

**Marine TAGLIAFERRI,**

Chargée d'enquête, Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP)

## Intervention des organisations non gouvernementales dans le système onusien des droits de l'homme : opportunités et limites

*« Nous, peuples des Nations Unies, résolu à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances, à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites, à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande (...) »<sup>1</sup>*

Dès le préambule de son document fondateur, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a mis en avant son engagement en matière de promotion des droits de l'homme.

A la suite de cette Charte, un ensemble d'instruments internationaux visant à la protection des droits fondamentaux de la personne humaine ont été progressivement adoptés par un nombre croissant d'États. L'adoption en 1948 de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>2</sup>,

---

1 Conférence des Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, préambule.

2 Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration Universelle des droits de l'homme*, résolution A/RES/217(III), 12 décembre 1948.

texte non contraignant mais hautement symbolique, a été suivie de celle, en 1966, de deux textes généraux de protection des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>3</sup>, et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>4</sup>. Dans les décennies qui ont suivi, un ensemble d'instruments spécifiques de protection des droits de l'homme ont été élaborés et ratifiés par les États, le plus récent étant la Convention internationale de 2006 pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées<sup>5</sup>.

En parallèle à la prolifération de ces instruments internationaux, de nombreux organes et mécanismes onusiens ont été mis en place pour garantir le respect de leurs dispositions.

Cet article s'appuyant sur l'expérience de l'auteur au sein de la délégation d'une organisation non gouvernementale (ONG), la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), auprès des organes onusiens des droits de l'homme basés à Genève, c'est sur ces derniers qu'il se concentrera.

Ces organes et mécanismes onusiens peuvent être regroupés en deux catégories.

La première est composée du Conseil des droits de l'homme, qualifié d'organe de la Charte. Il succède en effet en 2006 à la Commission des droits de l'homme, créée en 1946 sur la base de l'article 68 de la Charte des Nations Unies<sup>6</sup>. Composé de 47 États membres élus par l'Assemblée générale des Nations Unies pour un mandat de trois ans, le Conseil des droits de l'homme est un organe intergouvernemental. Il se réunit à Genève trois fois par an, hors sessions extraordinaires. Ces sessions se concluent par l'adoption de décisions non contraignantes appelées résolutions.

Parallèlement à la mise en place du Conseil a été créé l'Examen Périodique Universel (EPU) qui vise à examiner la situation des droits

---

3 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, résolution A/RES/2200A (XXI), 16 décembre 1966.

4 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, résolution A/RES/2200A (XXI), 16 décembre 1966.

5 Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, résolution A/RES/61/177, 20 décembre 2006.

6 Art. 68 de la Charte des Nations Unies.

fondamentaux dans un pays donné tous les quatre ans, chaque État membre de l'ONU devant se soumettre à cet examen. Ce mécanisme prend la forme d'un dialogue entre États qui se réunit lui aussi trois fois par an, hors des sessions du Conseil. Les rapports finaux de l'EPU sont adoptés au cours des sessions ordinaires du Conseil.

Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme continue de soutenir les mandats des Procédures Spéciales, mis en place par la Commission des droits de l'homme. Les rapporteurs spéciaux, les experts indépendants et les groupes de travail sont des experts non rémunérés, qui s'expriment en leur nom propre et sont chargés d'établir des rapports soit sur la situation de pays donnés, soit sur des thématiques transversales. Il existe actuellement 14 mandats portant sur des situations nationales, et 42 mandats thématiques. Ces experts font leur rapport au Conseil une fois par an, lors des sessions. Les rapporteurs spéciaux titulaires d'un mandat thématique effectuent régulièrement des visites dans des États afin d'y examiner la situation des droits en lien avec leur mandat.

Le secrétariat du Conseil des droits de l'homme est assuré par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), agence onusienne rattachée au Secrétariat Général de l'ONU. Parmi ses nombreuses missions, le Haut-Commissariat apporte son soutien tant au Conseil qu'aux organes de traité, et coordonne leurs actions.

Les organes de traité constituent la seconde catégorie d'organes onusiens des droits de l'homme basés à Genève. Ils ont été mis en place à la suite de l'entrée en vigueur de Conventions internationales relatives aux droits de l'homme, afin de veiller au respect de ces Conventions. Ils sont actuellement au nombre de dix. Ces organes examinent régulièrement la situation des droits de l'homme dans chaque État, au regard de la Convention dont ils dépendent, seuls les États parties à la Convention considérée étant concernés par de tels examens. Contrairement au Conseil, les organes de traité sont composés d'experts, élus par les États parties. Seul l'État concerné peut prendre la parole durant son examen. Comme l'Examen Périodique Universel, un tel examen se conclut par la formulation de recommandations, non contraignantes, à l'encontre de l'État concerné.

