



**fidh**

# Démystifier la protection des droits humains en Asie

RAPPORT DE CADRAGE

Photo de couverture : Hong Kong (Chine) : le mouvement « Occupy Hong Kong » a cristallisé les aspirations à la démocratie de la jeunesse, notamment estudiantine.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction : l'Asie et les droits humains</b>	<b>4</b>
<b>Première partie : Les « valeurs asiatiques » et leurs avatars : le débat sur l'universalité des droits humains</b>	<b>7</b>
1. Le discours sur les « valeurs asiatiques »	7
A. Formulation et cristallisation	7
B. Un essentialisme stratégique : les principaux axes du discours sur les « valeurs asiatiques »	8
C. Des situations nationales diverses	10
2. Évanescence et réactivations des « valeurs asiatiques »	11
A. La crise des « valeurs asiatiques » au tournant du XXIème siècle	11
B. Valeurs « singapouriennes », « chinoises » ou « post-asiatiques » ?	13
C. En dépit des réactivations ponctuelles, une progression vers la reconnaissance de l'universalité ?	14
<b>Deuxième partie : La protection interne des droits humains dans les États asiatiques</b>	<b>16</b>
1. Droits civils et politiques et droits économiques et sociaux : contrastes	16
A. Affirmation et remise en cause des droits civils et politiques	16
B. Primauté des droits économiques et sociaux ?	20
C. Des distinctions spécieuses et des effets pervers	21
2. Promotion ou protection ? Mise en œuvre et garantie des droits	23
A. Une dichotomie implicite	23
B. Les évolutions internes : vers une plus grande protection des droits ?	25
C. Les défis qui demeurent	27
<b>Troisième partie : Les perspectives régionales de protection des droits humains</b>	<b>30</b>
1. Situation de l'Asie au regard du système international	30
A. Caractéristiques de la (des) diplomatie(s) asiatique(s)	30
B. Absence de mécanisme régional et faiblesse de la coopération en matière de droits humains	31
C. Des évolutions ?	31
2. Le cas de l'ASEAN : de réelles avancées ?	32
A. La longue maturation d'un mécanisme dédié aux droits humains	32
B. Les avancées politiques et institutionnelles : la Charte de l'ASEAN, l'AICHR, la Déclaration des droits humains	33
C. De réelles avancées ?	34
<b>Quatrième partie : Le rôle du système international de protection des droits humains</b>	<b>36</b>
1. L'influence du système international sur la protection des droits humains en Asie	36
A. L'influence croissante du système onusien	37
B. Obstacles et résistances	41
2. Une ouverture et une influence variables sur le système onusien selon les États asiatiques	42
A. Des niveaux d'engagement variés	42
B. Le comportement des États asiatiques au sein des instances internationales : le cas du Conseil des droits de l'Homme	47
<b>Conclusion : quelles perspectives ?</b>	<b>53</b>

# INTRODUCTION : L'ASIE ET LES DROITS HUMAINS

Toute réflexion critique sur la protection des droits humains en Asie bute d'emblée sur un problème de définition. En effet, il ne va pas de soi de circonscrire le continent asiatique, tant ses frontières ont varié au cours de l'histoire<sup>1</sup> et tant ses acteurs et groupes sociaux ont semblé peu enclins à l'identifier comme entité territoriale cohérente. Inclure les droits humains dans l'équation contraint encore davantage l'analyse par une série de tensions entre pôles opposés, dont le couple universalisme/relativisme occupe une place centrale.

Trois risques majeurs se présentent à quiconque se livre à une telle réflexion. Le premier, qui a dans un contexte plus général pu être appelé « orientalisme »<sup>2</sup>, « culturalisme » ou encore « essentialisme », consiste à postuler l'existence d'obstacles culturels à la protection des droits humains en Asie. En effet, l'argument d'une culture réifiée – c'est-à-dire considérée comme une entité homogène, monolithique et intangible (comme une « essence ») – est souvent brandi, tant en Asie par les tenants d'un relativisme qui vise à affaiblir les garanties offertes par le régime international des droits humains que par des observateurs extérieurs qui, dubitatifs quant à la complexité des sociétés asiatiques, rendent les armes avant même le combat. Nous le verrons, ce type d'arguments continue d'être activé, dans certains États, en tant que stratégie discursive globale, ou bien de façon ponctuelle, pour nier tel ou tel droit humain. Il est parfois utilisé pour dénier aux acteurs extérieurs le droit de parler d'une société dont ils ne font pas partie : c'est le problème de la voix (« voice problem »), bien connu des anthropologues.

Le deuxième risque, qui recoupe partiellement le premier, est celui de l'ethnocentrisme. Pour un observateur extérieur, il est tentant de juger des comportements, valeurs ou traits culturels selon des critères établis par sa propre culture. Chaque être humain y tend, car la simplification et le jugement évaluatif font partie du processus de catégorisation qui est inhérent aux fonctions cognitives. S'il est important d'en avoir conscience, il l'est tout autant de ne pas abdiquer toute capacité de jugement en réaffirmant le caractère universel de la dignité humaine, et donc des droits qui la protègent. C'est le sens ultime de la philosophie des droits humains. Bien souvent, ce qui est pris pour un trait culturel n'est que le masque d'une domination. Et les droits humains offrent des armes pour combattre la réification des inégalités.

Le troisième risque est l'évolutionnisme, c'est-à-dire le fait de considérer, en prenant arbitrairement pour référence une société donnée, que les autres sociétés sont plus ou moins « avancées » et destinées à emprunter le même chemin... ou à disparaître. Cliché colonial, archaïque, mais qui a toujours pour fonction, pour les médias ou le sens commun, de disqualifier des sociétés ou des pratiques (des mutilations génitales féminines aux châtiments corporels ou à la criminalisation de l'homosexualité) comme « arriérées » ou « moyenâgeuses ». Ce type de commentaires n'apporte rien à l'analyse. Les violations très graves des droits humains dont les médias se font écho, pour anachroniques qu'elles paraissent, n'en sont pas moins commises au XXI<sup>ème</sup> siècle. Elles sont l'expression de relations de domination entre individus et groupes sociaux facilitées par un exercice du pouvoir délié des obligations du droit et de la morale.

À ces trois risques s'ajoute un quatrième, qui ressort parfois du cadrage médiatique de la relation entre Asie et droits humains, à savoir une forme de fatalisme, ou en tout cas un pessimisme qui passe sous silence les progrès et se focalise sur les forces d'inertie. S'il est vrai que l'Asie compte plusieurs situations parmi les plus graves en termes de droits humains – de la Corée du Nord à l'Iran, du Laos au Vietnam, ou de l'Afghanistan à la Birmanie –, elle a aussi donné naissance à des régimes, à des institutions et à des pratiques démocratiques, par exemple en Inde et au Japon<sup>3</sup>, et a été témoin d'expériences d'ouverture et de démocratisation (Corée du Sud, Indonésie, Philippines). Il existe en Asie une longue tradition humaniste, dont la formation est concomitante

1. François Godement et Guibourg Delamotte (dir.), *Géopolitique de l'Asie* (Paris : Sedes, 2007).

2. Dans son célèbre essai (*L'orientalisme : L'Orient créé par l'Occident*), Edward Said montrait comment l'Occident, par ses productions littéraires, artistiques et universitaires, avait créé et reproduit la vision d'un « Orient » fantasmé, homogène et intangible, niant son histoire et sa complexité.

3. Voir notamment Dae-Jung Kim, « Is Culture Destiny ? The Myth of Asia's Anti-Democratic Values », *73 Foreign Affairs* 6 (1994), pp. 189-194.

à la cristallisation, ailleurs, de normes de comportement fondées sur le respect de la dignité humaine. Qu'il soit simplement fait référence aux écrits philosophiques, comme le Mahabharata, ou à des textes et coutumes garantissant des droits aux groupes les plus vulnérables, notamment les civils et les blessés en temps de guerre (code d'Hammourabi, lois de Manou, instructions de l'impératrice Jingu, écrits de Se-Ma ou de Confucius)<sup>4</sup> ou les minorités religieuses (Cyrus le Grand, protecteur des Juifs).

Le respect de règles minimales dans les conflits armés a été codifié partout dans le monde pour répondre aux exigences d'humanité, faute de quoi la guerre totale risque d'annihiler toute possibilité de paix future. De la même façon que les modes de pouvoir autoritaires dominaient le monde, la liberté a été théorisée partout pour combattre l'arbitraire<sup>5</sup>. Ce serait faire injure à l'Asie et aux autres continents que de réduire, par un phénomène de perception sélective, les origines philosophiques des droits humains à l'Europe des Lumières. Partout, la liberté et la dignité ont été pensées et ont inspiré l'action humaine. En outre, les obstacles à l'application des droits et libertés fondamentales sont partout similaires, quelles que soient la forme d'organisation politique de l'État, ses données socio-économiques ou sa culture. Au-delà des pratiques et des discours des gouvernants, ce sont des institutions faibles et l'absence de contre-pouvoirs qui échouent à limiter la manière dont le pouvoir est exercé. Si le droit constitutionnel est fondamental pour imposer des obligations à l'État et garantir les droits des personnes, le droit pénal et le droit administratif mis en œuvre par des juridictions indépendantes existent pour garantir l'effectivité des droits. En Asie comme ailleurs, c'est ce qui fait défaut dans la mise en œuvre et la garantie des droits humains.

Ces précautions épistémologiques ne doivent pas faire obstacle à l'analyse. Il ne s'agit pas non plus de nier l'extrême diversité civilisationnelle, politique, culturelle, religieuse ou socio-économique de l'Asie. Il est en effet difficile d'établir des généralités sur un continent qui abrite la moitié de la population mondiale. Au sein même de certains États, la fragmentation sociale, politique et juridique rend parfois toute généralisation hasardeuse. Toutefois, il existe des traits communs – qui le cas échéant prennent la forme de plus petits dénominateurs communs –, qu'il s'agit de mettre en exergue. Il nous faudra donc trouver un équilibre entre une épistémologie idiographique (qui décrit des situations singulières, isolées et indépendantes) et une épistémologie nomothétique, qui vise à dégager des conclusions générales. Au-delà des analyses purement juridiques, une approche transdisciplinaire sera nécessaire pour rendre compte de la protection des droits humains en Asie. Elle pourra s'appuyer sur l'anthropologie politique – pour identifier les structures sociales pertinentes dans chaque société –, sur la sociologie – pour analyser les luttes et les mouvements sociaux –, ou sur la science politique – pour déconstruire les relations de pouvoir et les discours.

L'objet de cette étude n'est pas de dresser un inventaire exhaustif de la situation des droits humains dans chaque État d'Asie. Il s'agira plutôt d'examiner les discours et les pratiques à l'œuvre aux niveaux national, régional et international, en dégagant des traits communs et des différences. Il faudra déconstruire ce qui est réifié, historiciser les discours et les pratiques et contextualiser les violations des droits humains dans 25 pays (+ 1)<sup>6</sup> répartis sur trois grandes régions : l'Asie du Sud-Est, l'Asie du Sud et l'Extrême Orient. Ce découpage classique, parfois trompeur, conserve une utilité heuristique. Le Moyen-Orient et l'Asie centrale, en raison de leurs spécificités et de leurs liens politiques, historiques et sociolinguistiques avec d'autres ensembles géographiques, ne font pas partie de cette étude.

Après une première partie destinée à poser la position du problème de la remise en cause de l'universalité des droits humains à travers une discussion des « valeurs asiatiques », la deuxième partie sera consacrée à l'étude de la protection interne des droits humains en Asie. Une perspective transversale, recoupant les types de droits et les moyens de leur protection, sera adoptée. La troisième partie se penchera sur les perspectives régionales de protection des droits humains. Si

4. Voir Robert Kolb, *Ius in bello : Le droit international des conflits armés* (Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2003) ; Joseph Yacoub, *Les droits de l'homme sont-ils exportables ? Géopolitique d'un universalisme* (Paris : Ellipses, 2005).

5. Amartya Sen, « Human Rights and Asian Values », in Richard Falk, Hilal Elver et Lisa Hajjar (dir.), *Human Rights : Critical Concepts in Political Science* (New York : Routledge, 2008), p. 397.

6. Les 25 pays concernés par cette étude sont les suivants : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Birmanie, Brunei, Cambodge, Chine, Corée du Nord, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Iran, Japon, Laos, Malaisie, Maldives, Mongolie, Népal, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Timor-Leste, Vietnam. À cette liste il faut ajouter Taïwan, qui n'est pas membre des Nations Unies et qui n'est reconnu que par une minorité d'États, mais qui demeure une entité politique, sui generis, de l'espace asiatique.

le continent asiatique ne dispose pas d'un mécanisme régional, l'Asie du Sud-Est, via l'ASEAN, a récemment connu des avancées. Enfin, la quatrième partie étudiera le rôle du système international dans la protection des droits humains en Asie.

