

## Vers une société servile à l'ONU ?

Olivier de Frouville\*

Depuis plusieurs années, les acteurs et les observateurs du système de protection des droits de l'Homme des Nations Unies constatent la présence de plus en plus voyante d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) dont le discours s'apparente à celui des Etats. Ces organisations sont couramment désignées sous le sigle de *GONGOs* pour *Governmental Non Governmental Organizations* ou *Government Oriented NGOs*<sup>1</sup>.

En fait, l'origine gouvernementale de ces organisations n'est pas toujours démontrable. Il y a certes des cas où le lien entre le gouvernement ou le parti unique et l'organisation est admis ouvertement, comme pour les ONG chinoises « de masse »<sup>2</sup>. Mais dans la plupart des cas ce lien est soigneusement dissimulé, tant par l'ONG que par l'Etat concerné. A cela il faut ajouter le fait que certains groupes émanant de la société civile adoptent librement un discours s'apparentant à un discours gouvernemental<sup>3</sup>.

L'objectif de cette étude n'est pas de « mener l'enquête » ou de « démasquer » qui que ce soit. Aussi se contentera-t-on ici, en vue de délimiter l'ensemble des ONG concernées, d'un constat factuel et d'une catégorie volontairement non juridique.

Le constat factuel résulte de la lecture attentive des comptes rendus de séance de la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, ceci afin d'identifier les ONG dont le discours est *exclusivement* articulé autour de la défense d'une position gouvernementale.

La catégorie non juridique est celle de « société servile » : font partie de cette société servile, au sens de la présente étude, toutes les ONG dont il apparaît, à la lecture de leurs discours, qu'elles

---

\* Maître de conférences à l'Université Paris X-Nanterre.

<sup>1</sup> V. Ravi NAIR, « Le problème des organisations pro-gouvernementales », *Moniteur des droits de l'homme*, n° 49-50, 2000, pp. 8-9. L'auteur témoigne notamment du fait que, lors de la 56<sup>ème</sup> session de la Commission, il a « remarqué des organisations pro-gouvernementales des Etats-Unis, de Chine, de Cuba, d'Egypte, d'Algérie, d'Iran, du Bangladesh, du Maroc et même du Népal. »

<sup>2</sup> Cf. *infra*.

<sup>3</sup> On pense en particulier au cas des ONG islamiques travaillant sur la question du Cachemire, dont la position est apparentée à celle du Pakistan. V. *infra*.

ne poursuivent pas d'autre but que de « servir » l'Etat dont elles ont par ailleurs, en général, la nationalité<sup>4</sup>.

Le phénomène – somme toute limité – de l'introduction d'ONG « serviles » à l'ONU doit être analysé conjointement avec les actions menées par certains Etats – le plus souvent ceux dont les ONG « serviles » ont la nationalité – contre des ONG de défense des droits de l'Homme indépendantes. Des attaques, dont l'ampleur ne cesse d'augmenter, sont en effet conduites contre les ONG au sein de la Commission des droits de l'Homme. Elles sont relayées efficacement par les mêmes Etats au sein du Comité chargé des ONG du Conseil économique et social (ECOSOC), un organe intergouvernemental chargé de faire des recommandations au Conseil en vue d'octroyer, de suspendre ou de retirer le statut consultatif auquel les ONG peuvent prétendre. Ainsi, la stratégie tendant à la création d'une société servile (I) s'accompagne-t-elle d'une vigoureuse politique de mise au pas de la société civile (II).

## **I – LA CREATION D'UNE SOCIÉTÉ SERVILE**

Il est nécessaire de procéder au constat de la situation qui prévaut depuis une dizaine d'années à la Commission des droits de l'Homme (§ 1), avant de chercher à expliquer de quelle manière les ONG serviles ont pu accéder à ce forum (§ 2).

---

<sup>4</sup> Peut être ainsi *prima facie* considérée comme servile une organisation qui adopte un discours systématiquement laudateur à l'égard de son propre gouvernement ou qui n'émet jamais aucune critique à l'égard de celui-ci. Est également *prima facie* servile une organisation qui concentre ses interventions sur un pays ou une situation occupant une place de premier plan dans la politique étrangère de son gouvernement et/ou qui se borne à reproduire sans nuance un discours tenu par son gouvernement sur ce pays et cette situation.

En utilisant cette méthode, on cherche à se préserver de toute méprise. Mais ce faisant, on laisse probablement de côté un certain nombre d'organisations qui, soit du fait de leur conduite à la Commission, soit en raison de leur origine, de leur mode d'organisation ou de financement, seraient sans doute qualifiées de « GONGOs » par d'autres observateurs attentifs.

## § 1 – Le constat : la société servile en action à la Commission des droits de l’Homme

L’analyse détaillée des comptes rendus de séance de la Commission et de la Sous-Commission des droits de l’Homme permet de circonscrire précisément le phénomène en distinguant deux cas de figure :

- Dans deux cas, les ONG considérées opèrent dans le contexte d’un conflit entre Etats. Le discours de ces ONG tend à décrédibiliser l’adversaire en lui imputant des violations des droits de l’Homme et, inversement, de rehausser la réputation de l’État auquel elles s’apparentent en soulignant inlassablement ses réussites en matière de droits de l’Homme. On se réfère ici aux relations qu’entretiennent les Etats-Unis d’Amérique avec Cuba et au conflit qui oppose l’Inde et le Pakistan à propos du Cachemire.
- Dans deux autres cas, la fonction des ONG serviles se réduit à une fonction apologétique et mimétique : il s’agit de relayer le discours gouvernemental tout en parant ce dernier de toutes les vertus. La reproduction du discours gouvernemental peut donner lieu, éventuellement, à certaines attaques contre des États « ennemis ». Deux pays sont ici principalement concernés : la Chine et la Tunisie.

Sont recensées ci-dessous les seules organisations actives par le biais d’interventions écrites ou orales à la Commission des droits de l’Homme ou à la Sous-Commission des droits de l’Homme, sachant qu’il existe d’autres ONG serviles disposant du statut consultatif, mais qui jusqu’ici ne se sont jamais manifestées publiquement au sein des organes onusiens.

### *A – Les ONG intervenant dans le cadre d’un conflit interétatique*

#### **1°) Le conflit entre les Etats-Unis d’Amérique et Cuba**

De nombreuses ONG cubaines se sont vues octroyer le statut consultatif ces dernières années, les Etats-Unis étant le seul État à s’opposer, au sein du Comité chargé ONG, à cette forme d’entrisme. La liberté d’association est formelle à Cuba : aucune ONG ne peut être créée sans l’accord du gouvernement cubain et du parti communiste cubain<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Voir : M. DOUCIN (dir.), *Guide la liberté associative dans le monde. Les législations des sociétés civiles dans 138 pays*, Paris, La documentation française, 2000, pp. 166-167.

Il est indubitable qu'il existe une volonté du gouvernement cubain de faire appuyer les orientations de sa diplomatie par de soi-disant ONG nationales, qui sont en réalité toutes soit des émanations directes de l'Etat et du parti, soit des organisations encadrées et surveillées dont la marge de manœuvre est extrêmement réduite, particulièrement lorsqu'elles s'expriment sur la scène internationale.

Le discours des ONG cubaines conjugue ainsi la défense et l'attaque contre un ennemi unique : les Etats-Unis d'Amérique.

Chaque intervention comporte un volet apologétique visant à démontrer le bien-fondé de la politique des autorités cubaines : bien-être de la femme cubaine et des jeunes cubains, légitimité de telle ou telle législation répressive, présentée comme une mesure d'« auto-défense », « résistance héroïque du peuple cubain » contre l'impérialisme etc<sup>6</sup>.

Sur le plan de l'attaque, les interventions dénoncent :

- en premier lieu le « blocus » imposé à l'île par les Etats-Unis, présenté comme étant la seule source véritable de violation des droits de l'Homme à Cuba ;
- le déni de l'indépendance de Porto Rico et l'usage fait par les Etats-Unis de leur base de Guantanamo ;
- l'usage fait par les Etats-Unis en Irak et au Kosovo d'armes contenant de l'uranium appauvri ;
- le soutien des Etats-Unis à la politique « terroriste » d'Israël à l'égard des Palestiniens ;
- la politisation des débats à la Commission des droits de l'Homme... et en particulier dans le cas de Cuba, la création par la Commission d'un Rapporteur spécial sur la situation à Cuba, accusé d'être un valet de l'impérialisme américain ;
- plus généralement, l'oppression des pays occidentaux à l'égard des pays en développement, sous la direction des Etats-Unis et avec la complicité des institutions financières internationales.

---

<sup>6</sup> *Centre d'études sur la jeunesse* : E/CN.4/2000/SR.38, E/CN.4/2001/SR.29, 35, E/CN.4/2003/SR.35, E/CN.4/2004/SR.25, 29, 37, 41, 43. *Centre d'études européennes* : E/CN.4/1997/SR.51, E/CN.4/1999/SR.19, 29, E/CN.4/2000/SR.20, E/CN.4/2001/SR.35, E/CN.4/2002/SR.32, E/CN.4/2003/SR.19 et 28, 38 (conjointes), E/CN.4/2004/SR.18, 19, 25, 28 (conjointe) ; *Centre Felix Varela*, E/CN.4/1998/SR.46 ; *Fédération des femmes cubaines* : E/CN.4/2000/SR.17, 27, 38, E/CN.4/2003/SR.22, 26, 34, 38, 42 (conjointes), E/CN.4/2004/SR.14, 18, 29, 33, 38, 41 (conjointe) et intervention écrite : E/CN.4/2002/NGO/119 ; *Movimiento Cubano por la Paz y la Soberanía de los pueblos*, E/CN.4/1997/SR.51, 39, 51, 52, E/CN.4/1998/SR.46, E/CN.4/2001/SR.29, E/CN.4/2002/SR.19, 34, E/CN.4/2003/SR.17, 22, 26, 34, 38, 42 (conjointes), E/CN.4/2004/SR.19, 28 (conjointe) et interventions écrites : E/CN.4/2002/NGO/113, 114, 115, 117, 175, 176, 177 ; *Organisation de solidarité des peuples d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine* (OPSAAAL) : E/CN.4/1999/SR.19, 29, E/CN.4/2000/SR.26, 35, E/CN.4/2001/SR.29, E/CN.4/2002/SR.40 (conjointe), E/CN.4/2003/SR.34, 38, 42 (conjointes), E/CN.4/2004/SR.22 (conjointe), 29, 38 ; *Union nationale des juristes de Cuba* : E/CN.4/1998/46, E/CN.4/1999/SR.19, E/CN.4/2000/SR.26, 35, E/CN.4/2002/SR.40 (conjointe), E/CN.4/2003/SR.34, 38, 42 (conjointes), E/CN.4/2004/SR.25, 28., 34, 38, 41.

Du côté américain, il n'y a pas à proprement parler d'ONG d'origine gouvernementale. La liberté d'association est globalement respectée aux Etats-Unis, même si beaucoup d'associations se retrouvent *de facto* dans une position de dépendance à l'égard du gouvernement, dans la mesure où leur financement dépend en grande partie de sources d'origine gouvernementale. Il est ainsi avéré qu'une organisation comme *Freedom House* — mise en cause à de nombreuses reprises par Cuba comme on le verra plus loin — tire une partie importante de ses financements de sources qui, même indirectement, proviennent du gouvernement. Pour autant, *Freedom House* ne se comporte pas comme une ONG servile, dans la mesure où ses centres d'intérêt sont très diversifiés et où sa liberté de parole à l'égard de son gouvernement reste entière.

Ceci n'empêche pas le gouvernement américain de soutenir, parfois de manière très active, de véritables ONG constituées en majorité d'opposants cubains en exil. Ces ONG de droit américain ne sont pas présentes dans les instances internationales. En revanche, il est fréquent de rencontrer leurs membres, lors des sessions de la Commission et de la Sous-Commission des Droits de l'Homme, intégrés dans des délégations d'ONG internationales.

Ainsi Frank Calzon, le Directeur exécutif du *Center for a Free Cuba*, basée à Washington D.C., était le seul représentant, lors de la session de 2000 de la Commission des droits de l'Homme, de l'ONG *Liberal International*<sup>7</sup>. On remarque sa présence également en 2001, mais cette fois au sein d'une délégation de trois personnes, toujours sous l'étiquette de la même ONG<sup>8</sup>. En 2002, la délégation de cette ONG est composée uniquement de cubains. Outre Frank Calzon : Ramon Colas, co-fondateur du mouvement de « bibliothèques indépendantes » à Cuba ; Maritza Lugo et Janisett Rivero, toutes deux dirigeantes de partis d'opposition cubains illégaux à Cuba<sup>9</sup>.

Miguel Loredó, un prêtre franciscain, et Jesus Permy, tous deux membres du *Centre for Human Rights*, basé à Miami, ont fait partie de la délégation de *Freedom House* à la Commission des droits de l'Homme en 2000 (pour Loredó seulement), 2001 et 2002. En 2001, Janisett Rivero faisait également partie de cette délégation<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Voir la liste des participations E/CN.4/2000/INF.1.

<sup>8</sup> Voir liste des participants pour cette session : E/CN.4/2001/INF.1, p. 103.

<sup>9</sup> V. E/CN.4/2002/INF.1, p. 47.

<sup>10</sup> Voir l'exposé de Cuba devant le Comité des ONG lors de sa session de 2001, doc. E/2001/86, p. 28 : « ...Freedom House a accrédité comme représentants des membres d'organisations terroristes dont Jésus Permy, Miguel Loredó et Janisett Rivero, individus d'origine cubaine qui pratiquent de multiples activités sous les ordres de la National Cuban American Foundation, organisation terroriste basée à Miami. »

Miguel Loredó s'était auparavant présenté devant la Commission des droits de l'Homme en 1993 et en 1997, sous la bannière de l'*Association internationale des éducateurs pour la paix du monde*<sup>11</sup> ; en 1994, avec l'*Association internationale pour la défense de la liberté religieuse*<sup>12</sup>.

En 1999, l'*International Council of the Association for Peace in the Continents* (ASOPAZCO), une organisation d'opposants cubains en exil basée à Madrid, en Espagne, obtient l'octroi du statut consultatif spécial devant l'ECOSOC.

Lors de la session de 2000 de la Commission des droits de l'Homme, l'organisation est présente en la personne de sa présidente Mme Mari-Paz Martínez Nieto et de quinze autres membres de l'organisation.

Cette présence trop visible de cubains provoque la réaction du gouvernement de Cuba qui porte plainte devant le Comité des ONG, pour finalement obtenir la suspension du statut consultatif de l'ASOPAZCO pour trois ans<sup>13</sup>.

Même si toutes ces personnes ne sont pas membres d'ONG serviles au sens où nous avons défini cette catégorie, il est indubitable qu'il existe un lien très fort entre les mouvements anti-castristes exilés aux États-Unis et le gouvernement de ce pays.

## **2°) Le conflit du Cachemire**

L'Inde et le Pakistan ont, depuis de bien nombreuses années déjà, fait des instances onusiennes un champ de bataille symbolique sur la question du Cachemire. Chaque année, les délégations gouvernementales et non gouvernementales doivent supporter les invectives et les accusations réciproques que se lancent les deux États sous tous les points de l'ordre du jour. Comme si cela ne suffisait pas, ces mêmes accusations sont prononcées, comme en écho, par des ONG pakistanaises et indiennes. Ces ONG sont bien connues des participants à la Commission et à la Sous-Commission des droits de l'Homme : elles constituent un véritable facteur d'encombrement et de stress par la multiplicité et le caractère répétitif de leurs interventions. On peut distinguer aisément, à la lecture des débats, les ONG de soutien de cause pakistanaise et les ONG de soutien de la cause indienne.

