

LES DÉFENSEURS DES DROITS DE L'HOMME ONT-ILS DES DROITS? L'O.N.U. EN QUESTION.

La Lettre de la F.I.D.H., n° 574-575, février 1995, pp. 2-7.

Olivier de Frouville
Chargé de mission de la F.I.D.H.

Du 16 au 27 janvier 1995 s'est tenue, à Genève, la 10ème session du groupe de travail de la Commission des droits de l'homme chargé de rédiger un projet de 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»... Ce projet est plus connu sous l'appellation de «déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme», que nous utiliserons par la suite.

Cette session aurait, normalement, dû être l'aboutissement de dix années de travail. Le projet ayant déjà été adopté en première lecture, la Commission des Droits de l'Homme, à sa 50ème session (1994), avait recommandé au groupe de travail de «faire tous les efforts possibles en vue d'achever le projet de déclaration». Un an auparavant, la Conférence Mondiale sur les Droits l'Homme avait manifesté la même préoccupation, en demandant «l'achèvement rapide et l'adoption» du même projet.

Ces bonnes paroles aurait pu laisser présager un heureux dénouement. Et pourtant, au sortir de deux semaines de travail, il a bien fallu, pour la plupart des participants - et notamment pour les ONG - dresser le constat de l'échec. Sur les dix articles encore en discussion, deux seulement ont été adoptés. Et il s'agit des moins importants. Une proposition roumaine touchant à la contribution des ONG en matière d'éducation et qui - pour tout dire - était d'une neutralité déconcertante, a finie par être adoptée après une journée de débats mouvementés. Le préambule est resté en suspens, renvoyé à l'année prochaine, tout comme les huit autres articles restant, faute de consensus. Il y aura donc, selon toute vraisemblance, une 11ème session du groupe de travail en 1996.

La cause de cet échec ? Un petit groupe d'Etats, déterminé à bloquer toute évolution du processus de rédaction. Le mieux, pour eux, serait de voir le projet passer à la trappe. En attendant, ils cherchent - et réussissent - à retarder le processus et, éventuellement, à affaiblir le texte. Pour ce faire, ils utilisent à leur profit la règle du consensus, qui régit ce type d'exercice. Le consensus signifie qu'un texte ne peut être adopté qu'à la condition qu'aucune délégation ne s'y oppose. A partir de là, deux attitudes sont possibles :

l'intransigeance et l'hypocrisie. L'intransigeance, c'est l'attitude adoptée par la délégation de Cuba, qui s'oppose à tout consensus et présente des amendements qui visent soit à restreindre au maximum l'activité des individus et des ONG, soit à embrouiller un peu plus la discussion (le groupe de travail a mis une après-midi entière à essayer de comprendre ce que signifiait l'un des amendements de Cuba. Peine perdue : cela ne voulait tout simplement rien dire !). Quant à l'hypocrisie, c'est l'attitude adoptée par les «suiveurs» - ou ceux qui tirent les ficelles ? - à savoir : la Chine et la Syrie principalement, le Mexique faisant preuve d'un peu plus de souplesse pour ne pas trop froisser son puissant voisin. Le jeu consiste à appuyer les propositions de Cuba, tout en participant aux négociations, montrant ainsi une «volonté de coopérer», en essayant d'affaiblir au maximum le texte. Au sein du Groupe, la Chine est courtisée: elle fait preuve d'un esprit de compromis, négocie, fait des concessions... mais Cuba veille au grain, et ne laisse rien passer.

On ne peut pas parler, comme cela a souvent été fait au cours du débat, d'«absence de volonté politique». Il y a une volonté politique de la part de ces Etats de tout bloquer. Et ils y réussissent parfaitement.

Après cette malheureuse dixième session, il est temps, pour les ONG, de faire le point : que contient la déclaration ? Quelles sont les dispositions qui continuent de poser des problèmes ?

Le Préambule de la déclaration aurait dû être un texte assez court, rappelant les grands principes et les grands instruments du droit international des droits de l'homme, et consacrant le rôle des individus et des ONG dans la promotion, la protection et la réalisation des droits de l'homme au niveau national et international.

