

Le mandat d'Amnesty International: principes, contenu et logique

«Ouvrez votre journal n'importe quel jour et vous apprendrez que quelque part dans le monde quelqu'un a été emprisonné, torturé ou exécuté parce que ses opinions politiques ou ses convictions religieuses étaient contraires à la politique de son gouvernement.»

C'est par ces lignes que commençait l'article de l'avocat anglais Peter Benenson, intitulé «The forgotten prisoners» et publié dans l'*Observer* le 28 mai 1961.

Noyau initial et principes fondateurs

L'idée initiale était de lancer une campagne d'un an, intitulée «Appel pour l'amnistie 1961», en faveur des prisonniers d'opinion (personnes emprisonnées en raison de leurs convictions politiques ou religieuses et qui n'avaient jamais eu recours à la violence ni préconisé son usage). Les gouvernements responsables devaient être interpellés lors de cette campagne et exhortés à libérer ces détenus.

Trois mois plus tard, le 22 juillet 1961, dans une arrière-salle d'un café de Luxembourg (!), quelques Européens, principalement anglo-saxons et scandinaves, fondent l'organisation d'Amnesty International en faisant de la campagne un mouvement permanent.

Depuis lors, Amnesty International a connu une évolution considérable à tous les niveaux: structures, ressources humaines et financières, techniques de recherche et d'action, mandat.

Ce fameux mandat détermine très précisément les principes et le champ de l'action d'Amnesty.

Amnesty International n'est pas, contrairement à ce qu'on croit ici ou là, une organisation défendant tous les

droits de l'homme et s'indignant dès que ces droits sont bafoués d'une manière ou d'une autre.

La Déclaration universelle des droits de l'Homme couvre un éventail très large de droits. Or, lorsque Amnesty s'adresse à un gouvernement, son

*Stade de Santiago du Chili.
Septembre 1973. Photo: David Burnett*



action se limite à un sous-ensemble de ces droits, car ce mouvement est limité par ses ressources et par la nécessité de rester efficace. Il ne peut donc pas répondre à tous les besoins en matière de droits de l'homme.

Depuis l'article de Benenson qui contenait déjà l'embryon du mandat, celui-ci s'est élargi avec les années. À quelques exceptions près, cette extension s'est effectuée par un développement logique. Elle est le résultat de la croissance de l'organisation elle-même ou d'autres facteurs internes, mais aussi de l'évolution des systèmes de répression politique en particulier et du monde en général.

Dès le début, certains principes inclus dans le mandat ont assuré le crédit d'Amnesty dans le monde.

D'abord, l'indépendance. Amnesty est indépendante de tout gouvernement, de tout groupement politique ou religieux. Son argent vient de ses membres et de donateurs privés. Ses dirigeants sont des bénévoles démocratiquement élus par le mouvement.

Ensuite, l'impartialité est aussi fondamentale. Amnesty applique son mandat avec la même rigueur à toutes les situations, partout dans le monde. Ses membres, de tous horizons politiques et philosophiques, s'engagent à travailler ensemble pour des personnes dont ils ne partagent pas nécessairement les opi-

nions. Quand ils demandent la libération d'un prisonnier, ils ne portent pas de jugement sur ses opinions ou ses croyances. Il en va de même quand Amnesty entreprend une action axée sur un pays. Elle ne juge pas le gouvernement, mais le rappelle à l'ordre et condamne les violations des droits de l'homme commises sous son autorité. Elle ne distribue ni bons, ni mauvais points aux différents régimes politiques, idéologies ou systèmes économiques. Elle n'établit aucune échelle de gravité ou de comparaison entre les violations. Amnesty échappe ainsi aux aléas du politique, à la prise de parti et aux germes de division.

Enfin, la clause de non-violence participe de l'essence du mouvement depuis sa fondation. Elle a fortement contribué à lui apporter le soutien d'un public très divers. Mais elle n'est pas philosophique et Amnesty ne porte pas de jugement sur l'utilisation de la violence à des fins politiques. Le mouvement ne se revendique pas plus de la non-violence que de la violence.

«Dégagée des contingences historiques et des contraintes économique-politiques tout en restant tournée vers l'action, la revendication d'Amnesty d'accorder à chaque individu un statut universel et imprescriptible de liberté de conscience accède à la catégorie des grandes utopies mobilisatrices. De celles qui balayent les contin-

gences pour se concentrer sur l'essentiel.» (Jean-Paul Besset, La Conspiration de l'espoir, 1991)

Evolution de 1961 à 1991

Concrètement, Amnesty a donc commencé par oeuvrer pour la libération immédiate et sans conditions des prisonniers d'opinion. Visant au départ l'emprisonnement *stricto sensu*, le mandat a englobé ensuite, par analogie, d'autres restrictions physiques, comme l'internement psychiatrique, l'exil intérieur, la prise d'otage, l'exil forcé, l'assignation à résidence, les «disparitions». Par voie d'interprétation, le concept de prisonnier d'opinion (ou de conscience) s'est aussi élargi jusqu'à aujourd'hui, incluant les personnes détenues en raison de leur origine ethnique, de leur sexe, de leur couleur, de leur langue, de leur nationalité, de leur origine sociale, de leur situation économique, de leur naissance, de leur objection de conscience (au service militaire), de leur homosexualité (lorsqu'il s'agit d'activité sexuelle exercée en privé entre adultes consentants).

La recherche des motifs de l'emprisonnement a conduit à l'examen des questions concernant l'équité des procès et a amené Amnesty à exiger un jugement rapide et équitable pour les autres prisonniers politiques (ayant utilisé ou encouragé la violence).

