurs d'agressions à l'encontre des défenseurs. Comme dans d'autres pays, les mesures de protection des défenseurs prises par le gouvernement colombien se révèlent être superficielles et

principalement utilisées comme un alibi permettant d'occulter les causes réelles de ces attaques et le sujet sensible de l'impunité. Au terme de l'année 2007, 92 % des 30 000 paramilitaires démobilisés ont bénéficié d'une amnistie de fait décidée par décret, c'est-à-dire par la volonté du seul pouvoir exécutif. Or, seuls 8 % de ces paramilitaires ont dû répondre de leurs actes dans le cadre du programme « Justice et Paix ». La constitutionnalité de ces décrets est par ailleurs très discutée. En effet, ils prévoient des procédures spéciales et des remises de peine de cinq à huit ans pour les paramilitaires décidant de déposer les armes. Ceux-ci comparaissent au surplus lors d'« audiences libres » et voient la peine maximale de huit ans d'emprisonnement qui leur est applicable commuée en simples travaux fermiers. Si l'on ajoute – enfin – qu'il leur est possible de déterminer eux-mêmes leurs conditions de détention, l'ensemble de ce dispositif apparaît comme une insulte à la justice, eu égard à la gravité des crimes qui leur sont reprochés. Ces « audiences libres » sont de fait devenues des forums où se trouvent justifiés les crimes commis sous l'ordre paramilitaire. Les paramilitaires ne sont obligés ni de confesser leurs crimes, ni de dénoncer leurs supérieurs, pas davantage qu'ils ne sont tenus d'exprimer des remords quant aux exactions qu'ils ont commises. Ils n'ont pas non plus été contraints de rendre toutes les armes en leur possession ni de céder leurs biens afin de compenser les dommages causés aux victimes. Ces dernières ne sont que rarement autorisées à assister aux audiences, et plus rarement encore à y participer. Celles qui le sont ne reçoivent – par ailleurs – aucune protection adéquate. À la fin de l'année 2007, seize victimes avaient de ce fait été assassinées dans un contexte d'absolue impunité. De plus, l'extradition aux États-Unis le 7 mai 2008 de quinze chefs paramilitaires colombiens impliqués dans le trafic de drogue, dont le commandant Carlos Mario Jiménez (*alias* « Macaco »), met en évidence combien l'impunité demeure encore la règle pour les responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Tous ces commandants s'étaient eux-mêmes démobilisés en 2005, dans le cadre du texte de loi précité « Justice et Paix ». Dès lors, Souhayr Belhassen, présidente de la FIDH, plaide que de telles extraditions « ne sont rien d'autre que la preuve que la

Colombie n'a aucune volonté de juger les paramilitaires pour les crimes internationaux qu'ils ont commis. Au travers de ces extraditions, le gouvernement colombien fuit ses responsabilités pénales ; ces crimes internationaux relèvent clairement de la compétence de la CPI[64] ».

Encadré n° 8 : Entretien avec Luis Guillermo Pérez Casas – mai 2008 (extraits)

Ancien membre de la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo » (CCAJAR), une des organisations colombiennes membre de la FIDH, secrétaire exécutif de l'initiative de Copenhague pour l'Amérique latine (CIFCA), secrétaire général de la Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH).

Pouvez-vous brièvement vous présenter à travers votre expérience personnelle et professionnelle ? Quelle a été votre expérience à la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo » ? Quelles sont les raisons de votre présence en Belgique aujourd'hui ? Quels liens entretenez-vous avec la Colombie aujourd'hui ?

J'ai travaillé pendant quinze ans au sein de la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo » en Colombie comme représentant des victimes de graves violations des droits de l'Homme devant les tribunaux colombiens et la Cour interaméricaine des droits de l'Homme. Ma famille a été menacée de mort à cause de mon travail, ma femme, mes enfants, et j'ai dû quitter le pays au mois de février 1995 ; avec mon épouse et mes enfants. Je me suis installé à Bruxelles. Trois ans après mon installation ici, le fondateur de mon association, José Eduardo Umaña Mendoza, a été assassiné à Bogota, dans sa maison. C'était le 17 avril 1998. J'ai alors été invité à venir témoigner devant la Commission des droits de l'Homme des Nations unies. À cette occasion, j'ai dénoncé l'armée comme étant responsable de ce crime. Le même jour, mes enfants ont été de nouveau menacés de mort, ici à Bruxelles. J'ai décidé de rentrer en Colombie et de laisser ma famille ici. Avec l'appui de la FIDH, nous avons mis en place une campagne de

[64] FIDH, « Gobierno colombiano consolida la impunidad de los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en Colombia », 14/05/2008.

pression pour obtenir la sécurité nécessaire à mon retour au pays. Concrètement, la FIDH a écrit à la Commission européenne et aux quinze États membres de l'UE, ainsi qu'à l'ONU, pour que soient dépêchés à l'aéroport les corps diplomatiques nécessaires permettant de réduire les possibilités d'attaques. Je suis retourné en Colombie au mois de décembre 1998. Puis, j'ai dû de nouveau quitter mon pays, au mois d'avril 2002. Cette fois, il y a eu cette journaliste, une de mes bonnes élèves à l'université où je donnais des cours de droit constitutionnel. Elle était en charge, pour une importante chaîne nationale de télévision, du suivi très étroit des groupes paramilitaires. Elle est venue pour me dire qu'elle m'appréciait beaucoup et qu'elle avait entendu dans une réunion avec un chef paramilitaire que je serais tué les jours suivants. Ma mort était déjà planifiée et l'exécution devait arriver d'un jour à l'autre. Pendant ce dernier semestre, j'avais encore subi des persécutions presque tous les jours ; j'ai changé de maison presque toutes les semaines ; j'ai dormi dans mon bureau durant trois mois. J'ai donc parlé à mes collègues et nous avons décidé qu'il fallait quitter le pays. Voilà, depuis lors, je suis là.

Pour la seule année 2006, l'observatoire a identifié 1 311 cas semblables à celui de Luis Guillermo Pérez Casas[65]. Cette recension minutieuse montre la nécessité absolue d'établir une réponse systématique de la part de la communauté internationale face aux actes de répression dont souffrent les défenseurs des droits de l'Homme. Cependant, la protection effective des victimes n'est réellement possible qu'à travers l'action concertée d'une société civile organisée. Le système intergouvernemental international, qui établit un cadre d'action général et n'intervient qu'en cas de violations massives des droits de l'Homme, n'est pas en mesure de garantir une protection quotidienne et inconditionnelle des défenseurs. En effet, c'est au plus près des victimes

[65] « Statistics » *in* Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (FIDH – OMCT), *2006 Annual Report*, Steadfast in Protest, Axpro, mars 2007, p. 625.

et dans un délai le plus court possible que les mesures de protection doivent être prises et mises en œuvre.

Il est cependant satisfaisant de constater qu'une grande majorité des pays d'Amérique latine, en dépit de la culture d'impunité qui caractérise la réalité quotidienne de leurs sociétés respectives, ont ratifié le Statut de Rome portant création de la Cour Pénale Internationale. Luis Guillermo Pérez se félicite tout particulièrement de l'engagement de la Colombie, qu'il salue en ces termes :

> « Même dans le cadre d'un conflit armé comme en Colombie, l'État colombien a ratifié le Statut de Rome ».

De plus, de nouvelles initiatives ont récemment été prises afin d'amplifier la lutte contre l'impunité en Colombie :

> « Nous continuons de travailler – d'ailleurs – activement avec les ligues de défense des victimes pour faire avancer la possibilité d'une enquête sur les crimes perpétrés par les criminels colombiens. Il s'agit là d'un travail très important ».

B. Consolider les sociétés civiles du Sud : une action concrète et déterminante

a) Le renforcement des capacités des ONG locales : la philosophie de la FIDH

L'isolement menant à la vulnérabilité, les défenseurs des droits de l'Homme ont tout intérêt, dans un contexte répressif, à s'organiser et se structurer en association. L'action individuelle n'est d'ailleurs pas seulement dangereuse, mais souvent aussi contre-productive. Le nombre, en matière de droits de l'Homme, est une question de sécurité autant que de crédibilité. Nombreux sont – à cet égard – les exemples qui attestent de façon empirique le rôle de prévention des risques que joue une société civile indépendante, structurée et crédible au niveau local. Consciente de cette réalité, la FIDH consacre une part importante de ses ressources au renforcement des capacités des sociétés civiles du Sud. Pour partie, cette mission est inhérente à la nature fédéra-

tive de la FIDH, étant donné que son mode d'organisation et son fonctionnement impliquent naturellement un soutien aux organisations adhérentes et, ainsi, une contribution au renforcement de leurs capacités. La définition de Coordination Sud[66] de la notion de « renforcement des capacités » correspond particulièrement bien à la manière dont la FIDH s'emploie à construire et consolider les capacités de ses organisations membres. Pour Coordination Sud « Lorsque l'Organisation de solidarité internationale (OSI) s'est donnée pour principale mission l'appui à une organisation locale, le renforcement de capacités s'inscrit dans une stratégie de développement et une transformation sociale à long terme. Il vise à la pérennité des organisations et de leurs activités, dans leurs dimensions institutionnelles, techniques et politiques ».

Les observations et enquêtes de terrain de la FIDH constituent un exemple de l'action implicite de renforcement des capacités des ONG locales. Les missions internationales sont généralement organisées à la demande des ligues nationales, ou des victimes et de leurs familles. Les missions sont composées d'experts indépendants et bénévoles, originaires de différentes régions du monde. Leur tâche consiste à rencontrer les victimes, les ONG, les autorités locales et les autres acteurs, en vue de faire la lumière sur les situations rencontrées. Ces missions favorisent directement l'amélioration d'une situation, grâce à l'établissement objectif des faits et à leur qualification juridique rigoureuse. Elles apportent aussi un soutien utile aux militants locaux des droits de l'Homme, dont l'action est de facto renforcée par cette présence internationale.

b) Former et informer les défenseurs : les séminaires de la FIDH

La FIDH se pense comme une organisation au service des individus qui la composent, les militants des droits de l'Homme. Aussi, la Fédération entend-elle fournir à ces derniers, outre sa

[66] Coordination SUD – Solidarité-Urgence-Développement – est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale.

notoriété et son impact démultiplicateur, les moyens de mener à bien et de façon autonome leurs activités propres dans les pays où ils sont respectivement engagés. Ce soutien passe notamment par l'information et les formations dispensées lors de séminaires s'inscrivant dans un des programmes de coopération technique établis entre la Fédération et les ligues nationales. Pour soutenir la société civile locale, la FIDH met notamment en œuvre des programmes pluriannuels de coopération juridique, dont l'objet est de renforcer les capacités d'action et d'influence des organisations locales de défense des droits de l'Homme, et partant d'affermir leur crédibilité face aux autorités nationales et internationales. Les autorités nationales sont invitées, lorsque cela est possible, à participer à ces séminaires organisés sur place, après une ou plusieurs missions préparatoires, autour de thèmes sensibles. Des experts internationaux, choisis par la FIDH et ses partenaires locaux, y apportent leur expérience et leur expertise. La Fédération assure par ailleurs un suivi systématique des objectifs et recommandations formulées lors de ces rencontres.

Ce soutien de la FIDH aux militants locaux caractérise et distingue la Fédération. Comparant la FIDH à *Amnesty international*, Luis Guillermo Pérez explique que « la grande différence est […] que la FIDH essaie d'aider ses ligues, ses organisations membres stigmatisées, alors que Amnesty international va faire des actions ponctuelles pour un défenseur des droits de l'Homme, […] des campagnes à un moment donné, mais ce n'est pas une activité systématique ». D'après lui, la FIDH s'efforce de faire en sorte que « dans la mesure du possible, toutes les organisations membres de la FIDH puissent se développer ». Enfin, il précise comment œuvrer à l'intégration régionale constitue également un soutien aux organisations locales :

> « le travail même de faciliter le regroupement régional des organisations de défense des droits de l'Homme aide à faire avancer les expériences de lutte contre l'impunité. En tout cas, en Amérique latine, la FIDH a permis de faire avancer beaucoup de choses, au niveau des différents échanges d'expérience possibles ».

c) Pourquoi devient-on membre de la FIDH ? L'exemple de *Suaram* (Malaisie) et de la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo » (Colombie)

Le rôle du contexte dans l'adhésion à la FIDH

Pourquoi des organisations aux traditions, à l'histoire et à l'objet social divers choisissent-elles d'adhérer à la FIDH ? Le contexte, en premier lieu, semble jouer un rôle déterminant, ainsi que l'illustre le cas de *Suaram* (Malaisie) et de la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo » (Colombie). *Suaram* est devenue membre de la FIDH, en 2004, peu après que la Fédération eut tenu à Quito son vingt-cinquième congrès. Toutefois, et comme il a été évoqué précédemment, cette adhésion de *Suaram* à la FIDH est pour partie le fruit de la volonté de la Fédération de renforcer sa présence en Asie, notamment en décidant l'envoi d'une mission d'enquête internationale sur la situation des défenseurs des droits de l'Homme en Malaisie. D'après Cynthia Gabriel, membre du bureau de la direction de *Suaram* et Vice-présidente de la FIDH, les deux militants de la FIDH qui ont mené la mission à son terme ont rédigé « un rapport très efficace ». C'est à l'occasion de cette mission que la FIDH a été introduite pour la première fois au sein de la société civile malaisienne et qu'elle a ainsi créé des liens avec *Suaram*. L'évaluation positive qu'a faite *Suaram* du premier rapport de la FIDH sur la Malaisie a indubitablement pesé sur sa décision de rejoindre la Fédération internationale. La FIDH y décrivait notamment un État autoritaire au sein duquel les libertés fondamentales que sont les libertés d'opinion, d'expression et d'association sont l'objet de violations graves et constantes. S'y ajoute que *Suaram*, du fait de ses méthodes délibérément très engagées, était l'objet de menaces appuyées de la part des pouvoirs publics malaisiens et, par conséquent, à la recherche d'une visibilité internationale susceptible de la protéger. D'après Cynthia Gabriel, *Suaram* est « une organisation très contrôlée par le gouvernement à cause de ses prises de position radicale sur les droits de l'Homme et de ses principes d'actions non-conformistes, notamment quand il s'agit de défendre les victimes de violations des droits de l'Homme ». Le soutien d'organisations internationales se révèle donc être

nécessaire pour contrer certaines menaces gouvernementales. Le cas de la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo », devenue membre de la FIDH en 1994, est sensiblement différent. D'après Luis Guillermo Pérez Casas, la décision de rejoindre la Fédération a été prise dans un contexte spécifique, caractérisé par le fait que la situation des droits de l'Homme et de leurs défenseurs en Colombie se dégradait et qu'il fallait par conséquent « travailler de façon plus systématique auprès des Nations unies, à Genève ». Or, intervenir efficacement auprès de l'ONU impliquait une préparation et un encadrement que la FIDH était d'autant plus à même de leur fournir que de telles démarches d'intercession constitue l'une des spécificités de son action.