Les Etats ont réussi à trouver des compromis sur tout, sauf sur le paragraphe 5 qui commence comme suit : *«Reconnaissant le rôle important que joue la coopération internationale et l'oeuvre extrêmement utile qu'accomplissent les individus, les groupes et les associations en contribuant à l'élimination effective de toutes les violations massives, flagrantes ou systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales commises à l'encontre des peuples et des personnes»*. Cuba, la Chine et d'autres proposent d'ajouter à cette phrase une liste (forcément) sélective de droits de l'homme et des peuples. Des discussions longues ont lieu et l'on arrive à une proposition de «compromis», présentée par la Chine, qui finalement, ne peut pas faire l'objet d'un consensus. Dans cette dernière version se mêlent bizarrement l'apartheid, le colonialisme, les menaces contre la souveraineté nationale, la torture, la pauvreté, les détentions arbitraires, les droits économiques sociaux et culturels, le terrorisme et l'Etat de droit, pour n'en citer que quelques uns ! Plusieurs ONG, dont la FIDH, ont fait remarquer qu'il y manquait au moins

l'esclavage, le génocide mais également la peine de mort, et l'on en est resté là.

Le corps de la déclaration a été divisé en chapitres provisoires, et à l'intérieur de ces chapitres, en articles, pour en faciliter la lecture.

Le premier chapitre est relatif au droit de chacun, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de promouvoir la protection et la réalisation des droits de l'homme, ainsi qu'au devoir qui incombe aux Etats, non seulement de promouvoir et de protéger les droits de l'homme, mais aussi de faciliter l'activité de ceux qui les défendent. Pour reprendre une métaphore de René Cassin, les trois articles qui composent ce chapitre sont les colonnes qui soutiennent l'édifice du projet de Déclaration. Le groupe a franchit un pas en adoptant cette année les articles 1 et 2, l'article 3 ayant déjà été adopté en seconde lecture, en 1994. Mais si les colonnes paraissent à présent stables, le reste de l'édifice continue de poser bien des difficultés.

Le chapitre II est consacré au droit d'être informé (art.1), de rechercher, de détenir, de publier, de discuter des informations sur les droits de l'homme (art.2), ainsi qu'au droit d'apprécier la question de savoir si les droits de l'homme sont respectés et au droit de concevoir de nouveaux principes dans le domaine des droits de l'homme (art. 3). Il précise quelles sont les obligations de l'Etat à cet égard.

Encore une fois, tous les problèmes ont presque été résolus. Seul un article demeure sujet à controverse. Il s'agit de l'article 3 (maintenant article 2-c) qui reconnaît à chacun le droit *«de discuter et d'apprécier la question de savoir si les droits et libertés en question sont respectés, tant en droit qu'en pratique [dans son propre pays et ailleurs, et d'appeler l'attention du public sur cette question]»*. Cuba a demandé la suppression pure et simple de l'article. La Chine et le Mexique ont dit qu'ils se contenteraient de la suppression de la phrase entre crochets. Des tractations ont eu lieu, sous l'égide de la délégation australienne, qui a pu présenter le texte de «compromis» suivant : *«d'étudier, de discuter, de former et d'avoir des opinions sur l'application, en droit et en pratique, de ces droits et libertés, et, à travers ceux-ci et d'autres moyens appropriés, d'appeler l'attention du public sur ces questions»*. Tout le monde semblait d'accord sur cette formulation. Mais Cuba est intervenu pour proposer un amendement qui avait déjà fait l'objet de maintes discussions au sein du groupe de travail, et qu'une grande majorité d'Etats s'accordait à rejeter. Il s'agissait de rajouter, dans le chapeau de l'article, à la suite de *«chacun a le droit, tant individuellement qu'avec d'autres»*, la phrase suivante : *«et dans l'exercice du respect des buts et principes des Nations Unies, dans le cadre de la législation nationale et de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme»*.

L'idée de cette proposition est de subordonner l'exercice des droits reconnus par la déclaration à la législation nationale de chaque gouvernement.

En pratique, pour des Etats dont la législation viole les droits de l'homme, cela revient à annihiler l'exercice effectif de ces droits. En 1992, une solution de compromis semblait avoir été trouvée avec l'adoption de l'article 2 du chapitre V (consacré aux limitations) qui se lit comme suit : *«Les dispositions du droit interne qui sont conformes à la Charte des Nations Unies et aux autres obligations et engagements internationaux applicables à l'Etat dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales servent de cadre juridique à la mise en oeuvre et à l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à toutes les activités visées dans la présente déclaration qui ont pour objet la promotion, la protection et la réalisation effective de ces droits et de ces libertés».*

Le compromis consistait à mentionner la législation nationale comme une limite aux activités des individus et des ONG, tout en précisant que cette législation nationale devait être conforme à la Charte et aux conventions internationales en matière de droits de l'homme. La proposition cubaine revient sur cet acquis, puisqu'elle se borne à superposer les buts et principes des nations unies, la DUDH et la législation nationale sans établir aucun lien de conformité.