---

<sup>11</sup> Voir E/CN.4/1993/SR.62, § 5 et suiv. ; E/CN.4/1997/SR.23, § 18 et suiv. (dans les deux cas, interruption de l'orateur par une motion d'ordre de Cuba).

<sup>12</sup> E/CN.4/1994/SR.53, § 30.

<sup>13</sup> V. *infra*.

### a) Les ONG de soutien à la cause pakistanaise

La première organisation est purement nationale, puisqu'il s'agit de l'organisation « officielle » de masse des femmes du Pakistan : la *All Pakistan Women's Association*<sup>14</sup>.

Quant aux deux autres organisations actives à la Commission — le *Congrès du monde islamique*<sup>15</sup> et de la *Fédération internationale islamique d'organisations d'étudiants*<sup>16</sup>, il s'agit de toute évidence d'organisations islamiques, probablement financées par des fonds privés, dont le discours ne rejoint celui du Pakistan que par une convergence évidente d'intérêt. Pour autant, il est impossible d'affirmer en l'état qu'il existe ou qu'il existerait des liens organiques, légaux, financiers ou *de facto* entre ces organisations et le gouvernement ou l'administration pakistanaise.

Officiellement, ces organisations défendent les intérêts des musulmans dans le monde entier et disposent de « relais » dans tout le monde musulman<sup>17</sup>. En fait, leur activité à la Commission est quasi-exclusivement consacrée à la défense de la position musulmane sur la question du Cachemire.

Le discours de ces trois organisations est identique : il s'agit d'un discours de dénonciation non seulement de « l'occupation » du Cachemire par l'Inde, mais aussi des violations des droits de l'Homme « flagrantes et massives », voire du « génocide » perpétrés par l'Inde à l'encontre de la population du Cachemire. Le même discours est recyclé moyennant quelques adaptations sous presque tous les points de l'ordre du jour de la Commission : *violation des droits de l'Homme dans tous les pays*, bien sûr, mais aussi *droit des femmes*, *action visant à encourager le développement des droits de l'Homme*, *droits économiques et sociaux*, *racisme et discrimination raciale etc.*

<sup>14</sup> Interventions orales relevées : E/CN.4/1996/SR.26, 44 ; E/CN.4/2003/SR.35, 39.

<sup>15</sup> Interventions orales relevées : E/CN.4/1996/SR.5, 17, 22, 27, 41, 44, 47 ; E/CN.4/1997/SR.6, 17, 21, 30, 39, 52 ; E/CN.4/1998/SR.31 ; E/CN.4/1999/SR.11, 19, 24, 34, 41 ; E/CN.4/2000/SR.6, 9, 39 ; E/CN.4/2001/SR.47 ; E/CN.4/2002/SR.8, 14, 22, 42, E/CN.4/2003/SR.12, 19, 28, 39, 44 ; E/CN.4/2004/SR.14, 25, 29, 35, 38.

<sup>16</sup> Interventions orales relevées : E/CN.4/1995/SR.46 ; E/CN.4/1996/SR.41, 44 ; E/CN.4/1997/SR.9, 18, 23, 30, 46, 54 ; E/CN.4/1999/SR.46 ; E/CN.4/2001/SR.35 ; E/CN.4/2002/SR.14, 34, 41, 46 ; E/CN.4/2003/SR.12, 29, 35, 39, 44 ; E/CN.4/2004/SR.13, 19, 25, 29, 35, 38.

<sup>17</sup> Seule la première de deux organisations possède un site internet. Il y est indiqué que le Congrès « resolved that a permanent international Islamic organization be set up to promote solidarity and cooperation among the global Islamic community (Ummah) ». Par ailleurs, « [s]ince its establishment in 1926, the Motamar Al-Alam Al-Islami has championed Muslim causes such as Palestine, Kashmir, the Filipino Muslim's struggle, freedom of Muslim people from European colonial rule, and the economic emancipation of the Muslim Ummah. » Le correspondant pour l'Afrique du Congrès n'est personne d'autre que le Dr Hasan Abdullah Al Turabi, ancien idéologue islamiste du régime du Président Omar Al-Beshir, aujourd'hui leader en détention du Congrès populaire national, considéré comme un parti d'opposition. <http://www.motamaralalamalislami.org/>

## b) Les ONG de soutien à la cause indienne

Ces organisations indiennes interviennent sous tous les points de l'ordre du jour de la Commission des droits de l'Homme pour dénoncer les violations des droits de l'Homme commises par le Pakistan<sup>18</sup>. Les dénonciations visent en premier lieu la situation au Cachemire, que ce soit dans la partie « occupée par le Pakistan depuis 1947 » ou dans la partie indienne, où sont menées des incursions par des terroristes islamistes. Mais les dénonciations portent également sur la situation au Pakistan même — en particulier du fait de la discrimination de minorités ethniques et religieuses — et sur l'appui donné au Pakistan aux groupes terroristes dans le monde, comme en Afghanistan (*Taliban*) ou aux Philippines (*Abu Sayyaf*). Le discours peut parfois devenir apologétique, encensant la sagesse de l'Inde qui, par exemple, au contraire du Pakistan, « [a su] inscrire le principe fondamental de la laïcité dans [sa] Constitution et faire en sorte que toutes les religions soient traitées à égalité (...) » (*Indian Council of Education, E/CN.4/1996/SR.23*).

### *B - Les ONG apologétiques et mimétiques*

Il s'agit essentiellement d'ONG chinoises et tunisiennes. Ces organisations ne se situent pas dans l'orbite d'un conflit particulier, même si elles peuvent de temps à autre prendre position sur certains conflits. Mais lorsqu'elles le font, c'est toujours pour défendre la position de l'Etat dont elles ont la nationalité. Elles ont en réalité essentiellement pour fonction de faire l'apologie de leur propre gouvernement à la Commission des droits de l'Homme, d'en défendre le bilan et de faire écho à ses préoccupations de politiques étrangères.

#### a) Chine

---

<sup>18</sup> *Institut international de la paix*, E/CN.4/1996/SR.8, 11, 18, 19, 23, 41, 44, 56, E/CN.4/1997/SR.20, 27, 39, E/CN.4/1998/SR.29, 33, 46, 54, E/CN.4/1999/SR.11, 19, 41, 46, 48, E/CN.4/2000/SR.5, 26, E/CN.4/2001/SR.14, 42, E/CN.4/2002/SR.11, 14, 32, 46, E/CN.4/2003/SR.12, 15, 38, 44, E/CN.4/2004/SR.16, 29, 38 ; *Union européenne des relations publiques*, E/CN.4/1999/SR.11, E/CN.4/2002/SR.14, 32, 42, 46, E/CN.4/2003/SR.12, 19, 28, 39, 42, E/CN.4/2004/SR.14, 16, 25, 29, 34 ; *Fondation de recherches et d'études culturelles himalayennes*, E/CN.4/1996/SR. 11, 14, 19, 41, 44, 54, E/CN.4/1997/SR.7, 13, 21, 27, 39, E/CN.4/1998/SR.29, 41, E/CN.4/1999/SR.41, E/CN.4/2001/SR.42, 47, E/CN.4/2002/SR.42, 46, E/CN.4/2003/SR.19, 35, 39, 46, 55, E/CN.4/2004/SR.25, 29, 34, 38 ; *Indian Council of Education*, E/CN.4/1996/SR.14, 23, 19, 29, 36, 47, 56, E/CN.4/1997/SR.12, 17, 39, 51, 61, 62, E/CN.4/1998/SR.46, E/CN.4/1999/SR.11, 34, E/CN.4/2002/SR.42, E/CN.4/2003/SR.35, 55.

Quatre ONG chinoises sont particulièrement présentes à la Commission des droits de l'Homme. Même si certains observateurs s'accordent pour penser que ces organisations — surtout la *Fédération nationale des femmes chinoises* — parviennent progressivement à gagner une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir, elles restent intrinsèquement liée à l'État et au Parti, comme en témoignent leurs interventions à la Commission des droits de l'Homme.

Les deux premières sont des organisations paraétatiques chinoises « de masse »<sup>19</sup>.

Créée en 1949, la *Fédération nationale des femmes chinoises* entreprend de nombreuses activités pour la protection des femmes en Chine<sup>20</sup>. Son statut particulier à l'égard du gouvernement et du Parti est précisé d'emblée dans les principes généraux de la charte qui la régit : « *The All-China Women's Federation is a mass organization of society which links together women across the country of all minority nationalities and from all walks of life under the leadership of the Chinese Communist Party to achieve further liberation, and a bridge and a transmission belt linking the masses of women with the CCP and the government* ». Les employés de la Fédération ont le statut de fonctionnaire et, à ce titre, sont payés par l'Etat. La majorité d'entre eux sont membres du Parti.

Grâce à l'étroitesse des liens qui l'unissent à l'appareil dirigeant du pays, la Fédération bénéficie de certaines facilités d'accès aux instances internationales. Bien qu'étant une organisation *nationale*, elle a ainsi obtenu le statut consultatif auprès de l'ECOSOC en 1995 avant l'adoption de la résolution 1996/31. Il est vrai que cette même année, Pékin accueillait la Conférence mondiale sur les femmes. De même, lors du Symposium sur les droits de l'Homme organisé à Vancouver dans le cadre du dialogue bilatéral sur les droits de l'Homme entre la République populaire de Chine et le Canada en mars 1998, des représentants de la Fédération faisaient partie de la délégation chinoise officielle, alors que les ONG canadiennes ne furent ni invitées ni autorisées à participer à cette rencontre.

La *Fédération chinoise des Handicapés* est une autre organisation « de masse »<sup>21</sup>. Créée par un fils de Deng Xiaoping, elle a été mise en place par le gouvernement en 1988 en vue de

---

<sup>19</sup> Sur les GONGOs chinoises et leur évolution, voir China Development Brief, *250 Chinese NGOs. Civil Society in the Making*, August 2001.

<sup>20</sup> Interventions orales relevées : E/CN.4/1996/SR.41 ; E/CN.4/1997/SR.39, 54, 60, E/CN.4/1999/SR.19 ; E/CN.4/2001/SR.47 ; E/CN.4/2002/SR.34, 38 (interventions conjointes) ; E/CN.4/2003/SR.21 ; E/CN.4/2004/SR.38, 41.

<sup>21</sup> Intervention orale relevée : E/CN.4/2002/SR.38 (Intervention conjointe).

promouvoir les droits des personnes handicapées. Cette organisation se fait beaucoup plus rare que la précédente à la Commission des droits de l'Homme.

Outre ces deux organisations para-étatiques, sont également présentes la très officielle *Association de la Chine pour les Nations Unies*<sup>22</sup> de même que la *Société chinoise d'étude des droits de l'Homme*<sup>23</sup>, composée de membres de l'administration et d'universitaires, et chargée notamment de promouvoir à l'extérieur la « conception chinoise » des droits de l'Homme.

La *Société chinoise d'étude des droits de l'Homme* a été créée en 1993, à l'occasion de la Conférence de Vienne sur les droits de l'Homme. Bien que ses représentants aient été accrédités en qualité d'ONG, son statut est ambigu et le gouvernement chinois contribue à entretenir cette confusion. Ainsi, en 1997, l'année où l'Union européenne et la Chine renouèrent les fils du dialogue bilatéral sur les droits de l'Homme, une délégation emmenée par Zhu Muzhi, secrétaire général de la Société, se rendit dans plusieurs capitales européennes pour défendre l'état des droits de l'Homme en Chine et mener campagne auprès des gouvernements contre le projet de résolution sur l'état des droits de l'Homme dans leur pays, en prônant le « dialogue constructif » contre la « confrontation » (Suède, Espagne, Italie et Norvège). De façon plus générale, les positions de la Société reflètent largement celles du gouvernement chinois. A titre d'exemple, interrogé par un journaliste en mai 1999 sur la réaction brutale des autorités chinoises à l'encontre du mouvement étudiant de 1989, Zhu Muzhi jugeait que « the way that the June 4 turmoil was dealt with was completely correct »<sup>24</sup>.

Les interventions orales de ces ONG ont essentiellement pour objet :

- de répondre aux accusations portées contre la Chine en matière de violation des droits de l'Homme. Plusieurs discours sont en particulier consacrés à la « secte hérétique » des Falun Gong. D'autres visent plus généralement à défendre le bilan de la Chine en matière de droits de l'Homme dans tous les domaines et à faire remarquer que « les États qui accusent la Chine de violations des droits de l'Homme sont ceux qui ont historiquement massivement violé les droits des Chinois dans le cadre de conflits armés » (*Société chinoise d'étude des droits de l'homme*, E/CN.4/2002/SR.42) ;

<sup>22</sup> Interventions orales relevées : E/CN.4/2002/SR.34, 38 (intervention conjointe), E/CN.4/2003/SR.26 (conjointe) ; E/CN.4/2004/SR.29, 35.

<sup>23</sup> Interventions orales relevées : E/CN.4/2000/SR.38, E/CN.4/2002/SR.34, 42, E/CN.4/2003/SR.26 (conjointe), E/CN.4/2004/SR.33 ; E/CN.4/2004/SR.29.

<sup>24</sup> Source : « Chinese human rights official says the crackdown 'completely correct' », Rebecca MacKinnon, CNN Interactive, 2 juin 1999.

- de demander au gouvernement japonais de régler la question des « femmes de confort » ;
- de s'indigner de ce qu'au sein de la Commission, les Etats occidentaux prennent prétexte de la question des droits de l'Homme pour « s'ingérer dans les affaires intérieures d'Etats souverains » (*Fédération nationale des femmes de Chine*, E/CN.4/1997/SR.39).
- de dénoncer les violations des droits de l'Homme aux Etats-Unis, en particulier la situation des femmes (*Fédération des femmes de Chine*, E/CN.4/1999/SR.19).

#### b) Tunisie

La Tunisie est sans doute l'État qui recourt le plus aux services des ONG serviles sur le plan international. La « société servile » est particulièrement développée dans la société tunisienne, quadrillée par le parti du Président Ben Ali, qu'il s'agisse de petites associations de quartier, de structures de façade reluisantes, d'auxiliaires associatifs du service public ou encore d'instances de « pantouflage » pour des fonctionnaires en attente de promotion. Ces ONG viennent porter le message présidentiel jusque dans les enceintes internationales et vitupérer toutes les « autres » ONG qui, de mauvaise foi, accusent le régime de ne pas respecter les droits de l'Homme.

Le discours<sup>25</sup> est toujours en grande partie apologétique, en ce qu'il encense la politique menée par le régime tunisien dans tous les domaines. Il est aussi mimétique, dans la mesure où il reprend la substance des interventions de la Tunisie devant la Commission et « rappelle » les propositions faites par le Président Ben Ali sur différents sujets. Les ONG serviles tunisiennes viennent aussi en défense du régime, en dénonçant les « propos diffamatoires » tenues par les ONG qui osent accuser la Tunisie de violer les droits de l'Homme (par. ex. : *Association tunisienne des mères*, E/CN.4/Sub.2/1998/SR.28. Voir aussi *Organisation tunisienne des jeunes médecins sans frontières*, E/CN.4/2001/SR.42).