\* \* \*

Note : Ce papier trouve sa source dans un cours, « La protection des droits de l'Homme en Asie », donné par Nicolas Agostini (FIDH) à l'Institut international des droits de l'Homme (IIDH) en 2014 et 2015. Pour davantage d'informations, voir : <http://www.iidh.org/page-17-12-session-annuelle-denseignement.html>

La FIDH et ses organisations membres en Asie (<http://www.fidh.org/fr/asie/>) documentent au quotidien et en détail la situation des droits de l'Homme dans les pays suivants :

**Afghanistan** : Armanshahr/Open Asia <http://openasia.org/en/>

**Bangladesh** : Odhikar <http://odhikar.org/>

**Birmanie** : Altsean-Burma <http://www.altsean.org/>

**Cambodge** : Association pour les droits de l'Homme et le développement au Cambodge (ADHOC) <http://www.adhoc-cambodia.org/> Ligue cambodgienne pour la promotion et la défense des droits de l'Homme (LICADHO) <http://www.licadho-cambodia.org/>

**Chine/Tibet** : China Labour Bulletin (CLB) <http://www.clb.org.hk/en/> International Campaign for Tibet (ICT) <http://www.savetibet.org/> Human Rights in China (HRIC) <http://www.hrichina.org/en>

**Inde** : Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI) <http://www.humanrightsinitiative.org/>

**Indonésie** : KontraS <http://www.kontras.org/>

**Iran** : Defenders of Human Rights Center (DHRC) <http://www.humanrights-ir.org/english/> Ligue de défense des droits de l'Homme en Iran (LDDHI) <https://www.facebook.com/lddhi.fidh>

**Japon** : Center for Prisoners' Rights (CPR) <http://www.cpr.jca.apc.org/>

**Laos** : Mouvement lao pour les droits de l'Homme (MLDH) <http://www.mldh-lao.org/>

**Malaisie** : SUARAM <http://www.suaram.net/>

**Pakistan** : Human Rights Commission of Pakistan (HRCP) <http://hrcp-web.org/hrcpweb/>

**Philippines** : Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA) <http://www.philippinehumanrights.org/>

**Taiwan** : Taiwan Association for Human Rights (TAHR) <http://www.tahr.org.tw/>

**Thaïlande** : Union for Civil Liberty (UCL)

**Vietnam** : Comité Vietnam pour la défense des droits de l'Homme (CVVDH) <http://queme.net/index.php>

# PREMIÈRE PARTIE : LES « VALEURS ASIATIQUES » ET LEURS AVATARS : LE DÉBAT SUR L'UNIVERSALITÉ DES DROITS HUMAINS

La porte d'entrée des discussions sur les droits humains en Asie a souvent été le discours sur les « valeurs asiatiques ». Celui-ci a connu son apogée dans les années 1990, au moment de la préparation de la conférence de Vienne. Déployé de façon stratégique pour défendre le rôle de pare-feu joué par la souveraineté étatique face au système international, il vise à remettre en cause l'universalité des droits humains. Aujourd'hui affaibli, le discours sur les « valeurs asiatiques » reste ponctuellement déployé afin de réactiver le relativisme quant aux droits humains, ou en tout cas quant à certains droits civils et politiques. Il semble toutefois voué à ne pas réapparaître sous sa forme la plus dure.

## 1. Le discours sur les « valeurs asiatiques »

L'expression « valeurs asiatiques » utilisée par ses promoteurs est spécieuse. D'une part, il est tout autant question de modes d'organisation de la société et de pratiques du pouvoir que de valeurs proprement dites. D'autre part, même à son paroxysme, le discours sur les « valeurs asiatiques » n'a réellement été théorisé que dans quelques pays d'Asie du Sud-Est et en Chine (et encore, sous des formes différentes). Il est illusoire de considérer qu'il a pu représenter une quelconque position de l'Asie dans son ensemble. Ce discours a simplement prétendu à une théorisation de traits culturels réputés incompatibles avec certains droits et libertés internationalement reconnus. Il s'agit ici de démystifier ce discours, en analysant sa formulation et ses axes principaux et en montrant qu'il n'a jamais été déployé de façon univoque.

### A. Formulation et cristallisation

L'horizon indépassable des différentes versions du discours sur les « valeurs asiatiques » est le rejet de l'universalité des droits humains et son corollaire, l'affirmation d'un relativisme culturel. Ce dernier est en effet le moyen le plus courant de remettre en cause l'universalité. De ce point de vue, l'Asie, en raison de sa diversité religieuse, de la moindre pénétration du colonialisme, et du succès économique de certains États, a historiquement produit les critiques les plus vigoureuses du régime international des droits humains<sup>7</sup>.

Avant la cristallisation des « valeurs asiatiques » dans les années 1990, plusieurs antécédents doivent être notés. Si la conférence des pays non alignés de Bandung (1955) a joué un rôle indéniable dans l'affirmation d'une identité tiers-mondiste et d'une critique du comportement des pays occidentaux, c'est le succès économique des « dragons » ou des « tigres » asiatiques (Singapour, Corée du Sud, Hong Kong, Taïwan) dans le dernier tiers du XX<sup>ème</sup> siècle qui a permis aux promoteurs des « valeurs asiatiques » de théoriser une remise en cause de certains droits civils et politiques. En parallèle, la défense d'identités culturelles et de modèles sociétaux propres, distincts de l'Occident, a permis tout à la fois : (a) une théorisation culturaliste des succès économiques asiatiques ; (b) le rejet de « l'universalisme prétentieux » (Bilahari Kausikan) et de l'impérialisme culturel de l'Occident ; et (c) l'affirmation d'un mécontentement par rapport à l'« interprétation occidentale des droits humains »<sup>8</sup>. Ce corpus idéologique a permis aux théoriciens des « valeurs asiatiques » de lancer un assaut contre le régime international des droits humains en affirmant, par exemple, et de manière spécieuse, que « de nombreux droits [étaient] toujours débattus »<sup>9</sup>.

Comme l'a relevé Yash Ghai<sup>10</sup>, il est paradoxal que ce soient des États comme Singapour et la

7. Voir Yash Ghai, « Understanding Human Rights in Asia », in Catarina Krause et Martin Scheinin (dir.), *International Protection of Human Rights: A Textbook* (Turku : Åbo Akademi University, Institute for Human Rights, 2012).

8. Voir le célèbre article de Bilahari Kausikan, « Asia's Different Standard », *92 Foreign Policy* (1993), pp. 24-41.

9. *Ibid.*, p. 39.

10. Yash Ghai, « Human Rights in the Asian Context : Rights, Duties and Responsibilities », in *Human Rights Solidarity - AHRC Newsletter*, 7(4) (1997).

Malaisie, qui ont beaucoup en commun avec l'Occident (en termes d'économie, de commerce ou de technologie), que soient venues les principales critiques contre le régime international des droits humains. C'est en effet « l'école singapourienne », formée par des universitaires et des dirigeants politiques comme Lee Kuan Yew (Premier ministre de 1959 à 1990), Kishore Mahbubani (représentant permanent de Singapour auprès des Nations Unies), Bilahari Kausikan ou Tommy Koh qui, dans le dernier quart du siècle, a théorisé les « valeurs asiatiques ». Dans d'autres États, des dirigeants comme Mahathir ibn Mohamad (Malaisie), Suharto (Indonésie) ou Ferdinand Marcos (Philippines) ont porté une série de discours relativistes qui recoupaient les principaux thèmes des « valeurs asiatiques »<sup>11</sup>.

La conférence mondiale sur les droits de l'Homme, qui s'est tenue à Vienne du 14 au 25 juin 1993 et a donné naissance à la Déclaration et au Programme d'action de Vienne et à la création du Haut-commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies (HCDH, ou en anglais : OHCHR), a été précédée de réunions régionales. C'est précisément lors de la réunion pour l'Asie, tenue à Bangkok du 29 mars au 2 avril 1993, que se sont cristallisées les critiques contre le régime international des droits humains sur la base des « valeurs asiatiques ». Certains dirigeants présents à Bangkok ont en effet tenté d'affirmer une perspective asiatique homogène des droits humains en revendiquant une spécificité culturelle et des particularités régionales<sup>12</sup>. Ils ont également dénoncé la tentative de l'Occident d'imposer son « système de valeurs », assimilé aux droits humains<sup>13</sup>. Le paragraphe 8 de la Déclaration finale adoptée à Bangkok est à cet égard révélateur :

« Reconnaissant que, bien que les droits humains soient universels par nature, ils doivent être considérés dans le contexte d'un processus dynamique et évolutif de fixation des normes internationales tout en gardant à l'esprit l'importance des particularités nationales et régionales et des divers contextes historiques, culturels et religieux. »<sup>14</sup>

En plus des particularismes régionaux, la Déclaration met l'accent sur la souveraineté nationale et la non-ingérence dans les affaires intérieures et rejette les tentatives de lier l'aide au développement et les droits humains (voir paragraphe 5), de même que la sélectivité (le « deux poids deux mesures ») et l'instrumentalisation politique<sup>15</sup>. Elle insiste également sur la primauté des cadres juridiques nationaux par rapport aux mécanismes internationaux (paragraphe 9).

## **B. Un essentialisme stratégique : les principaux axes du discours sur les « valeurs asiatiques »**

Le discours déployé par les tenants des « valeurs asiatiques » a plusieurs axes clairement identifiables. La cohérence que ses promoteurs ont voulu lui donner ne correspond toutefois pas à la réalité, tant ses différentes déclinaisons nationales font apparaître des divergences. Ce qui leur est commun, c'est un relativisme culturel niant l'universalité des droits humains et déployé à des fins politiques, c'est-à-dire un essentialisme stratégique. Les tenants des « valeurs asiatiques » imputent à un Occident considéré comme impérialiste la paternité des droits humains pour mieux rejeter leur valeur universelle. Comme le fait remarquer Maria Linda Tinio, l'opposition entre « Eux » et « Nous » sur laquelle repose le discours sur les « valeurs asiatiques » est un orientalisme inversé postulant une homogénéité de valeurs et de pratiques dans les sociétés occidentales<sup>16</sup>. Les remarques de l'ancien Premier ministre malaisien Mahathir sont révélatrices :

« L'interprétation occidentale des droits de l'Homme, c'est que chaque individu peut faire ce qu'il

11. Voir Maria Linda Tinio, *Les droits de l'homme en Asie du Sud-Est* (Paris : L'Harmattan, 2004), pp. 21-68.

12. Tinio montre bien que ces « particularités » n'avaient d'autre fonction que de mettre à disposition des États des échappatoires pour ne pas respecter certains droits.

13. Kausikan, *op. cit.*

14. « Recognize that while human rights are universal in nature, they must be considered in the context of a dynamic and evolving process of international norm-setting, bearing in mind the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds ». Le « Principe général » n° 7 de la Déclaration des droits de l'Homme de l'ASEAN, adoptée en 2012, fait écho à cette formulation et peut apparaître comme une tentative de réaffirmation de ces « particularités régionales » (voir infra).

15. Paragraphe 7 : « Soulignant l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité de tous les droits humains et la nécessité d'éviter l'application des doubles standards dans l'application des droits de l'Homme, et sa politisation [...] » (« Stress the universality, objectivity and non-selectivity of all human rights and the need to avoid the application of double standards in the implementation of human rights and its politicization [...] »).

16. Tinio, *op. cit.*, p. 29. Voir aussi Leena Avonius et Damien Kingsbury, « Introduction », in Leena Avonius et Damien Kingsbury (dir.), *Human Rights in Asia : A Reassessment of the Asian Values Debate* (New York : Palgrave Macmillan, 2008), p. 7.



souhaite, libre de toute restriction par des gouvernements... Le résultat n'est pas exactement ce à quoi les démocrates libéraux s'attendaient. Les individus ont décidé de transgresser chaque loi qui gouverne la société. À commencer par les choses banales comme les codes vestimentaires jusqu'au mépris des institutions comme le mariage. Le sexe extraconjugal est devenu la norme. La famille est redéfinie pour signifier une cohabitation entre un homme et une femme, avec des échanges fréquents de partenaires, ou entre un homme et un homme, ou une femme et une femme [...] La société occidentale désire la liberté absolue pour tout le monde mais aucune liberté quand la société s'y oppose... Ils ne voient rien de contradictoire dans leurs attitudes contradictoires... »<sup>17</sup>

Outre la dénonciation de la « décadence » morale et des mœurs de l'Occident, le discours sur les « valeurs asiatiques » s'attaque à l'individualisme et aux libertés individuelles, décrits comme producteurs d'égoïsme, de contestation de l'autorité et donc d'instabilité<sup>18</sup>. Sont particulièrement visés les droits à la liberté d'expression (notamment la liberté de la presse) et à la liberté d'association et de réunion pacifique, ainsi que les droits de participation politique. À l'inverse, les promoteurs des « valeurs asiatiques » entendent défendre des traditions et une culture propres fondées sur un certain nombre d'axes :

**(a) Le respect de l'autorité et des aînés.** Il s'agit de promouvoir la « piété filiale » théorisée par Confucius et de l'étendre au respect dû par les gouvernés à leurs dirigeants. Ceux-ci, par le simple fait d'exercer l'autorité politique, sont présumés infaillibles. Leurs choix n'ont pas vocation à être remis en cause par les gouvernés. En outre, un État fort est décrit comme le garant de la stabilité face aux forces centrifuges de la religion, de l'ethnie ou de la race (d'autant plus dans les États multiethniques comme Singapour ou la Malaisie).

**(b) Les valeurs familiales et communautaires.** La communauté et la famille sont décrites comme intrinsèquement supérieures à l'individu. En cas de conflit, leurs intérêts outrepassent donc les droits individuels. L'individu n'existe en fait pas réellement en dehors de son appartenance au groupe.