La plupart des délégations ont protesté contre cette tentative de retour en arrière. Mais Cuba est resté campé sur sa position, remettant l'examen de l'article 3 du Chapitre II à... l'année prochaine.

Le Chapitre III est relatif au droit de se réunir, de s'affilier à et de former une ONG ainsi qu'au droit de communiquer avec d'autres ONG (art. 1), de participer au gouvernement de son pays (art.2), de participer à des activités pacifiques pour lutter contre les violations des droits de l'homme (art 3), et enfin de solliciter, de recevoir et d'utiliser des contributions volontaires pour leur financement (art 4).

Il s'agit, on peut l'imaginer, d'un chapitre difficile. La preuve en est que seul un article - sur les quatre qui composent le chapitre III - a été adopté, et cela en 1994 : il s'agit de l'article 2, relatif au droit de participer au gouvernement et la direction des affaires publiques de son pays, qui institue par ailleurs un véritable droit de critique pour les individus et les ONG à l'égard de leur gouvernement. Et encore n'a-t-il été adopté qu'assorti d'une réserve, due au réticences de Cuba : que l'on puisse y revenir à une étape ultérieure (*sic*) afin de trouver une formulation plus neutre...

Le reste du chapitre continue de poser d'immenses problèmes et notamment les articles 1, 3 et 4.

En ce qui concerne l'article 1, on bute sur une proposition d'amendement de... Cuba qui ressemble comme une soeur jumelle à celle avancée par ce même Etat à propos du Chapitre II, article 2. Il s'agit, encore une fois, d'une référence

à la législation nationale : chacun a le droit, dans le cadre de la législation nationale, de se réunir, de former des organisations etc. La seule concession donnée par Cuba est la mention, à côté de la législation nationale, des instruments internationaux ratifiés par les Etats, ce qui, du point de vue des ONG, demeure insuffisant.

L'article 3, dans sa version actuelle, se lit comme suit :

«Chacun a le droit, tant individuellement qu'en association avec d'autres de participer à des activités pacifiques pour lutter contre les violations [de ses] droits de l'homme et libertés fondamentales.

A cet égard, les individus et les groupes ont le droit d'être protégés par la législation nationale quand, par des moyens pacifiques, ils réagissent contre des activités et des actes perpétrés par l'Etat, par des groupes ou par des individus dans l'intention de détruire [leurs] droits de l'homme et libertés fondamentales ou qu'ils s'opposent à ces activités ou à ces actes».

Encore une fois, ce sont les mots entre crochets qui sont à l'origine de tout nos problèmes. Maintenir ces mots dans le texte équivaldrait à dire que l'on ne peut défendre que «ses» droits. Les ONG, les individus en seraient réduits à réclamer l'application de «leur» déclaration à eux-mêmes... Il faudrait garder le silence sur toutes les autres violations des droits de l'homme, dans d'autres pays, au sein d'autres groupes... ne pas parler des disparus, des détenus, des torturés, des enfants... de tout ceux qui sont «sans voix»... Absurde !

Tellement absurde que le groupe semblait, l'année dernière, avoir accepté la proposition d'Amnesty International de retirer ces mots entre crochets. Pourtant cette suppression n'apparaissait pas dans le rapport du groupe de travail présenté à la Commission en 1994... et la Chine s'est empressée, lors de la discussion qui a eu lieu cette année au sein du groupe de travail, de remettre en question cet acquis, suivi par Cuba, qui a fait plusieurs propositions, toutes plus incompréhensibles les unes que les autres, mais qui ont tout de même réussi à occuper le groupe de travail pendant une journée, avant que l'on ne puisse enfin conclure... à l'absence de consensus sur ce point !

