



LES ONG ET LEUR INFLUENCE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

François RUBIO*

DEPUIS UNE TRENTAINE D'ANNÉES, en France, le sigle ONG, occupe une place médiatique importante. Les « *French Doctors* » en sont l'emblématique représentation dans l'imaginaire de l'opinion publique. Derrière ce sigle, sans définition précise, ceci d'ailleurs expliquant cela, on y trouve tout à la fois de puissantes organisations qui gèrent plusieurs dizaines de millions d'euros ou de dollars par an dans des programmes internationaux, la plus importante étant aujourd'hui WorldVision avec un budget dépassant le milliard de dollars, des organisations regroupant quelques dizaines de militants sans véritable financement comme certains mouvements alter mondialistes, des institutions presque millénaire comme l'Ordre de Malte créée en 1099 à Jérusalem ou des regroupements passagers apparus il y a quelques mois pour alerter l'opinion publique sur un drame international comme « Urgence Darfour ».

Entre défense de l'environnement, urgence humanitaire, droits de l'homme, lutte contre la corruption, justice internationale, développement, micro crédit etc Les lignes de lecture et de fracture sont nombreuses. Néanmoins cette présence durable témoigne, au moins, de la volonté des citoyens de prendre leur destin en main et de peser sur les relations interétatiques. Au total ce « monde » est peu ou mal connu particulièrement en France.

En effet, la vision franco française de la société civile nous a longtemps réduit le champ d'observation des ONG à la naissance au Biafra en 1967 du mouvement des « french doctors » et donc à l'humanitaire d'urgence. Il n'est d'ailleurs qu'à voir le peu de traces que les grandes catastrophes naturelles récentes ont laissé dans la mémoire collective opposé aux sillons que les guerres ont creusé pour mesurer la déformation des événements en termes quantitatifs à exception du tsunami de décembre 2004

Qui se souvient aujourd'hui du terrible raz de marée qui submergea le Bangladesh et fit plus de 300.000 morts alors que la Somalie ou d'autres conflits,

milles fois comptés, sont encore présents dans la mémoire de la solidarité internationale. Pourtant les grandes catastrophes naturelles sont aussi des atteintes graves aux droits humains car elles ne sont pas aussi naturelle que cela Ce sont, « comme par hasard », les plus pauvres des plus pauvres qui sont touchés. Il faudra bien un jour ou l'autre poser le problème politiquement et établir les responsabilités.

Certes, il y avait avant le Secours populaire, le Secours Catholique et d'autres grandes associations mais elles se rattachaient toutes a des courants divers de pensée préexistants : la mouvance communiste pour le premier, l'Eglise catholique pour le second et l'on pourrait multiplier les exemples. Ce prisme déformant à des raisons historiques : la faiblesse de la société civile en France et le rôle écrasant de l'Etat. Rousseau contre Tocqueville en quelque sorte pour prendre un raccourci et opposer la vision de la Révolution française qui dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne consacre pas le moindre article à la liberté d'association, mieux va purement et simplement la supprimer par deux lois, .Allard et Le Chapelier à la vision américaine de la Révolution qui repose sur les regroupement de citoyens et fonde la démocratie

Il apparaît donc comme essentiel de resituer ce rôle des ONG dans la construction des sociétés civiles nationales et internationales et leur rôle déterminant dans la construction des relations internationales, du droit international et des organisations internationales.

Dans le cadre de cet article il serait présomptueux de vouloir prétendre à l'exhaustivité et de décrire minutieusement le rôle des ONG. Aujourd'hui de nombreuses études, historiques, juridiques économiques, sociologiques... sont en cours sur ce sujet relativement nouveau dans son approche académique. Ici il ne sera question que d'illustrer par quelques dates choisies les grands moments pourrait-on dire de l'irruption des ONG dans la vie internationale. Bien évidemment ces dates emblématiques ne sont que très rarement une rupture franche mais plus logiquement l'aboutissement d'un long processus de maturation qui parfois s'est fait dans le sens d'une lente évolution sans détour mais a aussi connu de tragiques régressions.