\*

---

<sup>25</sup> *Association de défense des tunisiens à l'étranger* : E/CN.4/Sub.2/1999/SR.10 ; *Association tunisienne des mères* : E/CN.4/Sub.2/1998/SR.28 ; *Association tunisienne des droits de l'enfant* : E/CN.4/2001/SR.31, E/CN.4/2004/SR.25 ; *Association tunisienne pour l'autodéveloppement et la solidarité (ATLAS)* : E/CN.4/2000/SR.27, E/CN.4/2001/SR.35, E/CN.4/Sub.2/1999/SR.13, E/CN.4/2003/SR.35, E/CN.4/2004/SR.29 ; *Organisation tunisienne de l'éducation et de la famille* : E/CN.4/2000/SR.17 ; *Organisation tunisienne des jeunes médecins sans frontière* : E/CN.4/1999/SR.29, E/CN.4/2001/SR.42, E/CN.4/2002/SR.42, E/CN.4/2003/SR.39 ; E/CN.4/2004/SR.35 ; *Union nationale de la femme tunisienne* : E/CN.4/2000/SR.38, E/CN.4/2002/SR.42, E/CN.4/2002/SR.46, E/CN.4/2003/SR.42, E/CN.4/2004/SR.38, 41.

Même si elle est limitée à quelques situations ou à quelques Etats, la présence de la société servile se fait largement sentir au sein de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU. Reste à se demander de quelle manière ces ONG ont pu accéder à ce forum.

## § 2 – L'introduction des ONG serviles dans le système des Nations Unies

La résolution 1996/31, adoptée le 25 juillet 1996 par le Conseil économique et social, est intitulée : « Relations aux fins de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales ». Elle se substitue à l'ancienne résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968 qui régissait auparavant ces relations<sup>26</sup>.

La grande innovation de la résolution 1996/31 est la possibilité pour les ONG nationales de demander l'octroi du statut consultatif auprès de l'ECOSOC. Mais cette innovation est grevée par une obligation de demande d'avis de la part « l'État membre intéressé » qui a pour effet automatique, s'agissant de certains pays, de donner accès aux seules ONG serviles à l'exclusion des ONG véritablement indépendantes rejetées par le gouvernement (A).

Qui plus est, l'organe chargé de faire des recommandations à l'ECOSOC sur l'octroi du statut — le Comité chargé des organisations non gouvernementales — demeure un organe intergouvernemental, composition qui le rend incapable de décider objectivement *en droit*, en fonction des critères fixés par la résolution 1996/31. Au contraire, le Comité se révèle prisonnier des intérêts particuliers de ses membres (§ 2)

Ces deux éléments rassemblés créent les conditions de l'entrée des ONG serviles dans le système des Nations Unies.

### *A – La condition de consultation de « l'Etat membre intéressé » pour les ONG nationales*

Le paragraphe 4 de la résolution 1996/31 de l'ECOSOC stipule :

« Sauf indication contraire, le terme « organisation » s'entend des organisations non gouvernementales de caractère *national*, sous-régional, régional ou international »

<sup>26</sup> Voir Sara Guillet, *Nous peuples des Nations Unies. L'action des ONG au sein du système de protection internationale des droits de l'Homme*, Paris, Montchrestien, 1995.

Voici donc l'innovation majeure de la réforme de 1996 : les ONG nationales peuvent désormais se voir octroyer le statut consultatif auprès de l'ECOSOC au même titre que les ONG internationales<sup>27</sup>. Auparavant, dans le cadre de la résolution 1296 (XLIV), cet octroi était admis mais en tant qu'exception étroitement délimitée à la règle générale<sup>28</sup>.

Cette réforme était nécessaire en vue de prendre en compte le formidable développement des ONG nationales à l'Est et au Sud ayant suivi la chute du Mur de Berlin. Les processus de transition vers la démocratie ont en effet suscité la création dans de nombreux États, autrefois largement fermés, de secteurs non gouvernementaux dynamiques qui demandent légitimement à pouvoir accéder en leur nom propre à l'ONU, et non seulement au travers d'organisations "parapluie" dans lesquelles leurs singularités et leurs préoccupations particulières ne peuvent être qu'imparfaitement reflétées.

Cette réforme s'adressait essentiellement aux ONG des pays en développement et des pays « en transition économique » — euphémisme pour désigner le passage d'une économie communiste à une économie de marché. Aussi est-ce tout à fait logiquement que la résolution 1996/31 encourage le Comité des ONG à leur donner une attention prioritaire, en vue de « favoriser un juste équilibre géographique et de permettre aux organisations du monde entier d'apporter véritablement leur contribution ».

Mais ce souci louable d'équilibre et d'ouverture se trouve contredit par le maintien d'une institution déjà présente dans le cadre de la résolution 1296 : en effet, selon la résolution 1996/31, « [u]ne organisation (...) nationale (...) peut obtenir le statut consultatif (...) après consultation de l'État Membre intéressé. Les vues de cet État Membre sont communiquées à l'organisation, laquelle doit avoir la possibilité d'y répondre par le canal du Comité chargé des organisations non gouvernementales. »

---

<sup>27</sup> Sur la réforme, cf. : Sara Guillet, « Les relations entre les ONG et l'ONU dans le domaine des droits de l'Homme : un partenariat en mutation », *L'Observateur des Nations Unies*, automne-hiver 1999, n°7.

<sup>28</sup> Résolution 1296 (XLIV) de l'ECOSOC du 23 mai 1968, § 9 : « En règle générale, les organisations nationales feront connaître leur manière de voir par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales internationales auxquelles elles sont affiliées. Sauf dans des cas exceptionnels, les organisations nationales faisant partie d'une organisation non gouvernementale internationale non gouvernementale internationale qui s'occupe des mêmes questions sur le plan international ne pourront être admises. Toutefois, des organisations nationales pourront être admises, après consultation de l'État Membre intéressé, en vue de faciliter une représentation équilibrée et efficace des organisations non gouvernementales qui défendent les principaux intérêts des différentes régions et zones du monde, ou si l'organisation en question a une expérience particulière que le Conseil est désireux d'utiliser. »

Si cette procédure d'avis pouvait s'expliquer dans le contexte de la résolution 1296 qui mettait en place un système d'accès exceptionnel des ONG nationales au statut consultatif, elle ne trouve plus de justification logique dans le système en principe ouvert de la résolution 1996/31.

Le maintien de cette condition a pour effet, dans ce nouveau contexte, de conférer à « l'État intéressé » un quasi droit de veto pour empêcher l'admission d'ONG qu'il désapprouve. Combinés, le principe d'ouverture aux ONG nationales et la condition d'avis de l'État intéressé aboutissent à l'entrée des ONG serviles et à l'exclusion des ONG indépendantes. Dans des pays dictatoriaux ou « en transition démocratique » prolongée, seules les ONG serviles sont en effet susceptibles de recueillir un avis positif de l'Etat intéressé, tandis que les ONG indépendantes — souvent rendues illégales ou même criminalisées lorsqu'elles ont leur siège en exil à l'étranger — se verront inmanquablement opposer un veto. En fait, la plupart des ONG nationales exposées à ce type de réaction évitent tout simplement de déposer une demande auprès du Comité des ONG, sachant que le jeu n'en vaut pas la chandelle.

Il est heureux cependant que certaines aient accepté de faire le test. C'est le cas de *Human Rights in China* (HRIC). Basée à New-York et issue du mouvement étudiant de la place Tian An Men, HRIC est sans doute la plus importante des ONG de défense des droits de l'Homme chinoise en exil. Constatant qu'un nombre croissant d'ONG de nationalité chinoise basée en Chine se voyaient attribuer le statut consultatif, elle décida de tenter sa chance.

Le Comité examina la demande de HRIC lors de sa session de fond, le 4 juin 1999, jour du dixième anniversaire du massacre de la Place Tian An Men<sup>29</sup>. Une discussion s'engagea tout d'abord pour savoir si l'ONG pouvait bien être qualifiée de « chinoise », bien qu'elle ait son siège à New-York. Pour l'Algérie, il ne faisait aucun doute que HRIC était une ONG chinoise, ce qui rendait « nécessaire » et même « obligatoire » l'avis de la délégation chinoise. Cuba, l'Ethiopie et le Pakistan abondèrent dans le même sens : pour eux, l'ONG était indubitablement chinoise, en dépit de sa localisation aux Etats-Unis.

Le Président de séance organisa le débat autour d'une intervention de la Chine d'une demi-heure, visant à expliquer que HRIC était en fait un groupe de criminels recherchés en Chine qui, animés d'une rancœur personnelle contre ce pays, cherchaient à renverser le gouvernement. Le rapport

---

<sup>29</sup> V. Béatrice LAROCHE, « Maligned & Excluded in a Politicized Process. HRIC Denied Consultative Status », *China Rights Forum*, Fall 1999, pp. 24-29.

du Comité ne reflète d'ailleurs que les déclarations de la Chine, à l'exclusion des réponses apportées par l'organisation<sup>30</sup>.

Tout en s'attribuant un rôle décisif dans la décision que le Comité des ONG allait devoir prendre — ce qui revenait à se désigner implicitement comme le seul « État intéressé », à l'exclusion des Etats-Unis où HRIC a son siège — la Chine n'eut de cesse d'insister sur le fait que les membres de HRIC vivaient tous en dehors de Chine et n'avaient plus aucun contact régulier avec ce pays.

Le délégué de la France proposa alors de reporter l'examen du cas. Mais la Chine demanda que la question de l'attribution du statut soit mise au vote immédiatement. La proposition de la Chine de ne pas recommander à l'ECOSOC l'attribution du statut à HRIC fut adoptée par 13 voix contre 3 et 2 abstentions<sup>31</sup>.

Ce cas était particulièrement probant, en raison de la notoriété et l'ONG concernée et de la qualité de son travail. Mais on peut relever d'autres cas de refus d'octroi du statut fondés sur l'« avis » de l'Etat « concerné » pour des organisations moins importantes, en 1996-1997<sup>32</sup> et en 2004<sup>33</sup>.

### *B – Le Comité des ONG : un organe inapproprié*

Les procédures relatives au statut consultatif auprès de l'ECOSOC s'articulent autour d'un organe subsidiaire du Conseil économique et social : le Comité chargé des ONG. Ce Comité est composé de 19 États : 5 africains, 4 asiatiques, 2 de l'Europe de l'Est, 4 de l'Amérique latine et

<sup>30</sup> V. le rapport du Comité des ONG, doc. E/1999/109.

<sup>31</sup> Ont voté contre : Etats-Unis d'Amérique, France, Irlande. Ont voté pour : Algérie, Bolivie, Chine, Colombie, Cuba, Ethiopie, Inde, Pakistan, Liban, Russie, Soudan, Tunisie, Turquie. Abstention : Chili, Roumanie.

<sup>32</sup> Cas de l'organisation sud-coréenne *Centre for the Advancement of North Korean Human Rights*, en raison de l'opposition de la Corée du Nord. Cf. doc. E/1996/102, § 6 ; E/1996/SR.55, pp. 4-5 ; E/1997/90, § 38.

<sup>33</sup> Pour deux organisations du Nigeria : *African Hebrew Organization* et *Fédération des communautés Ijaw* ; une organisation travaillant sur Vietnam : *Vietnam Liberté* qui, selon le délégué du Viet Nam figure « sur la liste des organisations criminelles établie » par le FBI en 1992 ; une organisation du Ghana : *Thirty-First December Women's Movement*, coupable d'avoir, selon l'observatrice du Ghana « participé à des activités dirigées contre son gouvernement » et de fonctionner en fait comme « la branche Femmes du National Democratic Congress, parti politique ghanéen » ; une organisation se disant camerounaise : *Conscience africaine (African Network of Grassroots Democracy)*, mais qui, selon la représentante du Cameroun, « n'avait jamais été enregistrée dans son pays » et en outre avait commis l'affront de « critiquer le Gouvernement camerounais dans sa demande d'admission au statut consultatif » ; et enfin l'*International Association Promoting Human Rights*, accusée par Cuba d'avoir été fondée au Mexique par « l'organisation terroriste anticubaine Cuban Democratic Directory » et d'avoir des liens avec la Fondation Cubano-Américaine. Cf. doc. *Rapport du Comité chargé des ONG sur les travaux de la session ordinaire de 2004*, E/2004/32, pp. 11-14.

de la Caraïbe et 4 de l'Europe de l'Ouest et autres<sup>34</sup>. Il tient une session ordinaire annuelle en mai-juin, avant la session de fond du Conseil économique et social en juillet. Même s'il appartient à ce dernier de prendre, en dernier ressort, les décisions, le Comité chargé des ONG joue un rôle fondamental dans la mesure où, dans la majorité des cas, le Conseil entérine ses recommandations.

Le Comité se prononce sur les demandes d'admission au statut et sur les demandes de reclassement d'une catégorie vers une autre<sup>35</sup>. Il examine les rapports quadriennaux que les ONG ont l'obligation de lui remettre. Sur la base de l'examen de ce rapport, le Comité peut recommander le reclassement de l'ONG, la suspension du statut, voire son retrait.

Le Comité chargé des ONG a donc un rôle fondamental dans le système mis en place par la résolution 1996/31. Or sa composition gouvernementale le rend inapte à remplir ces missions. Une étude plus fine du fonctionnement au jour le jour de cet organe permet de mieux s'en rendre compte en mettant en lumière trois phénomènes : tout d'abord une majorité de membres du Comité se prononcent en faveur de l'octroi du statut consultatif à des ONG serviles (1°) ; inversement, la minorité qui pourrait éventuellement exprimer une dissidence est très souvent passive : lorsque la question n'est pas soulevée par un État — généralement les Etats-Unis d'Amérique — elle laisse faire les choses ou se contente de se dissocier du consensus sans pour autant demander le vote ; enfin, le seul État actif pour tenter de contrecarrer l'octroi du statut à des ONG serviles – les Etats-Unis d'Amérique – a lui-même une indignation sélective, dans la mesure où ses objections ne visent quasiment que des ONG cubaines (2°).

### **1°) L'appui d'une majorité des membres du Comité aux candidatures présentées par les ONG serviles**

Tous les votes qui ont eu lieu au Comité des ONG à propos de ONG serviles ont été provoqués par les Etats-Unis d'Amérique.

---

<sup>34</sup> En 2005, les membres du Comité sont : Allemagne, Cameroun, Chili, Chine, Colombie, Côte d'Ivoire, Cuba, Etats-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, France, Inde, Iran, Pakistan, Pérou, Roumanie, Sénégal, Soudan, Turquie, Zimbabwe.

<sup>35</sup> Pour mémoire, la résolution 1996/31 crée deux catégories de statut : *général*, pour les organisations qui s'intéressent « à la plupart des activités du Conseil » ; *spécial* pour les organisations dont l'activité s'exerce dans quelques-uns seulement des domaines d'activité du Conseil et de ses organes subsidiaires (§ 23). Qui plus est, une organisation qui n'a pas le statut général ou spécial peut être inscrite sur une *liste* lorsqu'elle peut « parfois, pour des questions relevant de son domaine de compétence, apporter une contribution utile aux travaux du Conseil de ses organes subsidiaires ou d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies » (§ 24)

A chaque fois, les Etats-Unis ont été mis en minorité et le Comité a adopté une décision, à une majorité écrasante, visant à recommander à l'ECOSOC d'octroyer à l'ONG en question le statut consultatif.