Quant à l'article 4, relatif au droit de solliciter, de recevoir et d'utiliser des contributions volontaires pour financer des activités en matière de droits de l'homme (plus connu sous le nom de : «funding article»), la délégation de Cuba, appuyée par la Chine, n'en voyant pas l'utilité dans cette déclaration, en a demandé la suppression pure et simple ! Le Président du groupe de travail, trouvant la question par trop sujette à controverses, a proposé de remettre la discussion à plus tard. Et il en fut ainsi décidé...

Le Chapitre IV est consacré au droit qu'ont les défenseurs des droits de l'homme de disposer d'un recours effectif (an effective remedy) et de

bénéficier d'une protection en cas de violations de leurs droits (art. 1). A cette fin, un certain nombre de droits leurs sont reconnus, notamment le droit de recourir à l'opinion publique et de se plaindre de la politique et de l'action de l'Etat par tout moyen légal, au niveau national et international (art. 2-a), le droit de bénéficier d'un procès équitable (art. 2-b et c) mais aussi de pouvoir assister aux procédures de justice, afin d'en évaluer la conformité avec les normes nationales et internationales (art. 2-d). Est aussi reconnu le droit d'offrir et de prêter assistance (art. 2-e), ainsi que celui de s'adresser «sans restriction» aux organes internationaux (art. 2-f). Dans la deuxième partie du chapitre sont précisées les obligations qui incombent à l'Etat pour assurer la jouissance de ces droits (article 3). Enfin, un article spécifique est consacré au droit de chacun d'exercer librement sa profession ou son occupation et, dans l'hypothèse où cette profession ou cette occupation pourrait porter atteinte aux droits de l'homme, de respecter ces derniers (article 4).

Les articles 1, 3 et 4 ont été adoptés en seconde lecture lors de la neuvième session (1994). Reste donc l'article 2. A la neuvième session du groupe de travail, la délégation cubaine s'était attelée à la tâche et avait fait circuler toute une série d'amendements restrictifs. Elle a renouvelé l'exercice cette année, en «améliorant» quelque peu ses propositions. Il n'y est question que de législation nationale, de procédures applicables et d'épuisement des voies de recours internes... Pour donner un exemple, il est parfaitement loisible à chacun d'appeler l'attention de l'opinion publique sur toute violation des droits de l'homme... à condition que l'on ne fasse usage que des «voies et procédures établies par la loi et d'autres dispositions en vigueur».

Faisant fi des amendements cubains, la majorité des participants ont travaillé d'arrache-pied pour trouver une proposition de compromis. Cet exercice a le mérite d'avoir considérablement amélioré la rédaction de l'article 2. Sur une proposition suédoise, il a été divisé en deux parties : la première partie, dénommée article 2, consacre le droit de tout défenseur des droits de l'homme dont les droits ont été violés de saisir une juridiction et de jouir d'un procès équitable. On évite ainsi le risque d'*actio popularis*, que craignaient la plupart des délégations occidentales, en réservant le droit de saisir une juridiction aux personnes qui ont subi un préjudice (ce qui n'était pas le cas dans l'ancienne formulation). La seconde partie (article 2 bis), regroupe tous les autres droits, dont sont titulaires «toutes personnes», individuellement ou en association : appel à l'opinion publique, plainte par des voies légales, observation judiciaire, assistance et accès aux organes internationaux.

Il a été beaucoup question, lors de la discussion de cet article, d'épuisement des voies de recours internes. Sur ce point, il nous paraît important de clarifier le débat. Il existe un principe de droit international selon

lequel toute personne, avant de saisir une juridiction internationale, doit avoir épuisé toutes les voies de recours au niveau national. On retrouve ce type de *condition de recevabilité* tant devant les Commissions Européenne et Interaméricaines des Droits de l'Homme, que devant le Comité des Droits de l'Homme, pour ne citer qu'eux. Des dérogations existent à ce principe, notamment lorsque les recours sont inefficaces, ou lorsque les délais sont irraisonnables. Mais en tout état de cause, il s'agit bien d'une condition de recevabilité des plaintes, et non d'une condition d'accès aux organes internationaux. Autrement dit, on a toujours le droit de saisir un organe international. A lui de déterminer, après examen de la demande, si les voies de recours internes ont été épuisées et donc, si la demande est recevable ou non. Or que dit la déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme ? Elle reconnaît à toute personne le droit de «se plaindre» (art. 2-a), le droit de «s'adresser sans restriction» et de «communiquer librement avec ces organes». Elle ne crée donc aucun droit nouveau : elle se borne à reconnaître un droit d'accès qui, jusque là, est resté incontesté. Jusque là... Car que demandent Cuba et le Mexique ? Ils demandent que l'on rajoute, après chacune de ces phrases, le membre de phrase suivant : «une fois épuisés les recours internes en la matière». Ce qui reviendrait à imposer l'épuisement des voies de recours internes comme condition d'accès aux organes internationaux, et non plus simplement comme condition de recevabilité des requêtes présentées à ces organes. Autrement dit, il ne serait plus possible de s'adresser à un organe international avant d'avoir saisi la cour suprême de son pays d'origine. Cette tentative pour imposer une restriction nouvelle participe à une offensive généralisée contre les procédures spéciales de la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies, qui ont pour particularité de ne jamais exiger l'épuisement des voies de recours internes. Les Etats participant à cette offensive sont évidemment directement touchés par ce type de procédures.