Ainsi, la lente évolution de la reconnaissance des droits humains et du droit international humanitaire qu'illustre de nombreux textes nationaux et internationaux et qu' l'on pouvait supposer irréversible depuis le XVIII^e siècle s'est trouvée brusquement niée, bafouée par la montée des dictatures idéologiques dans les années

30 jusqu'à la négation la plus absolue sur la quasi-totalité de la planète pendant la seconde guerre mondiale.

1775

Une première date s'impose à nous, sans discussion : 1775.

Cette année là à l'initiative de la « *Pennsylvania Society for Promoting the Abolition of Slavery* », un an avant la déclaration d'indépendance américaine pour la première fois, une campagne internationale coordonnée de la société civile organisée va voir le jour avec pour objectif, l'abolition du commerce des esclaves. Dans la foulée, en 1787, est fondée en Angleterre « *The Society for Effecting the Abolition of Slave Trade* », puis en 1788 un an avant la révolution française était fondée en France la « Société des Amis des Noirs ».

Un peu partout en Europe d'autres initiatives similaires vont suivre.

Ces associations lors du congrès de Vienne en 1815, après la chute de l'empire napoléonien déposèrent auprès des plénipotentiaires des Etats plus de 800 pétitions réclamant l'abolition du commerce des esclaves et de l'esclavage.

Ces efforts aboutissent en 1841 à la signature d'un traité international interdisant le commerce des esclaves.

Cette première « historique » est la démonstration de l'impact direct des ONG que l'on appelait alors les associations internationales ou transnationales à la fois sur la promotion d'une idée, et sur la matérialisation de celle-ci dans un traité international.

Ajoutons que le Congrès de Vienne devait être aussi l'occasion d'importantes initiatives dans le domaine de droits de l'homme comme celle réclamant la reconnaissance des droits civils pour les juifs ou encore la demande de respect de la liberté de la presse.

L'acte final du Congrès fait, pour la première fois, mention de ces pétitions.

1859

Autre date figurant sur notre agenda : 1859.

Rappelons brièvement l'histoire d'Henry Dunant, citoyen suisse, parti à la recherche de Napoléon III sur le champ de bataille de Solferino, pour obtenir des concessions en Algérie pour la société qui l'employait. Le terrible spectacle dont il fut le témoin, de milliers de blessés agonisants sur le champ de bataille sans le moindre secours, le marqua à jamais. Il consigna son expérience dans un ouvrage célèbre : « Un souvenir de Solferino ». Dès lors, il n'eut de cesse avec d'autres comme Gustave Moynier ou les docteurs Appia et Maunoir, de lutter pour que matériellement, des sociétés de secours soient mises en place dans le plus grand nombre possible de pays, mais aussi pour qu'une législation internationale soit adoptée régissant le sort¹ des blessés et prisonniers.

C'est ainsi qu'à l'initiative des personnalités déjà citées, une conférence internationale est organisée en octobre 1863 qui est une réussite notamment, par la présence de quatorze pays. Plusieurs résolutions sont adoptées. Fort de ce succès « privé », Henry Dunant va parcourir l'Europe pour promouvoir ce qui est l'embryon du droit international humanitaire et convaincre des Etats de transformer ces résolutions en textes du droit international.

C'est dans ces conditions, qu'avec l'appui de la France, une conférence diplomatique est organisée en 1864 qui aboutit le 22 août à la signature d'une Convention par douze Etats. L'on peut dater de ce jour, la création d'un véritable droit international humanitaire moderne.

Aujourd'hui, le droit international humanitaire mis en application par les juridictions nationales et internationales, constitue le noyau dur des droits humains les plus élémentaires quand « tout le reste » à disparu. L'impact dans la rédaction du DIH des ONG et du CICR est incontestable et reconnu par tous.