**(c) L'accent mis sur les devoirs de l'individu envers la société, le travail et la discipline.** L'individu se définit par son rôle et ses responsabilités au sein du groupe social. Il doit se conformer à un système d'obligations, dont le travail est la première car il permet d'assurer indépendance économique et stabilité sociale<sup>19</sup>.

**(d) La recherche du consensus et de l'harmonie.** L'accent est mis sur la non-confrontation dans tous les domaines (politique, social et familial). Selon les promoteurs des « valeurs asiatiques », un individu doit faire et dire ce que l'on attend de lui dans un contexte donné plutôt que de rendre publics ses doutes et ses critiques<sup>20</sup>. Kausikan dit très clairement, en opposition à une tradition intellectuelle qu'il qualifie d'occidentale, que les droits humains ne sont pas exercés « contre l'État » (c'est-à-dire en défense des droits des personnes contre les abus de pouvoir) mais en conjonction avec lui, et que l'insistance de l'Occident sur les droits civils et politiques équivaut à une incitation à l'instabilité des sociétés asiatiques<sup>21</sup>.

**(e) La primauté du développement économique sur les libertés individuelles.** Les droits civils et politiques sont décrits comme individualistes et producteurs d'instabilité et de désordre, et donc comme des obstacles sur la route d'un développement ordonné. L'école singapourienne a à cet égard dénoncé « l'obsession pour les droits » qui aurait cours en Occident, soi-disant productrice de conflits permanents entre les citoyens et l'État<sup>22</sup>.

Relevons toutefois que, paradoxalement, le discours sur les « valeurs asiatiques » s'appuie en partie sur des philosophies et traditions intellectuelles qui peuvent être qualifiées d'occidentales, à savoir le postmodernisme (et son idée que tout est relatif, car construit socialement), l'anthropologie culturaliste (qui a défendu la vision des différentes cultures et des langues comme

17. Voir Tinio, *op. cit.*, p. 29.

18. Voir Ghai, « Human Rights in the Asian Context », *op. cit.*

19. En théorie, les gouvernants sont aussi tenus par une série d'obligations envers leurs administrés.

20. On peut rapprocher ces conceptions de la perspective bouddhiste selon laquelle la place de chaque individu au sein de la société est déterminée par la somme des actes réalisés dans la(les) vie(s) antérieure(s).

21. Kausikan, *op. cit.*, p. 41.

22. Pour davantage de réflexion sur ces différents points, voir Avonius et Kingsbury, « Introduction », *op. cit.* ; Laurence Wai-Teng Leong, « From 'Asian Values' to Singapore Exceptionalism », in Avonius et Kingsbury, *op. cit.* ; Tinio, *op. cit.* ; Kausikan, *op. cit.* ; Ghai, « Human Rights in the Asian Context », *op. cit.*

En ce qui concerne la pensée de Lee Kuan Yew, voir Fareed Zakaria, « Culture Is Destiny : A Conversation with Lee Kuan Yew », *73 Foreign Affairs* 2 (1994), pp. 109-126.

des entités discrètes, imperméables et irréductibles aux autres)<sup>23</sup> ou bien encore le mythe de l'« exceptionnalisme européen », qui repose sur l'affirmation que la démocratie a été inventée à Athènes et que les droits humains découlent directement des Lumières<sup>24</sup>. Les promoteurs des « valeurs asiatiques » ont beau jeu, dès lors, de reprendre à leur compte ces affirmations pour dénoncer tout à la fois un impérialisme culturel de l'Occident, la sélectivité et l'hypocrisie de ce dernier, et en fin de compte les droits humains comme un « instrument de dépendance »<sup>25</sup>. Et de reprendre, pour le renforcer, un concept occidental par excellence : la souveraineté westphalienne<sup>26</sup>.

En pratique – et c'est visible si l'on étudie la façon dont les « valeurs asiatiques » ont été déployées dans différents contextes nationaux –, tous ces axes n'ont pas la même importance. Certains dirigeants ont mis l'accent sur les aspects culturalistes, d'autres sur les aspects matérialistes. Le point commun de ces discours est d'avoir été réifiés en tant que descriptions d'une culture homogène et intangible et utilisés pour attaquer l'opposition politique, la société civile et le système international des droits humains – autant de menaces à l'hégémonie des régimes en place.

### C. Des situations nationales diverses

À Singapour et en Malaisie, les élites intellectuelles ont adopté des positions culturalistes. Elles se sont attelées à décrire une culture asiatique réifiée, radicalement différente de celle de l'Occident. En Chine, étant donné la dénonciation du confucianisme qui avait eu cours lors de la Révolution culturelle maoïste et le besoin de décollage économique, les « valeurs asiatiques » ont été déployées sous un angle matérialiste : il s'agissait de promouvoir un État fort, seul garant du développement économique et de la souveraineté nationale<sup>27</sup>. En bref, si le thème « culture » domine le discours sur les « valeurs asiatiques » à Singapour et en Malaisie, le thème « efficacité économique » le domine en Chine<sup>28</sup>.

En outre, à Singapour, la grammaire politique est dominée par la « méritocratie », base d'un autoritarisme élitiste qui reproduit des élites intellectuelles au service des objectifs primordiaux de la cité-État : sécurité nationale, stabilité sociale et réussite économique<sup>29</sup>. C'est dans ce contexte que la théorie du « good government » (stabilité et croissance étant assurées par une bureaucratie efficace) de Mahbubani doit être comprise. En Malaisie, les élites politiques ont utilisé de façon récurrente un discours moraliste faisant l'éloge de la discipline et des bonnes mœurs face à un Occident présenté comme permissif et dépravé<sup>30</sup>. Une position intermédiaire a été prise en Indonésie où, sous le régime du « New Order », Suharto a déroulé un discours à la fois sur les valeurs et les coutumes (passant au demeurant sous silence de larges pans culturels du pays, notamment les peuples autochtones) et sur la nécessité d'un gouvernement fort pour assurer la croissance économique. Il a dénoncé l'exercice « socialement irresponsable » et l'inutilité des droits civils et politiques en l'absence de développement<sup>31</sup>. Enfin, dans d'autres pays, malgré des tentatives ponctuelles, la sauce des « valeurs asiatiques » n'a jamais vraiment pris. C'est le cas au Japon<sup>32</sup>, où le débat public inclut les droits humains depuis plusieurs décennies, aux Philippines, même si le régime de Marcos a fait l'éloge du « pain avant la liberté »<sup>33</sup> ou encore en Thaïlande, dans une moindre mesure<sup>34</sup>.

23. Damien Kingsbury, « Universalism and Exceptionalism in 'Asia' », in Avonius et Kingsbury, *op. cit.* ; Paul Close et David Askew, *Asia Pacific and Human Rights : A Global Political Economy Perspective* (Aldershot : Ashgate, 2004), pp. 57-58.

24. Sen, « Human Rights and Asian Values », *op. cit.*

25. Voir Tinio, *op. cit.*, pp. 27-30.

26. Les traités de Westphalie (1648) ont fondé la conception territoriale de la souveraineté étatique, c'est-à-dire le droit exclusif de l'État d'administrer ses affaires intérieures et d'interdire l'exercice de toute autorité concurrente sur son territoire. C'est cette conception de la souveraineté qui a longtemps conduit la communauté internationale à considérer la façon dont un État traite ses ressortissants (et toutes les personnes soumises à sa juridiction) comme relevant strictement de ses affaires intérieures.

27. Dans ce contexte, les droits humains sont décrits comme une question de politique interne, pas comme un sujet de débat avec le monde extérieur.

28. Voir Ghai, « Human Rights in the Asian Context », *op. cit.* ; Sen, « Human Rights and Asian Values », *op. cit.*

29. Voir Garry Rodan, « Political Accountability and Human Rights in Singapore », in Thomas W.D. Davis et Brian Galligan (dir.), *Human Rights in Asia* (Cheltenham : E. Elgar, 2011), p. 72.

30. Anthony Milner, « Contesting Human Rights in Malaysia », in David et Galligan, *op. cit.*, p. 91 ; Tinio, *op. cit.*, p. 32.

31. Michele Ford, « International Networks and Human Rights in Indonesia », in David et Galligan, *op. cit.*, p. 40.

32. Mikako Iwatake, « The Nation-State and its Violence : Debates in Post-Cold War Japan », in Avonius et Kingsbury, *op. cit.*

33. Raul C. Pangalangan, « Human Rights Discourse in Post-Marcos Philippines », in Davis et Galligan, *op. cit.* ; Duy Phan Hao, *A Selective Approach to Establishing a Human Rights Mechanism in Southeast Asia : The Case for a Southeast Asian Court of Human Rights* (Leiden : Martinus Nijhoff, 2012), pp. 54-56.

34. Voir Naruemon Thabchumpon, « Human Rights in Thailand : Rhetoric or Substance on 'Asian Values' », in Avonius et Kingsbury, *op. cit.*

En définitive, on le voit à cet aperçu des différents contextes nationaux, les promoteurs des « valeurs asiatiques » ont cherché à faire passer par le lit de Procuste de la culture des sociétés complexes, qui ne se laissent pas réduire à quelques traditions ou valeurs arbitrairement définies. Le plus petit dénominateur commun de ces discours est leur objectif d'affaiblir l'universalité des droits humains en niant certains droits fondamentaux, au premier rang desquels la liberté d'expression. Sa faiblesse structurelle et des facteurs plus conjoncturels ont fait que, au tournant du XXI<sup>ème</sup> siècle, le discours sur les « valeurs asiatiques » est entré en crise.

## 2. Évanescence et réactivations des « valeurs asiatiques »

C'est en fait une conjonction de facteurs – notamment géopolitiques, économiques et sociaux – qui a contribué à cette évanescence. La crise financière de 1997 a joué un rôle majeur en portant un rude coup aux États qui avaient jusque-là connu des succès économiques, mais d'autres facteurs ont un rôle explicatif. La crise des « valeurs asiatiques » n'empêche toutefois pas jusqu'à aujourd'hui des réactivations ponctuelles, qui sont le plus souvent circonscrites à des contextes nationaux spécifiques.

### A. La crise des « valeurs asiatiques » au tournant du XXI<sup>ème</sup> siècle

Le 4 décembre 1997, le Financial Times titrait « Asian Model, R.I.P. » en plein cœur de la crise monétaire et financière qui touchait les pays d'Asie du Sud-Est (fuite des capitaux, dépréciation des monnaies, fin du système de changes fixes). Ses conséquences, notamment une instabilité économique et sociale<sup>35</sup>, provoquaient une remise en question radicale des modèles de développement suivis jusque là. Par ricochet, elle ébranlait le paradigme des « valeurs asiatiques ». En effet, la crise de 1997 a bouleversé le discours sur le primat du développement économique, car les dirigeants « éclairés » n'avaient prévu ni le ralentissement de la croissance ni les moyens de la faire revenir à court terme. La fonction de légitimation des élites fournie par l'économie a ainsi été remise en cause<sup>36</sup>. Comme le relève Laurence Wai-Teng Leong, il est ironique, dans ce contexte, que les vertus traditionnellement mises en avant par les promoteurs des « valeurs asiatiques » soient devenues des vices : les « valeurs familiales » se sont transformées en népotisme, la « recherche du consensus » en corruption, le « respect de l'autorité » en autoritarisme<sup>37</sup>.

En parallèle, un travail de plaidoyer et de pédagogie a été mené par la société civile (ONG, universitaires) pour contrer le discours sur les « valeurs asiatiques ». Déjà en 1993, en parallèle à la réunion préparatoire de Bangkok lors de laquelle les gouvernants avaient tenté d'affirmer une position commune de l'Asie sur les droits humains, plus d'une centaine d'ONG avaient tenu leur propre conférence et produit leur propre déclaration, sensiblement différente de la déclaration des États. Elles y affirmaient l'universalité des droits face à l'oppression et rejetaient les excuses culturelles aux violations des droits humains:

« Comme les droits humains sont une préoccupation universelle et ont une valeur universelle, le plaidoyer pour les droits humains ne peut être considéré comme un empiètement sur la souveraineté nationale. [...] Nous affirmons notre attachement au principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits humains, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels, ou civils et politiques. [...] Le prétexte utilisé pour contraindre les canaux de la liberté d'expression est souvent interne [...] C'est une façade pour l'autoritarisme et pour la suppression des aspirations et des institutions démocratiques. »<sup>38</sup>

35. Jusqu'à entraîner le départ de Suharto en Indonésie.

36. Tinio, *op. cit.*, pp. 46-49.

37. Wai-Teng Leong, *op. cit.*, pp. 121-122.

38. « As human rights are of universal concern and are universal in value, the advocacy of human rights cannot be considered to be an encroachment upon national sovereignty. [...] We affirm our commitment to the principle of indivisibility and interdependence of human rights, be they economic, social and cultural, or civil and political. [...] The pretext for constraining the channels of freedom of expression is often internal [...] This is a façade for authoritarianism and for the suppression of democratic aspirations and institutions ». Voir "Bangkok NGO Declaration of Human Rights" in Report by the Secretariat, Regional Meetings, UN General Assembly A/Conf.157/PC/83 19 April 1993.