Les ONG ont commencé à investir massivement le système onusien dans les années 60-70, dans un contexte de forte augmentation de leur nombre. Cette présence au sein de structures internationales leur

a permis de démontrer leurs capacités d'intervention ainsi que leurs compétences, et donc leur légitimité à agir aux côtés des États<sup>7</sup>. Elles sont apparues progressivement comme des acteurs incontournables des enjeux qu'elles défendent et qu'elles contribuent à inscrire dans les agendas politiques des acteurs étatiques et des organisations internationales, tels l'aide d'urgence et au développement, et bien sûr la protection et la promotion des droits de l'homme<sup>8</sup>.

Pour les ONG, intervenir auprès des organes onusiens basés à Genève renvoie à un certain nombre d'enjeux que nous pouvons présenter brièvement ici.

En premier lieu, les organes et mécanismes onusiens, malgré leurs faiblesses et limites, visent à établir un cadre mondial de protection des droits de l'homme, censé guider les actions des États, voire des acteurs non-étatiques. Pour les ONG, il apparaît alors primordial de se faire entendre au sein de ce système pour tenter d'influencer l'élaboration de ce cadre, en relayant au plus haut niveau leurs préoccupations et positionnements.

Il s'agit aussi d'attirer l'attention, sur la scène internationale, sur des situations particulières de violations des droits de l'homme pour faire pression sur les États responsables, selon le principe de « *naming and shaming* ».

Enfin, ce plaidoyer au niveau international vient compléter celui qui se fait au niveau national. Les ONG vont chercher à mettre en lumière des situations sur lesquelles elles travaillent au niveau local, pour amener les organes onusiens à se positionner sur ces questions. Elles pourront ensuite utiliser ce positionnement comme un outil supplémentaire dans leurs actions de plaidoyer au niveau national.

Cet article se donne pour objectif de présenter et d'analyser les différentes modalités d'intervention des ONG au sein de ces organes et mécanisme que nous venons de présenter, en nous concentrant sur le cas de la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH). Une telle présentation dépassant nécessairement le cadre d'une simple contribution,

---

7 BRAUMAN Rony, *Humanitaire, diplomatie et droits de l'Homme*, Paris:Édition du Cygne, 2009.

8 BADIE Bertrand, *La diplomatie des droits de l'Homme : entre éthique et volonté de puissance*, Paris:Fayard, 2002.

nous essaierons ici d'en proposer une vision la plus large possible, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité.

La FIDH est une fédération d'ONG qui regroupe actuellement 184 organisations membres, dans 112 pays. Comme nous serons amenés à le souligner plus loin, ce système fédéral influence en partie les activités de la délégation genevoise de la FIDH.

En nous appuyant sur des exemples de terrain issus de notre expérience auprès de cette ONG, nous présenterons, dans un premier temps, les différentes opportunités d'action ouvertes aux ONG au sein de ces organes et mécanismes, la façon dont ces organisations les utilisent, ainsi que le contexte structurel de ces interventions.

Nous analyserons ensuite deux limites majeures continuant d'entraver les capacités d'intervention des ONG, malgré les initiatives adoptées pour tenter de les dépasser.

## **Les modalités d'intervention des ONG au sein des instances onusiennes**

Le principal mode d'intervention des ONG auprès des instances onusiennes se fait à travers l'obtention du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies. Ce statut, dit statut ECOSOC, encadre les relations du Conseil économique et social, et de ses organes subsidiaires, avec les ONG.

La Commission des droits de l'homme étant un organe subsidiaire du Conseil économique et social, ses relations avec les ONG étaient encadrées par ce statut. Un tel mode de fonctionnement a été conservé pour le Conseil des droits de l'homme, bien qu'il soit un organe subsidiaire non plus du Conseil économique et social, mais de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Ce statut ECOSOC permet aux ONG d'assister aux sessions des organes onusiens, de prendre la parole pendant ces sessions, et de faire circuler des documents. Les modalités d'intervention des ONG au sein des instances onusiennes des droits de l'homme dépassent cependant ce

cadre restreint. Ces composantes du système onusien sont ainsi les plus ouvertes à la participation des acteurs non gouvernementaux.

En premier lieu, en accord avec les dispositions du statut ECOSOC, les ONG, une fois accréditées, peuvent assister à toutes les sessions du Conseil, de l'EPU, et des organes de traité.

Elles ne peuvent cependant prendre la parole que lors des sessions du Conseil, un temps de parole leur étant réservé à la fin de chaque point de l'ordre du jour. Ce temps de parole leur permet d'attirer publiquement l'attention sur des situations particulières de violation des droits de l'homme. De telles interventions se font soit au nom de l'ONG prenant la parole, soit au nom d'un collectif d'associations. Rassembler plusieurs ONG autour d'une même déclaration permet en effet d'en renforcer la portée. C'est aussi une façon de pallier, en partie, le faible temps de parole accordé aux ONG au cours de ces sessions.