Nonobstant les différences de contexte et de besoin, ces deux organisations nationales ont donc rejoint la FIDH alors qu'elles subissaient une répression particulière dans leurs pays respectifs et nécessitaient un soutien au niveau international.

Bénéfices escomptés et bénéfices réels de l'adhésion à la FIDH

Tant dans le cas de *Suaram* que de la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo », l'accès aux OIG que leur permet la FIDH est considéré comme valeur ajoutée principale de leur adhésion à la Fédération. Luis Guillermo Pérez Casas insiste sur l'assistance apportée par la FIDH à son association afin qu'elle participe aux sessions de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU et de la sous-commission pour la Protection et la Promotion des droits de l'Homme du Parlement européen, à une époque où elle avait besoin d'une plus grande visibilité sur la scène internationale.

> « C'était aussi une question de visibilité de notre travail, que la FIDH accompagnait ».

En effet, dans un contexte de plus en plus répressif, il devenait impératif pour l'association de franchir le « mur de notoriété » qui

faisait obstacle à ce que la situation colombienne fut exposée sur la scène internationale :

> « Nous avions besoin de mieux faire connaître la situation interne des violations des droits de l'Homme en Colombie. La FIDH a été le moyen le plus efficace ».

À quelque dix années d'intervalle, le constat dressé par *Suaram* est des plus similaires. En effet, d'après Cynthia Gabriel, « Pendant la période très difficile de crise financière, alors que beaucoup de gens étaient jetés en prison, la FIDH, avec d'autres ONG, a été très utile et efficace. En terme de capacité, la FIDH a réellement aidé *Suaram*, notamment en lui permettant un accès au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, des interventions au sein de réunions avec les rapporteurs spéciaux et les représentants des gouvernements. La FIDH a réellement agi pour que la situation des droits de l'Homme en Malaisie s'améliore ».

Deux autres importants facteurs d'adhésion doivent être considérés. Premièrement, appartenir à une organisation internationale permet également de bénéficier d'un soutien psychologique, souvent indispensable pour des défenseurs des droits de l'Homme qui vivent et travaillent dans des conditions difficiles. Cynthia Gabriel en témoigne dans des termes clairs lorsqu'elle affirme :

> « la chose qui m'a le plus marqué chez la FIDH est son incontestable sens de la solidarité, le pouvoir de la solidarité qui caractérise les membres de la FIDH. Il s'agit bel et bien d'un pouvoir, il est très important de savoir que quand tu es en train de te battre dans ton pays pour que les droits de l'Homme soient respectés, des amis de l'autre bout du monde peuvent t'apporter un soutien international. Ces voix sont d'autant plus utiles quand tu t'opposes à ton propre gouvernement, par exemple pour tenter de faire libérer des prisonniers politiques ».

Le deuxième facteur explicatif de la volonté de certaines ONG de devenir membre de la FIDH est le soutien, parfois vital, que la Fédération est en mesure d'apporter aux défenseurs des droits de l'Homme. En Colombie, en 1978, une grande répression

politique a conduit à l'arrestation et l'emprisonnement de nombreux membres de la Coopération collective des avocats « José Alvear Restrepo ». Il était donc indispensable de protéger les avocats de ces détenus et le travail de la FIDH en ce sens a été essentiel. La propre expérience de Luis Guillermo Pérez Casas confirme l'implication de la FIDH dans la protection des défenseurs :

> « […] dans mon cas, je suis sûr que l'action de la FIDH m'a aidé à m'en sortir, sinon j'aurais été assassiné facilement en Colombie pendant mon retour au pays en décembre 1998[67] ».

L'impact attendu d'une adhésion à la FIDH ne doit cependant pas être surestimé. L'ensemble des interlocuteurs soulignent en particulier qu'une telle adhésion ne se substitue en rien à leur travail de terrain, ni n'en accroît nécessairement de façon visible et immédiate l'efficacité. « Je ne dirais pas que la FIDH contribue à rendre plus efficace notre travail quotidien », déclare ainsi Cynthia Gabriel, dont l'adhésion de l'association à la FIDH est toutefois trop récente pour qu'un bilan complet et définitif puisse en être tiré. De plus, des phénomènes de rivalité se manifestent parfois entre ONG, dont certaines jouissent par rapport à la FIDH d'un avantage tiré de leur plus grande proximité. Dans le cas de Suaram, l'existence d'un important réseau régional de défense des droits de l'Homme, *Forum Asia*, plus proche du terrain, tend à relativiser les bénéfices de l'adhésion à la FIDH. D'après Cynthia Gabriel, « la plupart du temps, le travail proposé et entrepris par la FIDH l'est aussi par Forum Asia. Or, cette dernière bénéficie d'un enracinement et d'une base plus solide dans la région. L'enjeu pour les deux fédérations est donc d'essayer de ne pas agir sur les mêmes thématiques au même moment, de penser en terme de priorité, et d'essayer de travailler de façon complémentaire ». La dimension mondiale de la FIDH, si elle fait sa force, constitue parfois aussi sa faiblesse en tant qu'elle peut parfois être perçue comme une organisation « lointaine ».

[67] Luis Guillermo Pérez Casas vivait alors en exil, en Belgique, depuis 1995.

Deuxième partie

L'impact local des stratégies de plaidoyer de la FIDH et leurs limites

Chapitre 5

Le rôle des facteurs internes dans le processus de socialisation des États

Quelque vigoureuses que soient les pressions exercées de l'extérieur sur un État rétif, l'intériorisation des normes internationales de respect des droits de l'Homme dans un pays donné demeure un processus dont la finalité et les ressorts sont propres à la société correspondante et internes à celle-ci. Questionner l'impact de l'action de la FIDH, tant sur le terrain qu'auprès des OIG, implique par conséquent de considérer le rôle joué par les facteurs internes, c'est-à-dire les variables nationales susceptibles de favoriser ou, à l'inverse, de contrecarrer l'influence de la FIDH. Pour fondamental que soit leur rôle, les RTP ne peuvent qu'accompagner les processus de socialisation, sans jamais – toutefois – se substituer aux acteurs locaux, seuls à même d'initier et de conduire à leur terme de tels processus. Or, les sociétés civiles dans la plupart des pays du Sud sont généralement confrontées à de nombreuses difficultés pour s'organiser, se structurer, exprimer leurs revendications et, par conséquent, faire pression sur leur gouvernement. La répression étatique dont les organisations de la société civile sont victimes est souvent à

l'origine d'une telle situation. Cette répression s'inscrit – parfois – dans un cadre national légal, où les libertés fondamentales que sont les libertés d'opinion, d'expression et d'association sont extrêmement restreintes. En agissant de la sorte, les États signataires du Pacte international pour les droits civils et politiques ne respectent pas leur engagement. En effet, ce pacte rappelle que ces libertés sont indispensables au bon fonctionnement des institutions démocratiques.

A. Dans quelles mesures les structures internes atténuent-elles l'impact des pressions transnationales ?

a) Le concept de « structure domestique » de Thomas Risse-Kappen et son impact sur la diffusion des normes internationales de respect des droits de l'Homme

Définition et typologie des structures domestiques

L'influence des « structures domestiques » dans la diffusion des normes internationales de respect des droits de l'Homme doit être analysée en considérant la manière dont elles peuvent atténuer l'influence des acteurs transnationaux sur la législation et les pratiques d'un État. Auteur à l'origine du concept de « structures domestiques », Thomas Risse-Kappen pose à travers celui-ci la question suivante : dans quelles proportions et de quelle manière lesdites structures empêchent-elles les acteurs transnationaux d'accéder au système politique des États accusés de méconnaître et/ou de non respecter les normes humaines fondamentales telles que définies et reconnues par divers instruments internationaux ?

Dans l'ouvrage *Bringing transnational relations back in*, Thomas Risse-Kappen définit les structures domestiques comme incluant « la machine organisationnelle des institutions politiques et sociétales, leurs routines, les règles de prise de décision et les procédures intégrées dans les lois et les coutumes, ainsi que les valeurs et les normes ancrées dans la culture politique ». Cette

définition englobante a le mérite de dépasser le débat traditionnel sur le rôle des État dans les relations internationales, qui oppose aux approches dites « stato-centrées » les approches mettant l'accent sur les sociétés. Réconciliant ces deux perceptions du réel, le concept de structure domestique permet d'établir une classification fondée, d'une part, sur le degré de coercition exercée par l'État et, d'autre part, sur l'autonomie de celui-ci vis-à-vis de la société dont il est l'émanation. Chaque structure politique ainsi définie agit comme une sorte de milieu ambiant qui détermine la vitesse de propagation et la profondeur de pénétration des influences internationales. Aussi, ce concept est-il déterminé pour identifier les conditions auxquelles est suspendue l'efficacité des actions conduites par les acteurs transnationaux.

Entrant dans le détail de ce concept, Thomas Risse-Kappen précise que « la notion de structures domestiques renvoie aux institutions politiques de l'État, aux structures sociétales et aux réseaux politiques liant ces deux éléments ». Examiner la structure des institutions politiques implique notamment de questionner le degré de centralisation propre à tel ou tel pays. Les « États centralisés » sont ainsi caractérisés par un pouvoir exécutif au sommet du système politique, une indépendance des gouvernements nationaux vis-à-vis de la législature et une conception paternaliste de l'État. La plupart des structures institutionnelles politiques des pays du Golfe correspondent assez bien à cette définition. La notion de « structures sociétales », quant à elle, renvoie à la possibilité pour les sociétés civiles de s'exprimer et d'être entendues de l'État. Par où il s'agira principalement de déterminer si, d'une part, les organisations de la société civile sont structurées et politisées et si, d'autre part, il leur est donné d'agir dans un cadre réglementaire garantissant les libertés d'opinion, d'expression et d'association. À cet égard, les exemples de nombreux pays en Amérique latine ou dans la région du Golfe rappellent combien il est difficile pour les ONG locales de défense des droits de l'Homme d'exprimer leur point de vue, voire d'exister. Enfin, la structure des réseaux politiques liant les structures étatiques et sociétales peut être située entre deux extrêmes : « régimes politiques consensuels » et « régimes

politiques polarisés ». Dans le premier cas, de puissantes organisations intermédiaires mènent à des décisions issues de compromis. Dans le second cas, des négociations éparpillées entre tous les acteurs de la société conduisent souvent à bloquer la prise de décision.

Une fois ces différents types de structures domestiques définis, Thomas Risse-Kappen établit une typologie de six « structures » différentes :

1. Structure fragile : les institutions étatiques sont fragmentées, la mobilisation et l'organisation sociales sont faibles.

2. Structure dominée par la société : de puissants intérêts sociétaux font pression sur des institutions politiques décentralisées et fragmentées.

3. Structure corporatiste : des processus de négociations sont constamment orientés vers des institutions politiques décentralisées et fragmentées.

4. Structure d'impasse : les conflits politiques et sociaux n'ont aucune chance d'être résolus, ce qui conduit au blocage du processus de décision.

5. Structure sous domination étatique : la culture et/ou les organisations politiques contrebalancent le pouvoir de l'État.

6. Structure sous contrôle étatique : la société civile est trop faible pour contrebalancer le pouvoir de l'État.

Les différents pays dont sont originaires les organisations membres de la FIDH se situent davantage dans les derniers modèles de structures présentés que dans les structures au sein desquelles les revendications sociales sont prises en compte dans le processus de prise de décision.

Illustration du concept de structures domestiques : le cas des pays du Golfe

Interroger la nature de la structure domestique des pays du Golfe implique d'en examiner en premier lieu les cadres constitutionnels et légaux. La plupart des pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) possèdent une constitution ou un ensemble de règles fondamentales qui en tiennent lieu. Pour la plupart, cependant, ces textes sont d'adoption récente[68]. La loi fondamentale d'Arabie saoudite et le code du sultanat d'Oman ne prévoient – du reste – que fort peu de garanties concernant le respect des droits individuels fondamentaux. Les Constitutions du Koweït, de Bahreïn et du Qatar, à l'inverse, énoncent un ensemble assez cohérent de droits fondamentaux, individuels aussi bien que collectifs, dont la mise en œuvre est toutefois enserrée par plusieurs lois constitutionnelles restrictives donnant aux autorités gouvernementales toute latitude pour interpréter et limiter les droits ainsi proclamés. Il en résulte que le respect des droits et libertés indispensables au renforcement des capacités des ONG locales de défense des droits de l'Homme est encore loin d'être conforme aux normes internationales. Le cadre légal de la plupart de ces pays restreint la pratique des libertés d'opinion, d'expression, d'association. La liberté des médias, l'accès à une information libre et indépendante, et les droits électoraux sont également mis en cause.