Mais la lutte pour l'adoption par la communauté internationale d'une législation « humanisant » la guerre ou à tout le moins la réglementant a longtemps opposé les pacifistes et les humanitaires. Il faut ici rappeler que durant toute la seconde moitié du XIX^e siècle et jusqu'à la première guerre mondiale deux idéaux se sont opposés : celui d'un monde pacifié où tous les différends seraient réglés par

la négociation et la justice et celui « plus réaliste » d'un encadrement juridique des différends aspects de la guerre.

Les premiers ont longtemps reprochés aux seconds de perpétuer l'esprit de la guerre, de la rendre possible en l'humanisant alors que le vrai problème était de déclarer la guerre hors la loi dans les relations internationales. La remise du premier prix Nobel de la Paix en 1901 conjointement au fondateur de la Croix Rouge Internationale et à Frédéric Passy, avocat, président de l'Union internationale pour la paix, témoigne de l'impossible choix entre deux voies finalement complémentaires dans le monde contemporain.

Le 03 août 1914 sonne le glas des espoirs des pacifistes mais de leur combat est née la volonté de créer une structure internationale pour organiser les relations entre Etats et donner la préférence au règlement pacifique des différends entre Etats. C'est de ce croisement entre pacifistes, juristes et humanitaires que surgiront la justice internationale, la Société des nations et le droit international humanitaire moderne.

Trois autres points méritent d'être soulignés pour cette période :

- La montée des organisations féministes internationales (Création de Women's International League for Peace and Freedom)
- La participation progressive des associations internationales aux grandes conférences internationales (1907 lors de la seconde conférence sur la paix premier forum parallèle des associations internationales à l'initiative d'une association féminine pacifiste)
- La participation directe d'associations transnationales à la rédaction de traités entre Etats (protection de la faune et de la flore, justice internationale...)

1919

Troisième date, peut-être la plus importante, tant elle préfigure le monde moderne. Les négociations qui s'engagent à Paris sont qualifiées aujourd'hui par certains d'un « moment constitutionnel international ».

Après la signature de l'armistice le 11 novembre 1918, une conférence diplomatique au plus haut niveau est convoquée à Paris. Pendant six mois les plénipotentiaires vont discuter de la reconstruction du monde sous la « surveillance » de plus de 200 associations qui élisent domicile à Paris. Pour la première fois la négociation internationale est globale et implique à la fois les Etats européens et les Etats-Unis mais aussi des pays d'Amérique Latine, d'Asie et d'Afrique.

Pour le président Wilson cette conférence diplomatique est :

« Every previous international conference was based upon the authority of governments. This, for the first time, was based on the authority of peoples. It is therefore, triumphant establishment of the principles of democracy the throughout the world »

Dans d'autres discours il parlera à propos du traité de Versailles d'un « peoples treaty » ou encore de « A people's and not a statesmen's peace »

On peut notamment relever comme les événements les plus caractéristiques :

- Une ouverture de la conférence aux délégués des associations internationales et la communication aux représentants des Etats des revendications des délégations des associations transnationales.
- A la demande de nombreuses organisations inclusion dans le traité d'une clause prévoyant le jugement des responsables de la guerre et au premier chef celui de l'empereur Guillaume II.
- Dans certains cas les représentants des Etats ont sollicité les associations pour recueillir leurs conseils sur des points très techniques. Dans ce cadre la Anti-Slavery and Aborigines' Protection Society a été invitée à Paris pour donner des conseils lors de l'élaboration des dispositions relatives au mandat.
- Les syndicats que l'on doit ici nommer ont aussi participé très activement à l'élaboration des textes et ce à deux niveaux dans les traités : celui concernant la SDN et celui concernant le futur Bureau International du travail (BIT) Dans les délégations on trouve des syndicalistes aussi éminent que Léon Jouhaux pour la France ou Samuel Gompers pour les Etats-Unis lequel

était alors président de l'American Federation of Labor. Le modernisme de cette organisation est exemplaire et reste encore aujourd'hui unique dans son association à la fois des Etats et de la société civile dans une organisation internationale gouvernementale décisionnaire.