En 1996<sup>36</sup>, se sont ainsi vus octroyés le statut consultatif à l'issue d'un vote demandé par les Etats-Unis : le *Centro de Estudios sobre Asia y Oceania*<sup>37</sup>, le *Centro de Estudios Europeos*<sup>38</sup>, le *Movimiento Cubano por la Paz y la Soberania de los Pueblos*<sup>39</sup>.

Devant le Conseil économique et social, les Etats-Unis ont émis des réserves à l'encontre de ces ONG. Ce à quoi Cuba a rétorqué qu'elle ne « tolère pas que d'autres fassent des déclarations sur son système juridique, sur ses activités politiques internes et sur la société civile cubaine. »<sup>40</sup>

En 1997, cinq nouvelles organisations se sont vues accorder le statut<sup>41</sup>.

A l'ECOSOC, les Etats-Unis déclarent se dissocier « de la décision du Conseil tendant à approuver l'admission au statut consultatif de cinq organisations basées à Cuba (...) Le gouvernement des Etats-Unis, en effet, estime que ces groupements ne répondent pas à la définition de l'ONG indépendante. Il doute de surcroît que ces groupements puissent favoriser la réalisation des objectifs et des principes des Nations Unies. La délégation des Etats-Unis s'est opposée à l'admission de ces groupements au statut consultatif au sein du Comité chargé des organisations non gouvernementales et s'oppose également à la décision que le Conseil vient de prendre. »

A quoi Cuba répond que les cinq ONG en question, dont le siège est à Cuba, sont des ONG « en bonne et due forme, indépendantes, dotées de statuts et de sources de financement qui leur sont propres. Elles ont toutes la qualité d'ONG nationales de droit cubain, à l'exception de l'Organisation continentale des étudiants de l'Amérique latine et des Caraïbes, laquelle est une

<sup>36</sup> Rapport du Comité des ONG pour sa session de 1996, doc. E/1996/102.

<sup>37</sup> - Vote à la demande de Cuba sur la proposition des Etats-Unis de reporter l'examen de la demande à la deuxième partie de la session. Rejet de la proposition des Etats-Unis par 11 voix contre, 5 pour et 1 abstention.

- Vote (non enregistré) à la demande des Etats-Unis sur la recommandation faite à l'ECOSOC d'inscrire cette GONGO sur la Liste. Recommandation adoptée par 12 voix contre une et 4 abstentions.

<sup>38</sup> Vote (non enregistré) à la demande des Etats-Unis sur la proposition de recommander à l'ECOSOC de conférer le Statut catégorie II. Proposition approuvée par 11 voix pour, 1 contre et 5 abstentions.

<sup>39</sup> - Vote à la demande de Cuba sur la proposition des Etats-Unis de reporter l'examen de la demande. Proposition rejetée par 9 voix contre, 2 pour et 7 abstentions.

- Vote à la demande des Etats-Unis sur la proposition de recommander à l'ECOSOC l'attribution du statut catégorie II. Proposition approuvée par 7 voix pour, 2 contre et 9 abstentions.

<sup>40</sup> E/1996/SR.55.

<sup>41</sup> L'Association nationale des économistes de Cuba ; le Centre Félix Varela, l'Union nationale des juristes de Cuba, la Fédération des femmes cubaines et l'Organisation continentale des étudiants de l'Amérique latine et des caraïbes. V Rapport du Comité des ONG, doc. E/1997/90.

organisation internationale dont les activités ne sont pas contraires aux principes et aux finalités de la politique sociale appliquée par Cuba. (...) les organisations citées représentent les intérêts du peuple cubain et leur admission au statut consultatif spécial va leur permettre de travailler efficacement avec le Conseil, dans le cadre du système des Nations Unies. »<sup>42</sup>

La pénétration des organisations cubaines dans le système se poursuit en 1998, avec l'entrée de trois nouvelles ONG<sup>43</sup>.

Enfin, en 1999, le statut est octroyé, là aussi par un vote à la majorité, à l' *Asociacion Cubana de las Naciones Unidas*<sup>44</sup>.

Si l'on met à part le vote relatif au *Movimiento Cubano por la Paz y la Soberania de los Pueblos* — où le Royaume-Uni a rejoint les Etats-Unis dans l'opposition — ces derniers se sont toujours retrouvés seuls à voter contre l'octroi du statut aux GONGOs cubaines. Cet isolement traduit la grande passivité d'une minorité d'Etat qui, sans être favorables au développement de la société servile à l'ONU, préfèrent rester neutre en se réfugiant dans l'abstention.

## **2°) La passivité d'une minorité des membres du Comité et l'indignation sélective des Etats-Unis d'Amérique**

Une forte minorité d'Etats membres du Comité apparaît passive au moment du vote en se réfugiant dans l'abstention ou même, parfois, en acceptant de voter en faveur de l'octroi du statut à une ONG servile. Cela demeure vrai, même si ces dernières années, on a pu constater, dans certains cas, une plus grande fermeté dans les interventions de certains pays européens, dont la France.

Cette passivité apparaît au plein jour lorsqu'un Etat soulève le problème en demandant le vote. Mais elle est le plus souvent invisible : seules, parmi toutes les ONG serviles dont l'octroi du statut a été recommandé par le Comité, les ONG cubaines ont fait l'objet d'un vote.

Jamais un Etat, au sein du Comité, n'a soulevé le problème que pouvait poser l'admission des ONG « de masse » chinoises.

<sup>42</sup> E/1997/SR.40, 23 juillet 1997, pp. 16-17.

<sup>43</sup> *Organisation de solidarité des peuples d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine (OSPAAL), Union des écrivains et artistes de Cuba*, et le *Centro de Estudios sobre la Juventud*. Cf. *Rapport du Comité chargé ONG sur la première partie de la session de 1998*, doc. E/1998/72 et Add.1 et *rapport du Comité sur sa reprise de session de 1998*. Pour le débat devant l'ECOSOC : E/1998/SR.45, mercredi 29 juillet 1998, p. 2.

<sup>44</sup> Proposition adoptée par 15 voix contre une, et 3 abstentions. *Rapport du Comité des ONG sur sa session de 1999*, E/1999/109, § 32.

A aucun moment un membre du Comité n'a mis en doute l'indépendance des ONG tunisiennes qui se sont présentées devant lui.

En 1995, à la suite du massacre de Srebrenica et après la prise de Zepa en Bosnie-Herzégovine, la Croatie et l'Albanie demandent à l'ECOSOC de renvoyer au Comité pour réexamen une organisation — le *Comité international de la paix et des droits de l'Homme* — qu'elles soupçonnent de servir de couverture à l'Union mondiale serbe. Elle sont soutenues par l'Autriche, l'Égypte, les États-Unis, la Libye et le Royaume-Uni, au motif que des faits nouveaux sont intervenus entre la décision du Comité et la session de l'ECOSOC<sup>45</sup>. De reports en reports, le Comité finira par mettre un terme en 1999 à l'examen de la demande de cette organisation<sup>46</sup>, conclusion que le Conseil entérinera dans sa résolution 2000/214<sup>47</sup>.

Mais à la même session de 1995 de l'ECOSOC, les mêmes États refusent de traiter de la même manière une ONG indienne dénoncée par le Pakistan, la *Himalayan Research and Cultural Foundation*, au prétexte que le Pakistan n'apporte « aucun fait nouveau » depuis l'examen de la demande par le Comité. Sur un plan purement procédural, les membres ont sans doute raison de vouloir éviter autant que possible une remise en cause par l'ECOSOC d'une décision de l'un de ses organes subsidiaires. Il n'en reste pas moins que, sur le fond, ils ont tort de passer outre des allégations aussi graves que celles formulées par le Pakistan qui déclare que l'organisation en question « est incontestablement [une] émanation des services de renseignement indiens dont la finalité est de mener des activités subversives au Pakistan »<sup>48</sup>.

L'attitude des européens reste ambivalente. Pendant près de dix ans, ils n'ont pas cru utile ne serait-ce que d'exprimer certaines réserves quant à l'octroi du statut aux GONGOs. Ces dernières années, on relève deux interventions de valeur inégale, ce qui montre l'absence de toute position claire sur la question<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> V. E/1995/SR.54, 26 juillet 1995, pp. 8 et suiv.

<sup>46</sup> V. rapport du Comité chargé des ONG sur la reprise de sa session de 1999 (17-28 janvier 2000), doc. E/1999/109/Add.2 (Part I), p. 4 et Corr.1.

<sup>47</sup> Décision 2000/214 in E/2000/INF/2/Add.1, p. 29.

<sup>48</sup> E/1995/SR.54, p. 12.

<sup>49</sup> En 1998, l'Irlande déclare ainsi se dissocier de la décision prise par le Comité de recommander à l'ECOSOC l'ONG iranienne *Organization for defending victims of Violence*. Rapport du Comité sur la deuxième partie de sa session de 1998 (22-26 juin et 1<sup>er</sup> juillet 1998), doc. E/1998/72/Add.1, § 18. Et en 2004, la France, appuyée par l'Allemagne, « tout en s'associant au consensus favorable concernant l'octroi » du statut consultatif spécial à l'organisation *China Care and Compassion Society* « a indiqué qu'il avait posé des questions à l'organisation afin de s'assurer qu'il s'agissait réellement d'une organisation non gouvernementale, que son fonctionnement était démocratique et transparent, et qu'elle menait ses activités conformément à la résolution 1996/31 du Conseil

Quant aux Etats-Unis d'Amérique, leur indignation est sélective : outre les ONG cubaines, elle porte dans un cas sur une ONG irakienne<sup>50</sup>, dans un autre sur une ONG soudanaise<sup>51</sup> et dans plusieurs autres encore sur des ONG islamiques<sup>52</sup>. Autrement dit, les ONG serviles gênent les Etats-Unis non pas parce qu'elles sont serviles et parce que leur admission constitue une violation de la résolution 1996/31, mais simplement dans la mesure où l'État dont elles ont la nationalité se trouve dans la ligne de mire de la politique étrangère américaine.

\*

Il ressort de l'étude de la pratique du Comité chargé des ONG que sa composition intergouvernementale favorise le développement d'une société servile à l'ONU, dans la mesure où le processus de prise de décision est entièrement déterminé par les positions politiques de ses membres. Instance intergouvernementale, le Comité chargé des ONG se trouve dans l'incapacité de fonder ses décisions sur les critères objectifs fixés par la résolution 1996/31. Cela ne serait rien, si certains Etats ne profitaient pas de cette situation pour élaborer une stratégie plus offensive à destination des ONG indépendantes.

### § 3 – Vers l'institutionnalisation de la société servile ?

Lors de la session de fond de 1999 de l'ECOSOC, l'Ambassadeur d'Algérie, M. Dembri évoque « l'épineuse question du financement des ONG », jugeant « qu'il est anormal que des subventions publiques considérables soient octroyées à certaines ONG sans que soit prise en compte ni respectée la règle de précaution énoncée au paragraphe 13 » de la résolution 1996/31, consacré au financement des ONG. Pour faire face à cette situation, M. Dembri estime qu'il est

---

économique et social. (...) Il a également déclaré qu'à l'avenir, sa délégation suivrait attentivement les activités de cette organisation et sa contribution aux travaux du Conseil. » Doc. E/2004/32, pp. 10-11.

<sup>50</sup> Il s'agissait de la *General Federation of Iraqi Women*. Voir rapport du Comité sur la reprise de sa session de 1998, doc.E/1999/10, § 12.

<sup>51</sup> Voir la décision des Etats-Unis de se dissocier de la décision prise par le Comité à l'égard de *International Women's Muslim Union*. Doc. E/1999/109, Rapport du Comité des ONG sur sa session de 1999 (1-18 juin 1999), § 35.

<sup>52</sup> En 1997 : voir les remarques des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne à propos du *Islamic World Studies Centre* et de la *Société caritative du Qatar*. A propos de cette dernière, les Etats-Unis soulignent qu'ils souhaitent se dissocier car cette organisation « était peut être impliquée dans des activités contraires à l'esprit de la Charte des Nations Unies ». Doc. E/1997/90, §§ 62 et 66 respectivement. En 1998, voir la décision des Etats-Unis et du Royaume-Uni de se dissocier de la décision du Comité eu égard à l'*Agence islamique africaine*. Doc. E/1998/8 Rapport du Comité des ONG sur la reprise de sa session de 1997 (12-22 janvier 1998), § 34.

« urgent de faire en sorte que ces financements publics soient versés non pas directement aux ONG mais à un fonds des Nations Unies qui serait dirigé par un conseil d'administration composé de personnalités d'une haute probité morale, par exemple des lauréats du prix Nobel de la paix et des experts indépendants. Ce conseil d'administration distribuerait l'ensemble des fonds sur la base de critères bien définis, dont celui de la répartition géographique. En salariant les experts, on les mettrait à l'abri de toute suspicion de partialité. »<sup>53</sup>

L'idée paraît louable : faciliter l'accès des ONG du Sud aux financements et à l'ONU, qui trouverait à y redire ? Mettre en place un fonds qui permettrait de répartir équitablement les financements publics, quoi de plus censé ?

Quelques mois plus tard, un rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale annonce qu'à l'avenir, « [l]a Section s'attachera à promouvoir les échanges d'informations par le biais de réseaux officieux d'ONG nationales ou régionales, dotées du statut consultatif auprès du Conseil, qui assureront la liaison entre la Section des ONG et ces organisations dans chaque région. »<sup>54</sup>

Sur cette base est lancé le *Réseau régional informel d'ONG (UN-IRENE)* lors d'une réunion à Arcaju au Brésil, en avril 2001. Six « organisations représentatives » sont conviées, venant d'Afrique du Nord, d'Afrique de l'Ouest, d'Asie et du Pacifique, d'Europe de l'Est et d'Amérique latine. Les critères de sélection et de « représentativité » de ces organisations sont inconnus. En tout cas, on ne compte aucune ONG indépendante de défense des droits de l'Homme. A l'issue de la réunion, cinq organisations sont désignées comme « coordinateurs régionaux » du Réseau<sup>55</sup>.

La première réunion officielle d'UN-IRENE pour l'Afrique a lieu du 8 au 11 janvier à Hammamet, en Tunisie, sous le haut patronage du Président tunisien, M. Ben Ali. La réunion est organisée par la Section des ONG de l'ONU et, du côté tunisien, par une ONG à la servilité notoire — le « coordonnateur régional » du Réseau, l'Association féminine Tunisie 21.

Quinze ONG « représentatives » des cinq sous-régions africaines sont présentes, ainsi que plusieurs haut fonctionnaires des Nations Unies, le Président du Conseil économique et social en exercice, et des partenaires informels : CONGO, Fédération mondiale des Associations des

<sup>53</sup> E/1999/SR.44, 28 juillet 1999, p. 5.

<sup>54</sup> *Analyse de la structure organisationnelle et des ressources humaines et techniques de la Section des Organisations Non Gouvernementales du Secrétariat*. A/54/520, 11 novembre 1999.

<sup>55</sup> - Afrique du Nord : Association féminine Tunisie 21 (Tunisie) ; Afrique de l'Ouest : Conseil économique et Social de l'Afrique de l'Ouest (Sénégal) ; Asie et Pacifique : the Organization for Industrial, Spiritual, and Cultural

Nations Unies etc<sup>56</sup>. Les discussions aboutissent à la désignation de 5 coordinateurs sous-régionaux<sup>57</sup>.