[68] La Constitution du Koweït est la plus ancienne. Elle a été rédigée par un conseil constituant élu et publiée en 1962. En 1973, la Constitution du Bahreïn a été rédigée sur les mêmes bases que la Constitution koweïtienne par un conseil constituant – en partie élu et en partie nommé – puis amendée de manière controversée par le nouveau roi, en 2002. Les EAU possèdent une constitution provisoire qui a été rédigée par les législateurs des sept émirats avant l'indépendance, le 27 novembre 1970. L'émir du Qatar a émis une nouvelle constitution – en 2006 – qui a ensuite été adoptée par référendum général, mais qui attend toujours sa publication dans le journal officiel pour entrer en vigueur. Le sultan d'Oman a émis le Code de l'État d'Oman comme alternative à la Constitution. En Arabie saoudite, le dernier roi Fahad Al-Saud est publié le Code de base et le Code de gouvernement – en 1994 – comme alternative à la Constitution.

Encadré n° 9 : La restriction légale de la liberté d'expression dans les pays du Golfe

Une législation restrictive régule toutes les formes de liberté d'expression dans la plupart des pays du CCG. Les médias souffrent particulièrement de cette limitation. La presse étrangère bénéficie parfois d'une certaine liberté mais les dirigeants contrôlent généralement tous les médias locaux et peuvent interdire, sous différentes formes, la publication de tous les travaux. Les journalistes peuvent se voir interdire une publication dans un journal ou une apparition à la télévision s'ils ne sont pas approuvés au préalable par le gouvernement. C'est notamment le cas lorsque des critiques sont formulées à l'encontre des dirigeants où que les violations des droits de l'Homme sont dénoncées.

Les sites Internet et les blogs d'opposants au régime ou de réformistes sont régulièrement contrôlés par les autorités et, le cas échéant, rendu impossible. Les activistes d'Internet sont ainsi régulièrement arrêtés et détenus arbitrairement, parfois victimes de torture et de mauvais traitements. Le parcours du blogueur saoudien Fouad al-Farhan est particulièrement éloquent. Arrêté en décembre 2007, il a passé 137 jours en détention à Djeddah sans se voir notifier aucun chef d'inculpation ni bénéficier du droit de recevoir des visites[69]. Son blog, *Alfarhan*, a été fermé, ainsi que tous les blogs appelant à sa libération. En Arabie saoudite, 400 000 sites Internet ont été contrôlés par les autorités gouvernementales, soit 250 sites par jour[70], en 2006. Parmi ces sites, seulement 5 % sont ouvertement laïcs, chiites, libéraux ou opposés politiquement au gouvernement. La plupart des sites de dé-

[69] Al Farhan a été arrêté, le 10 décembre 2007, pour « violation aux règles de sécurité » sans plus de précisions et relâché le 26 avril 2008.

[70] Zekry, Mina, *Freedom of expression in the GCC countries*, Arabic Network for Human rights Information, March 2008.

fense des droits de l'Homme[71], tel que le Réseau arabe de l'information sur les droits de l'Homme[72], sont également contrôlés.

Le respect du principe d'indépendance et de séparation des pouvoirs informe également sur la nature de la structure domestique dans ces pays. Le droit constitutionnel du Koweït, de Bahreïn, du Qatar et des Émirats arabes unis prévoit l'indépendance et la séparation des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires tandis qu'en pratique le chef de l'État chapeaute les trois autorités[73]. Les autorités exécutives détiennent le pouvoir suprême et contrôlent effectivement les institutions législatives et judiciaires. En effet, à l'exception du Koweït, les différents organes législatifs possèdent une marge de manœuvre très limitée. Les juges des différentes cours de justice sont nommés, à tous les niveaux, par le chef de l'État sous recommandation du ministère de la Justice. Le pouvoir judiciaire se trouve donc sous l'influence directe de l'exécutif, excepté, dans une certaine mesure, en matière civile et commerciale. En pratique, l'exécutif concentre donc la plupart des pouvoirs, dont des prérogatives importantes sur les finances publiques, et contrôle par conséquent le rythme et la qualité de vie des citoyens aussi bien que celle des expatriés.

Enfin, la représentativité légale et/ou effective du gouvernement permet d'analyser la situation politique de ces pays. Tous les gouvernements des pays du CCG sont issus d'assemblées où

[71] *Ibidem*.

[72] Le site Internet *Arabic Network for Human rights Information* a été contrôlé en raison de ses liens avec Mina Zekri, coordinateur du réseau et spécialiste de la liberté d'expression dans les pays du Golfe et Nabeel Rajab, vice-président du *Bahrain Center for Human Rights* (BCHR). Mina Zekri et Nabeel Rajab faisaient tous deux partie de la délégation du CCG présente à Bruxelles du 31 mars au 4 avril 2008, dans le cadre de l'interface UE-CCG.

[73] Le Koweït et Bahreïn ont tous deux des conseils élus, avec en plus un conseil nommé dans le cas de Bahreïn. Les conseils d'Oman et des EAU ont été élus par un comité sélectif. Les conseils d'Arabie saoudite et du Qatar, appelés *Majlis Alshura*, ont été entièrement nommés.

dominent les différentes familles régnantes. Par surcroît, ces pays font apparaître un mode de régulation fondé sur une base essentiellement tribale, en vertu de laquelle le chef de l'État, le *cheik*, le prince ou le roi demeure la référence fondamentale de tout le système. Les ONG locales revendiquent cependant la mise en place d'un gouvernement représentatif émanant d'un conseil législatif élu et responsable devant lui, mais aussi un pluripartisme véritable, aujourd'hui rendu vain par l'interdiction généralisée de fonder une formation à caractère explicitement politique. Si certains groupes politiques ont le droit de former des associations au Bahreïn et sont tolérés au Koweït, ce compromis ne saurait être regardé comme équivalant à un cadre juridique organisant le pluralisme politique.

b) Empêcher l'effet *boomerang* par le contrôle des libertés fondamentales

Prévenir l'émergence d'une société civile et l'établissement de liens entre celle-ci et les acteurs transnationaux

Il existe une corrélation empiriquement démontrée entre le degré de répression qui caractérise une structure domestique et la capacité de la société civile à militer pour le respect des droits de l'Homme. Cette corrélation revêt deux formes principales.

Premièrement, une structure domestique répressive peut vouloir limiter de façon directe l'influence des organisations internationales sur son système politique intérieur. De telles structures ont conscience du risque de voir les ONG locales, si elles en répriment les activités, tentées d'en appeler aux OIG ou ONG internationales. Or, ce schéma constitue pour elles une réelle menace, ce dont elles ne veulent à aucun prix, soucieuses d'échapper à d'éventuelles sanctions, voire seulement aux condamnations de l'opinion publique mondiale. Aussi, les autorités de tels pays ont-elles tout intérêt à restreindre les possibilités pour les organisations locales et internationales de se rencontrer, voire tout simplement d'être en contact les unes avec les autres. L'exemple du Koweït à cet égard est éloquent, où la législation interdit aux

étrangers de créer des associations ou de devenir membre actif d'une association existante, La loi koweïtienne subordonne également toute affiliation à une organisation internationale à l'approbation préalable du Ministère du travail et des affaires sociales. De façon similaire, au Bahreïn, la répression et la marginalisation systématique des défenseurs des droits de l'Homme qui entretiennent des relations avec des organisations internationales reflètent clairement la volonté politique de limiter les contacts entre l'intérieur et l'extérieur. En témoigne, en février 2008, l'interdiction faite à Nabeel Rajab[74], président du Centre du Bahreïn pour les droits de l'Homme, d'assister au procès de sept défenseurs[75] arrêtés lors d'une manifestation pacifique organisée le 17 décembre 2007[76]. Cette décision, présentée comme émanant des « plus hautes autorités gouvernementales » n'est manifestement pas étrangère aux liens qu'entretien Nabeel Rajab avec plusieurs ONG internationales, parmi lesquelles la FIDH[77].

[74] Parmi d'autres interventions extérieures, il était alors connu, à cette époque, que Nabeel Rajab serait membre de la délégation du CCG à Bruxelles, du 31 mars au 4 avril 2008, dans le cadre de l'interface UE-CCG.

[75] Messieurs Maytham Bader Jassim Al-Sheikh, Hassan Abdelnabi, Abdullah Mohsen Abdulah Saleh et Ahmad Jaffar Mohammed Ali, membres du *Unemployment Committee*, Naji Al-Fateel, membre du *Bahrain Youth Society for Human* Rights (BYSHR), Mohammed Abdullah Al-Sengais, leader du *Committee to Combat High Prices,* et Ebrahim Mohamed Amin Al-Arab, membre fondateur du *Martyrs and Victims Committee*.

[76] Le 17 décembre 2007, une manifestation non-violente à l'occasion du jour des Martyrs, dans le secteur de Sanabis, visant à rendre hommage aux victimes de la torture dans le passé, a été violemment dispersée par les membres de la police anti-émeute et des forces spéciales de sécurité, qui ont lourdement usé de gaz lacrymogènes et de balles en caoutchouc. M. Ali Jassim Meki, un défenseur des droits de l'Homme proche du Mouvement HAQ défendant les libertés et la Démocratie, qui participait à la manifestation, a été retrouvé mort quelques heures plus tard.

[77] Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme, Urgent appeal: New developments in the trial of seven human rights defenders – BHR001/0208/OBS017.1, 28/02/2008 : « D'après les familles de ces défenseurs, autorisées à parler brièvement aux prisonniers les 3 et 11 février, les détenus ont été victimes de torture et de mauvais traitements, notamment d'abus sexuels. De plus, le droit à un procès juste et équitable n'est pas respec-

Plus radicale encore, la seconde option ouverte aux autorités d'un État répressif consiste à empêcher l'éclosion même d'une société civile, de sorte que les influences internationales seront naturellement vaines puisque ne rencontrant aucun interlocuteur domestique. Cette stratégie repose sur le postulat parfaitement exact qu'aucun changement significatif ne peut se produire s'il ne procède du vœu de la population, auquel les organisations internationales peuvent certes répondre mais non se substituer. Pour le dire dans les termes de Thomas Risse-Kappen, l'objectif est ici d'empêcher l'amorçage du processus de socialisation en prévenant l'émergence d'une société civile assez structurée et organisée pour porter les revendications de la population. Les instruments les plus courants d'une telle stratégie consistent en l'imposition de restrictions légales aux libertés fondamentales qui conditionnent l'existence d'une mobilisation citoyenne : libertés, d'opinion, d'expression et d'association. Il va sans dire qu'une telle attitude heurte frontalement les normes les plus fondamentales et indiscutées de l'ordre juridique international, au premier rang desquelles le Pacte international pour les droits civils et politiques d'après lequel, pour ne prendre que cet exemple, « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ».

Encadré n° 10 : Les limites de la liberté d'association au Koweït

Au Koweït, la création et la dissolution d'associations relèvent de la compétence discrétionnaire du ministère du Travail et des Affaires sociales. Soumis à un régime d'autorisation préalable, le droit de créer une association est strictement encadré par les autorités. Les fondateurs d'une association doivent être des ressortissants koweïtiens âgés d'au moins 21 ans, et leur nombre minimal est fixé à 10 à la

té étant donné que les occasions pour les prisonniers de s'entretenir avec leurs avocats sont très limitées ».

création. Ils doivent postuler auprès de l'administration afin d'obtenir le statut légal. Le ministère peut refuser l'enregistrement d'une association s'il estime :

1. Que le pays n'a pas besoin de ses services ;
2. Qu'il existe déjà une autre association dont les activités sont similaires ;
3. Que la création de cette association va à l'encontre des intérêts ou de la sécurité de l'État ;
4. Que les locaux de l'association ne sont pas appropriés au déroulement de ses activités ;
5. Que l'association se crée pour remplacer une précédente association préalablement dissolue.

Il n'existe aucun recours juridictionnel en cas de refus, mais seulement une possibilité de recours gracieux auprès de la même administration. Le ministère peut dissoudre une association pour les cinq mêmes raisons que celles énoncées plus haut. De plus, la possibilité pour les pouvoirs publics de s'ingérer dans le travail et le fonctionnellement d'une ONG nationale est très importante. La loi prévoit que le ministère assiste aux assemblées générales des ONG afin d'en contrôler le caractère démocratique, les conditions d'éligibilité et d'élection, la régularité des votes, le nombre minimum obligatoire de votants représentés et l'adhésion de nouveaux membres. Si le représentant du ministère dit détecter la moindre infraction à ces règles, il est en droit de stopper le déroulement de l'assemblée et de réorienter le cours de la discussion. Enfin, le financement des associations admet deux limites importantes : l'acceptation de fonds étrangers requiert l'approbation de l'administration et toute association doit obtenir une licence spécifique pour pouvoir collecter des fonds.

La situation des défenseurs des droits de l'Homme et la criminalisation de la protestation sociale en Amérique latine

D'après les investigations menées par l'Observatoire pour la protection des droits de l'Homme dans le cadre de son rapport annuel 2007, l'Amérique latine demeure la région du monde où les défenseurs des droits de l'Homme sont le plus systématiquement intimidés, menacés et persécutés. En 2006, sur 437 défenseurs recensés par l'Observatoire dans les Amériques, 170 ont reçu des menaces de mort, 115 ont été harcelés et 55 ont été assassinés ou victimes d'une tentative d'assassinat[78]. Cette situation revêt un caractère de particulière gravité dans les pays confrontés aux conséquences de conflits armés antérieurs ou de situations de violence généralisée, comme en Colombie, au Guatemala ou en Haïti où les défenseurs continuent malgré tout de dénoncer et revendiquer le respect des droits de l'Homme.