- Il faut aussi noter l'influence des groupes juifs et sionistes sur la rédaction du traité relatif aux minorités
- On peut aussi souligner la très forte influence des organisations féminines d'une part, des associations de juristes et des mouvements pour la paix d'autre part pour appuyer la proposition de création d'une Ligue des Nations qui verra le jour peu après sous le nom de Société des nations.
- La Ligue internationale de la Croix Rouge trouve aussi son origine dans les pressions de la Croix Rouge et l'inclusion d'un article 25 dans le pacte de la SDN qui prévoit : Les membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix Rouge, dûment autorisée, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde ».

1945

Comme pour la période précédente la guerre est à la fois un moment de recul des principes acquis et l'occasion, celle-ci terminée de sceller de nouveaux traités en prenant en compte l'expérience précédente avec la volonté de progresser

Les ONG ont eu un rôle déterminant dans deux domaines essentiels :

- La reconnaissance officielle d'une société civile internationale
- Les droits de l'homme

Nous savons aujourd'hui que la première rédaction de la Charte ne comportait aucune référence aux ONG ou aux droits de l'homme. C'est sous la pression de trois ONG américaines, (Le Comité juif américain, le Conseil fédéral des Eglises et la Commission d'étude de l'organisation de la paix), qui vont entraîner dans leur sillage de nombreuses autres ONG, notamment en Amérique Latine que le

secrétaire d'Etat américain Edward Stettinius va convaincre les alliés d'une part, d'inclure un article faisant référence aux organisations non gouvernementales, et à leur participation sous une forme ou une autre, aux travaux de l'Organisation, et d'autre part, de prévoir des dispositions relatives au respect des droits de l'homme.

Certes, l'établissement d'un lien entre organisations internationales gouvernementales et organisations non gouvernementales n'est pas entièrement nouveau. Déjà la Société des Nations avait établi des relations avec la société civile au travers des associations internationales. Un statut informel, celui « d'assessor » avait été élaboré par le secrétariat de l'organisation. Des relations étroites étaient entretenues qui touchaient tous les domaines de compétence de la SDN. Plus de 400 associations avaient une délégation à Genève et travaillaient avec la SDN. Déjà une ONG comme Save the Children en 1925 proposait à l'assemblée générale un projet de traité sur les droits des enfants. Les associations avaient une expertise que les Etats ne possédaient pas et elle la mettait au service de la première organisation internationale universelle.

Mais la grande innovation est qu'en 1945 les Etats acceptent explicitement le rôle de la société civile organisée dans un traité international.

L'article 71 prévoit : « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent des questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre, intéressé de l'organisation »

Par ce biais les ONG vont progressivement entrer de plein pied officiellement dans les relations internationales. Le statut consultatif auprès du Conseil économique et social qui est attribué aujourd'hui à plus de 2000 ONG avec une forte croissance au cours de la dernière décennie s'est diffusée dans l'ensemble du système onusien. Toutes les agences, tous les programmes ont organisé peu à peu un système de consultation avec les organisations non gouvernementales. Ce système de consultation a aussi été adopté par la quasi-totalité des organisations internationales régionales ou thématiques comme l'Organisation des Etats Américains, l'Union Africaine, le Conseil de l'Europe, l'Organisation Internationale de la Francophonie ou le Commonwealth entre autres.

A cet égard on note aussi une évolution substantielle du statut des ONG auprès des organisations internationales. Le Conseil de l'Europe a été le premier à franchir le pas en faisant évoluer le statut des ONG d'un statut consultatif à un statut participatif. De plus en plus fréquemment le Conseil de l'Europe « associe » les ONG à la préparation et la rédaction des traités. Il s'agit d'une avancée majeur

Après la reconnaissance officielle de la société civile dans la Charte l'autre « révolution » est l'inclusion sous la pression des ONG, de clauses relatives aux droits de l'homme.