Ces prises de parole représentent certainement la partie la plus visible du travail de plaidoyer des acteurs non gouvernementaux à Genève. L'essentiel de ce travail se fait pourtant en dehors de la salle XX du Palais des Nations - où se réunit le Conseil des droits de l'homme - en parallèle et en amont des sessions onusiennes.

Nous en présenterons ici trois dimensions principales : l'organisation d' « événements parallèles », les rencontres bilatérales avec des membres de représentations permanentes d'États ou des représentants onusiens, et la soumission de rapports.

Les événements parallèles sont organisés par les ONG à destination des représentations permanentes des États, en parallèle des sessions du Conseil des droits de l'homme et de l'EPU. Ils prennent généralement la forme de panels comportant plusieurs invités (membres d'organisations non gouvernementales, mais aussi représentants de l'ONU, par exemple un rapporteur spécial) suivis d'échanges avec les personnes présentes, et permettent de sensibiliser les représentants des États sur une thématique donnée, de manière plus approfondie que ne le permet le temps limité de parole au cours des sessions du Conseil.

Le fait que ces événements soient organisés au sein même du Palais des Nations, où se réunissent le Conseil et l'EPU, dans des salles mises à disposition des ONG, en parallèle des sessions de ces différents mécanismes, est à la fois une garantie de leur visibilité et une illustration de l'ouverture de ces mécanismes à l'intervention des ONG. La gestion

des salles est faite par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et l'agenda de ces événements est disponible en ligne, sur le site du HCDH.

Les rencontres bilatérales permettent, quant à elles, aux acteurs non gouvernementaux de relayer leurs préoccupations, de manière à la fois plus approfondie et plus libre.

En amont du Conseil des droits de l'homme, elles permettent aux ONG d'attirer l'attention des représentations permanentes sur des cas de violations des droits de l'homme, et de relayer leurs positions vis-à-vis des résolutions soumises à l'adoption du Conseil au cours de la session à venir.

Il est nécessaire de rappeler ici que le vote des représentants permanents, ambassadeurs de leur État à Genève, s'inscrit en lien avec les positionnements définis par leurs gouvernements respectifs. Si la marge de manœuvre de ces représentants est plus ou moins large selon les thématiques abordées, ils n'en restent pas moins tenus de respecter les préoccupations de leurs gouvernements. Au cours de ces rencontres bilatérales, il ne s'agit donc pas, pour les acteurs non-étatiques, de bousculer complètement les intentions de vote des diplomates qu'ils rencontrent. Il s'agit d'avantage d'identifier, parmi les différents États membres du Conseil, ceux susceptibles de passer d'un vote contre une résolution à une abstention de vote, et ceux pouvant renoncer à leur intention première de s'abstenir pour voter en faveur d'une résolution donnée.

De telles rencontres illustrent par ailleurs la complémentarité du travail de plaidoyer mené au niveau international, et celui mené au niveau national. En plus de ces actions menées auprès des représentations permanentes, il est en effet important pour les ONG de relayer leurs préoccupations directement auprès des gouvernements nationaux, un tel travail pouvant se répercuter ensuite sur la position des représentations étatiques auprès des instances internationales.

En amont des sessions de l'EPU, ces entretiens visent à sensibiliser les délégations étatiques rencontrées sur les thématiques qu'il est nécessaire de soulever au cours de l'examen d'un pays donné. Là encore, un travail préalable est fondamental afin d'identifier les représentations permanentes susceptibles de relayer effectivement les enjeux soulevés au cours de ces entretiens.

Présente en République Démocratique du Congo à travers ses organisations membres, la FIDH est particulièrement engagée sur les questions

liées aux droits civils et politiques dans ce pays. Au cours de nos rendez-vous bilatéraux en amont de l'Examen Périodique Universel de la RDC, nous avons encouragé les délégations rencontrées à prendre la parole au cours de cet Examen pour interroger la délégation congolaise sur les mesures prises par son gouvernement pour assurer le respect de ces droits, et sur les violations constatées par les associations nationales membres de la FIDH.

Par ailleurs, les ONG ont aussi la possibilité de rencontrer des membres des instances onusiennes, en particulier les experts membres des organes de traité, ou les rapporteurs spéciaux.

Les rencontres avec ces derniers ont cette spécificité qu'elles peuvent se faire tant à Genève, en amont des sessions du Conseil, que lorsque ces experts sont en visite dans un pays. Les rapporteurs spéciaux s'appuyant notamment sur les informations transmises par les acteurs non gouvernementaux locaux pour la rédaction de leurs rapports, ils sont particulièrement ouverts à ces rencontres. Ces visites représentent donc une opportunité importante pour les ONG locales de relayer leurs préoccupations, sans avoir besoin de se rendre à Genève ou d'obtenir le statut ECOSOC.