L'instauration et l'instrumentalisation de lois à visée antiterroriste ne sont pas étrangères à cette détérioration des conditions dans lesquelles doivent désormais agir les défenseurs des droits de l'Homme. Dans une confusion dangereuse et délibérément entretenue, les défenseurs qui militent pour le respect des droits politiques, économiques et sociaux, le droit à la terre ou la protection de l'environnement dans ces pays sont fréquemment accusés par l'État ou les firmes multinationales de menées antinationales, terroristes ou portant atteinte à l'unité et à la sécurité de l'État. La répression trouve – dans des lois de cette nature – un nouveau fondement juridique, et dont par surcroît les autorités peuvent justifier la nécessité auprès de la communauté internationale traumatisée par les attentats du 11 septembre 2001. En témoigne, parmi d'autres, l'exemple du Chili où, sous le sceau d'une loi antiterroriste jamais abrogée, des mesures particulièrement répressives sont prises à l'encontre des leaders mapuches.

[78] Ces statistiques sont basées sur les cas de répression individuels présentés dans le rapport annuel 2006 de l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'Homme

Ainsi, assiste-t-on, sous l'influence de telles législations, à un phénomène de criminalisation de la protestation sociale et de l'activisme politique. Ce contexte complique grandement le travail des défenseurs et met parallèlement leur liberté en danger. Loin de se conformer à leurs obligations internationales de protection du droit à la protestation sociale[79], de nombreux gouvernements s'estiment au contraire en droit, au nom de la lutte antiterroriste, de répondre aux manifestations ou à tout autre acte de protestation par la répression ; l'arrestation et la condamnation des personnes regardées comme initiateurs des mouvements sociaux. Le système judiciaire ne manque d'ailleurs pas d'être mis à contribution. Il participe en effet à plein de cette entreprise visant à criminaliser les actions des défenseurs des droits humains, recherchés, arrêtés, condamnés et emprisonnés sur la foi de preuves souvent sujettes à caution. Nulle autre région n'illustre mieux cette tendance que l'Amérique latine.

Encadré n° 11 : La criminalisation de la protestation sociale en Argentine

En Argentine, l'année 2007 a confirmé la tendance récente à la criminalisation de la protestation sociale. Les derniers jugements de la Cour de cassation ont mis en évidence une importante remise en cause de la possibilité pour les défenseurs des droits de l'Homme et pour les citoyens ordinaires d'exprimer leur mécontentement et leurs revendications. La condamnation récente de plusieurs individus poursuivis pour avoir bloqué plusieurs axes routiers témoigne des limitations légales qui sont aujourd'hui imposées à la protestation. Actuellement, 5 000 poursuites judiciaires sont en cours contre des leaders syndicaux ou des activistes défendant les droits fondamentaux, notamment économiques et sociaux. Les régions de Buenos Aires et de Neuguén sont confrontées à des situations particulièrement alarmantes dans ce domaine. Le 5 avril 2008, dans la région de Neuguén, le leader Docente Carlos Fuentealba a été abattu par les forces de l'ordre durant une manifestation portant sur l'augmentation des salaires. Chaque jour, plus nombreuses sont les asso-

[79] Le droit à la protestation sociale est reconnu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Charte démocratique interaméricaine.

ciations qui dénoncent des tentatives d'infiltration par des membres de la police et/ou la mise en place de service d'information sécuritaire et militaire durant les manifestations et les actes de protestation. De tels services visent à identifier les leaders des organisations militantes et/ou à justifier les mesures répressives ainsi que les arrestations de militants et de leaders populaires. Cette entreprise de criminalisation des luttes sociales s'appuie sur une récente réforme du Code pénal, dont les articles 194 et 213 assimilent, dans des conditions prêtant à toutes les interprétations, la protestation sociale à une infraction pénalement répréhensible.

B. RESISTANCES INTERNES ET EXTERNES À « L'EFFET *BOOMERANG* » : L'EXEMPLE DU MOUVEMENT LGBT[80]

Dans certains pays africains, les droits des minorités lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transsexuelles (LGBT) ne sont ni reconnus ni respectés. Or, un changement d'attitude à l'égard de ces minorités constituerait une étape importante dans le processus de socialisation de ces États. Leur résistance devant les revendications du mouvement LGBT confirme l'idée selon laquelle la structure domestique d'un pays joue un rôle déterminant dans le processus de diffusion des normes internationales de respect des droits de l'Homme. Cependant, la situation actuelle s'explique aussi par des facteurs externes, notamment le très faible degré d'institutionnalisation des normes de respect des droits LGBT au niveau international. D'après Thomas Risse-Kappen, « l'impact des coalitions et acteurs transnationaux sur les politiques d'un État est susceptible de varier selon des différences au sein des structures domestiques et le degré d'institutionnalisation internationale des normes ». L'exemple du mouvement LGBT dans certains pays d'Afrique confirme ce postulat.

[80] Lesbiennes, gays, bisexuels et transsexuels.

a) Un cadre légal répressif et l'hostilité des gouvernements à l'égard des personnes LGBT

Depuis quelques décennies, certains pays d'Afrique connaissent une montée sans précédent de l'homophobie, laquelle se traduit fréquemment par l'édition de dispositions juridiques répressives. Les situations au Cameroun et en Ouganda en constituent deux exemples particulièrement éloquents. L'article 347 du Code pénal camerounais criminalise les contacts sexuels entre personnes du même sexe en prévoyant une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement et une amende pouvant aller jusqu'à 200 000 F CFA. Si une des personnes impliquées a entre 16 et 21 ans, la peine est doublée. De même, la section 140 du Code pénal ougandais condamne d'une peine d'emprisonnement à vie tout « contact charnel allant à l'encontre de l'ordre naturel ». La section 141 du même code condamne toute « tentative de contact charnel allant à l'encontre de l'ordre naturel » d'une peine maximale de sept ans d'emprisonnement, tandis que la section 143 sanctionne les actes ou les tentatives d'actes « d'indécence grossière » entre des hommes dans la sphère publique ou privée de peines pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. L'homosexualité féminine n'est quant à elle jamais évoquée par ces textes. De façon plus générale, les relations homosexuelles sont condamnées sur le fondement d'une loi sur la sodomie héritée de l'administration coloniale britannique. S'ajoute – en outre – à ces dispositions répressives l'attitude des plus hautes autorités politiques et administratives ougandaises, y compris le chef de l'État, qui s'emploient à entretenir – pour des motifs politiques – le sentiment homophobe existant au sein de la population. Il n'est pas rare que des fonctionnaires hauts placés menacent et harcèlent ouvertement les personnes LGBT d'Ouganda. Ainsi revendiquée et encouragée au plus haut niveau de l'État, l'homophobie se banalise naturellement dans le corps social, avec pour conséquence que les auteurs de menaces et d'agressions à l'encontre des minorités sexuelles puissent légitimement se sentir dans leur bon droit. De ce point de vue, le Cameroun et l'Ouganda présentent des structures domestiques à dominante nettement répressive.

b) Les facteurs culturels et religieux : la stigmatisation sociale des personnes LGBT

Outre l'existence d'une législation répressive à l'encontre des personnes LGBT, un autre facteur interne joue un rôle dans la violation du droit à choisir librement son orientation sexuelle. Il s'agit des « normes et valeurs enracinées dans la culture » que Thomas Risse-Kappen intègre dans sa définition de la structure domestique. En effet, la stigmatisation sociale dont sont victimes les personnes LGBT explique, en partie, que la revendication du respect de leur droit ne soit pas unanimement soutenue par la population et, par conséquent, qu'elle ait encore mois de chance d'être considérée par les autorités.

L'homophobie de la population est en particulier influencée et alimentée par le discours religieux. Comme dans de nombreux pays occidentaux, la position de l'Église contribue à renforcer l'hostilité populaire à l'égard des homosexuels. L'évêque de Yaoundé, par exemple, dans un discours, en décembre 2005, marginalise et condamne l'homosexualité, qualifiant les homosexuels de pédophiles. Au Cameroun, 40 % de la population est chrétienne et 20 %, musulmane. L'influence de la religion sur les mœurs doit être comprise de façon globale, sans tenir compte des différences de confessions. En Ouganda, les chrétiens de toutes dénominations représentent 85 % de la population tandis que les musulmans en représentent 12 %. Dans ce pays, ces deux religions prêchent que l'homosexualité est une déviance, un acte contre nature et attentatoire aux desseins du Créateur. D'après Anissa Hélie, féministe et lesbienne activiste dans de nombreux pays africains :

> « Alors que l'on attire souvent l'attention sur les contextes musulmans, les sinistres efforts des fondamentalistes musulmans sont situés exactement au même niveau que leurs comparses que

> sont par exemple le Vatican ou le mouvement "*Christian Right*"[81] ».

De plus, dans certains pays musulmans, des voix conservatrices établissent un parallèle entre l'homosexualité et la « dépravation occidentale » permettant au discours homophobe de se parer des atours de l'anti-(néo)-colonialisme et de s'agréger à la critique du monde occidental. Selon de nombreux activistes gays et lesbiennes, cette attitude, promue par de nombreux chefs d'État africains, vise à détourner l'opinion publique des problèmes économiques et sociaux véritables, et à se servir des homosexuels comme de boucs émissaires.

Pour résumer, la répression étatique et la stigmatisation sociale dont sont victimes les personnes LGBT, retardent toute mobilisation efficace au sein de laquelle les militants pourraient s'organiser et se battre pour le respect de leurs droits. Un tel contexte empêche l'exercice d'une pression intérieure. Étant donné la faiblesse qui caractérise ce mouvement social, l'établissement de contacts multilatéraux avec des organisations internationales telles que l'Association internationale des gays et lesbiennes (ILGA)[82], est une condition indispensable à sa survie et à sa consolidation. Cependant, il semble que l'« effet *boomerang* » montre des limites certaines sur cette question spécifique des droits LGBT.

c) Les limites de la solidarité internationale

Les facteurs internes ne constituent pas les seules raisons à la difficulté d'intérioriser le respect des droits LGBT dans les pratiques nationales des États africains mis en cause. Les pratiques homosexuelles, bisexuelles ou transsexuelles souffrent également d'une image négative au niveau international.

---

[81] Helie, Anissa, Threats and Survival : the Religious Right and LGBT Strategies in Muslim Contexts, ILGA, 2004

[82] « International Lesbian and Gay Association » (ILGA) est une organisation internationale rassemblant plus de 400 associations défendant le des droits des personnes LGBT à travers le monde.

Plusieurs organisations LGBT dénoncent une homophobie insidieuse et inavouée au sein même de l'ONU et mettent en avant comme illustration de ce phénomène le refus opposé à la demande formulée par des associations LGBT en vue d'obtenir le statut de membre consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC). En janvier et mai 2006, les demandes de l'ILGA, de l'ILGA-Europe, de la LSVD (la fédération allemande LGBT) et la LBL (l'association danoise LGBT) ont toute été rejetées par l'ECOSOC. Ce rejet souligne l'homophobie de certains États membres de l'ONU. La proposition de rejet a été formulée par l'Iran et soutenue par le Soudan. Amalgamant de façon délibérée homophobie et pédophilie, ces deux États soutiennent que l'ILGA n'a pas été en mesure de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et combattre la pédophilie. Or, la constitution de l'ILGA condamne clairement la pédophilie et contient une série de règles très strictes qui empêche toute association ne prenant pas au sérieux cette question de devenir membre de la Fédération. De plus, le fait que l'ILGA soit membre consultatif au Conseil européen, reçoive des fonds de l'UE et donne son opinion sur le combat pour le respect des droits de l'Homme à l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) rend les accusations de pédophilie à son encontre d'autant plus absurdes.

Devant toutes ces diffamations illégitimes, l'ILGA n'a jamais eu l'occasion de riposter. Par conséquent, l'association a mis en place une importante campagne d'information afin de rendre publique la décision de l'ECOSOC. Un des éléments principaux de cette campagne est l'élaboration d'une pétition pour l'accès et la participation des ONG LGBT aux sessions de l'ECOSOC. La pétition a été signée par plus de deux cents organisations dans plus de soixante pays. De plus, faisant suite à la campagne, six nouvelles associations ont postulé pour obtenir le statut[83], en vain jusqu'à présent[84].

[83] *Associaçao Brasileira de Gays, Lésbicas e Trangêneros* (ABGLT), COC Nederlands, *Federacion Estatal de lesbianis, Gyas, Transexuales y Besexuales*

Encadré n° 12 : Pétition finale pour l'obtention du statut consultatif à l'ECOSOC pour les organisations LGBT

PÉTITION-22/07/2006
Accès et participation des ONG

Alors que le comité de l'ECOSOC chargé des ONG a rejeté chaque demande visant à obtenir un statut consultatif par différentes associations s'occupant des violations des droits humains contre les lesbiennes, les gays, les bisexuels et les transsexuels, en particulier :

a) La demande de *l'International Lesbian and Gay Association* (ILGA), du 23 janvier 2006 ;

b) La demande de la LBL (*Landsforeningen for Bøsser og Lesbiske*, association danoise des gays et des lesbiennes), du 23 janvier 2006 ;

c) La demande de la LSVD (la fédération gay et lesbienne allemande), du 16 mai 2006 ;

d) La demande de l'ILGA-Europe, du 17 mai 2006 ;

alors que ces rejets ont eu lieu malgré les objections de plusieurs États et de la CONGO (la Conférence des organisations non gouvernementales ayant un statut consultatif auprès des Nations unies) et que ces décisions sont discriminatoires,

alors que l'accès des ONG au statut consultatif et leur participation sont une question importante pour toutes les ONG, particulièrement durant les périodes de transition et de réformes aux Nations unies,

nous, organisations ci-après désignées, de toutes les régions du monde et représentant un large spectre d'intérêts pour la défense des droits humains, insistons sur l'importance capitale de faire respecter les principes suivants :

(FELGT) d'Espagne, *Gays and Lesbian of Zimbawe* (GALZ), *Metropolitan Community Churches* (MCC) et *Riksförbunted för sexuellt likaberrättigande* (RFSL) de Suède.