C'est un tournant décisif dont nous mesurons seulement aujourd'hui tous les effets, notamment sur l'application de la Charte elle-même, à la fois par le Conseil de sécurité mais aussi, par la Cour internationale de justice.

Ainsi à San Francisco, lors des négociations finales des clauses « droit de l'homme » vont être introduites dans sept articles de la Charte^a.

Article 1 paragraphe 3 prévoit-il que : « Les buts des Nations unies sont les suivants : (...) 3 Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

L'article 13 paragraphe 1 (b) prévoit aussi :

« L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de (...) b. développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Article 55 alinéa c : « En vue de créer les conditions de stabilité et de bien être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations unies favoriseront : (...) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

L'article 62 paragraphe 2 Chapitre X de la Charte prévoit : « Il peut faire (l'ECOSOC) des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous ».

L'article 68 précise que : « Le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme, ainsi que toute autre commission nécessaire à l'exercice de ses fonctions ».

C'est par ce biais que dès 1946, l'ECOSOC a créé la Commission des droits de l'homme, puis dans la foulée en 1947, la Sous commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités.

La première tâche de la nouvelle Commission va être de rédiger la future Déclaration universelle des droits de l'homme sous l'impulsion notamment d'Eleonor Roosevelt, qui est entourée pour cela de nombreuses ONG américaines qui vont inspirer directement les négociateurs.

La Déclaration adoptée le 10 décembre 1948 reste le socle universel des droits de l'homme contemporain même s'il ne s'agit pas d'un traité.

La création de la Commission des droits de l'homme et la Déclaration universelle des droits de l'homme, sont directement issues des possibilités offertes par les articles précités de la Charte. Au niveau régional la contribution des ONG au développement des droits de l'homme dans par des actions de dénonciations que de participation à l'élaboration de la norme est aussi un fait acquis. Malgré la guerre froide qui bloque le système des Nations unies l'élaboration de normes internationales universelles relatives aux droits de l'homme se poursuit en partie grâce au travail incessant des ONG dans ce sens aussi bien au niveau de l'opinion publique nationale qu'internationale qu'au niveau institutionnel.

Sans respecter la chronologie, mais pour rester ici dans le domaine des droits de l'homme, mentionnons aussi de nombreux traités successifs où l'intervention des ONG a été importante, voire déterminante soit dans la rédaction, soit dans les pressions pour leur adoption :

- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)

- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965)
- Convention relative aux droits de l'enfant (1989)
- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984)

Aujourd'hui avec plus de 80 instruments internationaux en vigueur les droits de l'homme sont probablement le secteur le plus international et le plus visible de l'action des ONG. Les rapports annuels de La FIDH, Human Rights Watch ou Amnesty International dénonçant les abus ou le non respect des conventions internationales par les Etats ne font jamais « plaisir » à ceux qui sont visés

1967

Après la fin de la deuxième guerre mondiale la division du monde en deux camps Est/Ouest qui se traduit par la guerre froide a pour conséquence de figer le rôle des acteurs internationaux et de cantonner les ONG dans leur camp respectif. En réalité l'Est c'est-à-dire le camp communiste ignore la notion de société civile indépendante les ONG sont uniquement des acteurs du camp occidental. Les quelques ONG se réclamant de l'Est sont en réalité des structures entièrement contrôlées par l'Etat ou les partis communistes locaux. Dans ce monde bipolaire un conflit éclate sur le sol africain au Nigeria, dans la riche province du Biafra. Les grandes puissances craignent que la revendication indépendantiste de la province du Biafra ne fasse tache d'huile et que progressivement toutes les frontières issues de la colonisation ne soient remises en question par les jeunes Etats indépendants. Le Conseil de sécurité paralysé ne peut intervenir. Seules la France et la Chine populaire soutiennent la sécession. Dans ce cadre une aide humanitaire très restreinte se déploie à l'initiative d'œuvres religieuses et de la Croix Rouge internationale.