Reste à financer l'opération. Le Comité chargé des ONG apparaît comme l'organe approprié pour s'occuper de cette question.

Lors de la session de 2002 du Comité, le Chef de la Section des ONG présente le Réseau régional informel<sup>58</sup>. A la suite de cette intervention et « comme preuve d'appui à la Section pour son programme d'information », la déléguée du Soudan propose au Comité d'adopter un projet de décision recommandant l'établissement d'un fonds général de contributions volontaires en vue d'aider le Réseau électronique international sur les réfugiés [*sic*] à soutenir les organisations non gouvernementales du monde entier au moyen d'une aide financière répartie équitablement »<sup>59</sup>. On aura compris que ce qui était en cause n'était nullement un « Réseau électronique international sur les réfugiés » mais bien le « Réseau régional informel ONG-ONU ». La décision en question a été adoptée par consensus par le Comité des ONG<sup>60</sup>, avant d'être endossée dans les mêmes conditions par l'ECOSOC.

Dans cette décision 2002/225 « Création d'un fonds général de contributions volontaires à l'appui des activités du Réseau régional informel ONU-ONG »<sup>61</sup>, l'ECOSOC réaffirme « l'appui important donné par le Réseau régional informel ONU-ONG aux organisations non gouvernementales pour les aider à renforcer leur participation aux travaux de l'Organisation des Nations Unies, épauler les groupements d'organisations non gouvernementales et faire connaître les activités du Conseil économique et social ». Il juge dès lors « qu'il y a lieu de mobiliser les ressources humaines et financières et une assistance technique aux fins de permettre aux organisations non gouvernementales des pays en développement et des pays en transition sur le plan économique de participer plus avant aux travaux du Conseil et de ses organes subsidiaires, et

---

Advancement (OISCA) (Japon) ; Europe de l'est : International Scientific and Educational « ZNANIE » Association (Russie) ; Amérique latine et Caraïbes : World Family Organization (Brésil).

<sup>56</sup> Voir communiqué : AFR/374, DEV/2366, NGO/356 du 24 janvier 2002.

<sup>57</sup> - Afrique du Nord : Association féminine Tunisie 21 (Tunisie) ;

- Afrique de l'Ouest : Coalition des Familles pour la lutte contre le SIDA et la pauvreté (Burkina Faso) ;

- Afrique Centrale : la Ligue pour l'Education de la Femme et de l'Enfant (Cameroun) ;

- Afrique de l'Est- : Association des Nations Unies Ethiopie (Ethiopie)

- Afrique méridionale : Angola Network for Poverty Reducation (Angola).

<sup>58</sup> V. E/2002/71 (Part II), *Rapport du Comité chargé des organisations non gouvernementales sur sa session ordinaire de 2002*, (New-York, 13-24, 29 et 30 mai 2002), § 6.

<sup>59</sup> *Id.*, § 10.

<sup>60</sup> Voir E/2002/71 (Part I), Projet de décision IV « Création d'un fonds général de contribution volontaires à l'appui des activités du réseau régional informel ONU-ONG ».

de *s'attacher à garantir la parité et une participation équitable et représentative des organisations non gouvernementales* ainsi que de faciliter l'action qu'elles mènent en faveur de la réalisation des objectifs de l'Organisation, notamment les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire (...) ».

Pour ce faire, l'ECOSOC prie donc « le Secrétaire général de créer un fonds général de contributions volontaires (...) aux fins de faciliter la mise en œuvre des activités prévues et de garantir le développement des activités des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil, *dans des conditions d'égalité dans toutes les régions*, au moyen d'une *répartition équitable des ressources disponibles*. »

Le mandat du Réseau régional informel ONU-ONG est ensuite décrit en annexe, en pas moins de onze points, dont il ne ressort pas à vrai dire pas grand chose quant à la mission qu'entend confier l'ECOSOC à cette nouvelle institution. Il s'agit « de procéder de façon interactive à des échanges de vues aux niveaux régional et interrégional et, au niveau mondial, avec l'Organisation des Nations Unies » par la constitution d'un « système informatisé évolutif et régulièrement mis à jour »... d'organiser des « ateliers, des séminaires » ou encore des « conférences et des réunions » en vue « de renforcer la capacité des ONG de participer de façon efficace aux activités opérationnelles et à la formulation des orientations » (?) et de « faciliter l'instauration de conditions propices au développement d'ONG dynamiques et efficaces »... ou encore de « faciliter les échanges de vues entre les ONG, par exemple en organisant des réunions, des échanges, des voyages d'études, l'objectif étant d'inciter les membres du réseau à coopérer, à partager les ressources et à agir collectivement. »

Une occasion inestimable, donc, pour quelques ONG sélectionnées sur la base de critères inconnus et parmi lesquelles en figure en tout cas aucune ONG « gênante », comme le serait une ONG indépendante de protection des droits de l'Homme.

Après quatre ans de fonctionnement, le bilan du Réseau est pour le moins mitigé. Sa présence est affirmée en Afrique, mais faible sur les autres continents, pour ne pas dire inexistante en Europe. L'idée du fond de contribution n'a guère fait recette : pour l'instant, seul la Turquie y a contribué, à hauteur de 10 000 \$. Si bien que le Réseau n'existe qu'à travers ses coordinateurs régionaux et les événements qu'ils organisent ou auquel leur participation est d'ores et déjà assurée.

---

<sup>61</sup> Cf. E/2002/INF/2/Add.2, p. 133.

Le Réseau apparaît dès lors au mieux comme une « usine à gaz » onusienne parmi d'autre, au pire comme une entreprise de légitimation et d'institutionnalisation des ONG « bien pensantes ». L'absence totale de transparence dans le processus de sélection des ONG participantes, la présence, parmi ces organisations, d'ONG notoirement serviles, peut en tout cas légitimement faire douter du bien fondé de l'entreprise : la fonction essentielle du Réseau ne serait-elle pas de contribuer à la promotion de la société servile au sein des Nations Unies ?

## II – LA MISE AU PAS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'introduction progressive des ONG serviles à la Commission des droits de l'Homme des Nations Unies s'accompagne d'attaques des ONG jugées trop critiques à l'égard des gouvernements concernés. Certains États saisissent en effet le moindre prétexte pour tenter d'intimider les ONG dont ils estiment qu'elles leur sont hostiles, voir, dans les cas les plus graves, pour obtenir la suspension ou le retrait du statut de ces ONG.

On passe ainsi des simples mises en garde (§ 1) aux demandes de « rapports spéciaux » (§ 2) pour aboutir à l'édition de véritables sanctions disciplinaires (§ 3).

### § 1 – Les mises en garde

Ces différentes attaques verbales ne sont pas suivies de demandes de rapports spéciaux, de suspension ou de retrait du statut. Elles sont menées à titre d'intimidation ou d'avertissement. Très souvent, l'État intervenant précise qu'il se réserve le droit de soulever la question de la suspension ou du retrait du statut le cas échéant.

Ce type d'attaque a lieu en général lors de l'examen du rapport quadriennal de l'organisation.

L'ONG subit un coup de semonce. Il peut lui être demandé de répondre aux questions que se posent les membres du Comité, auquel cas l'examen du rapport quadriennal se poursuit lors de la session suivante.

En 1991, Cuba reproche ainsi à la *Confédération internationale des syndicats libres* d'avoir pour organisation affiliée l'AFL-CIO, une organisation accusée par Cuba d'être « impliquée dans des activités dirigées contre son gouvernement et dont les mobiles [sont politiques] », d'avoir « lancé une campagne internationale pour discréditer » le gouvernement de Cuba », d'avoir « encouragé

des activités terroristes et subversives sur le territoire cubain » et d'avoir « tenu des propos grossiers et injurieux à l'égard du chef de l'État cubain. » La Confédération est défendue par le Costa Rica qui note avec satisfaction la collaboration existant entre cette organisation et les organes des Nations Unies<sup>62</sup>.

Cuba se tourne alors vers la *Ligue internationale des droits de l'homme* dont les observateurs, lors du huitième Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime et le traitement des délinquants, organisé à La Havane, auraient obéi « à des mobiles politiques » et « fait de la provocation ». Cuba se réserve « le droit de débattre du statut consultatif de la Ligue en temps voulu ». La Ligue est défendue par le Chili, la Grèce, le Costa Rica et l'Irlande qui rappelle « qu'au cours de la 45<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale, plusieurs délégations s'étaient déclarées inquiètes des restrictions imposées aux observateurs de certaines organisations non gouvernementales lors du Congrès de La Havane. »<sup>63</sup>

En 1995, la Chine et l'Inde s'attaquent à la *Ligue internationale pour les droits et la libération des peuples* (LIDLIP)<sup>64</sup>.

La Chine demande des éclaircissements au sujet de déclarations faites à la Commission des droits de l'Homme faisant mention du droit à l'auto-détermination du Tibet.

L'Inde demande des clarifications sur l'idée que seuls les « peuples » sont partenaires de l'association.

L'organisation reçoit un appui de l'Irlande et de la Russie. Après une interruption de séance, la Chine prend la parole pour déclarer qu'elle a reçu des assurances de l'organisation que ses activités n'impliquaient aucune remise en cause de l'intégrité territoriale de la Chine.

Lors de la même session, la Chine et Cuba s'en prennent à la *Fédération internationale des syndicats libres*<sup>65</sup>. Cuba déclare que l'organisation a un « parti pris politique » et relève l'absence d'information au sujet de la contribution de l'organisation à l'OIT. La Chine estime que cette absence constitue une violation de la résolution 1296. Les deux délégations expriment de vives réticences à l'égard du rapport et estiment qu'à l'avenir l'organisation devrait présenter un rapport plus complet. Le Comité finit par prendre note du rapport.

---

<sup>62</sup> E/1991/20, §§ 26-27.

<sup>63</sup> *Id.*, §§ 28-33.

<sup>64</sup> E/1995/108, §§ 43-53.

<sup>65</sup> *Id.*, §§ 57-65.

En 1999, les questions posées par certains membres du Comité font office d'attaques en règle. Ainsi, lors de l'examen du rapport quadriennal de *Robert F. Kennedy Memorial*, la Chine interroge l'organisation sur les raisons pour lesquelles elle a accrédité un membre de l'organisation *Human Rights in China*, tandis que le Soudan demande à l'organisation de dévoiler les noms des récipiendaires du prix *RFK Human Rights Award* au Soudan<sup>66</sup>.

La *Société pour les peuples menacés* se voit quant à elle reprochée d'avoir accrédité 20 à 30 personnes lors de la dernière session de la Commission des droits de l'Homme. La Russie lui demande de quelle manière elle a pu arriver aux conclusions qui sont les siennes sur la Tchétchénie : quels sont, notamment, ses contacts et ses sources d'informations ?<sup>67</sup> Une demande adressée à la F.I.D.H. relative à sa « politique » et aux « modalités d'accréditation de ses représentants à la Commission des droits de l'Homme, en particulier au cours de la cinquante-quatrième session de la Commission » annonce déjà la plainte de l'Algérie qui sera déposée un peu plus tard dans la session et qui conduira le Comité à demander à la F.I.D.H. de fournir un « rapport spécial »<sup>68</sup>...

## § 2 – Les rapports spéciaux

En 1993, l'Irak, la Chine et Cuba s'attaquent à l'organisation *Pax Christi*. Les critiques émises par les deux premiers États sont fondées respectivement sur la mention des termes « Kurdistan » et « Tibet » dans le rapport de l'organisation. L'Irak demande la suspension du statut. Cuba note la gravité des allégations formulées par les deux précédents intervenants et se borne à réclamer un reclassement de la Catégorie II à la Liste. Finalement, le Comité décide de demander à *Pax Christi International* de soumettre au Comité, à sa session de 1995, un rapport sur ses activités pour la période 1992-1993<sup>69</sup>. Le fondement juridique de la décision n'est pas précisé dans le rapport.

---

<sup>66</sup> E/1999/109, § 47.

<sup>67</sup> E/1999/109, § 48.

<sup>68</sup> *Id.*, § 55. En 2002, les mêmes États ont poussé encore un peu plus loin cette logique, lors de l'examen du rapport quadriennal de *Human Rights Watch* : ainsi Cuba et le Zimbabwe « ont remis en cause les critères choisis par l'organisation pour ses études sur certains pays » tandis qu'une « délégation » « était d'avis que l'organisation devait davantage nuancer ses points de vue et jugements et éviter de s'attaquer à des pays d'Afrique, comme elle l'avait fait récemment à l'encontre du Soudan et du Zimbabwe. » L'Iran donna par ailleurs à HRW un véritable cours sur l'évolution des droits de l'Homme dans le monde, conseillant à l'organisation d'aborder ces questions « de manière nuancée » en vue de « traiter toutes les questions et dynamiques liées aux droits de l'homme aux niveaux national et international ». Cf. doc E/2003/32 (Part II), p. 9.

<sup>69</sup> E/1993/63, §§ 37-41.

Le Comité vient néanmoins, ce faisant, de créer un précédent qui ne sera formalisé qu'en 1997, à l'occasion d'une « plainte » déposée par Cuba devant le Comité à l'encontre de l'organisation *Association internationale des éducateurs de paix*<sup>70</sup>. Il faut noter que l'organisation avait déjà fait l'objet de remarques de Cuba en 1993, ce qui avait abouti à son reclassement de la Catégorie II à la Liste<sup>71</sup>. En 1997, Cuba fait part d'« un incident survenu à l'Office des Nations Unies à Genève » dans lequel était impliquée cette organisation. Il demande que l'Association fournisse un « rapport spécial », en application de *l'alinéa c) du paragraphe 61* de la résolution 1996/31. Les Etats-Unis demandent un vote sur cette proposition qui est adoptée par 9 voix contre 4<sup>72</sup>. Le Comité semble ainsi avoir trouvé une « base légale » à la pratique des « rapports spéciaux »<sup>73</sup>. Suit une série de plaintes formulées sur le même modèle. En 1998, une plainte est déposée par « un représentant » contre *Libération* et la *Société pour les peuples menacés* à propos d'incidents ayant eu lieu lors de la 49<sup>ème</sup> session de la Sous-Commission des droits de l'Homme et de la 53<sup>ème</sup> session de la Commission : des « individus ayant un passé pénal » auraient été accrédités par les deux organisations<sup>74</sup>. La même année, un rapport spécial est demandé à quatre organisations, sur la base d'une plainte de l'Iran<sup>75</sup>. En 1999, c'est au tour de la F.I.D.H., sur la base d'une plainte algérienne<sup>76</sup>.

<sup>70</sup> E/1997/90, §§ 94-97.

<sup>71</sup> V. *infra*.

<sup>72</sup> Ont voté pour : Chine, Costa Rica, Cuba, Ethiopie, Inde, Indonésie, Madagascar, Soudan, Tunisie. Ont voté contre : Grèce, Irlande, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique. Se sont abstenus : Chili, Paraguay, Philippines, Fédération de Russie.

<sup>73</sup> Le paragraphe 61 c) de la résolution 1996/31 est la transposition exacte du paragraphe 39 b) de la résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968, qui régissait le statut consultatif jusqu'en 1996. Il est rédigé comme suit (seule la dernière phrase est pertinente pour les « rapports spéciaux ») : « Une organisation dotée du statut consultatif général ou spécial doit présenter tous les quatre ans au Comité chargé des organisations non gouvernementales, par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'ONU, un bref rapport sur ses activités, notamment en ce qui concerne l'appui qu'elle a apporté aux travaux de l'Organisation des Nations Unies. Se fondant sur les conclusions auxquelles il parvient après avoir examiné ce rapport et sur les autres indications pertinentes, le Comité peut recommander au Conseil tout reclassement qu'il juge approprié en ce qui concerne le statut de l'organisation considérée. *Toutefois, il peut, dans des cas exceptionnels, demander à une organisation dotée du statut consultatif général ou spécial ou inscrite sur la liste de lui présenter un rapport entre les dates normalement prévues pour cela.* »

<sup>74</sup> E/1998/8, § 45.