À partir du fait de l'emprisonnement, le mandat s'est orienté vers le traitement et les conditions de détention de tous les prisonniers. Dès les années 70, la lutte contre la torture et contre les autres traitements cruels, inhumains ou dégradants est devenue ainsi un objectif majeur.

En 1977, dans la logique de sa conception du caractère sacré de la personne humaine, l'organisation décide de viser l'abolition totale et inconditionnelle de la peine de mort partout, en temps de paix et en temps de guerre, pour toute personne, qu'elle ait ou non eu recours à la violence. Amnesty cesse cependant ainsi de s'appuyer uniquement sur des normes internationalement reconnues.

À partir de l'opposition à la peine de mort, Amnesty en est aussi venue à lut-

Plantu



ter contre les exécutions extrajudiciaires (assassinats commis par des gouvernements), ce qui implique d'agir aussi pour des personnes qui ne sont pas des prisonniers.

À partir de 1985, Amnesty s'opposera aussi aux expulsions vers leur pays d'origine de réfugiés dont on peut raisonnablement craindre qu'ils encourrent des risques de torture, d'assassinat ou de «disparition» ou qu'ils deviennent des prisonniers d'opinion. Le mouvement veille aussi à ce que les procédures d'octroi du statut de réfugié politique soient équitables et à ce que les demandeurs d'asile puissent introduire leur demande selon les normes internationales.

Evolution depuis 1991

En 1991, un autre pas est franchi par le Conseil International, la plus haute instance décisionnelle de l'organisation: Amnesty ne s'adressera plus seulement aux gouvernements, mais aussi aux groupes d'opposition armés qui exercent un contrôle effectif sur une population et un territoire ou lorsqu'ils sont reconnus internationalement. Amnesty s'opposera à leurs exactions au nom du droit humanitaire qui devient une nouvelle référence de base en plus de la législation internationale sur les droits de l'Homme.

D'ailleurs, en 1991, le Conseil avait reformulé la logique du mandat permettant une expansion significative: Amnesty cessait d'être une organisation essentiellement vouée à la défense des prisonniers. Le mandat a commencé à s'élargir dans de nouvelles directions en réponse à un monde en pleine évolution: fin de la guerre froide, problèmes d'Etats en désintégration, augmentation des conflits armés internes, influence grandissante de facteurs économiques sur les situations des droits de l'Homme, etc.

Il faut aussi mentionner la volonté des membres qui désirent voir le mandat s'élargir pour mieux couvrir certains domaines restés jusque là en retrait, p.ex. l'opposition active aux formes les

plus courantes de violence à l'égard des femmes.

Etant donné les dangers d'une extension anarchique du travail d'Amnesty, des critères ont été fixés en 1995 pour encadrer cette évolution du mandat: crédibilité, pertinence, cohérence, clarté, ressources et militantisme. Pour illustrer cette évolution récente, je citerai quelques décisions marquantes du Conseil de 1997.

Il a été décidé de formuler plus précisément et d'intensifier les activités de promotion des droits de l'Homme qui, depuis 1991, sont spécifiquement mentionnées dans les statuts de l'organisation en plus des activités d'opposition. Les activités de promotion ont un objectif de prévention et concernent surtout l'éducation, la formation, la ratification de traités ou encore la sensibilisation du monde économique.



Quant à l'opposition, elle concerne un plus grand nombre de pratiques, en se référant à une nouvelle notion essentielle introduite aussi en 1991: «les violations graves» de certains ensembles de droits.

C'est ainsi qu'Amnesty aura désormais recours à tout l'éventail de ses techniques pour s'adresser aux gouvernements lorsque ceux-ci ne s'acquitteront pas de leur devoir en ne prenant pas des mesures contre des atteintes aux droits de l'homme perpétrées par des acteurs privés (lorsqu'il s'agit de violations des droits de l'homme auxquelles AI s'opposerait si elles étaient directement commises par des agents de l'Etat et lorsqu'on peut raisonnablement penser que ces gouvernements sont coupables de complicité, d'assentiment, d'absence de diligence, de négligence ou de discrimination).

Une première catégorie de telles pratiques auxquelles Amnesty s'opposera sera celle des mutilations génitales féminines, dont sont surtout victimes des millions de femmes et de fillettes africaines.

Dans le cadre des conflits armés, Amnesty International a décidé d'élargir son action d'opposition aux homicides de civils innocents, c'est-à-dire elle s'oppose non seulement depuis 1995 aux homicides résultant d'attaques sans discrimination (entre cibles militaires et cibles civiles), mais aussi depuis 1997 à ceux provoqués par des attaques disproportionnées (victimes civiles trop nombreuses).

De même, Amnesty s'opposera aux armes frappant sans discrimination les civils et les militaires (par exemple: les mines antipersonnel). Signalons qu'Amnesty s'oppose déjà depuis des années à certains transferts d'équipements ou de compétences dans les domaines militaire, de sécurité ou de police lorsque ces transferts peuvent favoriser les violations des droits de l'homme auxquelles l'organisation s'oppose.

Enfin, toujours dans le cadre de ces conflits, Amnesty a décidé de s'opposer à la participation d'enfants de moins de 18 ans à des hostilités.

« Cette progressive adaptation d'Amnesty International est indispensable pour une meilleure protection des droits de l'Homme que nous défendons. En même temps, elle peut et doit être une chance pour le militantisme. D'une part, parce qu'elle ouvre le mouvement à ceux qui la souhaitent ou s'y retrouvent. D'autre part, parce qu'elle le laisse ouvert à ceux qui, restant attachés à la protection individuelle des victimes trouveront, à côté de formes d'action plus traditionnelles, de nouvelles opportunités... »

(J. Follana, éditorial de la *Chronique d'Amnesty*, bulletin de la section française, février 1998).

Dominique du Fays

Président d'Amnesty International
Luxembourg