Les humanitaires partis en mission avec la Croix Rouge décident de s'affranchir des règles imposées par les principes de cette organisation et de témoigner publiquement des violations graves du droit international humanitaire et des droits de l'homme dont ils ont été les témoins.

Par ailleurs, les organisations religieuses basées à Sao Tomé prennent l'initiative de venir en aide aux populations affamées du Biafra et transgressent les règles du

droit international en franchissant les frontières. De cette combinaison naît un nouvel esprit humanitaire : le « sans frontiérisme ». La philosophie de ce jeune mouvement est simple : le besoin des populations en aide humanitaire prime la souveraineté de l'Etat. Il s'agit d'une relecture des Conventions de Genève en plaçant au centre de la réflexion l'homme avant l'Etat.

Cette alliance s'appuiera sur un autre acteur essentiel des crises humanitaires : les médias.

De ce principe de besoin de la population va naître le nouvel humanitaire qui va façonner les nouvelles relations internationales et les nations unies elles mêmes regroupées dans l'organisation éponyme en feront un principe qui sera invoqué dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité notamment en s'appuyant sur les droits humains et les besoins d'assistance humanitaire pour intervenir y compris militairement. Mieux encore les ONG vont participer indirectement aux débats du Conseil de sécurité à partir des années 2000 pour l'informer sur la réalité des situations humanitaires dans le cadre de ce que l'on va baptiser d'Arria Formula du nom de d'un président du Conseil de sécurité. Qui aurait pu croire dans les années soixante que la société civile sous le couvert des ONG puisse participer à des débats au sein d'un organe des Nations unies, le Conseil de sécurité, réservé aux « très » grands de ce monde les Membres permanents !

1989

Novembre 1989 la chute du mur de Berlin marque symboliquement la fin d'une époque. Le monde bipolaire a cessé d'exister et un monde multipolaire lui succède. La fin des antagonismes idéologiques est censée déboucher sur un monde pacifié où les Nations unies vont pouvoir jouer pleinement leur rôle. Le nouvel humanitaire né en Afrique de l'initiative des « French Doctors » fait son chemin et modèle les esprits. Difficile de laisser se perpétuer des situations humainement inacceptables et juridiquement contraires à la Charte des Nations unies et aux droits humains contenues dans les traités internationaux ratifiés par les Etats et notamment les Conventions de Genève. Cette prise de conscience est assurément à mettre au crédit des ONG.

Avec la fin du monde bipolaire une nouvelle étape de la mondialisation est en marche et les ONG en sont un moteur essentiel.

D'abord, continue de s'affirmer l'existence d'une véritable société civile internationale qui trouve symboliquement son expression dans les grandes conférences internationales organisées principalement mais pas exclusivement par les Nations unies et l'on peut citer ici le G8

Quoi de commun entre la première conférence de Stockholm en 1972 où un peu plus de 200 organisations sont conviées et les plus célèbres d'entre elles à partir des années 1990 comme Rio sur l'environnement (1992), Vienne sur les droits humains (1993) Le Caire sur la population et le développement (1994) Copenhague sur le développement social (1995) Pékin sur la non discrimination contre les femmes (1995) Istanbul sur l'établissement humain, Habitat II (1996) La Haye sur le réchauffement de la terre (2000) Durban sur la lutte contre le racisme (2001) Johannesburg sur le développement durable (2002) Mexico sur le financement du développement (2002) Genève sur la société de l'information (2003) Tunis sur la société de l'information (2005).

Les thèmes abordés, les participants, plusieurs milliers à chaque fois, témoignent à la fois de la diversité des champs de compétence des ONG et de leur forte présence.

Développement, environnement ; droits de l'homme, droit international humanitaire, culture, science, finance (micro crédit) protection de la faune et de la flore, habitat, éducation, santé, lutte contre les pandémies et cette liste n'est pas limitative, les ONG sont sur tous les fronts donnant de la voix à ceux qui ne peuvent pas s'exprimer et que le politique ne prend pas en compte.