[84] Cependant, le 11 décembre 2006, ILGA-Europe, ainsi que LSVD et LBL ont finalement obtenus le statut consultatif de l'ECOSOC.

a) Respect de la procédure. La procédure utilisée contre la LBL et l'ILGA (les informations fournies n'ont pas été considérées, sans qu'aucune raison soit donnée), et le rejet des demandes qui s'est ensuivi, sans raison légitime, n'est pas conforme à la procédure habituelle. De tels procédés pourraient être employés à nouveau, à l'avenir, contre n'importe quelle ONG demandant un statut à l'ECOSOC, et sont incompatibles avec le respect de la procédure ;

b) Liberté d'expression. Il est particulièrement important que les ONG adressant des demandes jugées controversées soient entendues aux Nations unies. En effet, aussi impopulaires ou marginalisées que soient les questions adressées, il importe que les voix des ONG puissent se faire entendre ;

c) Non-discrimination. La non-prise en compte des informations fournies par les ONG qui se battent contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre perpétue justement ce type de discriminations, et crée un précédent dangereux pour toutes les ONG qui se battent pour le respect des droits humains de groupes minoritaires et/ou vulnérables.

d) En conséquence, nous demandons instamment à l'ECOSOC de reconsidérer le refus du comité des ONG d'accorder le statut consultatif aux ONG défendant les droits humains des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transgenres, et d'examiner sans parti pris les demandes de l'ILGA, de la LBL, de la LSVD et d'ILGA-Europe.

Enfin, il est possible d'examiner brièvement la position du Vatican concernant le rejet de ces candidatures. À l'inverse de l'ILGA, le Vatican a pu prendre la parole dans un texte intitulé Déclaration du Vatican à l'ECOSOC :

> « Il s'agit de découvrir les véritables tendances philosophiques, sociales, culturelles et politiques qui se cachent derrière les candidatures que l'ECOSOC doit désormais examiner. Rappelons

> que les droits LGBT pour lesquels ces associations se battent sont des droits spécifiques. En ce sens, il ne s'agit pas d'égalité de droits ».

En clair, selon le Vatican, les « intérêts particuliers » de l'ILGA ne doivent pas exiger plus que ce que défendent la DUDH et les autres traités internationaux de défense des droits de l'Homme[85].

Pour conclure, tant qu'il n'existera pas de consensus international sur la validité des droits LGBT, la pression de la communauté internationale sur les États mis en cause pour non-respect de ces droits demeurera inefficace, voire inexistante. Le fait que l'ONU elle-même ne reconnaisse pas encore pleinement ces droits empêche le mouvement LGBT de dépasser les deux premières phases du « modèle en spirale », à savoir les phases de répression et de déni. En effet, il est évident que dans de telles circonstances, les États répressifs continuent de nier la validité des normes de respect des droits LGBT, n'étant encore aujourd'hui pas pleinement aptes à être soumises à la juridiction internationale.

[85] ILGA, ECOSOC : déclaration du Vatican au Comité économique et social, 23 mai 2006.

Chapitre 6

L'impact politique des actions de la FIDH : Quels succès ? Quels défis ?

Les ONG locales de défense des droits de l'Homme font parfois appel aux organisations internationales, notamment *via* les réseaux transnationaux de plaidoyer, pour porter leurs revendications sur la scène internationale. Les RTP qui militent en faveur du respect des droits de l'Homme, tels que la FIDH, parviennent sous certaines conditions, à améliorer la situation des droits humains dans les différents pays mis en cause. Cependant, s'appuyer sur la solidarité internationale ne suffit pas à contraindre l'État mis en cause à respecter les droits de l'Homme. Certaines difficultés et incohérences au sein même des organisations internationales conduisent la FIDH à faire face à de nombreux défis pour que son action puisse réellement avoir un impact.

A. Les conditions objectives de l'efficacité des plaidoyers auprès des OIG

a) Le traitement et la diffusion d'une information alternative

Relayer l'information du terrain au niveau international

À Bruxelles, en devenant une source d'information alternative, la FIDH est susceptible de gagner de l'influence au sein de l'UE. Ainsi, elle a davantage de chances de convaincre les décideurs politiques d'accorder une place privilégiée aux droits de l'Homme dans l'élaboration de la politique étrangère de l'UE. Concrètement, la FIDH publie régulièrement des notes de positions et des lettres ouvertes aux différents responsables européens en charge des relations extérieures, de la situation des droits humains et de la démocratisation. Afin d'optimiser l'impact des dénonciations et des recommandations, la publication doit avoir lieu quelques jours avant une rencontre officielle entre l'UE et l'État mis en cause. Il peut s'agir par exemple de Conseils d'association (tel que le Conseil d'association entre l'UE et la Jordanie - 23 juillet 2008), ou de Sommets interrégionaux (tel que le Sommet EU-Amérique latine et Caraïbe - 17 mai 2008). La délégation de la FIDH à Bruxelles intervient aussi directement auprès des institutions de l'UE, notamment quand celles-ci s'apprêtent à voter des textes enfreignant les droits de l'Homme. Les efforts faits en ce sens pour empêcher le vote de la « directive retour »[86] (17 juin 2008), texte visant à harmoniser les politiques de migrations des différents États membres, ont été considérables[87] [88].

[86] Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals, COM(2005)0931C602662005/0167(COD).

[87] FIDH, "EU « Returns » Directive : 10 recommendations for a protective harmonization in line with Human Rights", 11/02/2008.

[88] Cependant, la « directive retour » a finalement été adoptée par le Parlement européen. FIDH, "The European Parliament adopts the "returns" directive", 19/06/2008.

L'impact des plaidoyers est généralement étudié sur la base des répercussions qu'ils ont générées, qu'il s'agisse d'engagements politiques concrets ou d'une prise de conscience générale. La nature et les sources de l'information fournie dans le cadre du plaidoyer jouent un rôle fondamental dans le processus de persuasion.

> « Afin d'être persuasive, une stratégie de plaidoyer doit démontrer qu'un état particulier des choses n'est jamais naturel ou accidentel, identifier les parties responsables et proposer des solutions crédibles » (Margaret Keck et Kathryn Sikkink[89]).

De plus, une stratégie efficace implique de délivrer un message clair et convainquant qui soit basé sur des valeurs partagées. En effet, utiliser des valeurs communes et consensuelles plutôt que les conseils d'experts techniques conduit davantage un État à modifier sa politique. En d'autres termes, la FIDH, lorsqu'elle publie ses positions sur la situation des droits de l'Homme dans un pays, s'engage dans une lutte politique sur l'information. L'enjeu est de présenter l'information la plus fiable, tout en promouvant des valeurs qui rassemblent le plus grand nombre.

Cependant, l'influence de la FIDH sur les orientations de l'UE en matière de droits de l'Homme peut être restreinte par des difficultés d'organisation, principalement dues à son fonctionnement en réseau. Le fait que la FIDH travaille « à travers et en faveur de ses organisations membres » signifie que l'information donnée dans ses différents documents de plaidoyers provient systématiquement de l'observation et des enquêtes menées sur le terrain par ses ligues. Les rapports qui en résultent permettent aux différents bureaux régionaux de la FIDH, tels que les bureaux Amérique latine, Afrique ou Europe de l'Est et Asie centrale (EEAC), de posséder une information "fraîche", crédible et pertinente. Une fois en possession de cette information, les bureaux régionaux la relaient au bureau de liaison à Bruxelles qui se charge de reformuler les dénonciations et les recommandations dans un langage

[89] Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 96.

et selon un angle approprié aux institutions ciblées. Cependant, il arrive que l'information détenue par les bureaux régionaux ne soit pas suffisante pour être pertinemment utilisée, ou ne parvienne pas assez tôt à la délégation pour que soit construit et publié à temps le document de plaidoyer (problèmes de communications entre les bureaux, mauvaise gestion de l'agenda, etc.)

Le rôle des témoignages dans les interfaces

Les flux d'information présents dans les RTP sont fondamentaux. En invitant à Bruxelles des défenseurs locaux des droits de l'Homme à venir présenter les diverses exactions commises dans leur pays ainsi que leurs recommandations à l'UE, la FIDH permet à l'UE de découvrir une information de terrain présentant non seulement des faits mais également les témoignages et histoires personnelles des victimes. Afin que ces témoignages aient un impact, se pose en réalité la question du profil et du rôle des « médiateurs ».

> « Le processus par lequel le témoignage est identifié et présenté implique en général plusieurs étapes de traduction préalable » (Margaret Keck et Kathryn Sikkink[90]).

Les organisations internationales de défense des droits de l'Homme commencent souvent par identifier le type de témoignage susceptible d'attirer l'attention des décideurs, mais aussi des médias et du public. Puis, elles demandent aux ONG locales présentes sur le terrain de trouver des témoins dont l'histoire personnelle puisse illustrer la situation qui est dénoncée. Enfin, l'information tirée de ces témoignages est filtrée, volontairement ou non, par les différents acteurs transnationaux que sont par exemple les expatriés, les universitaires et/ou les médias. Par conséquent, il existe souvent un décalage entre l'histoire originale et la version finale présentée, les distances linguistiques et socio-culturelles pouvant rapidement biaiser la réalité[91].

[90] Keck, Margaret E. et Sikkink, Kathryn, *op. cit.*, p. 96.

[91] *Ibidem*.

La structure fédérative de la FIDH permet de dépasser cette difficulté. Premièrement, les témoignages utilisés dans les stratégies de plaidoyer de la FIDH proviennent directement d'individus travaillant au sein de ses organisations membres. Ainsi, la FIDH connaît bien les cas qu'elle choisit de présenter devant les différentes OIG ou États membres et, par conséquent, le risque que le témoignage ne soit pas adapté à la situation exposée reste faible. De plus, les interfaces organisées par la FIDH entre les représentants de ses ligues et ceux des différentes institutions européennes offrent aux défenseurs locaux l'opportunité de venir témoigner en personne. Ainsi, en évitant de passer par une tierce personne, ces derniers risquent moins de perdre le contrôle de leur histoire. Enfin, permettre aux défenseurs de s'adresser directement aux responsables européens au sein même des arènes de décision politique augmente considérablement le poids du témoignage.

À cet égard, le témoignage de Grace Lula Hamba, membre de la Ligue des femmes pour le développement et l'éducation à la démocratie (LIFDED), présenté au Parlement européen dans le cadre de l'audition publique « *Women and War* » (6 mai 2008), a été déterminant. Suite à une précédente intervention sur les violences sexuelles en RDC lors de l'interface UE-RDC du 25 au 28 mars 2008, la sous-commission aux droits de l'Homme du Parlement avait demandé à ce que Grace Lula Hamba revienne et témoigne directement. L'objet de son intervention était de resituer l'existence des violences sexuelles dans le contexte particulier de la RDC. En RDC, le viol n'est plus exclusivement utilisé comme une arme de guerre par les soldats des armées rebelles et gouvernementales. Les profils des agresseurs changent et les actes de violence sexuelle sont aujourd'hui également commis par des soldats démobilisés non réinsérés, des déserteurs et des criminels de droit commun. En moyenne, quarante femmes sont violées tous les jours en RDC. Grace Lula Hamba a utilisé des mots et des expressions qui lui sont propres pour décrire la vie quotidienne des femmes congolaises. Selon elle, ces femmes sont « chosifiées ». Étant une femme défenseur des droits des femmes dans son pays, elle est elle-même aujourd'hui

une victime potentielle. Au terme de son discours, elle a attiré l'attention de l'audience sur la situation de Paul Nsapu, président exilé de la « Ligue des électeurs (LE) » en RDC et secrétaire général de la FIDH, qui était alors présent dans la salle. La fille de Paul Nsapu avait été violée chez elle le week-end précédent. En soulevant l'hypothèse d'un lien éventuel entre l'activisme de Paul Nsapu à Bruxelles et le viol de la fille en RDC, Grace Lula Hamba a mis très clairement en évidence les dangers que courent les défenseurs des droits de l'Homme. Un tel témoignage permet une prise de conscience tant des responsables européens que du public. L'audition fut ensuite suivie de la diffusion du documentaire de Susanne Babila, intitulé *Le Viol, une arme de guerre au Congo*.

b) Former et orienter les défenseurs locaux en visite à Bruxelles

Le premier briefing général : optimiser les stratégies de plaidoyer

Les défenseurs locaux des droits de l'Homme invités à Bruxelles méconnaissent souvent le fonctionnement de l'UE. Or, sans connaissance des attributions propres à chaque institution européenne, l'impact du discours de ces défenseurs sur les décideurs politiques ne peut être que limité. Un encadrement et une formation appropriés sont donc nécessaires. Identifier, au sein de l'UE, à qui doivent être adressées les différentes recommandations permet de renforcer l'efficacité des interfaces. Les briefings organisés par le délégué permanent de la FIDH à l'UE, en amont des rencontres officielles visent précisément à former les défenseurs aux mécanismes de fonctionnement de l'UE.