En plus de ces rencontres, les ONG peuvent attirer l'attention des rapporteurs spéciaux sur des cas de violations des droits de l'homme à travers des « appels urgents » ou des « lettres d'allégation ». Sur la base de ces renseignements, les rapporteurs spéciaux peuvent demander des explications aux États concernés. Cette dimension fondamentale de leurs activités s'appuie elle aussi en grande partie sur les informations transmises par les ONG.

Pour finir, les acteurs non-étatiques peuvent alimenter le travail des experts des organes de traité en leur transmettant des rapports écrits, en vue de leur dialogue avec les États examinés au cours des sessions.

De même, l'Examen Périodique Universel d'un État s'appuie sur trois rapports : un national, établi par l'État examiné, une compilation de contributions d'ONG transmises au Haut-Commissariat, et une compilation des données recueillies par les différents organes onusiens. Ces rapports sont ensuite utilisés par les délégations permanentes des États membres du Conseil, pour préparer leur dialogue avec l'État examiné.

Les ONG, bien qu'elles ne puissent pas prendre la parole au cours des sessions de l'EPU, peuvent donc contribuer à cet examen en

transmettant leur contribution au Haut-Commissariat. Elles peuvent aussi, au niveau local, contribuer à l'élaboration du rapport national, les États étant encouragés à impliquer leur société civile dans la préparation de ce document.

Les interventions orales pendant les sessions du Conseil, l'organisation d'événements parallèles, les rencontres bilatérales et la soumission de rapports représentent ainsi les principales modalités d'intervention des ONG au sein des organes et mécanismes onusiens des droits de l'homme basés à Genève. Un bref aperçu du contexte institutionnel dans lequel se font ces interventions est cependant nécessaire pour en mesurer pleinement la portée.

## **Un environnement favorable aux ONG**

Cœur diplomatique de la Suisse, la ville de Genève abrite une des plus fortes concentrations d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales au monde. Comme souligné en introduction, elle est, en particulier, le siège de la quasi-totalité des organes et mécanismes onusiens des droits de l'homme. La plupart des États y entretiennent également une représentation permanente.

Cette très grande concentration d'acteurs, tant onusiens, étatiques, que représentants de la société civile, est particulièrement favorable aux rencontres et aux échanges.

Pour les ONG présentes de manière permanente à Genève par l'intermédiaire d'une délégation, comme c'est le cas de la FIDH, il est donc particulièrement aisé d'avoir accès aux représentants tant onusiens qu'étatiques.

Au fur et à mesure de ces rencontres se développent des relations d'échanges et de coopération entre des ONG et certaines représentations permanentes. Des relations de partenariat, ponctuelles ou de plus long terme, peuvent alors émerger, sur des thématiques données. Pour la FIDH, les délégations françaises et belges sont ainsi des partenaires réguliers des actions portant sur des États d'Afrique subsaharienne.

Ces partenariats prennent des formes variées : échange d'informations, appui dans l'identification d'États susceptibles de se montrer

favorables aux positions relayées par l'ONG partenaire. Les représentations permanentes peuvent aussi soutenir financièrement une ONG dans l'organisation d'un événement parallèle, voire le co-organiser. Un tel soutien contribue à renforcer le rayonnement d'un tel événement. De plus en plus d'associations organisant de telles manifestations, l'appui d'une délégation étatique, et particulièrement de certains États emblématiques, comme les États-Unis, peut permettre à un événement de se démarquer dans un agenda de session de plus en plus chargé.

Ces échanges entre ONG et représentations permanentes sont aussi facilités par le fait que certaines de ces dernières sont particulièrement ouvertes à la collaboration avec les acteurs non-étatiques. Cette ouverture se manifeste à la fois par la disponibilité de ces représentations quand elles sont sollicitées pour des entretiens bilatéraux ou la mise en place d'actions conjointes, mais aussi par l'organisation de réunions à destination des ONG par certaines délégations d'États. Ces réunions, en amont ou à la fin des sessions des organes onusiens, permettent aux ONG conviées de faire le point sur leurs préoccupations et leurs attentes vis-à-vis de ces sessions. La représentation permanente de l'Union Européenne organise ainsi régulièrement de telles rencontres.

De même, en amont des sessions du Conseil des droits de l'homme, les présidents du Conseil ont pris l'habitude d'organiser une réunion préparatoire avec les ONG, afin de leur rappeler les règles encadrant leurs interventions durant les sessions, et répondre à leurs inquiétudes et aux difficultés rencontrées lors des sessions précédentes.