<sup>75</sup> Cf. E/1998/72/Add.1, §§ 33-34. Les organisations en question sont : la *Confédération mondiale du travail*, *Pax Christi International*, *Fédération internationale des femmes de carrière juridique* et le *Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les peuples (MRAP)*. En 2001, l'Iran déposera une nouvelle plainte à l'encontre de cinq organisations : l'*Association internationale des juristes démocrates*, la F.I.D.H., *Nouveaux droits de l'homme*, *Association internationale des droits de la femme*, MRAP. V. doc. E/2001/86, pp. 111-112 ; E/2002/10, § 92 ; E/2002/71 (Part II), §§ 108-112.

<sup>76</sup> E/1999/109, Rapport du Comité chargé des ONG sur sa session de 1999 (1<sup>er</sup>-18 juin 1999), § 82. V. rapport de la FIDH reproduit dans E/C.2/1999/3/Add.1. Sur cette base, l'Algérie décide d'abandonner sa plainte mais précise que « si de telles situations venaient à se reproduire, le Comité devrait prendre les mesures qui s'imposent. » Cf.

En 2000, la présence de membres de l'opposition cubaine en exil au sein de trois ONG internationales — l'*International Council of the Association for Peace in the Continents (ASOPAZCO)*, l'*Agence des cités unies pour la coopération Nord-Sud* et *Freedom House* — provoque l'ire de Cuba qui s'emploie au fil de longs discours à démontrer les liens entre ces organisations et des organisations « terroristes » cubaines.

La première des deux organisations sera suspendue pour trois ans à l'issue d'une procédure sommaire<sup>77</sup>. La seconde se voit enjoindre par le Comité de remettre un rapport spécial sur ses activités et en particulier sur les liens qu'elle entretient avec l'*International Council of the Association for Peace in the Continents (ASOPAZCO)*<sup>78</sup>. La troisième organisation — *Freedom House* — entre dans un long processus de justification, entretenu non seulement par Cuba, mais aussi par la Chine, le Soudan et l'Iran : *Freedom House* est interpellée chaque année par les quatre États et sommée de se justifier par l'intermédiaire de réponses écrites aux questions souvent très détaillées qui lui sont posées.

En 2001, la procédure de plainte se banalise mais tend aussi à élargir son champ d'application. Maurice, le Barheïn et la Chine consolident ainsi les bases d'un *délit d'opinion* naissant à la Commission des droits de l'Homme, en ne donnant pour fondement à leurs plaintes et aux demandes de « rapports spéciaux » que la seule distribution de documents « subversifs » par des ONG.

Maurice obtient en effet une demande de rapport spécial à la *Confédération mondiale du travail*, au sujet de la distribution d'un document par son représentant lors de la 56<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'Homme<sup>79</sup>.

Le Barheïn fait une longue déclaration pour se plaindre des « agissements » d'un représentant de la « Confédération internationale des droits de l'Homme » — il s'agit en fait de la *Fédération internationale des droits de l'Homme* — « qui avait distribué des documents défavorables au Gouvernement du Barheïn » à la 56<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'Homme. Le contenu des imprimés distribués par ce délégué « portait préjudice à l'État de Barheïn, violant

---

E/1999/109/Add.2 (Part II), Rapport du Comité chargé des ONG sur la reprise de sa session de 1999, 17-28 janvier 2000, § 78.

<sup>77</sup> Voir *infra*.

<sup>78</sup> La plainte a finalement été classée par le Comité : Cuba a pris acte avec satisfaction — comme « un exemple à suivre tant comme bonne pratique que comme démonstration de la volonté de respecter les dispositions de la résolution 1996/31 du Conseil — le fait que l'ONG ait retiré, lors de la 58<sup>ème</sup> session de la Commission, leur accréditation aux deux personnes visées par la plainte cubaine. Voir : E/2002/71 (Part II), §§ 103-107.

ainsi les règlements du Conseil économique et social qui régissent le statut consultatif des organisations non gouvernementales. » Le Barheïn demande alors au Comité d'« empêcher ce genre de personnes d'agir de cette manière » et se dit disponible pour prendre en considération toutes les demandes concernant la question des droits de l'Homme, ceci afin de « couper court aux agissements [du délégué de la F.I.D.H.] ou d'autres, qui ne représentent en fait qu'elles-mêmes et dont le seul objectif est de nuire au prestige des États membres de l'ONU et des organismes qui oeuvrent à travers elle. » Même si le Comité a finalement classé l'affaire, le Barheïn a tout de même réussi à faire croire à certains des membres du Comité que la distribution de documents « nuisant au prestige » des États était de nature à enfreindre le règlement de l'ECOSOC ! Le Président du Comité lui-même — M. Levent Bilman (Turquie), semble s'être accommodé de cette interprétation spacieuse, en concluant qu'il convenait de rappeler au secrétariat de la Commission des droits de l'Homme à Genève « qu'il devait prendre des précautions nécessaires pour éviter qu'à l'avenir, de tels incidents ne se reproduisent durant les sessions de la Commission. »<sup>80</sup>

La Chine se plaint quant à elle des « irrégularités constituant des violations de la résolution 1996/31 » commises par la *Société des peuples menacés* et par le *Parti radical transnational* à la 57<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'Homme : « [i]l s'agissait notamment de la distribution de documents en violation du règlement, de déclarations sans aucun rapport avec le sujet examiné, et d'un comportement très incorrect des représentants »<sup>81</sup>.

En 2002, à l'occasion de l'examen du rapport quadriennal de l'organisation *France-Libertés*, la Chine a remporté une double victoire en obtenant du Comité qu'il demande à l'organisation française de présenter un « rapport spécial » pour « corriger » ses propos relatifs à la « relation entre la Chine et le Tibet »<sup>82</sup>.

Première victoire : il est désormais possible de requérir un « rapport spécial » pour un simple délit de « mauvaise pensée ». Ainsi *France-Libertés* se voit sommée de « penser correctement » en déclarant que le Tibet est depuis toujours une province de la Chine. Auparavant, les plaintes

---

<sup>79</sup> E/2001/8, *Rapport du Comité chargé des ONG sur la reprise de sa session de 2000* (New-York, 15-26 janvier 2001), § 93.

<sup>80</sup> *Id.*, §§ 94-98.

<sup>81</sup> E/2001/86, *Rapport du Comité chargé des ONG sur sa session ordinaire de 2001* (New-York, 7-25 mai 2001), § 116.

<sup>82</sup> E/2002/10, *Rapport du Comité chargé des ONG sur la reprise de sa session de 2001* (New-York, 14-25 janvier 2002), §§ 80 et 95.

pour délit d'opinion s'accompagnaient toujours d'autres reproches, comme le comportement ou l'identité de représentants de l'organisation lors de la Commission des droits de l'Homme.

Deuxième victoire : ce rapport spécial est requis à l'occasion de l'examen d'un rapport quadriennal. Il ne trouve nullement son origine, comme dans les cas précédents, dans un « incident » concret survenu à la Commission des droits de l'Homme<sup>83</sup>.

Le rapport spécial de *France Libertés* a été examiné par le Comité lors de sa session ordinaire de 2002. La Chine a fait une longue déclaration pour exprimer son insatisfaction à l'égard du rapport de l'organisation. En particulier, l'affirmation selon laquelle la Chine « a envahi et occupé le Tibet » constitue, pour la Chine, une atteinte grave « à la Charte des Nations Unies » et « méprise ouvertement la souveraineté de la Chine et son intégrité territoriale », en même temps qu'elle viole l'article 2 de la résolution 1996/31 de l'ECOSOC... La Chine demandait au Comité qu'il charge sa présidente d'envoyer une lettre à l'organisation lui intimant de « corriger sa position erronée sur le Tibet ». Mais le Comité n'a accédé qu'à la deuxième demande de la Chine, à savoir l'obligation pour *France Libertés* de présenter au Comité un rapport complémentaire sur la question, lors de la reprise de sa session de 2002, en janvier 2003<sup>84</sup>.

Lors de l'examen de ce rapport, la représentante de la Chine « a dit qu'elle regrettait que l'organisation s'en soit tenue à sa position erronée sur la question du Tibet, car celui-ci constituait une partie inaliénable du territoire chinois depuis le XIIIème siècle. » Remarquant qu'elle aurait pu demander la suspension du statut de l'organisation, la Chine a dit vouloir « faire preuve de souplesse » en donnant à *France Liberté* « une autre occasion de reconsidérer sa position sur le Tibet dans un rapport spécial supplémentaire », proposition qui fut entérinée par le Comité<sup>85</sup>. Finalement, en 2003, l'association fit marche arrière : Mme Danielle Mitterrand rencontra l'ambassadeur de Chine à Paris pour lui dire qu'elle regrettait « le malentendu causé par la déclaration du rapport spécial » et qu'elle se réjouissait de pouvoir le dissiper : « l'organisation n'avait jamais eu l'intention de remettre en cause l'intégrité territoriale de la Chine. » Au Comité, la Chine prit acte « du fait que l'organisation avait exprimé son respect pour la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Chine » et l'on en resta là.

Entretemps, de nouvelles plaintes avaient été introduites par le Vietnam (contre le *Parti Radical Transnational*), le Sri Lanka (contre *Asian Legal Resource Centre*), par la Turquie (contre la

---

<sup>83</sup> E/2002/10, § 80.

<sup>84</sup> E/2002/71 (Part II), §§ 113 et suiv.

<sup>85</sup> Cf. E/2003/11, *Rapport du Comité chargé des ONG sur la reprise de sa session de 2002*, pp. 27-28.

*Ligue international pour les Droits et la Libération des Peuples*) et par la Colombie (contre *Agir ensemble pour les droits de l'Homme*)<sup>86</sup>... Les plaintes turque et sri lankaise étaient fondées sur la distribution de documents « offensants » lors de la dernière session de la Commission des droits de l'Homme.

Enfin, en 2003, la Libye apporta sa contribution en déposant une plainte devant le Comité contre le *Centre Simon Wiesenthal* : celui-ci était accusé d'avoir « diffusé une lettre engageant vivement les Etats membres à s'opposer à la candidature de la Jamahiriya arabe libyenne » à la présidence de la 58<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'Homme, ce qui revenait, selon la Libye, à « s'immiscer dans les affaires d'un Etat membre » et à « violer ainsi les règles de conduite inscrites dans la résolution 1996/31 »<sup>87</sup>.

\*

Au départ conçue comme une technique permettant de demander à des ONG de s'expliquer sur des incidents précis intervenus, en général, lors de la session annuelle de la Commission des droits de l'Homme, la pratique des rapports spéciaux est devenue la sanction d'un délit d'opinion instituée de manière arbitraire par un certain nombre de gouvernements au sein de cette même Commission. Désormais, la moindre critique sur la situation des droits de l'Homme, la moindre contestation de la version officielle de l'Histoire, le moindre propos de nature à « nuire au prestige de l'État », peut entraîner le déclenchement d'une procédure disciplinaire dont le premier acte constitue la demande de rapport spécial et dont l'aboutissement peut se traduire par l'édiction d'une sanction.

### § 3 – Les sanctions

Ces sanctions sont la suspension (A) ou le retrait du statut consultatif de l'ONG (B).

---

<sup>86</sup> E/2002/71 (Part II), §§ 117 et suiv. et E/2003/11

<sup>87</sup> E/2003/32 (Part II), p. 20, § 79. Finalement, faute d'accord entre les membres quant au suivi à donner à cette plainte, le Comité a décidé d'en clore l'examen le 27 mai 2004 : doc. E/2004/32, *Rapport du Comité sur les travaux de sa session ordinaire de 2004*, p. 37

### A – La suspension du statut

Il s'agit de la sanction la plus couramment utilisée, sans doute en raison de son caractère intermédiaire, entre la demande de rapport spécial et le retrait pur et simple.

Sur les six « affaires » de suspension recensées, trois trouvent leur origine dans des faits qui méritaient de toute évidence une certaine forme de réprimande de la part du Comité.

Ainsi l'Association Lesbienne et Gaie Internationale a été mise en cause en 1994 par les Etats-Unis d'Amérique, au motif que l'organisation avait une ou plusieurs associations affiliées encourageant la pédophilie<sup>88</sup>.

Presque dix ans plus tard, en 2003, les Etats-Unis ont également demandé la suspension du *Mouvement indien Tupaj Amaru*, dont les représentants à la Commission des droits de l'Homme s'étaient « élancés vers la délégation des Etats-Unis d'Amérique en tenant un objet cylindrique de grande taille » et avaient — ce qui est beaucoup plus anodin — déroulé une banderole portant l'inscription « Pace » et scandé des slogans anti-américains face à une caméra d'une équipe de la télévision cubaine<sup>89</sup>.

Enfin, Cuba a demandé la suspension pour trois ans de l'organisation *Reporters sans frontières*, en se fondant sur trois éléments : les incidents intervenus en France lors des manifestations organisées par cette association devant l'Ambassade de Cuba à Paris et au cours de l'occupation pacifique de l'Office de tourisme cubain ; l'interruption de l'ouverture de la 59<sup>ème</sup> session de la Commission des droits de l'Homme à Genève, les représentants de RSF ayant lancé des tracts du haut de la tribune du public pour dénoncer l'élection de la Libye à la présidence de la Commission ; le fait que l'organisation n'avait pas présenté de rapport quadriennal depuis qu'elle avait obtenu le statut consultatif auprès du Conseil en 1993<sup>90</sup>.

Les autres affaires sont essentiellement fondées sur des motifs politiques. Cuba a ainsi demandé, en 2000, la suspension pour trois ans du *Conseil international de l'Association pour la paix continentale (ASOPAZCO)*, une ONG d'exilés cubains fondée à Madrid, pour avoir « diffusé des informations publiées par des organisations établies à Miami et qui s'employaient à organiser, soutenir et financer des activités subversives à la fois sur le territoire de Cuba et en dehors de ses

---

<sup>88</sup> V. *infra*.

<sup>89</sup> V. *infra*.

<sup>90</sup> V. E/2003/32 (Part II), pp. 21-23.

frontières dans le but de renverser le gouvernement constitutionnellement élu. »<sup>91</sup> Quant au *Parti radical transnational*, il a été mis en cause à deux reprises : en 2000 par la Russie, qui lui reprochait d'avoir donné une accréditation à un représentant du Président tchéchène Aslan Maskhadov pour venir s'exprimer devant la Commission des droits de l'Homme<sup>92</sup> ; et en 2002, par le Viet Nam, au motif que le TRP avait, là encore, fourni une accréditation à un représentant d'une organisation jugée « terroriste », la *Montagnard Foundation*, basée en Caroline, aux Etats-Unis<sup>93</sup>.

Au-delà des causes qui ont motivé ces demandes de suspension, toutes ces affaires mettent bien en valeur la politisation extrême de la procédure de sanction.

Au sein du Comité chargé des ONG, les positions des Etats sont uniquement dictées par leurs intérêts nationaux.