Il s'agissait également pour la société civile de réaffirmer la pluralité des traditions et des cultures locales face aux prétentions des dirigeants de limiter la liberté d'expression en postulant l'unanimité. En effet, de nombreuses communautés autochtones prévoient des mécanismes de dialogue et de règlement des différends inclusifs, où chacun peut s'exprimer. Ces mécanismes contredisent la vision étroite et liberticide promue par les « valeurs asiatiques »<sup>39</sup>. Une partie des critiques a aussi consisté à relativiser les différences entre l'Asie et l'Occident et à montrer que le droit international prévoit d'ores et déjà de limiter ou de déroger à certains droits sur la base des intérêts collectifs et de la vie en société. Par exemple, la liberté d'expression n'est absolue nulle part. Elle est limitée sur la base de l'ordre et de la sécurité publics ; par exemple, dans toutes les sociétés il est interdit de crier au feu sans raison, du fait des risques de panique. Le droit international et les instruments régionaux (de la Convention américaine relative aux droits de l'Homme à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples) admettent parfaitement cet équilibre entre droits individuels et intérêts collectifs. En outre, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 et les Pactes de 1966 sont des instruments universels, et certains des droits qui y sont reconnus, comme le droit à l'autodétermination, découlent directement des demandes des pays « non occidentaux ». Il est donc erroné de présenter le régime international des droits humains comme une émanation des valeurs de l'Occident<sup>40</sup>.

De plus, dans les dernières décennies, des universitaires asiatiques se sont attachés à casser le lien de causalité établi par le Parti communiste chinois ou des dirigeants comme Lee Kuan Yew entre autoritarisme et croissance économique. D'une part, aucun test statistique ne permet de valider ce lien. Au contraire, il est apparu avec les travaux de l'Indien Amartya Sen (prix Nobel d'Économie en 1998) que les pays les plus démocratiques sont en général les plus développés et que les promoteurs des thèses autoritaires font preuve de sélectivité et de manipulation. Et de toute façon, même pour les pays sur lesquels ils s'appuient, concomitance n'est pas causalité<sup>41</sup>. De plus, les libertés démocratiques contribuent au développement économique : par exemple, une presse libre exerce une pression publique sur le gouvernement, qui permet d'orienter les choix économiques et d'éviter des catastrophes comme les famines<sup>42</sup>. Enfin, les contre-exemples abondent. Que penser de la performance économique de régimes autoritaires comme le Pakistan, le Bangladesh ou la Birmanie ? Ce n'est certainement pas un hasard si les promoteurs des valeurs asiatiques choisissent de mettre Singapour ou Taïwan en exergue.

Par ailleurs, de nouveaux axes de recherche ont affaibli le discours sur les « valeurs asiatiques » en revigorant certaines traditions humanistes asiatiques. Il a été montré<sup>43</sup> que des dirigeants comme Lee Kuan Yew s'étaient livrés à une lecture sélective du confucianisme. Confucius n'a en effet jamais donné de blanc-seing aux gouvernants ; sa pensée inclut la critique de ceux qui n'agissent pas de façon intègre. Il mettait tout autant l'accent sur l'exemplarité des gouvernants que sur les devoirs des administrés – élément que l'on retrouve dans certains textes hindouistes<sup>44</sup>. Enfin, au tournant du XXI<sup>ème</sup> siècle, les plus fortes attaques contre l'universalité des droits humains ne sont plus venues d'Asie, mais des États conservateurs du Moyen-Orient et d'Afrique, notamment au prétexte de la religion. Ceux qui prônaient un certain exceptionnalisme asiatique ont ainsi perdu des armes.

Face à la crise de 1997 et au travail de déconstruction mené par les acteurs de la société civile, le roi s'est donc retrouvé nu. Les stratégies discursives employées par les tenants des « valeurs asiatiques » ont été systématiquement déconstruites pour démasquer leurs objectifs réels, à savoir : (a) la préservation des hiérarchies et du statu quo politique, social et économique ; (b) l'imposition d'une chape de plomb sur la société niant sa diversité et ses aspirations, mais aussi les luttes de pouvoir qui l'animent ; (c) la légitimation de l'autoritarisme ; et (d) l'affaiblissement des voix discordantes (opposition politique, société civile, peuples autochtones, communauté

39. Pour des exemples indonésiens, voir Leena Avonius, « From Marsinah to Munir : Grounding Human Rights in Indonesia », in Avonius et Kingsbury, *op. cit.*, pp. 102-103.

40. Voir Aryeh Neier, « Asia's Unacceptable Standard », 92 *Foreign Policy* (1993), pp. 42-51.

41. Sen, « Human Rights and Asian Values », *op. cit.* Voir aussi son ouvrage fondamental sur les liens entre développement et liberté, *Development as Freedom* (New York : Alfred A. Knopf, 1999).

42. Sen, « Human Rights and Asian Values », *op. cit.*

43. Voir notamment Avonius et Kingsbury, « Introduction », *op. cit.* ; Thabchumpon, *op. cit.*

44. Ghai, « Understanding Human Rights in Asia » ; « Human Rights in the Asian Context », *op. cit.*

internationale). Aryeh Neier a dénoncé à juste titre le « consensus-imposing » des tenants des « valeurs asiatiques », à mille lieues du « consensus-seeking » dont ils se targuent<sup>45</sup>. À l'opposé aussi du tableau dépeint par Lee Kuan Yew ou Mahathir, les rapports sociaux en Occident sont plus consensuels qu'en Asie, car il y a en fait moins de coercition<sup>46</sup>. En définitive, la question ultime est la même que celle à laquelle aboutissent toutes les critiques des discours essentialistes : Qui parle ? Lorsque les élites affirment que les masses asiatiques veulent la stabilité et la croissance plutôt que la liberté, au nom de qui et dans quels buts le font-elles ? En vérité, elles n'ont pas plus de monopole sur la définition de la culture qu'elles n'ont le droit de parler au nom de sociétés complexes, hétérogènes et mouvantes.

Si le discours sur les « valeurs asiatiques » n'est aujourd'hui pas entièrement mort, il apparaît fortement affaibli. Il n'est plus déployé de façon coordonnée sur la scène internationale. Dans un cadre national, ses réactivations ponctuelles ne sont précisément que cela : *ad hoc*, en lien avec des objectifs circonscrits – que ce soit une tentative de réaliser des gains électoraux auprès d'un groupe social donné (comme en Malaisie ou en Indonésie avec la montée de l'extrémisme islamiste), de délégitimer des opposants politiques ou de disqualifier la société civile (comme cela a été le cas avec la coalition COMANGO, active autour de l'Examen périodique universel de la Malaisie en 2013). Quel que soit le vocable employé, les différents discours n'ont plus de prétention internationale<sup>47</sup>.

## B. Valeurs « singapouriennes », « chinoises » ou « post-asiatiques » ?

Après la crise de 1997, Singapour a pris ses distances avec ses voisins, pris au piège du capitalisme de complaisance (« crony capitalism »). Au plan rhétorique, ses dirigeants sont (re)passés d'un « exceptionnalisme asiatique » à un « exceptionnalisme singapourien »<sup>48</sup> qui avait fait partie de sa grammaire politique depuis l'indépendance. Singapour ne prétend plus parler au nom de Taïwan, de Hong Kong ou de l'Indonésie – seulement en son nom et pour ses intérêts<sup>49</sup>. Dans ce cadre, le confucianisme joue un rôle central<sup>50</sup>.

En Chine, ce sont des valeurs « post-asiatiques » (« post-Asian values ») qui ont été portées. S'il y a une constance dans l'opposition entre droits économiques et sociaux, d'une part, et, d'autre part, droits civils et politiques, le discours officiel chinois a évolué, passant de la défense de la souveraineté absolue de l'État sur ses affaires intérieures au début des années 1990 à la recherche d'une ouverture. La Chine cherche maintenant davantage à expliquer sa position sur la scène internationale. Le Plan d'action national de 2009 est représentatif de la position actuelle du régime chinois : les droits humains y sont présentés comme relatifs, conditionnés et priorisés (et donc pas interdépendants et indivisibles). Ce document programmatique part du constat d'une croissance économique déséquilibrée pour justifier le renforcement des filets de sécurité sociale – lesquels ne sont pas accompagnés de concessions en termes de droits civils et politiques<sup>51</sup>. La Chine là aussi ne parle qu'en son nom, pour défendre son modèle ; en aucun cas au nom de l'Asie dans son ensemble. Mais ce discours relativiste se déploie au plan matérialiste (économique) plutôt qu'en des termes culturalistes. En tout état de cause, l'expérience taïwanaise et le mouvement de protestation « Occupy Hong Kong » (automne 2014) ont affaibli l'argument culturaliste global en montrant qu'il n'existe pas d'incompatibilité entre démocratisation et culture chinoise.

45. Neier, *op. cit.*, pp. 42-43.

46. Ghai, « Human Rights in the Asian Context », *op. cit.*

47. Ces prétentions sont au mieux sous-régionales. Le « Principe général » n° 7 de la Déclaration des droits de l'Homme de l'ASEAN (2012) peut ainsi apparaître comme une tentative de réactivation des discours relativistes ou particularistes : « Tous les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Tous les droits humains et les droits fondamentaux contenus dans la présente Déclaration doivent être traités d'une manière équitable, sur un pied d'égalité et avec la même importance. Dans le même temps, la mise en œuvre effective des droits humains doit être replacée dans le contexte régional et national, en gardant à l'esprit les différentes expériences politiques, économiques, juridiques, sociales, culturelles, historiques et religieuses » (« *All human rights universal, indivisible, interdependent and interrelated. All human rights and fundamental freedoms in this Declaration must be treated in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis. At the same time, the realisation of human rights must be considered in the regional and national context bearing in mind different political, economic, legal, social, cultural, historical and religious backgrounds* »).

48. Wai-Teng Leong, *op. cit.*, pp. 126-129.

49. Voir *Ibid.*, p. 133 ; Rodan, *op. cit.*, p. 70.

50. Dans son discours à l'occasion du Nouvel An chinois, en 2007, le Premier ministre Lee Hsien Loong déclarait ainsi que les liens familiaux séculaires, qui ont fourni aux membres des sociétés asiatiques attention et soutien mutuels à travers les guerres, les famines et les crises restaient utiles et pertinents (voir Wai-Teng Leong, *op. cit.*, p. 122).

51. Pour ces points, voir Ann Kent, « China's Human Rights in the 'Asian Century' », in Davis et Galligan, *op. cit.*, pp. 189-191.



Hong Kong (Chine) : le mouvement « Occupy Hong Kong » a cristallisé les aspirations à la démocratie de la jeunesse, notamment estudiantine.

Ailleurs, un discours essentialiste a ponctuellement été déployé, mais ses visées ne sont que nationales. À titre d'exemple, au Cambodge, les élites tentent parfois de discréditer une trop grande liberté d'expression (notamment la critique ouverte des dirigeants politiques) comme « non-khmère » et importée de l'Occident, tout en « réinventant » certaines traditions nationales, qui sont en fait récentes<sup>52</sup>.

L'évanescence des « valeurs asiatiques » se constate aussi par le fait que le décollage économique des « nouveaux tigres » (Thaïlande, Indonésie, Philippines, Vietnam) dans les années 1990-2000 n'a pas donné lieu à une réactivation homogène du discours sur les « valeurs asiatiques ». En d'autres termes, les situations sont atomisées et vues comme telles. Le « moment » des valeurs asiatiques semble être passé. Dès lors, la menace la plus sérieuse à l'universalisme des droits humains en Asie pourrait émaner de ce que certains ont appelé le « consensus de Beijing » (Barry Desker), c'est-à-dire un corpus idéologique fait de souveraineté nationale, d'ordre social, de libre-échange et de droits sociaux plutôt qu'individuels<sup>53</sup>. Aujourd'hui, les places fortes du relativisme sont Singapour, la Malaisie, Brunei et la Chine.

### C. En dépit des réactivations ponctuelles, une progression vers la reconnaissance de l'universalité ?

Ces dernières années, la reconnaissance tant théorique que pratique de l'universalité des droits humains a progressé en Asie. Même les régimes les plus répressifs parlent dorénavant en partie le langage des droits humains. Ils acceptent tacitement l'idée que la façon dont un État traite ses ressortissants n'est pas en toutes circonstances du domaine exclusif de la souveraineté nationale. Récemment, la Chine a ainsi modifié son positionnement : d'une défense inflexible de sa souveraineté face aux tentatives de la communauté internationale de se pencher sur sa situation intérieure, elle est passée à la promotion rhétorique de l'approche chinoise des droits humains sur la scène internationale. Par exemple, en réponse aux critiques sur sa politique de refoulement

52. Nicolas Agostini, « The Use and Abuse of Culture », in *The Phnom Penh Post*, 21 May 2013. Le concept d'« invention de la tradition » fait référence au courant historiographique inauguré avec l'ouvrage du même nom dirigé par Eric Hobsbawm, qui s'est attelé à déconstruire le caractère ancien de certaines traditions.

53. Milner, *op. cit.*, pp. 97-98.

des réfugiés nord-coréens, la Chine emploie un argumentaire certes erroné, mais basé sur le droit international (niant que le critère de persécution politique soit rempli), et pas sur la défense de sa souveraineté ou d'un droit à refouler les réfugiés comme il lui sied. Cette évolution correspond à une stratégie de publicité<sup>54</sup>, mais elle semble en tout cas fondée sur une position réaliste, car la ligne précédente était intenable.