Ces rencontres régulières, qu'elles soient à l'initiative des ONG, des acteurs étatiques ou onusiens, permettent l'instauration d'un dialogue permanent entre ces différentes structures.

Par ailleurs, la forte concentration d'organisations de la société civile favorise le développement de réseaux entre ces organisations. Pour les ONG, identifier les associations actives sur une même thématique et partageant le même positionnement représente un enjeu clef. Ces associations peuvent devenir des partenaires primordiaux, que ce soit à travers l'échange d'informations ou l'organisation d'actions communes - interventions orales au cours des sessions du Conseil des droits de l'homme, ou événement parallèle. Ce travail en commun permet la mutualisation des ressources, tant humaines que financières, et renforce la visibilité des actions ainsi menées.

Certaines ONG peuvent aussi se révéler un atout du fait de leur propre réseau. Lorsque nous étions présents à Genève, c'était notamment le cas de *Human Rights Watch* du fait de ses bons contacts avec la représentation permanente des États-Unis.

Surtout, au-delà des relations entre organisations, ce sont les relations entre individus qui jouent un rôle particulièrement important dans ces échanges. Au travers de ces rencontres entre ces différents acteurs, ce sont en effet souvent les mêmes personnes qui sont amenées à entrer en contact les unes avec les autres, que ce soit lors d'entretiens bilatéraux ou au cours des sessions des organes et mécanismes onusiens.

Le nombre important de ces rencontres permet le développement d'une certaine proximité entre les individus, qui favorise en retour les contacts et les échanges.

Tout comme le réseau dont dispose une ONG, les réseaux individuels sont ainsi particulièrement importants.

Cette forte concentration d'acteurs est donc favorable à l'instauration d'un dialogue permanent entre les représentants étatiques, ceux onusiens, et les ONG. Ces échanges réguliers permettent le développement de partenariats, que ce soit entre ONG ou avec des représentations permanentes. Ces partenariats permettent aux ONG de démultiplier leurs actions, renforçant leurs capacités à se faire entendre au sein des mécanismes et organes onusiens, bien au-delà des modalités classiques encadrant leurs interventions.

Ce bref aperçu nous a permis de souligner les différentes opportunités dont disposent les ONG pour relayer leurs préoccupations au sein des organes et mécanismes onusiens des droits de l'homme, dans un contexte institutionnel particulièrement favorable.

Pourtant, l'action des ONG à l'ONU reste entravée par un certain nombre de facteurs. Nous nous concentrerons ici sur les deux qui nous semblent avoir le plus de conséquences pour les organisations non-étatiques : la densité et la complexité du système onusien, et les risques de repréailles auxquels doivent faire face certains défenseurs des droits de l'homme.

## Un système institutionnel complexe

La première de ces limites répond directement à ce que nous venons de souligner dans ces derniers paragraphes, à savoir que la ville même de Genève et sa forte concentration d'acteurs, étatiques, onusiens, et non gouvernementaux, vient démultiplier les capacités des ONG à faire entendre leurs préoccupations.

A cette forte concentration d'organisations et de représentations permanentes répond en effet la complexité d'un système au sein duquel il est nécessaire de se repérer, d'identifier les interlocuteurs pertinents et les partenaires potentiels. Nous avons déjà souligné à plusieurs reprises à quel point il était important pour les ONG d'être capables d'identifier quels États sont susceptibles de relayer favorablement leurs préoccupations, quelles délégations ou autres organisations non-étatiques peuvent devenir des partenaires de plus ou moins long terme et fournir un appui, logistique, humain ou financier.

Ce travail d'identification nécessite un apprentissage progressif, par les ONG, du fonctionnement précis des très nombreux organes et mécanismes onusiens des droits de l'homme présents à Genève, ainsi que des règles encadrant l'intervention des ONG au sein de ces différents organes, les modalités de ces interventions variant selon les instances considérées. De même, il est nécessaire de connaître le positionnement adopté par chaque État au sein de ces différents organes, et surtout, comme nous l'avons démontré, de développer un réseau, tant au niveau des organisations, qu'à celui individuel.

Un tel apprentissage et le développement de ces réseaux ne peut se faire que sur le long terme. Les ONG présentes à Genève depuis plusieurs années ont pu acquérir les codes de conduite et les compétences leur permettant de tirer efficacement profit de la densité de ce système. A l'inverse, les ONG implantées depuis peu dans la ville doivent d'abord développer ces connaissances et compétences.

Surtout, la multiplication des organes et mécanismes onusiens ainsi que la diversification croissante des thématiques abordées au cours des sessions<sup>9</sup> nécessitent de la part des ONG des ressources humaines et

---

9 Comme souligné en introduction il existe actuellement dix organes de traité tandis que l'ordre du jour du Conseil des droits de l'homme comprend dix thématiques différentes.

financières croissantes pour être en mesure de suivre le travail de ces différentes structures. Ceci est particulièrement vrai pour des ONG dites généralistes, comme la FIDH, amenées à traiter un nombre important d'enjeux, de la violation de la liberté d'expression, au respect des droits des femmes.