1°) Ainsi, la mise en regard des affaires *ASOPAZCO* et *Mouvement indien Tupaj Amaru* donne le spectacle des Etats-Unis et de Cuba s'affrontant par ONG interposées. Les Etats-Unis, appuyés par les européens, volent au secours de l'ASOPAZCO, tandis que Cuba et ses alliés de circonstances (la Chine, la Russie, le Zimbabwe) tentent de sauver la mise à *Tupaj Amaru*. En 2000 Cuba refusera de différer le vote sur sa demande de suspension pour permettre au représentant de l'ASOPAZCO de venir s'expliquer<sup>94</sup>. Il faudra que les Etats-Unis reviennent en force à l'ECOSOC pour parvenir à négocier une telle audition, moyennant la suspension provisoire, exigée par Cuba, du statut consultatif de l'ASOPAZCO<sup>95</sup>. En 2003, un représentant de *Tupaj Amaru* est invité à se présenter devant le Comité, mais ne se trouve pas dans la salle le jour

---

<sup>91</sup> V. *infra*.

<sup>92</sup> La proposition de suspension fut adoptée par consensus au Comité, les Etats-Unis s'en dissociant. Le TRP transmet alors une lettre d'explication au Secrétariat, qui sert de base à la défense de l'organisation devant l'ECOSOC. Finalement la proposition de suspension fut rejetée par 23 voix contre 20, avec 9 abstentions. Cf. E/2000/SR.46, § 55.

<sup>93</sup> Le rapport demandé par le Viet Nam au PRT fut examiné en 2004. La Chine proposa une suspension du statut pour trois ans, ce qui fut entériné par le Comité par 9 voix contre 8, avec 2 abstentions. A l'ECOSOC, le Viet Nam mena campagne pour faire endosser cette recommandation : deux lettres furent transmises aux membres, distribués comme documents officiels. La première contenait une série de documents censés prouver la culpabilité de MFI. L'Union européenne répondit par la voie du Royaume-Uni, par une lettre à laquelle était aussi annexée des documents plaidant en faveur de l'organisation. Le 23 juillet 2004, la proposition du Comité chargé des ONG fut finalement rejetée par 22 voix contre, 20 pour et 11 abstentions. Au nom de l'Union européenne, l'Ambassadeur des Pays-Bas déclara qu'une ONG ne devrait pas voir son statut consultatif suspendu pour la seule raison qu'elle aurait dénoncé des violations des droits de l'Homme.

<sup>94</sup> La proposition de report présentée par les Etats-Unis est rejetée par 5 voix contre 12, avec 2 abstentions. Cf. E/2000/88 (Part II), § 83. La proposition cubaine de suspension pour trois ans est ensuite adoptée par 11 voix contre 5 avec 2 abstentions.

<sup>95</sup> Cf. E/2000/SR.45, § 126 pour la proposition américaine et § 143 pour le vote sur cette proposition (rejetée par 21 voix contre, 17 pour et 7 abstentions).

dit, pour des raisons controversées. Selon *Tupaj Amaru* et Cuba, il n'aurait pu obtenir son visa pour les Etats-Unis ; selon ces derniers, aucune demande de visa n'aurait été présentée. Les Etats-Unis demandent un an de suspension. Cuba juge qu'une telle sanction est injustifiée, compte tenu du fait que l'ONG s'est excusée et a retiré immédiatement leur accréditation aux deux représentants en cause : prendre une décision de suspension dans ces conditions « bouleverserait totalement la pratique suivie par le Comité au cours des 10 dernières années. »<sup>96</sup> Finalement, la proposition des Etats-Unis est adoptée par 10 voix contre 4, avec 5 abstentions<sup>97</sup>. Pour Cuba, une telle décision fixe un précédent intéressant : désormais, « reconnaître ses erreurs et présenter des excuses ne suffir[a] plus dans des cas de ce genre. »

2°) L'affaire de l'Association Internationale Lesbienne et Gaie (AILG) met bien en valeur, quant à elle, les risques qu'un Etat prend en voulant faire une utilisation objective de la procédure de suspension. Après sa mise en cause par les Etats-Unis au Comité, l'association décide, lors sa conférence annuelle de juin 1994, de rayer les associations favorables à la pédophilie de la liste de ses membres et d'adopter une résolution déclarant que les groupes ou associations dont « l'objectif essentiel » était d'appuyer ou d'encourager la pédophilie n'ont pas leur place dans le développement futur de l'Association. Cette modification n'était pas suffisante, selon les Etats-Unis, car elle permettait encore à des groupes dont « l'objectif essentiel » n'était pas la pédophilie de rester membres. Et, de fait, selon les Etats-Unis, d'autres groupes membres de l'Association continuaient d'encourager ou d'appuyer la pédophilie. L'Association répondit qu'elle n'avait « ni les moyens ni la capacité de contrôler tous les membres affiliés ou de déterminer leurs objectifs ou finalités dans chaque cas ». La délégation des Etats-Unis proposa en conséquence que « que le statut consultatif de l'Association auprès du Conseil [soit] suspendu aussi longtemps que l'Association ne sera pas en mesure de fournir » des assurances « qu'il n'y a pas parmi ses membres d'autres organisations qui encouragent, approuvent ou appuient la légalisation de la pédophilie. »<sup>98</sup>

La résolution 1994/50 « Suspension du statut consultatif de l'Association lesbienne et gay internationale auprès du Conseil économique et social » reprend en substance cette proposition.

---

<sup>96</sup> E/2004/32, § 120.

<sup>97</sup> E/2004/32, pp. 34-37 et, pour le vote, p. 36, § 125. *Ont voté pour* : Allemagne, Cameroun, Chili, Colombie, Côte d'Ivoire, Etats-Unis d'Amérique, France, Roumanie, Pérou, Turquie. *Ont voté contre* : Chine, Cuba, Fédération de Russie, Zimbabwe. *Se sont abstenus* : Inde, Iran, Pakistan, Sénégal, Soudan.

<sup>98</sup> V. E/1994/SR.50, pp. 2-11.

Le mécanisme inventé par les Etats-Unis, bien que ne trouvant aucune base légale dans la résolution 1996/31 de l'ECOSOC, permettait *prima facie* d'assouplir la rigueur de la procédure de suspension en faisant sorte qu'il puisse être mis un terme à celle-ci sur la foi d'« assurances » fournies par l'organisation. En réalité, ce mécanisme comportait un effet pervers, dans la mesure où, en soumettant le rétablissement du statut à une appréciation du Comité, il offrait en réalité à certains États la possibilité de rendre cette suspension perpétuelle, alors que cette mesure est normalement limitée à une durée de 3 ans maximum par la résolution 1996/31 (paragraphe 57). C'est ce qui est arrivé dans le cas de l'AILG.

En 1998, l'Association soumet une demande tendant au rétablissement de son statut. La demande n'est examinée au fond qu'en 2001. Un certain nombre de délégations posent des questions à l'Association quant aux moyens qu'elle a mis en œuvre pour s'assurer qu'aucune de ses organisations membres n'encourage la pédophilie.

La discussion se poursuit lors de la reprise de la session de 2001 du Comité : plusieurs Etats passent à l'attaque, dont le Sénégal, le Soudan, le Liban et le Pakistan. Le Soudan souligne que la charge incombe à l'ONG de faire la preuve qu'elle n'entretient plus de liens avec des organisations encourageant la pédophilie. Or cette preuve n'est pas rapportée et le Soudan propose que le Comité recommande au Conseil de ne pas accorder le statut à l'Association. La proposition du Soudan est adoptée par 8 voix pour, 6 contre et 5 abstentions<sup>99</sup>.

Selon l'un des Etats qui vota en faveur de la proposition, il existe « un lien évident entre homosexualité et pédophilie »<sup>100</sup>.

En définitive, la procédure mise en place à l'encontre de l'AILG par le Comité était non seulement illégale, en ce qu'elle ne trouvait aucune base légale dans la résolution 1996/31, mais également dangereuse, dans la mesure où elle pouvait constituer une forme de retrait déguisé.

### *B – Le retrait du statut*

Il n'y a eu qu'un seul cas de retrait du statut jusqu'à aujourd'hui. L'affaire a donné lieu à de multiples rebondissements.

<sup>99</sup> E/2002/10, *Rapport du Comité chargé des ONG sur la reprise de sa session de 2001* (New-York, 14-25 janvier 2002), §§ 12 et suiv. et pour le vote, § 7. Ont voté pour la proposition du Soudan : Chine, Éthiopie, Fédération de Russie, Liban, Pakistan, Sénégal, Soudan, Tunisie. Ont voté contre : Allemagne, Bolivie, Chili, États-Unis d'Amérique, France, Roumanie. Se sont abstenus : Algérie, Colombie, Cuba, Inde, Turquie.

<sup>100</sup> *Id.*, § 29.

Le 28 avril 1999, le Soudan écrit une lettre au Comité chargé des ONG pour déposer plainte contre *Christian Solidarity International*, au motif que l'organisation a accredité et autorisé à intervenir, devant la 55<sup>ème</sup> session de la Commission, John Garang, le chef des rebelles du SPLA, qualifié de « groupe séparatiste terroriste » par le Soudan. Estimant qu'il y a là de la part de l'ONG « une violation et un abus manifestes de son statut », le Soudan en demande le retrait par le Comité<sup>101</sup>. La plainte est communiquée aux membres du Comité le 3 mai 1999 et transmise à CSI par lettre le 2 juin 1999. CSI est priée par le Comité de remettre un rapport spécial sur l'incident. Le 7 juin 1999, CSI répond qu'elle ne dispose pas de suffisamment de temps pour établir un « rapport spécial ». Le 9 juin, le Secrétariat lui prie de donner au Comité une explication par écrit de l'incident, en lieu et place d'un « rapport spécial ». Il est suggéré par ailleurs que l'organisation envoie un représentant devant le Comité pour répondre aux questions posées par ses membres.

Le 17 juin, le Comité examine les réponses de CSI datées du 7 et 15 juin. Plusieurs membres du Comité les jugent « insatisfaisantes ». Le représentant des Etats-Unis présente une motion d'ordre pour demander l'ajournement du débat, au motif que l'examen de la plainte soudanaise ne figurait pas à l'ordre du jour de la réunion. La motion est rejetée par 13 voix contre une, avec 4 abstentions<sup>102</sup>. Une deuxième motion est alors présentée par les Etats-Unis pour déterminer si le Comité est ou non compétent pour proposer le retrait du statut consultatif de CSI, alors que l'organisation n'a pas présenté de rapport spécial, comme il est prévu au paragraphe 55 de la résolution 1996/31. La motion est rejetée par 11 voix contre une, avec 5 abstentions<sup>103</sup>.

Enfin la proposition du Soudan de retirer le statut est mise aux voix et adoptée par 12 voix contre une, avec 4 abstentions.<sup>104</sup>

Le 28 juillet 1999, à l'ECOSOC, le débat général sur la question des ONG est très tendu. La Finlande intervient au nom de l'Union européenne, des pays d'Europe centrale et orientale qui lui sont associés, ainsi que de Chypre et de Malte et d'autres États, pour dénoncer la dérive des travaux du Comité des ONG. Implicitement, c'est évidemment l'« incident » du retrait du statut de CSI qui est visé :

---

<sup>101</sup> E/1999/109, *Rapport du Comité chargé des ONG sur sa session de 1999* (New-York, 1<sup>er</sup>-18 juin 1999), § 69.

<sup>102</sup> *Id.*, § 72.

<sup>103</sup> *Id.*, § 74.

<sup>104</sup> *Id.*, § 76. *Ont voté pour* : Algérie, Chine, Cuba, Ethiopie, Fédération de Russie, Inde, Liban, Pakistan, Sénégal, Soudan, Tunisie, Turquie. *Ont voté contre* : Etats-Unis d'Amérique. *Se sont abstenus* : Chili, France, Irlande, Roumanie.

« Il est essentiel que le Comité chargé des organisations non gouvernementales continue d'être considéré comme un organe impartial et objectif et qu'il traite de la même façon toutes les ONG qui sollicitent le statut consultatif auprès du Conseil en se fondant strictement sur les critères qu'il a définis dans sa résolution 1996/31. La tendance à infirmer ces critères et à s'occuper de considérations à caractère politique est préoccupante. Il est devenu trop facile pour des gouvernements que l'accréditation de telle ou telle ONG contrarierait de l'empêcher de participer aux travaux du Conseil. L'Union européenne considère d'autre part que toute ONG menacée par une suspension ou un retrait de son statut consultatif, quels que soient ses mérites éventuels ou ses défauts présumés, a droit à un examen équitable, impartial et mûrement réfléchi de son cas selon les procédures établies. »<sup>105</sup>

Dans le même sens, le Canada appelle à une « révision urgente » des procédures du Comité<sup>106</sup>. La Conférence des ONG dotées du statut consultatif auprès de l'ECOSOC (CONGO) fait également une longue intervention pour exprimer sa « très vive inquiétude quant à la manière dont la résolution 1996/31 du Conseil est appliquée, en particulier pour ce qui est de l'octroi ou du retrait du statut consultatif des ONG. » Elle dénonce le fait que « de plus en plus, les décisions du Comité chargé des ONG semblent être mues par des considérations d'ordre politique. Ainsi, on peut se demander si certaines ONG ayant obtenu le statut consultatif répondent réellement à tous les critères énoncés aux paragraphes 9 à 13 de la résolution susmentionnée, notamment en ce qui concerne leurs buts et, surtout, leur indépendance à l'égard de leur gouvernement. »<sup>107</sup>

A l'inverse, l'Inde, Cuba, le Pakistan (ce dernier au nom des États membres de l'Organisation de la Conférence islamique) et les Comores, interviennent pour dénoncer les « abus » du statut consultatif par certaines ONG en particulier « la question de la représentation de plusieurs ONG par une même personne » (Inde, Cuba) les prises de parole intempestives (Cuba) ou encore les ONG qui « dénaturent l'islam » (Pakistan)<sup>108</sup>.

Le 30 juillet 1999 l'Indonésie présente un projet de décision visant à remplacer le projet rédigé par le Comité des ONG sur le retrait de statut de CSI. Issu de consultations approfondies, le projet est adopté par consensus, le Soudan intervenant immédiatement après pour souligner sa « flexibilité ». La décision demande au Comité de se réunir en vue de terminer son examen de la plainte du Soudan. A cette fin, CSI a jusqu'au 31 août 1999 pour présenter un rapport écrit répondant aux préoccupations du Comité. Ce dernier se réunira de manière urgente pour examiner cette réponse et recommander au Conseil les mesures à prendre lors de sa reprise de

---

<sup>105</sup> E/1999/SR.44, p. 3.

<sup>106</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>107</sup> *Id.*, pp. 6-7.

<sup>108</sup> *Id.*, pp. 3-4 pour l'Inde ; p. 4 pour Cuba ; pp. 5-6 pour le Pakistan ; p. 7 pour les Comores.

session, le 16 septembre 1999. En attendant, les privilèges dont jouit CSI en vertu du statut sont temporairement suspendus<sup>109</sup>.

Pour le Canada, « [h]uman rights NGOs must be free to speak out, even when their message might cause discomfort to Governments. Any deliberations concerning them by the Council or its subsidiary bodies, therefore, must meet the highest standards of transparency and due process. Those standards had not been met in the case in question. »<sup>110</sup>

De son côté, la Finlande, au nom de l'Union européenne et des pays associés, souligne que la procédure de suspension provisoire n'est pas prévue par la résolution 1996/31 et que la décision du Conseil ne doit pas, à cet égard, être considérée comme un précédent<sup>111</sup>.