Parallèlement cette conscience universelle débouche sur le refus de l'inacceptable comme par exemple le refus de l'impunité pour les pires tortionnaires qui jusqu'à présent pouvaient s'abriter derrière le rideau du droit international et l'immunité reconnue en droit international à certaines fonctions ou l'interdiction de certaines armes.

Désormais immunité ne doit pas plus signifier impunité. La fonctionnalité du premier ne devant plus permettre la commission des pires crimes. Là aussi les ONG

ont joué un rôle déterminant qui s'étend sur plusieurs décennies comme cela a été démontré plus haut.

C'est alors le développement d'une véritable justice pénale internationale, voire l'adaptation de la justice nationale aux crimes internationaux. Qui aurait pu croire il y a seulement 20 ans que des chefs d'Etat comparaitraient à La Haye pour rendre des comptes ? Qui aurait pu croire que le général Pinochet serait arrêté à Londres à la demande d'un juge espagnol au nom d'une convention internationale ?

Certes rien n'aurait été possible sans l'acceptation des Etats qui restent au niveau international les maîtres du jeu mais il n'en demeure pas moins que celle-ci n'aurait pas été aussi rapide, voire n'aurait peut-être jamais existé si l'opinion publique informée par les ONG comme la Fédération internationale des droits de l'homme, Amnesty International ou Human Rights Watch ne s'était pas mobilisée.

Aujourd'hui un constant s'impose : les ONG sont présentes dans les relations internationales à plusieurs titres.

- Le statut consultatif, voire participatif auprès des organisations internationales gouvernementales est une réalité.
- Leur participation aux grandes conférences internationales est un fait acquis.
- Leur capacité à influencer les négociateurs et à mobiliser l'opinion publique ne fait aucun doute. La Cour pénale internationale, la campagne pour l'interdiction des mines etc en sont la démonstration.
- Leur poids économique et financier dans les politiques de développement est évident.
- Leur capacité à conseiller les Etats ou les alerter sur les grands problèmes.

Pour autant les ONG sont-elles représentatives du monde actuel ?

De nombreuses interrogations existent à ce sujet et certains considèrent que les ONG ne sont que les représentants des sociétés du nord ou les mandataires des grandes institutions financières internationales qui les financent largement. Le bras armé en quelque sorte des politiques du nord, le libéralisme à visage humain.

Le problème est complexe. Les ONG sont essentiellement situées au nord et sont principalement occidentales. Cela s'explique par de multiples facteurs que l'on peut regrouper autour de l'ancienneté de la liberté d'association dans le monde occidental, la capacité aussi à mobiliser les ressources financières des citoyens du nord plus que les ressources publiques des Etats ou des organisations internationales et enfin l'esprit de solidarité né de la philosophie des lumières et l'importance de la société civile.

Néanmoins si les ONG veulent éviter de reproduire les modèles qu'elles dénoncent il leur appartient d'associer largement celles du sud naissantes à leurs programmes à la fois dans le partage des ressources financières et humaines mais aussi dans l'élaboration des programmes et les choix. Cette attitude ne pourra que renforcer les sociétés civiles et donc la démocratie l'une étant de toute évidence la condition de l'autre.

Les ONG et la justice internationale

Depuis plusieurs décennies les ONG se sont mobilisées et pour l'établissement d'un droit international et la mise en place de tribunaux internationaux à la fois :

- Pour régler les différends entre Etats
- Les différends entre Etats et citoyens.
- Pour juger les auteurs de crimes internationaux les plus graves

A la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle un important mouvement d'opinion s'est dessiné pour soutenir l'idée de la paix par le droit.

Outre des organisations regroupant des juristes qui vont élaborer des textes et les proposer aux Etats on peut aussi citer des organisations plus généralistes comme la Women's International League for Peace and Freedom (1915), ou la World Peace Foundation (1910) aux Etats-Unis ou le mouvement de la Croix Rouge au niveau international qui prône l'établissement de juridictions internationales pour juger les infractions aux conventions sur le droit humanitaire.