Par ailleurs, afin d'être en mesure de relayer au mieux leurs préoccupations, il est important pour les ONG d'être présentes à Genève, soit en s'y rendant régulièrement, soit en y disposant de bureaux permanents. Or de tels déplacements ou bureaux peuvent représenter un poids financier particulièrement important, notamment pour des associations implantées dans des pays dits en développement.

Pour tenter de palier ces difficultés, le Haut-Commissariat a entrepris de développer de nouveaux outils pour faciliter l'intervention des ONG sans que leurs membres aient besoin d'être présents à Genève. Les sessions de l'EPU ainsi que celles du Conseil des droits de l'homme sont ainsi filmées en diffusées en direct sur internet, sur le site du HCDH. Lorsque nous étions présents à Genève, la possibilité de permettre à des représentants d'organisations de la société civile d'enregistrer des messages vidéos qui seraient ensuite diffusés pendant les sessions du Conseil, sur le temps de parole des ONG, a même été évoquée à plusieurs reprises.

Un tel recours aux technologies de communication permettrait en effet de renforcer la capacité des ONG à intervenir auprès des différentes instances onusiennes, en évitant les coûts élevés liés à la nécessité d'être présent à Genève.

De telles technologies ne pourront cependant remplacer cette présence. Nous avons déjà démontré plus haut à quel point la forte concentration d'acteurs à Genève permet le développement de réseaux et de partenariats, qui viennent renforcer les capacités des ONG à relayer leurs préoccupations. Or il paraît difficile d'imaginer qu'il soit possible de nouer de tels partenariats et réseaux sans une présence régulière à Genève, nécessaire au développement de relations de confiance et d'échanges.

Face à ces premières contraintes, il nous paraît pertinent de revenir brièvement sur le fonctionnement de la FIDH. Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, la FIDH est une fédération d'organisations. Son siège est basé à Paris et elle dispose de plusieurs délégations auprès des

organisations internationales, à Bruxelles, New-York et Genève. L'un des principaux objectifs de la FIDH est de soutenir l'action de ses membres et de favoriser leur intervention auprès des organisations internationales, dont l'ONU.

Lorsque certaines de ses organisations membres souhaitent intervenir auprès des instances onusiennes présentes à Genève, elles peuvent ainsi solliciter l'appui du bureau de la fédération implanté dans la ville. En plus d'un soutien logistique dans l'organisation de leur voyage, ce dernier les aide à identifier les représentants d'États et des organes onusiens qu'il peut être pertinent pour eux de rencontrer. Le bureau local de la FIDH peut de même solliciter une accréditation pour ces personnes arrivant à Genève, afin qu'elles puissent assister aux sessions des organes onusiens, ou participer à des événements parallèles.

Cet appui de la délégation genevoise de la FIDH permet à ces organisations membres d'intervenir auprès des instances onusiennes, sans avoir à effectuer ce travail d'identification des interlocuteurs et de développement de réseaux, dont nous avons déjà souligné l'importance, et qui est effectué, au quotidien, par cette délégation.

De nombreuses ONG ne bénéficient cependant pas d'un tel soutien et restent confrontées à ces contraintes, qui peuvent venir restreindre de manière importante leurs capacités à intervenir auprès des instances onusiennes.

A cette première limite s'ajoute une seconde, pesant d'avantage encore sur les ONG, et affectant, elle aussi, particulièrement celles dont le siège est basé dans un pays dit en développement. Il s'agit des représailles à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme.

## **Défendre les droits de l'homme, un engagement à risque**

Ces représailles, menées par des autorités étatiques ou des groupes privés, visent ceux et celles collaborant avec les instances onusiennes, avec pour objectif de les pousser à renoncer à cette collaboration. Comme le rappelle l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT):

*« Les risques encourus par les défenseurs sont, entre autres, la prison, le harcèlement, les actes d'intimidation, la torture, l'atteinte à la réputation, les représailles à l'encontre de leur entourage, la mort<sup>10</sup> ».*

La plupart de ces risques sont encourus dans les pays d'implantation et d'action de ces ONG. Ils sont aussi malheureusement parfois perceptibles à Genève même.

Un grand nombre de travaux visant à documenter et dénoncer ce type de pratiques ont et continuent d'être menés par de nombreuses organisations, non gouvernementales, gouvernementales, ou internationales. Les reprendre ici dépasserait le cadre de cet article qui se limite avant tout au cadre genevois.