Autres évolutions notables, la Birmanie a permis au Rapporteur spécial des Nations Unies de se rendre dans le pays régulièrement ces dernières années et le Vietnam a autorisé plusieurs visites de procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme. Les autorités singapouriennes, d'ordinaire peu ouvertes à l'expression de voix discordantes, ont institutionnalisé un mécanisme de consultation de la société civile en lien avec les initiatives de l'ASEAN dans les années 2000 (voir infra, troisième partie). En tout état de cause, quelle que soit la ratification par tel ou tel État des instruments écrits, le droit international coutumier, dont l'élément psychologique (*opinio juris*) ressort notamment de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et des résolutions adoptées par l'Assemblée générale et d'autres organes de l'ONU, couvre les principaux droits et libertés reconnus par voie de traité. Tous les États asiatiques sont donc de toute façon soumis au régime international des droits humains. L'Examen périodique universel (EPU) mené au sein du Conseil des droits de l'Homme (voir quatrième partie) a fini de consacrer leur universalité pratique : non seulement tous les États membres des Nations Unies sont-ils soumis par son biais à un examen par leurs pairs, mais chaque État doit lui-même se livrer à une auto-évaluation, en amont, et à un suivi, en aval de l'exercice.

Il n'y a jamais eu de réel débat sur la validité des normes impératives de droit international, le *jus cogens* (article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969). Même les partisans les plus farouches des « valeurs asiatiques » n'ont jamais nié la valeur suprême de l'interdiction du génocide ou de l'esclavage et des obligations qui en découlent pour les États<sup>55</sup>. Le débat a toujours porté principalement sur les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique, ainsi que sur les droits de participation politique. En pratique, de nos jours, plutôt que d'attaques frontales contre les dispositions pertinentes du droit international, on assiste à une contestation de leur champ et de leur interprétation. Le débat porte ainsi davantage sur les restrictions permises aux libertés sur la base de notions telles que la « sécurité nationale », l'« ordre public » ou la « moralité publique ». Il se déroule donc au sein du périmètre des droits humains, ce qui est un progrès en soi.

\* \* \*

Le discours sur les « valeurs asiatiques » n'existe pas en tant qu'objet homogène. S'il a pu être déployé de façon coordonnée à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, il ne l'est plus aujourd'hui, même par les États qui l'ont historiquement porté. La crise de 1997 et un travail de déconstruction sont passés par là. Aujourd'hui, l'argument le plus puissant déployé sur la scène internationale pour limiter l'opérationnalité des droits humains reste la souveraineté nationale. Mais son emploi n'est en aucun cas l'apanage de l'Asie.

Au plan interne, les situations sont contrastées. La deuxième partie s'attachera, à travers le prisme des types de droits et des moyens effectifs de leur protection, à évaluer progrès, blocages et perspectives dans les États d'Asie.

54. Voir Close et Askew, *op. cit.*

55. Voir notamment ce qu'en dit Kausikan (*op. cit.*, p. 39).

## DEUXIÈME PARTIE : LA PROTECTION INTERNE DES DROITS HUMAINS DANS LES ÉTATS ASIATIQUES

Pour les victimes de violations des droits humains, l'ordre juridique interne est le point d'entrée quasi-obligatoire pour tenter d'obtenir réparation. C'est, dans la très grande majorité des cas, le seul ordre juridique qui est actionné, car les mécanismes régionaux et internationaux ne peuvent l'être qu'après de longues procédures et, souvent, l'épuisement des voies de recours internes. La protection des droits humains dans l'ordre juridique national joue donc un rôle fondamental. Si elle est défailante, elle équivaut souvent à un obstacle insurmontable.

Il ne s'agit pas ici de dresser un catalogue exhaustif des garanties apportées par le droit interne dans chaque pays asiatique. Il s'agit plutôt d'identifier traits communs et divergences, échecs et succès, blocages et perspectives. L'analyse sera menée via le prisme des types de droits (civils et politiques ; économiques et sociaux) et des moyens de leur mise en œuvre.

### 1. Droits civils et politiques et droits économiques et sociaux : contrastes

Les droits civils et politiques sont la bête noire des critiques de l'universalisme. À l'inverse, pour ces derniers, les droits économiques et sociaux<sup>56</sup> jouent un rôle discursif important. Ils donnent la priorité à ces derniers, en contradiction avec la Déclaration et le programme d'action de Vienne, aux termes desquels « tous les droits de l'Homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés » (paragraphe 5). En pratique, les relations entre les deux types de droits sont complexes et les discours et pratiques observables dans nombre de pays d'Asie font que la dichotomie (spécieuse) entre droits civils et politiques et droits économiques et sociaux, ou entre droits « individuels » et droits « collectifs », est dotée d'un pouvoir heuristique. Ses effets pervers sont toutefois nombreux.

#### A. Affirmation et remise en cause des droits civils et politiques

L'Asie n'est pas monolithique. Le second paragraphe de cette partie détaillera quelques uns des progrès accomplis par certains pays ces dernières années. Le tableau n'est pas facile à dresser ; il faudrait pour y parvenir pleinement examiner, dans tous les pays objets de l'étude, un faisceau d'indicateurs communs sur une période identique. La place manque ; aussi s'agira-t-il ici d'examiner la dialectique entre affirmation et remise en cause des droits, au niveau discursif, dans les États asiatiques – en un mot, de tenter d'évaluer la place des droits humains dans l'espace et le débat publics. Au sein d'un même pays, l'espace public peut soit ignorer largement les droits civils et politiques (Chine, Laos, Birmanie, Iran), soit les intégrer (Inde, Philippines, Japon, Corée du Sud), soit être traversé par des scissions contradictoires (Thaïlande, Cambodge...). Les acteurs politiques et les leaders d'opinion peuvent défendre ou rejeter les droits civils et politiques à des degrés variables selon les sujets discutés. Et, bien sûr, les situations ne sont pas figées. La chute d'un régime répressif, une ouverture démocratique ou, au contraire, une crise politico-institutionnelle, peuvent faire évoluer le débat, les discours et la grammaire politiques, et donc la place des droits humains dans l'espace public.

En Chine, à l'exception de certains droits (économiques et sociaux) triés sur le volet par le Parti communiste, les droits humains ne font pas partie du débat public. Les droits civils et politiques sont en effet disqualifiés par la tradition marxiste comme des droits « bourgeois »<sup>57</sup>, une connotation que les récentes inflexions du discours officiel n'ont pas effacée. La Chine a signé le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), mais ne l'a jamais ratifié, et cela ne semble pas d'actualité.

56. Le volet culturel, notamment les droits des peuples autochtones au développement et à la préservation de leurs cultures, a en effet tendance à être négligé par les gouvernements qui se sont fait les champions du développement économique.

57. Voir Kent, *op. cit.*, p. 188.



De façon similaire, bien qu'à l'opposé idéologique de la République populaire de Chine, à Singapour, le système institutionnalisé de répression de l'expression laisse peu de place aux droits humains dans le débat public. Il existe des sujets tabous – l'ethnicité, les relations entre communautés<sup>58</sup> – et rien n'indique que le gouvernement changera sa position quant aux instruments internationaux dans un avenir proche. Singapour n'est en effet pas partie aux deux pactes de 1966 et à un certain nombre de conventions (voir ci-dessous, quatrième partie). Brunei limite également radicalement les libertés d'expression, de la presse, de réunion, d'association et de religion, ainsi que les droits politiques, notamment celui de rejoindre un parti de son choix. Ces droits ne sont qu'exceptionnellement débattus de façon publique et le pays est partie à un faible nombre de conventions internationales.

La situation est similaire au Vietnam, qui restreint, parmi de nombreux autres droits, la participation politique, les droits expressifs, l'indépendance de la justice et la liberté de mouvement. La discussion publique, y compris sur internet, de sujets liés aux droits civils et politiques, de cas de violations ou de réformes politiques y expose citoyens, journalistes et blogueurs à une répression féroce<sup>59</sup>. Au Laos, il n'existe pour ainsi dire aucun débat public sur les sujets touchant aux droits humains.

Dans d'autres contextes nationaux, du Bangladesh au Pakistan, à l'Iran ou à l'Afghanistan, appeler publiquement à des réformes politiques ou à un plus grand respect des droits des femmes, des minorités religieuses ou des défenseurs des droits humains expose à des représailles de la part d'acteurs étatiques et non étatiques. Le débat sur les sujets sensibles liés aux droits humains est en partie circonscrit à Internet. En raison des blocages et des contraintes du jeu politique, il n'est pas « payant », et il est même dangereux, pour les acteurs publics de défendre ces droits.

Le Sri Lanka connaît une situation tout aussi grave. Débattre ouvertement de certaines questions (notamment les violations commises pendant le conflit armé entre le gouvernement et les Tigres tamouls (LTTE) et le harcèlement des défenseurs des droits humains) présente des dangers. Les voix indépendantes sont réprimées et le discours politique n'inclut pas les droits humains en tant qu'objet de débat, l'attention étant focalisée sur la sécurité nationale et le développement économique. (La récente élection présidentielle, avec la défaite surprise du président sortant, Mahinda Rajapaksa, pourrait avoir des effets positifs et permettre l'élargissement d'un espace public pour les droits humains.) Enfin, dans le cas extrême du régime totalitaire au pouvoir en République populaire démocratique de Corée (Corée du Nord), les droits civils et politiques sont quasi-inexistants. Il n'existe aucun débat public sur ces questions, et quiconque s'aventure sur ce terrain risque l'internement immédiat dans un camp de travail, voire la mort<sup>60</sup>. Cette situation est la résultante d'un processus historique propre, qui se prête peu à des généralisations à l'échelle régionale.

Plusieurs pays se trouvent dans une situation bien plus favorable. Pour différentes raisons, la défense des droits civils et politiques y a été légitimée par les acteurs publics et intégrée à la culture politique. Ainsi, en Indonésie, la chute de Suharto (1998) et l'ouverture démocratique (*keterbukaan*) ont permis, entre le meurtre de la syndicaliste Marsinah (1993) et celui de Munir, le fondateur de l'ONG KontraS (2004), le développement d'une moralité politique s'appuyant sur les droits humains et la liberté d'expression. Une série d'acteurs clefs (médias, Commission nationale des droits humains (Komnas-HAM), juges, ONG) ont en effet permis ces changements fondamentaux<sup>61</sup>. L'Indonésie d'aujourd'hui a peu à voir avec celle de Suharto, même si le problème de l'impunité et des violations graves des droits humains y demeurent.

Au Timor-Leste, longtemps occupé par l'Indonésie, les nombreux actes posés par le nouveau pouvoir à l'indépendance (ratifications de traités, mise en place d'institutions et de politiques dédiées aux droits humains, établissement d'une Commission vérité et réconciliation...) ont installé les droits civils et politiques dans l'espace public, en dépit des violations toujours nombreuses en pratique.

58. Wai-Teng Leong, *op. cit.*, p. 123.

59. Voir le rapport de la FIDH et du Comité Vietnam pour la défense des droits de l'Homme (CVDDH) : <http://www.fidh.org/fr/asia/vietnam/blogueurs-et-cyberdissidents-derriere-les-barreaux-mainmise-de-l-etat-sur-12865>. De plus amples informations sont disponibles sur les sites de la FIDH (<http://www.fidh.org/fr/asia/vietnam>) et du CVDDH / Quê Me (<http://www.queme.net>). Sur la situation au Laos, voir le site du Mouvement lao pour les droits de l'Homme (MLDH) : <http://www.mldh-lao.org>

60. Voir le rapport de la FIDH sur l'application de la peine de mort en Corée du Nord : <http://www.fidh.org/fr/asia/Corée-du-Nord/la-peine-de-mort-en-coree-du-nord-dans-les-rouages-d-un-etat-totalitaire-13261v>

61. Voir Avonius, « From Marsinah to Munir », *op. cit.*

Le départ du président Marcos et l'ouverture politique des Philippines ont également permis l'affermissement d'un discours sur les droits humains, porté notamment par la Commission nationale – la première établie en Asie du Sud-Est –, la société civile et les médias<sup>62</sup>. Le pays est aujourd'hui celui qui prend les positions les plus progressistes au sein de l'ASEAN. Il a largement intégré les droits humains, sinon dans sa politique étrangère, du moins dans son discours et son débat publics.

Au Japon, c'est la défaite lors de la Seconde Guerre mondiale qui a entraîné une refonte de la grammaire politique du pays, dont les droits et libertés fondamentales occupent une place majeure. L'importance des droits humains a fait consensus après 1945. La Constitution inclut des garanties des droits et des considérations philosophiques sur la liberté et la paix, et même des dispositions innovantes comme la liberté académique<sup>63</sup>. D'un autre côté, le pays ne dispose toujours pas d'institution nationale en charge des droits humains.

Enfin, l'Inde est à bien des égards un cas d'école. Dès l'indépendance (1947), le processus de rédaction de la Constitution et les acteurs publics ont installé la thématique des droits humains dans l'espace public. Le Mahatma Gandhi a bien sûr joué un rôle majeur, mais des personnalités comme le Dr. Ambedkar, premier Intouchable à obtenir un doctorat et co-rédacteur de la Constitution, doivent être mentionnées. La Constitution de 1950 présente une combinaison de droits (civils et politiques, économiques, sociaux et culturels, non-discrimination) unique pour l'époque. Un interventionnisme judiciaire et une série de mesures législatives et réglementaires ont permis de donner corps à cet instrument de transformation politique, économique et sociale qu'est la Constitution indienne<sup>64</sup>.