Le Comité des ONG se réunit donc le 7 septembre pour « reprendre et achever l'examen de la question du statut consultatif » de CSI. Le Comité est saisi d'un document de l'ONG et peut poser des questions à son représentant. Le Soudan fait une longue déclaration pour dénoncer CSI et toutes les « organisations rebelles et terroristes de ce type, qui participent à des activités menées contre des États souverains. »<sup>112</sup>

Les Etats-Unis proposent de remplacer la mesure de retrait par une suspension de trois ans. Mais la proposition de retrait formulée par le Soudan est adoptée par 14 voix contre une, avec 4 abstentions<sup>113</sup>.

\*

Une fois de plus, une intervention de l'ECOSOC a donc été nécessaire pour « corriger » les écarts du Comité des ONG. En l'espèce, le vote sur une proposition de retrait du statut de CSI, alors même que la question n'était pas inscrite à l'ordre du jour et que l'organisation ne s'était pas vue donner la possibilité de présenter un rapport, apparaît comme une violation flagrante de l'esprit et de la lettre de la résolution 1996/31<sup>114</sup> et du principe général de respect des droits de la défense.

---

<sup>109</sup> E/1999/SR.46, p. 13 et Décision 1999/268, in E/1999/INF/2/Add.2.

<sup>110</sup> *Id.*, § 14.

<sup>111</sup> *Id.*, p. 15.

<sup>112</sup> E/1999/109/Add.1, § 5.

<sup>113</sup> *Id.*, § 32. *Ont voté pour* : Algérie, Bolivie, Chine, Colombie, Cuba, Ethiopie, Fédération de Russie, Inde, Liban, Pakistan, Sénégal, Soudan, Tunisie, Turquie. *Ont voté contre* : Etats-Unis d'Amérique. *Se sont abstenus* : Chili, France, Irlande, Roumanie.

<sup>114</sup> Le paragraphe 55 de la résolution, dans la huitième partie consacrée à la « suspension » et au « retrait » du statut, prévoit que le Comité « examine périodiquement les activités de l'organisation, en se fondant sur les rapports qu'elle présente en application de la disposition 61 c) ci après et des autres indications pertinentes, et détermine dans quelle mesure l'organisation s'est conformée aux principes régissant le statut consultatif et a contribué aux travaux du Conseil ». Il apparaît donc clairement qu'une décision du Comité quant à la suspension ou au retrait du statut d'une

## CONCLUSION

La réflexion collective du Comité des ONG sur le phénomène des ONG serviles est nulle ou quasi-nulle, si l'on se reporte à ses rapports. La question n'a semble-t-il été abordée qu'une fois et il ne reste de cet effort qu'un passage pour le moins énigmatique du rapport de 1999 du Comité, sous l'intitulé « Indépendance à l'égard des gouvernements » :

« Au cours de son examen des nouvelles demandes d'admission, le Comité a été confronté dans plusieurs cas à des organisations grandes et petite, en majorité en provenance du Sud, qui avaient d'importants liens avec leurs gouvernements. Après un examen approfondi au cours duquel plusieurs délégations ont manifesté leurs doutes quant à la capacité de ces organisations de protéger leur indépendance contre des influences excessives ainsi que leur liberté d'expression, on a reconnu que *ces organisations avaient parfois besoin de l'aide des gouvernements pour fonctionner*, en particulier lorsqu'il s'agissait de partager les connaissances spécialisées dans les domaines de la technologie et de la gestion des projets. »<sup>115</sup>

\*

La compréhension du phénomène de la société servile s'impose pourtant aujourd'hui plus que jamais. Il y va à la fois de la sauvegarde du système de protection des droits de l'Homme des Nations Unies mais aussi, plus largement, du principe même de la participation des ONG aux travaux des organisations internationales.

A l'ONU, les processus de « rationalisation » des travaux de la Commission des droits de l'Homme se sont multipliés ces dernières années, entraînant une érosion des droits accordés initialement aux ONG. Prenant prétexte de la croissance vertigineuse du nombre d'ONG disposant du statut consultatif auprès de l'ECOSOC depuis 10 ans<sup>116</sup>, un certain nombre d'États cherchent en effet à imposer un accès plus restreint aux enceintes internationales et un temps de parole réduit à la portion congrue.

Dans ce contexte peu favorable, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a décidé récemment de créer un « groupe de personnalités (...) chargé d'examiner les liens entre

---

organisation ne peut intervenir qu'au terme de l'examen d'un rapport présenté en application du paragraphe 61 c) de la résolution.

<sup>115</sup> E/1999/109/Add.2 (Part II), *Rapport du Comité chargé des organisations non gouvernementales sur la reprise de sa session de 1999* (New-York, 17-28 janvier 2000), pp. 11-12, § 45. Nous soulignons.

<sup>116</sup> Le nombre d'ONG dotées du statut a quadruplé en un peu plus de trente ans : 500 ONG dotées du Statut en 1968 ; environ 1600 en 1995 ; 2531 en 2004.

l'Organisation des Nations Unies et la société civile et de formuler des recommandations pratiques visant à l'amélioration des échanges. »<sup>117</sup>

Cette décision correspond sans doute à une prise de conscience salutaire du rôle nouveau joué par les ONG au sein du système des Nations Unies. Elle est en même temps porteuse de risques, dans la mesure où tous les processus de réforme engagés aux Nations Unies ces dernières années se sont traduits par une réduction des droits des ONG ne trouvant nullement sa contrepartie dans un réaménagement de leur participation.

Le Groupe a rendu son rapport final en juin 2004<sup>118</sup>. Le Secrétaire général y a répondu dans un rapport de septembre 2004, en mettant l'accent sur un certain nombre de propositions<sup>119</sup>. Les deux rapports ont été transmis à l'Assemblée générale pour examen lors de sa 59<sup>ème</sup> session.

Les propositions relatives à la réforme du statut consultatif vont a priori dans le bon sens, dans la mesure où elles envisagent d'élargir la portée du statut consultatif à tous le système des Nations Unies – et non plus seulement à l'ECOSOC et à ses organes subsidiaires – et d'établir le processus d'accréditation au niveau de l'Assemblée générale<sup>120</sup>. Mais si une disparition du Comité des ONG, semble se dessiner, il n'est pas certain que la solution de substitution soit plus satisfaisante, dans la mesure où l'octroi, la suspension et le retrait du statut continueraient de relever, *in fine*, d'un organe politique<sup>121</sup>. L'étude de quinze ans de pratique du Comité des ONG plaide contre cette solution.

L'enjeu d'une possible réforme à venir est de taille : au-delà des Nations Unies, l'évolution du statut consultatif auprès de l'ECOSOC peut servir d'indice et de référence pour toutes les autres organisations internationales entretenant des relations avec des ONG.

Nombre d'organisations internationales possèdent en effet déjà un statut formel de consultation, plus ou moins inspiré du système de l'ECOSOC et cherchent elles aussi à réformer ce statut au vu

---

<sup>117</sup> A/57/387, § 141.

<sup>118</sup> A/58/817.

<sup>119</sup> A/59/354.

<sup>120</sup> Proposition 19 du Groupe de personnalités éminentes, reprise par le Secrétaire général.

<sup>121</sup> La Proposition 20 du Groupe consiste à mettre en place un procédure en deux étapes : dans un premier temps, l'examen des demandes d'accréditation est confié à un « groupe de l'accréditation » créé au sein du secrétariat de l'Assemblée générale. Ce groupe serait chargé de travailler à la constitution d'un organe consultatif qui aiderait à déterminer si les demandes doivent être recommandées ou non. Puis, dans un deuxième temps, une commission de l'Assemblée générale trancherait, sur la base des recommandations de cet organe. Le Secrétaire général reprend l'idée d'une « présélection » par le Secrétariat, mais est beaucoup moins précis quant aux modalités d'examen par les gouvernements puisqu'il propose seulement « que soient communiquées aux Etats membres pour examen des listes regroupant les demandes recommandées et les demandes non recommandées ».

de l'augmentation du nombre d'ONG<sup>122</sup>. D'autres organisations entretiennent des relations informelles avec les ONG et étudient la possibilité de mettre en place un statut formel<sup>123</sup>.

Dans les deux cas, les précédents posés ces dernières années dans le cadre de l'ECOSOC, ainsi qu'un éventuel exercice de révision à venir, auront certainement une influence déterminante sur les processus en cours dans ces autres organisations internationales.

\*

Dans l'état actuel des choses, les critères fixés par la résolution 1996/31 semblent insuffisants pour permettre à un organe qui statuerait objectivement d'écarter systématiquement les candidatures des ONG serviles.

Le paragraphe 12 de la résolution impose deux conditions : quant au *mode de formation*, l'organisation ne doit pas avoir été constituée « par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental » ; et quant à sa *composition*, l'organisation peut accepter « des membres désignés par les autorités publiques, mais à condition que la présence de tels membres de nuise pas à sa liberté d'expression. » A ces deux conditions, s'ajoute une obligation de transparence sur le plan financier, prévue par le paragraphe 13 de la résolution : « Toute contribution financière ou autre soutien que l'organisation reçoit, directement ou indirectement, d'un gouvernement doit être ouvertement déclaré au Comité (...) et affecté à des fins conformes aux buts des Nations Unies. » Cette dernière condition est une manière de reconnaître implicitement que si, par principe, une ONG doit être financée essentiellement à l'aide de contributions privées, la présence, même majoritaire, de financements publics ne peut être en soi considérée comme un critère distinctif de l'ONG gouvernementale.

Manque à cette liste de critère une mise en valeur *autonome* du principe de liberté d'expression évoqué dans le paragraphe 12. Ainsi, il conviendrait d'amender la résolution 1996/31 en

---

<sup>122</sup> Plusieurs organisations réfléchissent actuellement à la manière de réformer ou de réaménager leurs rapports avec les ONG : voir notamment les réflexions du Groupe de travail des ONG de la *Banque Mondiale* : « Enhancing Civil Society Capacity To Influence the Emergence of Participatory Socio-Economic Policy Formulation in the World Bank. Re-Invigorating the Global Agenda of the NGO Working Group on the World Bank. », <http://www.worldbank.org/devforum/files/ngowg.pdf>. Mais aussi dans le cadre de la *F.A.O.*, « Politique et stratégie pour la coopération avec les ONG et autres organisations de la société civile », <http://www.fao.org/tc/NGO>.

<sup>123</sup> C'est le cas de l'*Organisation Mondiale du Commerce*. Pour un bilan : Cf. Gabrielle MARCEAU, Peter N. PEDERSEN, « Is the WTO Open and Transparent? A Discussion of the Relationship of the WTO with Non-governmental Organisations and Civil Society's Claims for more Transparency and Public Participation », *Journal of World Trade*, vol. 33(1), 1999, pp. 5-49, p. 6. C'est également le cas de l'*Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (O.S.C.E.)*

prévoyant que les ONG nationales devraient pouvoir attester, par leur discours et leur comportement, de leur indépendance vis-à-vis du gouvernement dont elles relèvent.

Mais les critères juridiques sont de peu de poids tant que la procédure reste aux mains du Comité des ONG dans sa composition actuelle. En effet, tant que cet organe restera de nature purement intergouvernementale, ses décisions favoriseront l'entrée des ONG serviles dans le système des Nations Unies et permettront une instrumentalisation de la procédure par quelques Etats pour réprimer l'expression de toute opinion critique à leur encontre au sein de la Commission des droits de l'Homme.

Dès lors il apparaît urgent de modifier le système actuel en adoptant deux mesures :

- La suppression de la procédure d'avis du paragraphe 8, qui confère *de facto* un droit de veto à « l'État concerné », autrement dit à l'État critiqué par l'ONG nationale en cause. Cette procédure n'a plus aucun sens depuis qu'en 1996, l'ECOSOC a décidé d'ouvrir par principe le statut aux ONG nationales.
- La suppression du caractère intergouvernemental du Comité des ONG. La composition actuelle du Comité en fait un organe politique, incapable de prendre des décisions sur la base des critères objectifs définis par la résolution 1996/31. Plusieurs solutions de rechange pourraient être envisagées : le Comité pourrait par exemple être composé uniquement d'experts indépendants, ou encore à parité d'experts et de représentants d'ONG désignés par le Secrétaire général par secteur d'activité...

En attendant l'adoption d'une réforme de ce type, des mesures provisoires devraient être prises par l'ECOSOC et par le Comité chargé des ONG sur instruction de l'ECOSOC, en vue d'enrayer le développement de la société servile à l'ONU et de mettre un terme aux attaques injustifiées contre les ONG indépendantes :

- Aucune « demande d'explication » formulée par un État à l'égard de la candidature ou du rapport quadriennal d'une ONG ne devrait produire d'effet si elle n'est pas entérinée formellement par le Comité dans son ensemble, cela conformément au paragraphe 15, deuxième phrase de la résolution 1996/31. A l'heure actuelle, un seul État peut bloquer l'examen de la demande ou du rapport d'une ONG pendant des années par la formulation unilatérale de demandes d'explications.

- Il est nécessaire de réglementer de manière très précise la technique consistant pour le Comité à demander à une ONG de produire un « rapport spécial » portant sur un incident ou sur une période inférieure à celle couverte par le rapport quadriennal. A l'heure actuelle, les « rapports spéciaux » sont utilisés dans le contexte d'une procédure disciplinaire pouvant constituer l'acte préparatoire à un retrait ou à une suspension du statut. En dépit de sa gravité, cette procédure se fonde uniquement sur une disposition elliptique de la résolution 1996/31 (l'alinéa c) du paragraphe 61) qui n'offre aucune garantie aux ONG qui y sont soumises.
- Le Conseil économique et social devrait déclarer illégale la procédure de suspension conditionnelle adoptée par lui dans sa résolution 1994/50 à l'encontre de l'Association Lesbienne et Gaie Internationale. Cette procédure viole en effet le paragraphe 57 de la résolution 1996/31 qui limite la suspension du statut à une durée de 3 ans maximum. En même temps qu'il en reconnaît l'illégalité, l'ECOSOC devrait s'engager à ne pas la réutiliser à l'avenir et à rétablir le statut (Liste) de l'Association Lesbienne et Gaie Internationale, sans autres conditions que celles fixées dans la résolutions 1996/31.
- L'ECOSOC devrait également déclarer illégale la procédure de « suspension provisoire » du statut d'une organisation, dans l'attente d'une prise de définition définitive du Comité. Cette procédure ne trouve en effet aucune base légale dans les dispositions de la résolution 1996/31.
- L'examen du cas d'une organisation dont le Comité envisage le retrait ou la suspension du statut devrait être mentionné à l'ordre du jour du Comité. Par ailleurs, le Comité devrait faire en sorte que cet examen se déroule toujours en présence d'un représentant de l'ONG visée. Il lui revient, pour ce faire, de faire parvenir à l'ONG une convocation en bonne et due forme comprenant la date à laquelle cet examen aura lieu. Enfin, l'ONG concernée doit être mise en mesure de présenter sa défense dans des délais raisonnables, sous la forme d'un rapport répondant aux accusations formulées contre elles. En tout état de cause, l'examen ne devrait jamais pouvoir avoir lieu sur la base des seules allégations de l'État, comme cela a été le cas avec *Christian Solidarity International*.