Le premier briefing général a lieu le premier matin de l'interface dans les locaux de la délégation de la FIDH à l'UE, en présence du délégué permanent et de la personne responsable du bureau géographique de la FIDH concerné par l'interface (Maghreb/Moyen-Orient, Afrique, Amériques, Asie, Europe, et Europe de l'Est et Asie centrale). Il s'agit d'abord d'expliquer aux membres de la délégation du ou des pays invités, la manière dont

les attributions des différents responsables européens qu'ils vont rencontrer déterminent la nature des recommandations qu'il est possible de formuler à leur encontre. En résumé : le Parlement européen peut être utilisé comme une caisse de résonance politique mais il ne détient aucun pouvoir financier ; le Conseil européen est responsable du budget et détient le pouvoir de décision ; la Commission européenne détermine les orientations politiques de l'UE et met en œuvre les décisions du Conseil. De plus, il s'agit de rappeler aux membres de la délégation que le rôle de l'UE doit parfois être nuancé. Certains chantiers, tels que la réforme nationale du système judiciaire, sujet d'actualité dans de nombreux pays du Sud, ne peuvent pas être initiés par l'UE. Cette précision est importante dans la mesure où elle vise à empêcher les membres de la délégation d'exiger de l'UE des choses qui ne relèvent pas de son domaine de compétence. Outre leur méconnaissance du fonctionnement de l'UE, les défenseurs invités sont parfois confrontés à une autre difficulté. En effet, il leur est souvent demandé, pour des raisons d'efficacité, de lister et de préciser leurs requêtes vis-à-vis de l'UE. Or, lorsque la délégation est composée de plusieurs membres, le fait que ceux-ci ne représentent pas toujours ni la même ONG ni le même pays conduit à des désaccords et empêche une présentation claire de leurs recommandations. Par conséquent, ils se retrouvent contraints de gérer des opinions et des exigences divergentes.

Les briefings ciblés : adapter les stratégies de plaidoyer

Outre un premier briefing général, des briefings plus ciblés visant à préparer la délégation à certaines rencontres spécifiques sont souvent nécessaires. En effet, les membres de la délégation présente à Bruxelles doivent, dans leurs discours, tenir compte de l'expérience personnelle de certains interlocuteurs européens.

En effet, lorsqu'un interlocuteur européen possède une connaissance spécifique du pays ou de la région présentée pendant l'interface, il est en général possible d'aller plus loin dans le dialogue. La problématique à l'ordre du jour est alors souvent mieux considérée. L'intérêt particulier porté par l'interlocuteur à certains

sujets influence également le discours tenu par la délégation, tant sur la forme que sur le fond. Ainsi, une rencontre avec le ministre belge des Affaires étrangères traitera moins de la politique extérieure européenne que de la position de la Belgique à l'égard de cette même politique. De même, les rencontres avec les représentations permanentes des États membres consisteront à formuler des recommandations aux gouvernements nationaux afin que ceux-ci les transmettent à leurs ambassades sur le terrain. Ainsi, de retour dans leurs pays respectifs, les membres de la délégation, forts de leurs entretiens avec les représentants des États membres de l'UE, auront davantage de chance de rencontrer les autorités nationales de leurs pays via les différentes ambassades européennes. Concernant plus spécifiquement les habituelles conférences et rencontres bilatérales avec la presse à Bruxelles, il est en général conseillé aux délégations de simplement présenter la situation qui prévaut dans leurs pays et d'insister sur les recommandations que la FIDH présente à l'UE au regard de ces situations. Autre préconisation : ne pas hésiter à donner à la presse ce qu'elle recherche : des exemples concrets et des témoignages chocs. En revanche, il est déconseillé d'aborder quelque enjeu politique lié à la défense des droits de l'Homme. Ces instructions sont très claires : le mandat de l'interface se limite à l'établissement des faits et la formulation de recommandations claires sur la situation des droits humains dans la région du monde concernée. Dans un tel contexte, toute tentative de politisation du débat, notamment de la part des journalistes, serait malvenue.

Les débriefings : contrôler le respect des engagements sur le terrain

Toujours dans une optique d'efficacité, des débriefings sont organisés en aval des rencontres afin d'en dresser le bilan. Les différents éléments positifs et négatifs, qui se sont manifestés pendant les échanges, sont mis en évidence afin de redéfinir les stratégies de plaidoyer des défenseurs. Le but étant de gagner en force de conviction.

Le débriefing final soulève généralement la question de la continuité. En effet, sans efforts significatifs pour suivre la concrétisation des engagements de l'UE sur le terrain, l'interface n'aurait aucun impact. Par conséquent, le défi à ce stade est de parvenir à faire de la délégation de la Commission européenne dans ces pays, un intermédiaire crédible entre les décisions prises à Bruxelles durant l'interface et le suivi des engagements de l'UE sur le terrain.

En résumé, ces briefings et débriefings permettent aux différentes délégations de s'entretenir efficacement avec plusieurs représentants clés des États membres et des institutions de l'UE : principalement des membres du groupe de travail du Conseil européen sur le pays ou la région mis en cause ; des membres du Parlement européen (auditions au sein de la sous-commission des droits de l'Homme du Parlement et rencontres bilatérales), des responsables des secrétariats de la Commission et du Conseil, dont les personnes en charge des bureaux géographiques et du bureau des droits de l'Homme.

B. Quelle application des engagements de l'UE sur le terrain ? Les cas des interfaces UE-Bolivie et UE-RDC

a) Interface UE-Bolivie

Rencontre avec les différentes institutions de l'Union Européenne

Sonia Brito, présidente de l'Assemblée permanente pour les droits de l'Homme en Bolivie, est venue seule représenter la société civile bolivienne dans le cadre de l'interface UE-Bolivie, organisée du 26 au 28 mai 2008 à Bruxelles. Durant toute la durée de l'interface Sonia Brito a été accompagnée par la responsable du bureau Amérique latine de la FIDH. Pendant trois jours, elles ont rencontré des députés européens, des responsables de la Commission européenne et du Conseil européen et

des fonctionnaires des Représentations Permanentes de certains États membres de l'UE[92].

Les conseillers AmLat[93] des représentations permanentes de la France, de la Slovénie, de la Pologne et du Royaume-Uni se sont engagés à cosigner une déclaration publique de l'UE qui viserait à exprimer le soutien de cette dernière aux institutions démocratiques et à l'État de droit en Bolivie. L'idée était alors de publier la déclaration à l'occasion de la première rencontre AmLat organisée sous la présidence française de l'UE. En effet, à l'approche du référendum révocatoire sur Evo Morales (10 août 2008), les ONG boliviennes de défense des droits de l'Homme craignaient une montée de la violence à l'encontre des populations indigènes. Or, une déclaration de soutien de l'UE à Evo Morales, président légalement et démocratiquement élu, dans ce contexte particulièrement tendu, aurait été d'une grande utilité. Le responsable de l'unité « droits de l'Homme » du Conseil européen, s'est joint à cette proposition. Le Conseil européen détenant le pouvoir de décision au sein de l'UE, son soutien de M. Franz Lichtmannegger pouvait significativement augmenter la crédibilité d'une telle déclaration.

Deux autres interlocuteurs se sont révélés être des acteurs stratégiques en vue d'améliorer la situation des droits de l'Homme en Bolivie : les conseillères AmLat de l'actuelle (Slovénie) et de la prochaine (France) présidence européenne. Tandis que la première a confirmé que la Bolivie serait mise sur l'agenda du prochain AmLat prévu le 1er juin 2008, la seconde s'est engagée à agir de façon similaire à l'occasion du 1er AmLat sous présidence française, le 1er juillet 2008.

[92] Voir annexe 4 : « Agenda de l'interface UE-Bolivie/26-28 mai 2008, Bruxelles »

[93] Les conseillers AmLat sont les personnes en charge, au sein du Conseil européen, des groupes de travail sur l'Amérique latine, appelés « AmLat ». Il existe un conseiller AmLat pour chaque État membre. Ils travaillent à la représentation permanente de leur État à l'UE.

Au sein du Parlement européen, une membre du parti des Verts et conseillère aux relations économiques extérieures, a proposé d'organiser une série d'entretiens médiatisés avec Alain Lipietz, alors président de la délégation des pays de la Communauté andine. Une telle proposition était fondamentale pour que soient diffusées les informations présentées par Sonia Brito lors de l'interface. Enfin, plusieurs membres de la sous-commission aux droits de l'Homme du Parlement se sont engagés à cosigner une déclaration publique dénonçant les différents abus en matière de droits humains constatés en Bolivie. Ils ont également exprimé leur désir d'inviter un représentant de la société civile bolivienne au Parlement afin qu'il témoigne à l'occasion d'une audition publique sur les droits des populations indigènes alors prévue pour le mois d'octobre 2008. Rappelons que l'intervention du 6 mai 2008 de Grace Lula Hamba au Parlement, dans le cadre de l'audition publique « *Women and War* », avait été planifiée dans le même contexte, c'est-à-dire durant l'interface UE-RDC qui s'était tenue quelques semaines auparavant.

Le respect des engagements de l'UE sur le terrain, le rôle du réseau de la FIDH

Sans un contrôle effectif sur le terrain du respect des engagements formulés par l'UE et les autres acteurs rencontrés lors des différentes interfaces, l'impact du plaidoyer risque de demeurer faible, voire inexistant. Concrètement, l'application des décisions prises à Bruxelles dépend de la vigilance et du soutien des différents membres du réseau de la FIDH mais également des contacts établis durant les interfaces.

Concernant l'interface UE-Bolivie, une fois que les différents interlocuteurs ont formulé leurs engagements, il est impératif que la délégation de la FIDH à l'UE et le bureau Amérique latine de la FIDH restent en contact. L'entretien d'une relation étroite et régulière entre ces deux organes permet de maintenir la pression nécessaire à la réalisation des engagements. Cependant, le suivi efficace d'une interface ne peut être réduit à l'exercice d'une pression. Le bureau de la FIDH à Bruxelles peut également prendre des mesures spécifiques, notamment en mettant en

contact les différents interlocuteurs rencontrés afin qu'ils coordonnent eux-mêmes leurs propositions. À cet égard, il aurait été par exemple judicieux que soient rassemblées en un même document les deux propositions du Conseil et du Parlement européen de rédaction d'une déclaration publique de soutien à la démocratie en Bolivie et de dénonciation de la situation des droits de l'Homme au sein de ce pays.

Suite à cette interface, la FIDH et l'Assemblée permanente des droits de l'Homme en Bolivie se doivent de renforcer le réseau de protection des défenseurs en Bolivie. Il devient également indispensable d'informer les autorités nationales, les ambassades des États membres de l'UE et la délégation de la Commission européenne en Bolivie des revendications que Sonia Brito a formulées à Bruxelles. La FIDH et l'Assemblée permanente des droits de l'Homme en Bolivie renforceront en parallèle leurs liens avec ces différentes institutions. Enfin, les deux organisations pourront communiquer les conclusions du plaidoyer de Bruxelles à la presse et à la société civile, tant en Europe qu'en Bolivie, afin d'augmenter le degré de conscience et d'implication du public et des ONG de défense des droits de l'Homme sur l'actuelle situation des droits humains en Bolivie.

Encadré N° 13 : Interface UE-RDC (25 – 28 mars 2008)

Contexte : Plaidoyer international
« RDC : Briser l'impunité »

À Genève, du 16 au 21 mars, la délégation se rend au Conseil des droits de l'Homme des Nations unies pour y rencontrer, notamment, le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'Homme en RDC.

À Bruxelles, du 21 au 30 mars, la délégation, rencontre des députés européens, des représentants de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne (UE) ainsi que les délégations des États membres de l'UE.

À La Haye, du 30 mars au 3 avril, la délégation rencontre les représentants du bureau du procureur et du greffe de la Cour pénale internationale, afin de discuter de la stratégie

d'enquêtes et de poursuites en matière de crimes sexuels, ainsi que de la mise en œuvre des droits et de la prise en compte des besoins particuliers des victimes de ces crimes.

À Paris, du 3 au 5 avril, la délégation rencontre les autorités françaises, notamment, M[me] Rama Yade, secrétaire d'État aux droits de l'Homme.

Membres de la délégation – représentants de la société civile congolaise :

Grâce Cécile Lula Hamba : coordinateur de la Ligue des femmes pour le développement et l'éducation à la démocratie (LIFDED) ;

Marie Mossi Mota : membre de l'Association africaine des droits de l'Homme (ASADHO) et du réseau Action femme (AF) ;

Julienne Lusenge : coordinateur de Solidarité féminine pour la paix et le développement intégral (SOFEPADI) ;

Paul Nsapu : président de la Ligue des électeurs (LE) et secrétaire général à la FIDH ;

Dismas Kitenge Senga : président du Groupe Lotus et vice-président de la FIDH ;

Freddy Kitoko : avocat au barreau de Lubumbashi et vice-président de l'« Association africaine des droits de l'Homme » (ASADHO).

Recommandations à l'Union européenne

- Mettre la question des crimes sexuels à l'ordre du jour des dialogues politiques menés au niveau local au titre de l'article 8 de l'accord de Cotonou ;
- Consulter systématiquement les ONG congolaises de défense des droits de l'Homme en amont de ces réunions et les associer au suivi de la mise en œuvre des engagements établis dans le cadre de ce dialogue politique, conformément aux articles 4 et 6 de l'accord de Cotonou et à l'article 16 des lignes directrices pour le dialogue politique ACP-UE ;

- Augmenter son soutien financier à la Mission des Nations unies en RDC (MONUC) ;
- Soutenir les efforts entrepris dans le cadre des Nations unies afin de prévenir et réprimer les crimes sexuels, notamment en apportant son soutien au travail de la MONUC ;
- Soutenir des programmes de la société civile congolaise sur la lutte contre l'impunité des crimes les plus graves et l'accompagnement des victimes devant les instances judiciaires ;
- Adopter des orientations pour la politique extérieure de l'UE sur les droits des femmes.

Au représentant spécial de l'Union européenne sur la région des Grands-Lacs :

- Mettre au sommet de l'agenda la question de l'impunité des auteurs de graves violations des droits de l'Homme en RDC, particulièrement des crimes sexuels.