Nous pouvons cependant conseiller au lecteur souhaitant approfondir ce sujet de se référer notamment aux rapports et actions menées sur le sujet par la FIDH et qui peuvent être trouvés sur son site internet<sup>11</sup>. La protection des défenseurs des droits de l'homme est une des grandes priorités d'action de cette ONG qui a créé, en collaboration avec l'OMCT, l'Observatoire pour la protection des défenseurs des droits de l'homme.

Nous présenterons ici brièvement quelques situations d'intimidation ou de représailles dont nous avons pu être les témoins, directs ou indirects, au cours de notre présence à Genève, avant d'évoquer les actions mises en œuvre par les instances onusiennes pour tenter de protéger les défenseurs des droits de l'homme contre les menaces dont ils peuvent faire l'objet.

A Genève même, les risques encourus par les défenseurs des droits de l'homme prennent essentiellement la forme d'intimidations, comme peuvent l'illustrer ces deux exemples.

Au cours d'une réunion à destination des ONG organisée par le président du Conseil des droits de l'homme en amont de la 25<sup>e</sup> session de cet organe, des représentants d'ONG se sont plaints qu'au cours de plusieurs événements parallèles organisés lors de la session précédente, des membres de certaines représentations d'États avaient pris des photos des participants aux panels. Une telle pratique faisait alors craindre de possibles représailles à l'encontre de ces participants, une fois de retour dans leur pays.

---

10 Site internet de l'OMCT : <http://www.omct.org/fr/>

11 Site internet de la FIDH : <https://www.fidh.org/fr/>

Ces intimidations peuvent aussi se produire directement lors des sessions des mécanismes onusiens, comme l'a démontré avec force la délégation chinoise au cours de la 25<sup>e</sup> session du Conseil, alors qu'était adopté le rapport final de l'Examen Périodique Universel de la Chine. La délégation chinoise a réagi très violemment à l'intervention de deux ONG, dont l'une avait demandé une minute de silence en mémoire d'une défenseure chinoise des droits de l'homme, récemment décédée. Après avoir demandé au président du Conseil de se prononcer sur la minute de silence, le diplomate chinois a refusé la proposition du président de reporter l'examen de cette question, le temps qu'il en débattre avec son bureau. Ce refus a entraîné l'organisation d'un vote sur cette décision, vote au cours duquel la délégation chinoise a obtenu le soutien de la majorité des membres du Conseil, mettant fin au temps de parole de l'ONG mise en cause. Cette intervention a particulièrement marqué les esprits des personnes présentes dans la salle. Elle souligne surtout à quel point la capacité des ONG à intervenir au cours de ces sessions peut être fragile, particulièrement lorsque le Conseil comporte de nombreux États membres suspicieux vis-à-vis des ONG.

Le risque de représailles à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme est cependant le plus élevé au niveau national, ces personnes pouvant faire l'objet de menaces voire de représailles diverses suite à leurs contacts avec des instances onusiennes, que ce soit à Genève, ou au niveau local avec des bureaux régionaux du Haut-Commissariat ou lors de visite de rapporteurs spéciaux.

Nous pouvons là encore malheureusement citer un exemple tiré de notre expérience à Genève.

Au mois de février 2014, nous avons organisé un évènement parallèle sur la situation des droits civils et politiques au Vietnam, en prévision de l'examen de ce pays dans le cadre de la 18<sup>e</sup> session de l'Examen Périodique Universel. Au cours de cet évènement parallèle était diffusé le témoignage audio d'un défenseur vietnamien des droits de l'homme, qui ne pouvait quitter son pays après avoir été assigné en résidence surveillée. Peu de temps après l'EPU du Vietnam, nous avons appris qu'en représailles de son témoignage, cet homme avait été condamné à passer le reste de ses jours en résidence surveillée.

Récemment, en juin 2016, plusieurs défenseurs bahreïnais des droits de l'homme ont été empêchés de prendre l'avion par les autorités de

leur pays, alors qu'ils devaient se rendre à Genève à l'occasion de la 32<sup>e</sup> session du Conseil des droits de l'homme<sup>12</sup>. Le lendemain, Nabeel Rajab, président du Centre bahreïni pour les droits de l'homme et secrétaire adjoint de la FIDH était arrêté, officiellement pour diffusion de fausses informations et de rumeurs dans le but de discréditer l'État.

Ces représailles et menaces visent à empêcher ou à dissuader les défenseurs des droits de l'homme d'entrer en contact avec les agences onusiennes. Elles peuvent remettre fortement en cause la capacité des ONG à intervenir auprès de ces agences, particulièrement pour les ONG venant d'États autoritaires, où le gouvernement contrôle strictement les activités de la société civile.