Un troisième groupe de pays présente une situation contrastée. En Thaïlande, c'est le vaste tissu associatif, notamment des organisations à la base (grassroots organizations), qui a permis le développement d'un discours public sur les droits humains, même si ces organisations se sont historiquement concentrées sur les thématiques, moins « politiques », de l'environnement ou de la lutte contre la pauvreté. Si, pendant la Guerre froide, ce sont des forces politiques comme le Parti communiste thaïlandais qui ont pris en charge les discours sur les droits civils et politiques, l'inclusion de considérations liées aux droits des personnes dans les grands débats (notamment sécuritaires) qui parcourent le pays ont été plus fréquentes ces dernières années. Toutefois, de puissantes forces contraires agitent toujours l'espace public. Cela a été particulièrement visible lors de la « guerre contre la drogue » menée par le Premier ministre Thaksin Shinawatra au milieu des années 2000. Le gouvernement a en effet ouvertement nié les droits fondamentaux (notamment la présomption d'innocence) des personnes suspectées de trafic de drogue, même face au constat de violations très graves comme des exécutions sommaires<sup>65</sup>. Et la rhétorique de la souveraineté et de l'indépendance nationale est toujours utilisée par des acteurs politiques de tous bords, avec ses conséquences en termes de xénophobie et de négation des droits des résidents étrangers<sup>66</sup>. La crise politique de 2013-2014 a réactivé des discours antidémocratiques, notamment de la part des « chemises jaunes » vis-à-vis des partisans du camp Shinawatra (les « chemises rouges »). Dans un contexte politique d'extrême polarisation, les plus hautes instances judiciaires ont une tendance récurrente au « coup d'État constitutionnel », comme en témoigne la destitution de la Première ministre Yingluck Shinawatra en mai 2014. En parallèle, un discours sur les droits fondamentaux, même s'il est déployé de façon stratégique, dans ce contexte et via le prisme de cette lutte politique, se poursuit.

Le Cambodge partage l'ambivalence discursive thaïlandaise. D'une part, le pays est partie à un grand nombre d'instruments internationaux et sa Constitution prévoit une palette de droits civils et politiques. De nombreuses ONG de défense des droits humains<sup>67</sup> sont actives dans le pays. D'autre

62. Voir Hao, *op. cit.*, pp. 54-56.

63. Iwatake, *op. cit.*

64. Voir Christophe Jaffrelot, « L'Inde, Ambedkar et les libertés politiques », in Thierry Marrès et Paul Servais (dir.), *Droits humains et valeurs asiatiques : Un dialogue possible ?* (Louvain-la-Neuve : Bruylant, 2002) ; Ranabir Samaddar, « The Politics of Human Rights in India », in Davis et Galligan, *op. cit.* ; Ghai, « Understanding Human Rights in Asia », *op. cit.*

65. Voir Thabchumpon, *op. cit.*

66. C'est un phénomène que partagent plusieurs pays de la péninsule (Cambodge, Vietnam, Thaïlande, Malaisie).

67. Dont les deux plus importantes sont les organisations membres de la FIDH, l'ADHOC (<http://www.adhoc-cambodia.org>) et la LICADHO (<http://www.licadho-cambodia.org>).

part, la rhétorique des acteurs politiques navigue en permanence entre l'affirmation des droits civils et politiques et leur remise en cause. Le droit de réunion pacifique a ainsi été brutalement interdit à Phnom Penh après les manifestations d'opposants politiques et d'ouvriers du textile, début janvier 2014. Le fait que les autorités n'aient pas réellement tenté de justifier la base juridique (qui est de toute façon inexistante) de cette mesure indique que les droits humains ont une pertinence limitée dans le débat et le jeu politiques<sup>68</sup>.

L'espace public malaisien est également parcouru par des forces contradictoires. Si une institution comme la Commission nationale des droits de l'Homme (SUHAKAM) a régulièrement pris des positions indépendantes en faveur des droits civils et politiques, le débat politique s'est durci au cours des dernières années, ce qui a amené le gouvernement à réactiver un discours relativiste et à s'en prendre à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique<sup>69</sup>.

Enfin, la Birmanie mérite une mention particulière. Le régime militaire au pouvoir depuis 1962 a pendant un demi-siècle étouffé les voix indépendantes et empêché toute discussion publique de sujets liés aux droits humains, mais l'ouverture amorcée dans les années 2010 a permis une relative libéralisation, notamment de la presse. La situation demeure aujourd'hui très grave, de nombreux sujets (la situation des Rohingyas, les minorités ethniques, l'impunité dont jouissent les élites et les militaires) restant tabous<sup>70</sup>.

\* \* \*

La principale conséquence pratique d'une liberté d'expression réprimée est l'autocensure. Celle-ci peut être une conséquence directe de lois restreignant la liberté d'expression (lois de sécurité nationale, contre la diffamation ou l'incitation au soulèvement, etc.) ou intervenir par ricochet, en anticipation des risques de représailles – notamment via l'utilisation du droit pénal (des accusations de fraude fiscale sont ainsi utilisées contre les opposants à Singapour ; les autorités malaisiennes préférant les délits de mœurs<sup>71</sup>). L'ouverture démocratique en Indonésie, aux Philippines ou en Thaïlande n'a pas éliminé ces pratiques<sup>72</sup>. De plus, certaines questions demeurent mises en quarantaine, ou en tout cas hors du champ des droits humains car elles sont « cadrées » sous un autre angle (sécuritaire ou pénal par exemple). C'est notamment le cas de la peine de mort dans les pays d'Asie qui la conservent dans leur arsenal répressif<sup>73</sup>.

De nombreux pays asiatiques disposent de lois restreignant les libertés d'expression, d'association et de réunion pacifique sur la base de concepts tels que la sécurité nationale, l'ordre public ou les intérêts de l'État. Dans la plupart des cas, ces dispositions violent le droit international des droits humains<sup>74</sup>. Si certains États, comme le Vietnam, la Chine ou la Birmanie, font un usage systématique de ces dispositions pour emprisonner les voix dissidentes, harceler les défenseurs des droits humains et dissuader toute critique, d'autres s'en servent plus ponctuellement pour empêcher, par exemple, les manifestations de rue. Les lois Societies Act, Public Entertainment and Meetings Act (PEMA) et Public Order Act permettent par exemple aux autorités singapouriennes de rejeter la plupart des demandes de réunions publiques sur la base de risques de troubles à l'ordre public<sup>75</sup>. En droit japonais, le concept de « bien public » est vague et extensif, comme l'a soulevé le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, et ouvre la porte à des abus<sup>76</sup>. L'Inde, pour sa

68. Voir les communiqués de presse de la FIDH : <http://www.fidh.org/fr/asia/cambodge/14450-cambodge-repression-sanglante-d-manifestation-ouvriere-a-phnom-penh> et <http://www.fidh.org/en/asia/cambodia/14511-cambodia-harassment-arrest-and-detention-of-human-rights-defenders>

69. Voir Hao, *op. cit.*, pp. 51-52, ainsi que l'appel urgent de la FIDH et de l'OMCT sur la situation de la coalition malaisienne des ONG pour l'EPU (COMANGO) : <http://www.fidh.org/en/asia/malaysia/14633-malaysia-new-developments-regarding-obstacles-faced-by-comango-in-its>

70. Voir les bulletins réguliers et les rapports publiés par Altsean-Burma : <http://www.altsean.org/>

71. L'opposant Anwar Ibrahim a ainsi été condamné pour « sodomie ».

72. Ford, *op. cit.* ; Pangalangan, *op. cit.* ; Thabchumpon, *op. cit.* Pour un cas d'école de la pratique de l'autocensure, voir Wai-Teng Leong, *op. cit.* et l'ouvrage de James Gomez, *Self-Censorship : Singapore's Shame* (Singapour : Think Centre, 2000).

73. Voir ci-dessous, second paragraphe de la deuxième partie.

74. L'article 19.3 du PIDCP prévoit la possibilité de restrictions à la liberté d'expression, à condition qu'elles soient expressément fixées par la loi et nécessaires au respect des droits ou de la réputation d'autrui, ou à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

75. Voir Rodan, *op. cit.*, pp. 81-85.

76. Kohki Abe, « Implementation of Universal Human Rights Standards in Japan : An Interface of National and International Law », in Rainer Arnold (dir.), *The Universalism of Human Rights* (Dordrecht : Springer, 2012), p. 130.

part, a adopté un certain de nombre de lois liberticides, telles le Special Powers Act et le Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act (TADA), qui complètent le droit régissant l'état d'urgence et les circonstances exceptionnelles et donnent lieu à des abus très graves, notamment dans les régions touchées par des conflits armés<sup>77</sup>.

Enfin, un certain nombre de sujets sont mis « en quarantaine » du débat public. Leur champ est bien sûr plus large dans les États répressifs, mais il existe des sujets tabous dans certains États plus ouverts : ainsi de la monarchie en Thaïlande<sup>78</sup>, de la question de l'Irian Jaya (Papouasie) en Indonésie ou des privilèges réservés à l'ethnie malaise en Malaisie.

Comparer ce tableau de la place des droits civils et politiques dans les États asiatiques avec celle des droits économiques et sociaux permet-il d'identifier une différence majeure ? Au plan discursif, il faut répondre par l'affirmative, car de nombreux gouvernements misent sur le développement économique pour s'assurer une réserve de légitimité. Toutefois, il n'existe dans la plupart des États pas de découplage dans le respect concret des deux types de droits.

## **B. Primauté des droits économiques et sociaux ?**

Il n'existe dans aucun pays asiatique de critique des droits économiques et sociaux aussi forte que les remises en cause des droits civils et politiques qui viennent d'être exposées. Cela se comprend aisément : ce sont précisément les gouvernements les plus critiques des droits civils et politiques qui cherchent une légitimité dans la promotion rhétorique des « DESC ». Singapour, la Malaisie et la Chine sont des cas d'école. Cette stratégie ne leur est toutefois pas limitée.

La base sur laquelle elle repose est l'idée que la pauvreté est le principal obstacle à la jouissance des droits. En d'autres termes, sans sécurité et confort matériels, un individu ne peut exercer ses autres droits. L'article 19 de la Déclaration de Bangkok en offre un résumé : « Affirmer que la pauvreté est l'un des principaux obstacles à la pleine jouissance des droits humains. »<sup>79</sup>

Le président Marcos est resté célèbre pour sa formule « le pain avant la liberté » qui résumé parfaitement cette primauté donnée au développement par rapport aux droits civils et politiques. Au plan rhétorique, de nombreux États d'Asie donnent la priorité au développement économique et à la satisfaction des besoins de base. Il s'agit dans le discours officiel de la Chine (Plan d'action national sur les droits humains de 2009) des éléments suivants, qu'elle désignait auparavant par l'expression « droits de subsistance » : travail, conditions de vie, santé et éducation. Alors que la République populaire fait face à l'augmentation des troubles sociaux, il s'agit à présent pour le régime de répondre aux désagréments du développement et au besoin de régulation de ses conséquences<sup>80</sup>. À l'indépendance, les élites singapouriennes ont fait leur credo de la primauté de la subsistance sur la liberté. Et en effet, plusieurs États ont connu une croissance rapide qui a permis d'assurer à leur population, par le jeu de la redistribution, un certain niveau de développement humain (même si les plus pauvres en restent exclus). Singapour, Brunei et la Malaisie font assurément partie de ce groupe. Dans une certaine mesure, certaines populations urbaines en Thaïlande, en Chine, au Vietnam ou à Taïwan ont également recueilli les fruits de la croissance.

La « légitimité basée sur les résultats » ou « par la performance » a été théorisée par l'école singapourienne. Le succès économique rapide de la cité-État a en effet permis à ses dirigeants de construire une conception de la légitimité politique basée sur ce seul critère, et non sur la responsabilité politique<sup>81</sup>. Dans d'autres contextes nationaux, la rhétorique de la stabilité nationale a servi à justifier, en plus du muselage de la presse et de la société civile, une focalisation sur

77. Samaddar, *op. cit.*, pp. 170-172.

78. Sur l'utilisation de la loi sur la lèse-majesté en Thaïlande, voir Michael K. Connors, « Ambivalent about Human Rights : Thai Democracy », in Davis et Galligan, *op. cit.* ; et <http://www.fidh.org/en/asia/thailand/Thailand-Thai-human-rights-12787>

79. « *Affirm that poverty is one of the major obstacles hindering the full enjoyment of human rights* » (voir *Déclaration finale de la réunion régionale pour l'Asie de la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme* (« Déclaration de Bangkok »), Bangkok, 29 mars-2 avril 1993. Voir Assemblée générale de l'ONU (UNGA), *Final Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights* ("The Bangkok Declaration"), [http://faculty.washington.edu/swhiting/pols469/Bangkok\\_Declaration.doc](http://faculty.washington.edu/swhiting/pols469/Bangkok_Declaration.doc) (consulté le 17 mars 2015).

80. Kent, *op. cit.*, pp. 189-191.

81. Voir Rodan, *op. cit.*, pp. 72-74.

le développement économique présenté comme l'un des garants de l'unité, quand bien même l'avènement de ce développement tardait cruellement (Laos, Birmanie, Sri Lanka...).