Après la première guerre mondiale les hommes d'états qui se réunissent à Paris en 1919 pour élaborer les traités de paix et dont certains sont de véritables idéalistes comme le président américain Woodrow Wilson seront sous la pression des mul-

tiples organisations non gouvernementales présentes qui réclament que justice soit rendue aux millions de morts de la guerre.

Certaines d'entre elles militent très activement pour une justice internationale et le traité de Versailles dans son acte final reflète cette pression puisque pour la première fois est prévue la comparution devant une juridiction internationale, spécialement constitués à cet effet de l'ancien empereur Guillaume II.

Si finalement cet article ne recevra aucune application l'idée fait son chemin toujours sous la pression de la société civile organisée très présente à Genève (400 ONG), Bruxelles (Union internationale des associations), Londres ou encore New York et Paris (naissance de la Fédération internationale des droits de l'homme en 1920 FIDH).

Pendant l'entre deux guerres des projets sont élaborés et l'un d'entre eux abouti à la rédaction d'un traité mais faute d'un nombre suffisant de ratifications il ne peut entrer en vigueur.

Si la seconde guerre mondiale balaie tous les textes existants elle est aussi l'occasion notamment en Grande Bretagne et aux Etats-Unis, (les pays européens occupés (France, Belgique, Pays-Bas...) membres de l'Axe (Allemagne, Italie, Japon) et les dictatures (URSS) étant " hors jeu ") d'une profonde réflexion sous l'impulsion des ONG proches des chefs d'Etat surtout du président américain Roosevelt, réflexion qui aboutira à la création de tribunaux internationaux (Nuremberg et Tokyo) pour juger les responsables des crimes les plus graves.

Parallèlement la création dans le cadre de la Charte des Nations unies d'une juridiction permanente : la Cour internationale de justice, et l'introduction d'une juridiction internationale dans la convention sur la répression du crime de génocide en 1948 sont le témoignage de l'influence des ONG.

Malheureusement la « guerre froide » va paralyser le mouvement d'établissement d'une cour pénale criminelle permanente.

Les ONG outre les actions de lobbying qu'elles mènent auprès des Etats et des organisations internationales gouvernementales sont aussi à l'origine de nombreuses poursuites sur la base du droit international ou de la violation de celui-ci.

La création de la Cour pénale internationale en 2002 est le meilleur exemple de l'aboutissement d'une immense campagne de plus de 2000 ONG commencée il y a plus d'un siècle. Les ONG sont intervenues à tous les niveaux : juridiques, médiatiques, financiers, avant et après l'élaboration du texte pour à la fois en faciliter l'élaboration, rapprocher les points de vue entre Etats et faire pression pour qu'il soit ratifié.

Aujourd'hui les ONG contribuent au fonctionnement de la Cour en lui fournissant les à partir du terrain et des observations les éléments qui permettent d'engager des poursuites contre les auteurs des crimes internationaux les plus graves. Les ONG assistent également les victimes.

On peut aussi mentionner l'action d'une ONG comme la Commission Internationale des Juristes qui siège à Genève qui a par exemple été déterminante dans la création et l'évolution d'une Cour Africaine des droits de l'Homme notamment grâce à l'expertise de ses membres et aux soutiens financiers qu'elle a pu apporter lors de multiples séminaires sur cette question

* Directeur juridique de Médecins du monde et Maître de conférences à l'université du Mans et Chargé d'enseignements à l'IEP de Paris et de Lille. Il est également Lecturer à Columbia University NYC et UCLA. Vice président de France Générosités. Membre du Conseil national de la vie associative. Auteur de plusieurs ouvrages et articles sur les ONG et les Relations internationales, notamment, *Le droit d'ingérence*, Editions de l'Hèbe, à paraître.

Notes

1 Lire à ce sujet « NGOs and the Universal Declaration of Human Rights. A curious Grapewine ». William Korey. Palgrave New York 1998.