Les impacts positifs du plaidoyer RDC à Bruxelles : les engagements de l'UE

Le Parlement européen : Le discours tenu par la délégation de RDC lors de ses différentes rencontres avec des membres du Parlement semble avoir été convainquant. En effet, quelques semaines après la fin de l'interface, Julienne Lusenge, une des membres de la délégation, a été convoquée afin de participer à l'audition publique « *Women and War* » organisé le 6 mai 2008. Étant donné que Julienne Lusenge et sa famille se trouvaient alors sérieusement menacées dans leur pays, Grâce Lula Hamba, également membre de la délégation de RDC et défenseure des droits des femmes, est venue à sa place témoigner. Concernant la situation de Julienne Lusenge, la sous-commission aux droits de l'Homme du Parlement a envoyé une lettre à l'ambassadeur de Belgique en RDC afin de l'informer des menaces reçues par Julienne Lusenge et d'exiger de lui qu'il assure

l'intégrité physique et psychologique de tous les défenseurs des droits humains en RDC.

Le compte rendu de la table ronde qui s'est tenue au Parlement le 25 mars 2008, en précisant les recommandations de l'UE formulées à cette occasion, constitue un élément important de ce processus.

Encadré n° 14 : Extrait du compte-rendu de la table ronde sur la situation des droits de l'Homme en RDC. Parlement européen, 25 mars 2008.

« Il faut soutenir la mise en application de la loi contre les violences sexuelles. À cette fin, il faut mettre la question des crimes sexuels à l'ordre du jour des dialogues politiques menés au niveau local au titre de l'article 87 de l'accord de Cotonou. Dans ce contexte, il faut consulter systématiquement les ONG congolaises de défense des droits de l'Homme en amont de ces réunions et les associer au suivi de la mise en œuvre des engagements établis dans le cadre de ce dialogue politique. De plus, il est constaté que l'UE dispose de plusieurs instruments qui sont efficaces sur le terrain (soutient aux défenseurs, microprojets…), mais qui, pour être plus efficace, nécessite une vision plus cohérente et coordonnée. Une meilleure coordination de l'ensemble des acteurs sur le terrain, y compris des agences onusiennes, est requise. En plus, il faudrait impliquer davantage la société civile dans les projets de l'aide au développement de l'UE. L'UE devrait maintenir une approche indépendante et objective lors de la sélection des ONG pour les projets de développement ». En outre, une analyse critique des programmes d'assistance de l'UE à la formation des forces de sécurité s'impose, notamment en vue du volet formation en matière de droits de l'Homme ».

Source : Parlement européen, sous-commission « droits de l'Homme », Réunion lundi 7 avril 2008 de 15 h 00 à 18 h 30, Bruxelles, OJ/716276FR.doc, PE404.604v01-00

La Commission européenne : la Commission s'est engagée à réfléchir sur les possibilités d'intégrer concrètement la société

civile aux discussions avec les autorités congolaises dans le cadre du Comité sur la réforme de la justice. Dans la même optique, le Rapporteur Spécial sur la région des Grands Lacs a affirmé qu'il participerait dorénavant aux évènements organisés par la société civile. La Commission a également proposé d'élargir le mandat des experts criminels des ambassades en RDC afin de leur permettre de surveiller les procès sur les crimes graves tels que les crimes sexuels. Enfin, concernant le cas de Julienne Lusenge, la délégation de la Commission européenne à Kinshasa a obtenu de la Mission des Nations unies en RDC (MONUC) d'assurer sa sécurité dès son retour en RDC.

La Commission européenne, le Conseil européen et les États membres : la Commission européenne, le Conseil européen et les États membres se sont mis d'accord sur la nécessité d'organiser une rencontre à Kinshasa afin de déterminer comment impliquer davantage les ONG au sein des discussions portant sur l'utilisation des différents outils politiques sur le terrain. Ils se sont également engagés à organiser une autre rencontre à Kinshasa, d'ordre plus politique, rassemblant différents députés européens, le rapporteur spécial de la Commission sur la région des Grands Lacs et la délégation de la Commission en RDC. La lutte contre l'impunité est prévue à l'ordre du jour de cette dernière rencontre.

En conclusion, l'interface UE-RDC a été en partie concluante dans la mesure où les plus hauts représentants des institutions européennes, travaillant au rétablissement de la paix et de la justice en RDC, ont pris des engagements concrets pour améliorer la situation des droits de l'Homme dans ce pays. Cependant, ceci ne signifie pas nécessairement que la situation sur le terrain va évoluer en conséquence. Au contraire, il est inquiétant aujourd'hui de constater que malgré la réalisation de certains des engagements des organisations régionales et internationales et la pression extérieure exercée sur le gouvernement de RDC, de nombreux abus continuent d'être commis tous les jours.

Un impact trop limité pour prétendre à une amélioration durable

Des impacts limités, voire négatifs : le plaidoyer international « RDC : briser l'Impunité » n'a pas satisfait ses ambitions. Le fait que la délégation de RDC, pourtant accompagnée et soutenue par la FIDH, ne soit pas parvenue à convaincre l'ONU de renouveler le mandat de ses experts indépendants en RDC témoigne non seulement de la vision très erronée qu'a l'ONU de la situation mais également des limites de la force de persuasion des interfaces.

Les limites du contrôle par la FIDH de l'utilisation des fonds européens : l'interface UE-RDC a mis en évidence certains problèmes d'ordre financier et, par conséquent, souligné la faiblesse de la FIDH dans son travail de surveillance de l'utilisation des fonds européens. Depuis 1998, la FIDH surveille étroitement la gestion de la ligne budgétaire de la Commission européenne sur « l'initiative pour la démocratie et le respect des droits de l'Homme ». À travers ce financement, la Commission assure un soutien décisif à de nombreuses actions dans le domaine des droits fondamentaux (séminaire de formation, sondages, prévention contre la torture, soutien à la CPI, etc.). Ici, le rôle de la FIDH consiste à garantir la bonne utilisation de ces fonds. L'aide financière de l'UE à la RDC doit permettre d'aider effectivement les ONG locales à mettre en place des activités pertinentes de promotion et de protection des droits de l'Homme qui soient appropriées au contexte local.

Or, les représentants de la société civile de RDC, invités par la FIDH à Bruxelles, ont déploré à plusieurs reprises que l'aide des bailleurs de fond internationaux ne bénéficie pas plus directement aux innombrables victimes des violences sexuelles. La mauvaise utilisation des fonds européens et onusiens sur le terrain trouve deux explications majeures. Premièrement, dans le cadre de l'Initiative Conjointe contre les Violences Sexuelles en RDC[94],

[94] Cette initiative a d'abord été impulsée par des organisations locales issues de la société civile, avant d'être placée sous la tutelle administrative de l'ONU.

l'aide financière venant des États transite par les agences de l'ONU qui sont responsables de sa distribution finale. Un tel fonctionnement soulève de nombreux problèmes notamment dus à la pesanteur bureaucratique de l'ONU et les dépenses que cela implique, la politisation de l'aide (sélection des ONG locales bénéficiaires de l'aide sur le terrain), etc. Deuxièmement, un important manque de coordination entre la société civile locale et les bailleurs de fonds internationaux constitue également un obstacle tangible. En effet, une plus grande implication des ONG locales dans le partage du budget augmenterait considérablement l'efficacité de l'aide. Aujourd'hui, la part du budget alloué à « l'aide judiciaire », pourtant essentielle lorsqu'il s'agit de lutter contre l'impunité, demeure très faible. Ce manque de coopération génère de graves conséquences puisqu'il existe aujourd'hui une importante crise de confiance entre les ONG locales et les victimes qu'elles souhaiteraient soutenir plus efficacement. Les espoirs engendrés chez les victimes par l'annonce du montant de l'aide internationale ont été brisés par l'absence d'aide concrète à leur égard. Les ONG locales n'ont pas nécessairement besoin que d'importantes sommes d'argent soient débloquées. En revanche, elles revendiquent, via la FIDH, une utilisation efficace de cet argent et dénoncent la logique de déresponsabilisation de la Commission européenne.

Conclusion

Il s'agissait, dans cet ouvrage, d'examiner les conditions sous lesquelles les normes internationales de respect des droits de l'Homme influencent la législation et le comportement d'un État accusé de violer les droits fondamentaux de sa population. Cette étude traite du processus de « diffusion » de ces normes. Dans cette optique, une attention particulière a été accordée au rôle joué par les réseaux transnationaux de plaidoyer dans la mise en œuvre du processus de socialisation des États ; processus au terme duquel le respect des droits humains devient une norme intériorisée tant par le gouvernement que la société du pays mis en cause. L'étude empirique de la structure, du fonctionnement et de l'action de la FIDH permet la conclusion qui suit.

La diffusion et l'appropriation des normes internationales de respect des droits humains dépendent, pour partie, de l'établissement de réseaux entre acteurs locaux et transnationaux. À cet égard, le modèle d'action original de la FIDH permet d'une part de lier ces réseaux aux régimes internationaux de défense des droits de l'Homme et, d'autre part, d'alerter l'opinion publique internationale. Ceci est notamment rendu possible grâce à l'action de la FIDH, qui dénonce sur la scène internationale les abus commis aux niveaux nationaux et mobilise la communauté des États en réaction à ces abus. Les stratégies de plaidoyer de la FIDH se révèlent être efficaces dans trois domaines d'action spécifiques.

Premièrement, la FIDH parvient généralement à mettre à l'ordre du jour de l'agenda international les États accusés de ne pas respecter les droits de l'Homme. Elle déclenche ainsi une prise de conscience du public et, plus globalement, des organisations

internationales – gouvernementales ou non – de défense des droits de l'Homme. C'est là un premier pas contre l'oubli. Aujourd'hui, évoquer le cas de la RDC au sein des principales OIG (ONU et UE en tête) revient quasiment systématiquement à aborder la question des violences sexuelles et de l'impunité.

Deuxièmement, la FIDH, notamment par le biais des interfaces qu'elle organise à Bruxelles entre les défenseurs locaux des droits humains et certains responsables européens, crédibilise et légitime les revendications portées par les sociétés civiles du Sud. Sans ce soutien au niveau international, le traditionnel rôle de contre-pouvoir joué par les ONG vis-à-vis de leur gouvernement demeure très limité dans la plupart des pays du Sud. Il s'agit également de protéger l'intégrité physique et psychologique des défenseurs des droits humains sur le terrain, souvent victimes d'une répression gouvernementale allant en s'aggravant. Le soutien et l'accompagnement des associations et des militants locaux visent deux effets principaux. Ils permettent d'abord de donner davantage de visibilité à certaines problématiques qui, sans ce relais au niveau international, demeurent souvent méconnues ou incomprises des décideurs politiques. L'augmentation récente du nombre d'ONG asiatiques membres de la FIDH a par exemple permis une meilleure prise en considération au niveau international de la situation des droits de l'Homme dans cette région du monde. Les relations de réciprocités entretenues entre la FIDH et ses organisations membres permettent de légitimer non seulement le discours des ONG locales mais également celui de la FIDH elle-même, qui bénéficie, grâce à la présence de ses ligues sur le terrain, d'une information fiable et pertinente stratégiquement utilisable à des fins de plaidoyer. Outre une meilleure visibilité des revendications locales, l'action de la FIDH vise également à renforcer les mouvements sociaux porteurs de ces revendications. Elle travaille donc activement à la consolidation d'une mobilisation locale qui, bien qu'existant parfois depuis de nombreuses années, demeure souvent trop faible pour être entendue et a fortiori écoutée par les acteurs gouvernementaux.

Enfin, la création de structures transnationales capables d'exercer, sur un État donné, des pressions provenant simultanément de l'intérieur et de l'extérieur du pays témoigne là aussi de l'efficacité d'action de la Fédération. Ainsi mis en étau, l'État en vient parfois à reconsidérer les avantages et les inconvénients liés à l'attitude répressive qu'il a choisi d'adopter. Cependant, défier ainsi un État ne conduit pas systématiquement aux changements escomptés. Il existe un risque avéré de voir l'État mettre en œuvre des stratégies opportunistes visant principalement à calmer les esprits et ainsi réduire la vigilance de la communauté internationale. Aux améliorations attendues se substituent alors des concessions stratégiques qui, en aucun cas, ne conduiront à un respect durable des droits humains dans le pays.

En effet, bien que les RTP participent activement au processus de socialisation des États, l'« effet *boomerang* » décrit par Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink connaît de nombreuses limites. Les ONG locales en quête du soutien d'alliés transnationaux reconnaissent elles-mêmes les limites d'une influence souvent réduite à la sphère politique internationale. L'existence de corrélations positives entre l'activisme des acteurs transnationaux et les changements politiques au niveau national demeure faible et requiert un engagement de très long terme. En témoigne l'engagement de la FIDH en faveur de la création de la CPI qui, malgré l'existence et le travail effectif de cette dernière, n'a pour l'instant aucun véritable impact sur la situation des droits de l'Homme dans les pays victimes des actes criminels actuellement jugés par la CPI. Par conséquent, le sentiment qui prévaut est que la nature et le fonctionnement des structures internes – dans leurs composantes politiques, sociales et culturelles – demeurent les facteurs de changement les plus décisifs.