Ces précisions étant apportées, nous passons au chapitre V, dans lequel les Etats ont décidé de regrouper toutes les limitations qu'ils estimaient légitime d'imposer aux activités des individus et des ONG. La plupart des dispositions sont classiques et reprises à d'autres instruments internationaux comparables (articles 1, 3 et 4). On a déjà parlé de l'article 2, qui aurait dû régler définitivement le problème de la législation nationale. Ces 4 premiers articles ont été adoptés en seconde lecture lors de la neuvième session du groupe de travail (1994). Reste donc l'article 5, plus connu sous le nom de : «Duties and responsibilities of the individual Article». On trouve, dans cet article, les germes d'une destruction possible des droits reconnus dans la déclaration. Cet article trouve son origine dans quatre propositions (la première étant le fait de la Chine

et du Sénégal, les deux autres de Cuba) déposées pour la première fois en 1991. L'idée principale, sous-jacente à ces propositions, était d'imposer des devoirs aux individus et aux groupes. Pourtant, si le titre - provisoire - de la déclaration fait bien mention des «responsabilités» des individus et des groupes, il n'est dit nulle part que l'on devrait parler de devoir. La discussion s'est donc engagée sur cette base - malsaine - et n'a guère évolué depuis. A la neuvième session (1994), plusieurs Etats tentaient encore d'obtenir un consensus sur une formule de compromis, alors que Cuba et la Chine radicalisaient leur position en proposant de nouveaux amendements. La proposition cubaine consistait à rajouter un nouveau paragraphe à l'article 5, imposant toute une série de devoirs aux individus, comme celui «de ne pas faire servir la promotion et la protection des droits de l'homme à des fins politiques étrangères à l'essence humanitaire de ces activités» ou bien encore celui «de ne pas déformer l'information et les événements en vue d'outrager la réputation d'autres personnes et d'institutions ou d'y porter atteinte, encourageant par là les campagnes de diffamation». Le Chili déclara que la proposition cubaine lui rappelait les charges imputées aux opposants du régime de Pinochet... Quant aux ONG, elles réclamèrent la suppression pure et simple de l'article 5. Inutile de dire qu'il n'y eut pas de consensus sur cette question. Cette année, Cuba a présenté la même proposition qu'en 1994. Cette proposition a été soutenue par la Chine et la Syrie, et rejetée par les autres Etats présents. On a constaté sans surprise le statu quo, avant de clore la discussion sur ce point... jusqu'à l'année prochaine.

D'ici là, les procédures spéciales de la Commission des Droits l'homme recevront des centaines d'appels urgents leur demandant d'intervenir en faveur de défenseurs des droits de l'homme dont les droits les plus élémentaires auront été violés.

Devant cette attitude d'obstruction systématique de la part d'une poignée d'Etats, la stratégie des ONG - qui jusqu'à présent a consisté en une coopération aimable et constructive - devrait être ré-évaluée. S'il est encore possible d'améliorer la déclaration, tant sur le fond que dans la forme, il n'est pas possible de faire plus de concessions que ce qui a déjà été fait, sous peine d'ouvrir la voie à la création de nouvelles obligations et de nouvelles restrictions aux activités des individus et des ONG.

La dixième session, la dixième année devait marquer la fin de la rédaction et le début d'une reconnaissance internationale du travail effectué par les défenseurs des droits de l'homme. Il n'en sera pas ainsi. On pourrait céder au désespoir devant tout ce temps perdu... Mais le temps est du côté des défenseurs des droits de l'Homme.