Les instances onusiennes ont progressivement pris conscience des menaces dont font parfois l'objet les personnes engagées pour la défense des droits fondamentaux, et de l'impact que ces menaces peuvent avoir sur les relations qu'entretiennent ces instances avec la société civile. Différents mécanismes ont été mis en place pour tenter de mettre fin, ou tout au moins de dénoncer, ces pratiques.

Nous pouvons citer notamment la création en 2000 du mandat de rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, par l'ancienne Commission des droits de l'homme. Le titulaire de ce mandat, renouvelé en 2014, a pour mission principale de recevoir et d'examiner des informations sur la situation de défenseurs des droits de l'homme, particulièrement de situations individuelles de violation des droits fondamentaux, et d'entretenir un contact régulier avec les États, notamment afin d'aborder les éléments préoccupants dont il a pu être saisi.

Très récemment, le 3 octobre 2016, le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon a décidé, en accord avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, d'élargir le mandat de son sous-secrétaire général aux droits de l'homme, Andrew Gilmour, chargé désormais de coordonner les actions au sein du système onusien pour mettre fin aux pratiques de représailles à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme. Le sous-secrétaire général aux droits de l'homme pourra désormais

---

12 Voir le site internet du Centre bahreïni pour les droits de l'homme : <http://www.bahrainrights.org/fr>

recevoir des informations sur des situations individuelles de représailles à l'encontre de défenseurs et y répondre.

Le fait de confier une telle mission au titulaire d'une position particulièrement élevée au sein du système onusien souligne l'importance accordée à cet enjeu par les instances onusiennes.

Néanmoins, tout comme le mandat du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, la nouvelle mission du sous-secrétaire général aux droits de l'homme ne peut que se limiter à un travail de documentation et de dénonciation publique des exactions commises à l'encontre de ceux qui s'engagent pour la défense des droits de l'homme.

Il convient alors de s'interroger sur la portée de telles actions quand elles concernent des États, ou des groupes privés, qui semblent ne pas redouter le coût diplomatique et politique de telles dénonciations, à l'image de certains pays particulièrement marginalisés sur la scène internationale comme la Corée du Nord. Un tel travail nécessite aussi que ces cas de représailles soient connus et rendus publics, ce qui peut encourager le recours à des pratiques de dissimulation, comme les disparitions forcées.

La question de la protection efficace de ceux et celles qui se mobilisent pour la protection des droits de l'homme reste donc ouverte. Tant qu'il n'y sera pas mis un terme définitif, les exactions à l'encontre de ces personnes continueront de remettre fortement en cause la capacité de certaines ONG à interagir durablement et régulièrement avec les organes et mécanismes onusiens des droits de l'homme.

Cet article nous a permis d'exposer brièvement les différents canaux dont disposent les ONG pour relayer leurs préoccupations auprès des instances onusiennes des droits de l'homme basées à Genève. Nous avons pu démontrer la variété de ces canaux, qui témoignent de la grande disponibilité de ces instances à la participation de la société civile. Surtout, nous avons cherché à démontrer qu'au-delà de ces modalités d'intervention, c'est le contexte dans lequel elles sont opérées - qui se caractérise par une grande densité d'acteurs particulièrement favorable aux échanges et au développement de réseaux et de partenariats - qui fait de ces différents organes et mécanismes onusiens la partie du « système ONU » la plus ouverte à l'intervention des ONG.

Nous avons conclu cette présentation par l'évocation de deux contraintes qui viennent restreindre la capacité des ONG à interagir avec les instances onusiennes. Nous soulignons une fois de plus ici les conséquences désastreuses que peuvent avoir les exactions commises à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme, et la nécessité de continuer à renforcer les mécanismes et structures ayant pour mandat de lutter contre de telles pratiques. Ce n'est qu'en les faisant disparaître que la capacité de tous les défenseurs des droits de l'homme à collaborer avec les agences onusiennes pourra être garantie.

## Bibliographie

*Normes juridiques de référence (dans l'ordre de leur citation dans le texte)*

Conférence des Nations Unies, *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, préambule. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/fr/charter-united-nations/>

Assemblée générale des Nations Unies, *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 décembre 1948.

Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques, résolution A/RES/2200A (XXI)*, 16 décembre 1966.

Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, résolution A/RES/2200A (XXI)*, 16 décembre 1966.

Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, résolution A/RES/61/177*, 20 décembre 2006.

### *Ouvrages*

BADIE Bertrand (2002), *La diplomatie des droits de l'Homme : entre éthique et volonté de puissance*, Fayard, Paris.

BRAUMAN Rony (2009), *Humanitaire, diplomatie et droits de l'Homme*, Edition du Cygne, Paris.

*Sites internet*

<http://www.bahrainrights.org/fr> Centre bahreïni pour les droits de l'homme.

<https://www.fidh.org/fr/> Fédération internationale des ligues des droits de l'homme.

<http://www.omct.org/fr/> Organisation mondiale contre la torture.