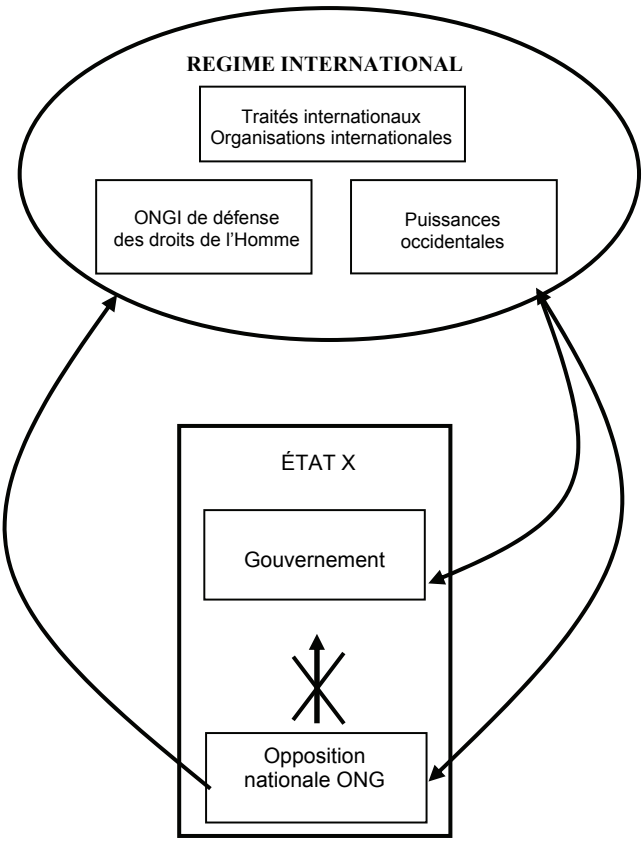
Précisons qu'au sein de ces structures, les facteurs socioculturels jouent un rôle particulièrement important. Or, déterminer dans quelles mesures ces facteurs freinent parfois l'intériorisation des normes internationales de respect des droits de l'Homme par la population implique de connaître la perception qu'elle en a. D'après les théories constructivistes, une norme est pleinement

intériorisée lorsque l'on considère qu'elle va de soi, c'est-à-dire une fois que les acteurs en viennent à agir indépendamment de leurs convictions personnelles, qu'elles soient bonnes ou mauvaises. Un tel constat présuppose que la bonne connaissance des problématiques locales est une condition *sine qua non* à l'efficacité du militantisme international. L'analyse de l'action de la FIDH montre que les stratégies de plaidoyer au niveau international sont davantage productives dès lors qu'elles tiennent compte des facteurs internes, notamment socioculturels, susceptibles d'avoir un impact sur le processus de diffusion des normes. La structure fédérative de la FIDH, en permettant l'entretien de liens étroits entre ses bureaux de liaison au Nord et ses partenaires de terrain au Sud, joue alors un rôle déterminant. Davantage au fait de l'identité culturelle de la société que l'on cherche à défendre, la FIDH se trouve ainsi plus à même d'élaborer des stratégies d'actions adaptées aux réalités locales.

Annexes

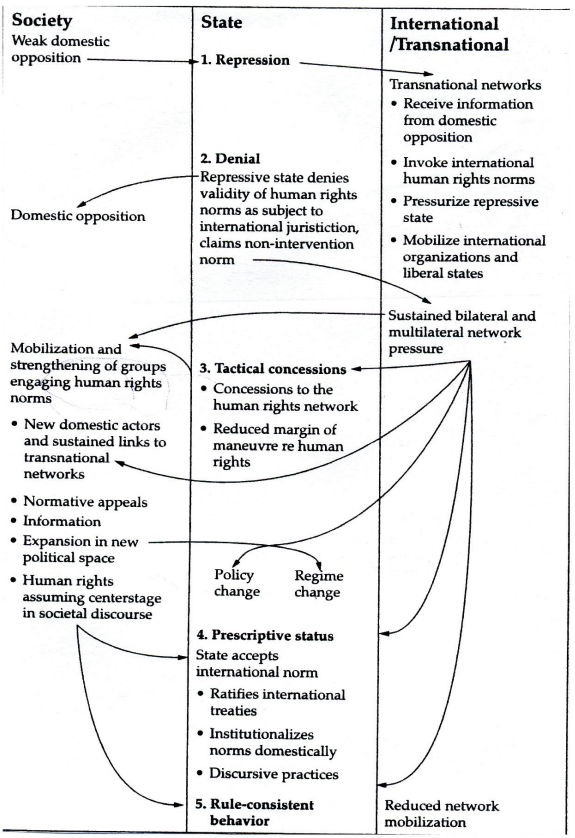
Annexe n° 1 : « L'Effet Boomerang »

Source : Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink, « The socialization of international human rights norms into domestic practices : introduction », *in* Thomas Risse, Stephen C. Ropp et Kathryn Sikkink, *The power of human rights. International norms and domestic change*, Cambridge University Press, mai 1999, pp. 1-37.



Annexe n° 2 : « Le Modèle en Spirale »

Source : Thomas Risse-Kappen et Kathryn Sikkink, « The socialization of international human rights norms into domestic practices : introduction », in Thomas Risse, Stephen C. Ropp et Kathryn Sikkink, *The power of human rights. International norms and domestic change, Cambridge University Press,* mai 1999, pp. 1-37.



Annexe n° 3 : Liste des rapports étatiques soumis aux différents Comités de l'ONU

Source : FIDH, 2001-2003 : Corporate Report, p. 6.

Committee / Year	2001	2002	2003
Reports sent	32	28	37
Committee on Human Rights - CHR	Croatia, Guatemala, Czech Republic, United Kingdom, Syria	Egypt, Vietnam	Colombia, Israel, Latvia, Russia
Committee on Economic Social and Cultural Rights - CODESOC	Algeria, Argentina, Colombia, Hong Kong, Israel, United Kingdom, Senegal, Syria, Venezuela	Georgia, Ireland, Czech Republic **Emergency Procedures on Argentina, Hong Kong / General Recommendations on the right to water**	North Korea, Guatemala, Israel, Moldavia, Russia, Yemen
Committee Against Torture - CAT	Brazil, Indonesia, Israel	Brazil, Indonesia, Israel Egypt, Russia	Azerbaijan, Cameroon, Morocco, Turkey, Czech Republic, Yemen
Committee on the Elimination of Racial Discrimination - CERD	Argentina, Algeria, Belgium, China and Hong Kong, Egypt, United States, Greece, Vietnam	Armenia, Belgium, Costa Rica, Lithuania, Tunisia, Senegal **Emergency Procedures on United States, United Kingdom, Germany / General recommendations on castes**	Saudi Arabia, Ivory Coast, Finland, Israel, Lithuania, Morocco, Czech Republic, Russia **Emergency Procedure on Israel**
Committee on the Elimination of Discrimination Against Women - CEDAW	-	Tunisia	Morocco, France
Committee on the Rights of Children – CRC	-	Argentina, Israel	Czech Republic

Annexe n° 4 : Agenda de l'interface EU-Bolivie 26 -28 Mai 2008 – Bruxelles

Participante

Sonia Brito, présidente de l'Assemblée permanente pour les droits de l'Homme en Bolivie

Contacts

Antoine Madelin
Tél. : +32 (0) 2 609 44 22

Grégoire Thery
Tél. : +32 (0) 2 609 44 21

Jimena Reyes
bureau Amérique latine
Tél. : +32 (0) 2 609 44 24

Adresses :

FIDH
Rue de la Linière, 15
1060 Bruxelles
Tél. : +32 (0) 2 609 4 423

Hôtel Les Bluets
Rue Berckmans, 124
1060 Bruxelles
Tél. : +32 (0) 2 534 39 83
Fax : +32 (0) 2 543 09 70
E-mail : bluets@swing.be

Lundi 26 mai 2008

10 h 00
RP Grande-Bretagne
Ave. d'Auderghem, 10
1150 Bruxelles

M. Shane Jones
Conseiller Amlat
Tél. : +32 (0) 2 287 82 51

12 h 00
RP Pologne
Ave. de Tervueren, 282-284
1150 Bruxelles

M^me^ Janowska
Conseillère Amlat
Tél. : +32 (0) 777 73 38

15 h 30
RP Belgique
Rue de la Loi
1040 Bruxelles

M. Frank Duhamel
conseiller Amlat
Tél. : +32 (0) 2 233 03 43
Fax : +32 (0) 2 231 10 75

M. Stijn Meyers
Assistant du conseiller Amlat
Tél. : +32 (0) 2 233 03 79

17 h 00
RP Slovénie
Rue du Commerce, 44
1000 Bruxelles

M^me^ Jasna Ponikvar
Conseillère Amlat
Tél. : +32 (0)2 213 64 46

M. Petra Smrkolj
Assistant de la conseillère Amlat
Tél. : +32 (0)2 213 64 60

Mardi 27 mai 2008

10 h 30
RP France
Place de Louvain, 14
1000 Bruxelles

M^me^ Valérie Liang-Champrenault
conseillère Amlat
Tél. : +32 (0)2 229 84 36
Fax : +32 (0)2 231 10 75

12 h 30
Parlement européen

M^me^ Gaby Kueppers
Conseillère relations éco. ext. – OMC
Tél. (Bruxelles) : +32 (0)2 284 33 92
Tél. (Strasbourg) : +33 (0)3 88 17 40 68

18 h 30
Ambassade de Bolivie
Ave. Louise, 176
1000 Bruxelles

M. Christian Inchauste Sandoval
Tél. : +32 (0)2 627 00 10
Fax : +32 (0)2 647 47 82

Mercredi 28 mai 2008

9 h 30
Parlement européen

M^me^ Magalie Jurine
Assistante de M^me^ Flautre[95]
Tél. : +32 (0)2 28 45 364
Fax : +32 (0)2 28 49 364

10 h 30
RP Espagne
Boulevard du Régent, 52
1000 Bruxelles

M. Bernardo De Sicart
Conseiller Amlat
Tél. : +32 (0)2 509 87 30

[95] Présidente de la sous-commission droits de l'Homme.

12 h 00
Conseil européen
Rue de la Loi, 175
B-1048 Bruxelles

M. Franz Lichtmannegger
Unité droits de l'Homme
Tél. : + (32) 2 281 76 72

14 h 30
Commission européenne
Charlemagne Building
(0ffice : CHAR 11/111)

M. Balthasar Benz
Unité « droits de l'Homme et démocratisation[96] »
Tél. : +32 (0)2 295 89 78
Fax : +32 (0)2 299 23 60

M^me^ Nicola Murray
DG Relex Unité 3
Communauté andine
Chargée de relations internationales
Responsable du bureau Bolivie
Tél. : +32 (0)2 298 41 70
Fax : +32 (0)2 297 24 61

[96] En charge de l 'Amérique latine et de la thématique « peuples indigènes ».

Table des matières

Remerciements 7
Introduction 9

Première partie
La FIDH et le processus d'appropriation des normes fondamentales 19

Chapitre 1
L'approche constructiviste. Une autre vision des relations internationales 21
A. La diffusion des droits de l'Homme et la théorie constructiviste des relations internationales 22
B. « Réseaux Transnationaux de Plaidoyer » et processus de socialisation 26

Chapitre 2
Comment créer un réseau transnational de défense des Droits de l'Homme ? 31
A. La structure fédérative de la FIDH, un atout en termes de légitimité et de crédibilité 32
B. Limites et écueils d'une organisation fédérative 38

Chapitre 3
Comment mobiliser la communauté des États ? 45
A. Les stratégies de plaidoyer de la FIDH 46
B. Les actions de plaidoyer de la FIDH auprès de l'ONU et de l'UE 54

Chapitre 4
Comment protéger les défenseurs des droits de l'Homme et renforcer la capacité d'action des ONG locales ? 65
A. Soutenir et protéger les défenseurs des droits de l'Homme : une priorité 66
B. Consolider les sociétés civiles du Sud : une action concrète et déterminante 76

Deuxième partie
L'impact local des stratégies de plaidoyer de la FIDH et leurs limites 83

Chapitre 5
Le rôle des facteurs internes dans le processus de socialisation des États 85
A. Dans quelles mesures les structures internes atténuent-elles l'impact des pressions transnationales ? 86
B. Résistances internes et externes À « l'effet *boomerang* » : L'exemple du mouvement LGBT 98

Chapitre 6
L'impact politique des actions de la FIDH : Quels succès ? Quels défis ? 107
A. Les conditions objectives de l'efficacité des plaidoyers auprès des OIG 108
B. Quelle application des engagements de l'UE sur le terrain ? Les cas des interfaces UE-Bolivie et UE-RDC 115

Conclusion 125
Annexes 129

La promotion des normes internationales des droits humains

Camille BETHOUX

Bogota, le 6 mars 2008 : quinze manifestants, dont cinq syndicalistes sont assassinés alors qu'ils participent à une marche organisée à la mémoire des victimes du conflit armé en Colombie. On tue aussi dans les cortèges funéraires. Cette violence est le lot quotidien de nombreux activistes qui, partout à travers le monde, se battent pour leurs droits.

Menacés dans leur intégrité physique et psychologique, ces défenseurs des droits humains sont aujourd'hui les premières victimes des violations qu'ils dénoncent. La criminalisation de la protestation sociale constitue une des traductions les plus cyniques d'une répression gouvernementale qui s'intensifie. Face aux difficultés grandissantes rencontrées lorsqu'il s'agit de jouer un rôle de contre-pouvoir, les sociétés civiles du Sud établissent des contacts multilatéraux avec des réseaux transnationaux de plaidoyer, permettant un relais de leurs revendications au niveau international. Cette résonance des mobilisations locales hors de leurs frontières conditionne l'écho qu'elles parviendront finalement à trouver à l'intérieur de leur propre pays.

Dans cet ouvrage, Camille Bethoux, lauréate du prix de la Diplomatie non gouvernementale 2009, analyse et dessine les limites de ce modèle d'action dit « en *boomerang* » à travers la structure, le fonctionnement et l'action de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme.

Diplômée du master « Organisations Internationales » de l'Institut d'études politiques de Grenoble, **Camille Bethoux** est aujourd'hui chargée de mission « Dignité au travail » au sein de l'organisation de solidarité internationale Peuples solidaires, en association avec ActionAid. Son travail de recherche obtient en 2009 le prix de la Diplomatie non gouvernementale, fondé par l'Institut de relations internationale et stratégique et la plateforme des ONG françaises Coordination sud. Camille Bethoux est aussi lauréate du prix Paul-Painchaud 2011 créé par l'Institut québécois des Hautes études internationales de l'université de Laval.

Prix public : 12,50 euros (prix préférentiel AUF : 2 euros)
ISBN : 978-2-813000-25-5