L'image de certains régimes est intimement liée à leur capacité à se dépeindre comme des « paradis sociaux » ou en tout cas à assurer un niveau minimal de subsistance à leur population. C'est ce qui a longtemps épargné au Belarus l'attention de la communauté internationale. C'est l'un des facteurs qui continue à abriter un pays comme le Vietnam de l'examen attentif du Conseil des droits de l'Homme, malgré la situation grave qui y prévaut. Cet argument rhétorique est en effet régulièrement utilisé au sein du Conseil, et il est notable que les États qui ont connu un succès économique indéniable (Singapour, Malaisie) apportent leur caution aux États qui se prévalent de la « légitimité basée sur les résultats » alors même que les résultats sont inexistantes. Une dynamique d'alliances est sans doute à l'œuvre, tant au sein du groupe des non alignés qu'au sein d'autres groupes *ad hoc*, tels le « Like Minded Group » au sein du Conseil des droits de l'Homme. En tout état de cause, il est clair que ces États sont davantage disposés au dialogue sur les questions liées aux droits économiques et sociaux que sur les droits civils et politiques. Avant même l'ouverture de l'Indonésie, la Komnras-HAM avait été établie en partie en réponse aux critiques sur les conditions de travail dans les usines du pays<sup>82</sup>. Lors de son Examen périodique universel (EPU), fin 2013, la Chine a montré une volonté de dialogue beaucoup plus importante sur les droits économiques et sociaux que sur les questions plus sensibles de la liberté d'expression et des défenseurs des droits humains<sup>83</sup>.

Le tableau n'est toutefois pas aussi simple. La dichotomie entre différents types de droits, pour valide qu'elle soit au plan heuristique, n'a pas de pertinence lorsque l'on se penche sur la pratique concrète des États. La rhétorique des droits économiques et sociaux apparaît alors comme un simple effet de manche.

### C. Des distinctions spécieuses et des effets pervers

Les deux pactes internationaux, sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels, ont été adoptés le même jour, le 16 décembre 1966. Aux termes de la Déclaration et du programme d'action de Vienne, tous les droits humains sont interdépendants et intimement liés. Les États doivent leur accorder la même importance. La primauté des droits économiques et sociaux portée par un certain nombre de pays d'Asie, y compris dans les arènes internationales, est donc infondée juridiquement. Toutefois, les pays dits « occidentaux » portent une part de responsabilité dans cette situation (d'opposition entre les deux types de droits), car certains ont parfois nié l'applicabilité et le caractère contraignant des DESC en les dépeignant comme simplement « programmatiques ». Cette position est erronée, et il est à mettre au crédit d'ONG comme la FIDH ou Amnesty International d'avoir accordé une attention majeure à la protection des droits économiques, sociaux et culturels.

Les droits syndicaux sont un point d'entrée idéal pour la compréhension de l'interdépendance des droits humains. Ils sont reconnus à la fois par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, article 8) et par le PIDCP, au titre de la liberté d'association (article 22). Le droit de former un syndicat appartient donc aux droits classiquement décrits comme « civils et politiques », mais il a pour objet la protection des conditions de travail, classée dans le domaine des « DESC ».

En outre, les droits civils et politiques – de la liberté de la presse à la liberté de manifestation – jouent un rôle dans le développement économique. Amartya Sen l'a magistralement montré dans *Development as Freedom*. Le fait que l'action publique soit soumise à l'examen des médias et au débat d'idées, que les gouvernants rendent des comptes aux citoyens et que ces derniers aient la possibilité d'alerter l'opinion sur les politiques menées ; tout cela concourt à un environnement sain dans lequel les alternatives sont discutées et les politiques publiques corrigées lorsqu'elles ne produisent pas les résultats escomptés. Un État de droit et des institutions indépendantes,

82. Voir Ford, *op. cit.*

83. Voir les réponses apportées par la Chine aux recommandations qui lui ont été faites lors de son EPU : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/CNSession17.aspx>

notamment la justice, sont d'ailleurs des facteurs fondamentaux de croissance économique, par le rôle qu'ils jouent dans la stabilité recherchée par les opérateurs économiques et les investisseurs.

La réalité indépassable est que les États qui violent les droits civils et politiques violent en général aussi largement les droits économiques et sociaux. C'est le cas, en premier lieu, pour les droits syndicaux, qui sont tout aussi réprimés que les droits civils et politiques dans des pays « socialistes » tels que le Vietnam ou la Chine. Si la Chine a récemment réformé son système de représentation syndicale, il reste verrouillé par le Parti communiste. (Les concessions faites occasionnellement aux ouvriers en grève, notamment dans les usines du Guangdong, sont des soupapes de sécurité destinées à faire baisser ponctuellement la tension. Il n'existe aucun projet de libéraliser la création des syndicats et le dialogue social entre employeurs et salariés.) Dans l'Indonésie de Suharto, le meurtre de la syndicaliste et représentante des ouvriers Marsinah était intervenu à peine un mois après la réunion régionale de Bangkok, au cours de laquelle l'Indonésie s'était jointe aux tenants des « valeurs asiatiques » et avait mis l'accent sur la primauté des droits économiques et sociaux<sup>84</sup>. De même, la catastrophe du Rana Plaza survenue à Dhaka (Bangladesh) le 24 avril 2013 a rappelé à l'opinion mondiale que les conditions de travail étaient catastrophiques dans les ateliers textiles d'Asie du Sud.

C'est le cas, en deuxième lieu, du droit à un niveau de vie adéquat (article 11 du PIDESC), qui recouvre les conditions de logement. Au Cambodge, au Laos, en Birmanie, les expropriations foncières sont quotidiennes, dans l'irrespect total des garanties procédurales et du droit à réparation des victimes. Dernier exemple, si les droits à la santé et à l'éducation sont globalement respectés pour les ressortissants de Singapour, les travailleurs domestiques (notamment les travailleuses migrantes) voient leurs droits violés et ont peu de moyens d'obtenir justice<sup>85</sup>.



Phnom Penh (Cambodge) : l'expropriation forcée des résidents du quartier de Borei Keila (2012) s'est faite en violation des normes juridiques et des garanties procédurales nationales et internationales concernant le droit à un logement adéquat (@ photo ADHOC).

84. Voir Avonius, « From Marsinah to Munir », *op. cit.*

85. Les droits culturels, notamment ceux des minorités ethniques et religieuses, sont violés à une large échelle par certains des États qui se targuent de mettre l'accent sur les « DESC », notamment le Vietnam et le Laos, comme ils l'étaient sous l'Indonésie de Suharto, qui a tenté dans une certaine mesure d'imposer une uniformité culturelle javanaise.

Il faut aussi relever que ceux qui se prétendent les « champions » des droits économiques et sociaux n'en prévoient généralement que de faibles garanties juridiques. D'une part, ils ne les inscrivent pas systématiquement dans leur Constitution ou dans leurs textes fondamentaux. D'autre part, aux droits individuels prévus par la loi correspondent rarement des obligations imposées à l'État – si bien que les droits ne lui sont généralement pas opposables devant les tribunaux. Enfin, il est clair que si nombre d'États en développement, notamment asiatiques, donnent officiellement la priorité aux DESC, les mêmes États utilisent l'excuse du manque de moyens budgétaires pour justifier leur faible mise en œuvre, notamment devant les organes internationaux comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU. En réponse à ces fréquentes tentatives par les États de se dérober à leurs obligations, ce dernier rappelle les termes de l'article 2 du PIDESC<sup>86</sup>, qui garantit tout à la fois des droits d'effet immédiat, devant être mis en œuvre indépendamment des ressources financières (ainsi de la non-discrimination), et oblige les États à agir « au maximum de [leurs] ressources disponibles »<sup>87</sup>. Le manque de moyens financiers n'est donc pas une échappatoire.

En définitive, l'impasse de la priorisation d'un type de droits sur l'autre revient à la quadrature du cercle : si la liberté d'expression est limitée, si les victimes ne peuvent se réunir et s'organiser, si l'indépendance de la justice n'existe pas, comment obtenir réparation et garantir la non-répétition ? Les violations des droits économiques et sociaux rejoignent les violations des droits civils et politiques ; ou plutôt, aux premières se surajoutent les secondes. C'est ce problème que de nombreux États sont dans l'impossibilité de résoudre en s'appuyant sur une dichotomie spacieuse entre types de droits.

\* \* \*

Une autre dichotomie, moins facilement décelable car implicite, caractérise le discours et la pratique de nombreux pays asiatiques. C'est l'opposition entre « promotion » et « protection » des droits humains. L'accent mis sur la première aux dépens de la seconde a pour conséquence, dans de nombreux cas, d'affaiblir les droits. Dans plusieurs pays, la situation s'est toutefois améliorée au cours des dernières décennies – il faut en rendre compte.

## 2. Promotion ou protection ? Mise en œuvre et garantie des droits

Si le découpage des droits en plusieurs « générations »<sup>88</sup> et ses effets pervers sont bien connus, la dialectique « promotion/protection » des droits humains se situe à un autre niveau. Elle a néanmoins des conséquences bien réelles – négatives – sur les droits des victimes. Dans le contexte asiatique, cette dialectique prend une signification particulière en raison de l'absence de mécanisme régional et de la faiblesse des cadres juridiques nationaux. Les évolutions positives observées dans plusieurs États permettent au final de dresser un tableau contrasté.

### A. Une dichotomie implicite

Le langage international des droits humains accole la « protection » à la « promotion » des droits. La plupart des résolutions adoptées par l'Assemblée générale, le Conseil des droits de l'Homme et les autres organes de l'ONU reprennent cet énoncé. Dans l'ordre juridique interne, les États disposent d'une palette de moyens pour mettre en œuvre leurs obligations : ils peuvent légiférer, amender leur droit (constitutionnel, pénal, civil, administratif), adopter des politiques publiques, mettre en place des institutions, former leurs agents, etc.

Un problème survient lorsque la « promotion » des droits prend le dessus sur leur protection, *i.e.* sur leur garantie effective, notamment par l'accès à la justice. À cet égard, le mandat des institutions nationales des droits humains (INDH) asiatiques est souvent faible. Nombre d'États ont également

86. Cela a été le cas lors de l'examen de l'Indonésie par le comité (avril-mai 2014).

87. L'article 2 ajoute : « tant par [leur] effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique [...] ».

88. La « troisième génération » regroupe des droits tels que le droit à la paix, le droit au développement, les droits environnementaux ou le droit à la gouvernance démocratique.

des réticences vis-à-vis des mécanismes individuels de plainte. Le niveau de ratification des principaux traités est bien supérieur au niveau de ratification des protocoles additionnels prévoyant des mécanismes de plainte<sup>89</sup>. En dehors des Philippines, du Cambodge, du Timor-Leste et d'un groupe d'États ayant ratifié la plupart des instruments internationaux (Maldives, Mongolie, Népal), peu d'États asiatiques ont accepté de telles procédures. De façon similaire, une majorité d'États asiatiques est réticente à accepter des visites de mandats « de protection » des Nations Unies, tels que le Rapporteur spécial sur la torture, le Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage, le Groupe de travail sur les disparitions forcées ou le Groupe de travail sur la détention arbitraire. Les visites de procédures spéciales qui sont acceptées sont davantage celles de mandats concernant les DESC, ou des sujets de réflexion comme le droit au développement. Certains États comme Singapour, le Laos et Brunei refusent systématiquement les demandes de visite des procédures spéciales. Ces dernières années, davantage de visites ont néanmoins eu lieu en Asie, notamment de la part des Rapporteurs spéciaux sur les défenseurs des droits humains, la liberté d'expression, la liberté de religion et l'indépendance des juges, ainsi que les rapporteurs dont le mandat concerne un pays (Cambodge, Birmanie/Myanmar)<sup>90</sup>.

Mais ce tableau doit être contrasté. Certains États ont en effet développé, en interne, une protection juridictionnelle effective des droits des personnes. Par exemple, en Inde, une série de lois, de mesures et d'amendements a mis en œuvre les droits prévus par la Constitution et a été appliquée par les tribunaux en de multiples occasions<sup>91</sup>. Les systèmes judiciaires japonais et sud-coréen garantissent également dans de bonnes conditions les droits reconnus par la Constitution. Dans nombre d'États, toutefois, la protection est défailante. Pire, dans quelques cas, les droits conférés peuvent être retirés sans préavis car les autorités les voient comme faisant partie de simples politiques publiques. Les droits peuvent donc être donnés ou repris en fonction des circonstances internes<sup>92</sup>. De manière générale, l'invocabilité et l'applicabilité directe des droits conférés par la Constitution ou les traités internationaux est un problème fréquent.

\* \* \*

Dans de nombreux cas, le manque de protection des droits humains est plus indirect. L'État manque par exemple à son obligation de protéger lorsque les autorités refusent de « cadrer » un problème sous l'angle des droits humains ; en d'autres termes, lorsque les autorités nient la dimension « droits humains » de violations qui mériteraient une réponse de leur part, car des droits individuels ou collectifs sont en jeu. Sur la scène internationale, c'est cette stratégie qui est employée par les États rétentionnistes pour nier la dimension droits humains de l'application de la peine de mort<sup>93</sup>. Il en va de même en interne pour une série de questions qui varient selon les États concernés. À Singapour, il a par exemple été montré comment le gouvernement s'évertuait à traiter les cas d'abus commis sur les travailleurs domestiques par leurs employeurs comme autant de cas individuels<sup>94</sup>. Les affaires sont cadrées sous un angle purement pénal, leur atomisation permettant au gouvernement d'échapper à un débat sur les causes du problème – et donc à son obligation d'y trouver des solutions globales.

De façon similaire, dans les États musulmans qui conservent les châtiments corporels dans leur système judiciaire, cette question est traitée sous un angle pénal et religieux. En Iran, en Afghanistan, au Pakistan, le caractère inhumain et dégradant des châtiments corporels, qui exige leur discussion à travers le prisme des droits humains, est évacué du débat. Ailleurs, la lutte contre le terrorisme est envisagée sous un angle exclusivement sécuritaire et les droits des suspects sont absents du débat public (si celui-ci a lieu). À un autre niveau, au Cambodge, lors des élections législatives de 2013, le gouvernement et le Comité électoral national (NEC) ont par leurs discours réduit la démocratie à la seule opération de vote. A aucun moment ils n'ont fait

89. Voir *infra*, quatrième partie.

90. Pour un aperçu des visites passées, demandées et programmées, voir le site du Haut-commissariat aux droits de l'Homme : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/countryvisitsa-e.aspx>

91. Voir Samaddar, *op. cit.*

92. Pour l'exemple singapourien, voir Rodan, *op. cit.* Pour l'exemple chinois, voir Kent, *op. cit.*

93. Voir quatrième partie, deuxième paragraphe.

94. Wai-Teng Leong, *op. cit.*, pp. 123-125.



référence à une approche holistique du processus électoral (importance de médias indépendants, du tissu associatif, de la liberté d'expression). Il est également frappant de constater la réduction par les autorités singapouriennes et malaisiennes des relations entre communautés ethniques à une question de stabilité sociale, sans référence à leur dimension droits humains.

Enfin, les très graves violations commises contre la communauté rohingya en Birmanie sont quasi-absents du débat public. Les autorités s'évertuent à nier le problème et à faire diversion en insistant sur l'extranéité des Rohingyas (qui sont *de facto* apatrides) et sur les problèmes qu'ils posent, soi-disant, à la stabilité nationale. Ici, aussi ironique que cela paraisse, une situation qualifiable de crimes contre l'humanité est tout simplement traitée sous un angle qui n'inclut pas les droits humains.

Dans tous ces exemples, les États manquent à leur obligation de protéger les droits humains. Et une remarque similaire à celle qui a été faite sur la dichotomie entre types de droits s'applique à la dichotomie entre « promotion » et « protection » des droits humains. De la même manière que les États qui donnent la priorité aux DESC sur les droits civils et politiques violent en définitive les deux, les États qui priorisent la promotion par rapport à la protection échouent dans les deux domaines. En pratique, aucun ne se donne les moyens d'une véritable « promotion » des droits humains, impliquant notamment la formation systématique de ses fonctionnaires et des campagnes de sensibilisation de grande envergure.

Mais le tableau est-il si noir ? Ces dernières décennies ont été dans plusieurs États les témoins d'expériences d'ouverture démocratique qui ont apporté des progrès concrets. Il est important de les retracer.

## **B. Les évolutions internes : vers une plus grande protection des droits ?**

Plusieurs axes d'analyse peuvent être empruntés pour dépasser l'obstacle de l'hétérogénéité des situations nationales. Chaque pays a ses spécificités, mais les États dont la situation des droits humains s'est améliorée sont ceux qui ont connu, sous une forme ou une autre, une expérience de démocratisation. Mais les causes de l'ouverture sont-elles intérieures ou internationales ? Quel est le poids respectif des mouvements sociaux, des dynamiques politiques internes et des pressions internationales ?

Un plus grand respect des droits humains, la mise en place d'un État de droit et de structures démocratiques représentent d'importants changements sociaux. Comme tels, leurs causes sont avant tout internes, même si les dynamiques externes peuvent jouer un rôle déclencheur ou d'appui. L'exemple de l'Indonésie est à cet égard intéressant. La fin de la Guerre froide et la crise de 1997 se sont conjuguées à des dynamiques socio-politiques et à des aspirations profondes en faveur du démantèlement des structures autoritaires (*reformasi*) et de l'ouverture démocratique (*keterbukaan*). Une cour constitutionnelle a été établie et de nombreuses lois adoptées, accompagnant le mouvement vers une plus grande liberté de la presse, des syndicats et des associations. Les ONG locales et la Komnas-HAM ont joué un rôle important dans l'imposition dans l'espace public de sujets auparavant tabous<sup>95</sup>. Dans son rapport sur l'assassinat de Marsinah, la Commission nationale a ainsi insufflé l'idée que l'armée devait répondre de ses actes. Les médias ont également fait preuve de courage en portant les interrogations de la société sur des affaires emblématiques et en brisant le mur du silence. Ainsi, après l'assassinat de Munir, en 2004, les journaux ont profité de la libéralisation des lois sur la presse pour parler de l'affaire ouvertement et présenter toutes les hypothèses<sup>96</sup>. La société civile et les médias continuent de contester les limitations de la liberté d'expression sur la base de la « sécurité nationale ». Les manifestations publiques sont nombreuses et font aujourd'hui partie de la culture sociale et politique du pays.

Aux Philippines, l'adoption de la Constitution de 1987 et de sa Déclaration des droits (« *Bill of Rights* ») symbolise l'ouverture consécutive à la chute du président Marcos (1986). Depuis, une commission nationale des droits humains a été établie, des agences indépendantes ont été créées

95. Voir Ford, *op. cit.* ; Avonius, « From Marsinah to Munir », *op. cit.*

96. Avonius, *op. cit.*, p. 110.

et de nombreuses lois adoptées. La société civile et la presse ont fait usage de leurs nouvelles libertés, notamment en s'attaquant au problème de l'impunité. Enfin, la Cour Suprême, même si elle a ponctuellement fait preuve de timidité, a été proactive en portant des avancées telles que le *Writ of Amparo*, qui permet aux tribunaux d'ordonner au gouvernement de rechercher des personnes disparues<sup>97</sup>.

Le tissu associatif et l'établissement d'institutions en charge des droits humains (Commission nationale, comité parlementaire, commission de réconciliation) ont également permis les progrès constatés ces dernières décennies en Thaïlande, même si l'ambivalence discursive demeure (voir *supra*). De nombreuses organisations se sont approprié les droits humains et ont effectué un travail de pédagogie. Des progrès majeurs sont intervenus dans les années 1990 (adoption d'une Constitution incluant des droits fondamentaux (1997), ratifications de traités internationaux, mise en place d'un Ombudsman, d'une commission nationale des droits humains...) et dans les années 2000. La Constitution de 2007 a garanti toute une série de droits, notamment civils et politiques, et la Commission nationale a vu ses pouvoirs renforcés<sup>98</sup>. Celle-ci avait au cours de ses premières années d'existence fait preuve de volontarisme en se saisissant de cas individuels et en condamnant les abus de pouvoir dans ses rapports et déclarations. Toutefois, les nominations de commissaires intervenues au tournant des années 2010 ont fait naître des inquiétudes quant à l'indépendance et à la compétence de la commission. Toutefois, comme le démontre la crise politique de 2013-2014, des reculs sont toujours possibles. La mise en place d'un régime militaire et la répression systématique de la contestation, ne laissent augurer rien de bon. La Thaïlande est aujourd'hui en plein recul.

Le Timor-Leste peut à son niveau être vu comme un cas d'école. Depuis son indépendance en 2002, le pays a adopté une Constitution incluant une liste de droits fondamentaux, un mécanisme de justice transitionnelle (la Commission vérité et réconciliation), un Plan d'action national pour les droits humains, un office du Provedor doté d'un large mandat de promotion et de protection des droits, ainsi que des lois spécifiques sur la liberté d'expression, la liberté de réunion, les avocats...<sup>99</sup> Si les violations demeurent nombreuses, le cadre institutionnel existe et peut servir de point d'appui à des progrès concrets.

Enfin, pour prendre un dernier exemple, le Japon a connu une trajectoire propre, marquée par la défaite de 1945 et la prise de conscience de l'importance d'un État de droit garantissant le respect des droits fondamentaux. Une expression particulière de la défense des droits humains, qui a traversé la société depuis la Seconde Guerre mondiale, a été l'antimilitarisme<sup>100</sup>. Et en pratique, le système judiciaire japonais a joué un rôle majeur dans la mise en œuvre des droits garantis par la Constitution et les textes législatifs.

\* \* \*

L'essor des INDH est souvent un élément clef. Même si elles ne permettent pas toujours de porter un changement radical dans le discours public sur les droits humains, les INDH jouent souvent un rôle majeur de par la reconnaissance, par leur existence même, de l'importance des droits humains dans l'espace public. Les Philippines et l'Indonésie en sont les symboles les plus forts. Les INDH, malgré leurs imperfections, y sont en conformité avec les Principes de Paris<sup>101</sup> et ont porté l'inclusion des droits humains dans l'espace public. Elles ont permis de cadrer de nombreuses politiques publiques sous l'angle des droits humains, ou en tout cas d'y inclure cette dimension. De la même manière qu'en Inde les tribunaux et une série d'acteurs sociaux ont permis, à l'indépendance, de fonder l'action publique sur les concepts de dignité humaine et de progrès, les INDH de ces pays ont poussé à l'inclusion du langage des droits humains dans la conduite habituelle des affaires gouvernementales. Les INDH de plusieurs autres pays (Inde, Malaisie, Mongolie...) se sont également saisies de la question de la protection des défenseurs des droits

97. Voir Pangalangan, *op. cit.*, pp. 64-65.

98. Thabchumpon, *op. cit.*, pp. 152-153.

99. Voir Hao, *op. cit.*, pp. 61-62.

100. Iwatake, *op. cit.*

101. Ces principes, endossés par les Nations Unies, garantissent la légitimité des INDH. Ils ont trait à leur mandat, à leur composition, à leur indépendance, à leur caractère pluraliste et à leurs méthodes de travail.

humains, en interprétant leur mandat de façon progressiste lorsque celui-ci ne le prévoyait pas formellement. Plus généralement, les INDH bangladaise, malaise, népalaise ou timoraise, entre autres, entretiennent un dialogue régulier avec la société civile, à la différence de l'INDH sri lankaise (Human Rights Council of Sri Lanka, HRCSL). La Komnras-HAM en Indonésie demeure un modèle en termes de composition : pluraliste, elle comporte des membres issus de la société civile.

Malheureusement, en pratique, nombre d'INDH asiatiques se sont révélées faibles et peu indépendantes. En Thaïlande, après des débuts prometteurs, la Commission nationale a été sciemment affaiblie par les autorités, qui lui ont reproché de leur faire « obstruction ». Les nouveaux commissaires sont d'anciens militaires ou des fonctionnaires ne présentant pas de garanties de compétence et d'indépendance suffisantes. Au Sri Lanka, le président a le pouvoir de renvoyer des membres du HRCSL. En Birmanie, la Myanmar Human Rights Commission (MHRC) est également responsable envers le président. La plupart des commissaires sont d'anciens diplomates et son mandat est très faible ; de plus, la commission refuse d'enquêter sur les zones « ethniques ». Ailleurs, si les biais sont moins patents, le processus de sélection des commissaires reste souvent sous l'influence du pouvoir exécutif. Le rôle des INDH est ainsi affaibli par des interférences politiques, un manque d'indépendance et de capacités, ainsi que de ressources humaines, des lois nationales restrictives et un contexte d'impunité pour les puissants, mais aussi par la tendance des autorités nationales à ignorer leur travail. Enfin, dans certains pays, il n'existe tout simplement pas d'INDH (Japon, Pakistan, Laos, Vietnam...).

Plusieurs problèmes transversaux à l'Asie continuent également de faire obstacle à la garantie des droits et à l'accès des victimes à la justice.

### C. Les défis qui demeurent

Ils peuvent être regroupés en trois catégories, ayant trait à l'impunité, à des traits culturels politiques et à des structures de pensée. La première – la plus prégnante – a trait à l'impunité. C'est un obstacle majeur à l'effectivité des droits dans de nombreux pays asiatiques. Les élites politico-économiques et certaines institutions – dont au premier plan l'armée – sont en effet largement inaccessibles à la justice. Les dirigeants politiques, les hauts gradés militaires apparaissent dans plusieurs pays comme intouchables, les tribunaux étant réticents, même dans les États qui ont connu les progrès les plus forts (Philippines, Indonésie), à s'y opposer. Ainsi, malgré sa démocratisation, certaines institutions de l'Indonésie, comme le service de renseignement (*Badan Inteligen Negara*), demeurent intouchables. Dans certains pays, cette culture de l'impunité des élites est un fait social d'une telle ampleur qu'il porte un nom (« phu yai » en Thaïlande). Ainsi, les abus liés à la « guerre contre la drogue » menée par le gouvernement de Thaksin Shinawatra n'ont donné lieu à aucune condamnation judiciaire avant 2014<sup>102</sup>. Au Cambodge, les fréquentes affaires de fusillades ou les accidents de la route causés par les élites politico-militaires donnent très rarement lieu à des poursuites. Dans les affaires de tirs, les enquêtes concluent le plus souvent à des tirs accidentels ou « par ricochet » ; personne n'est inquiété pour violences volontaires ou homicide.

De façon récurrente en Asie, les victimes de violations résultant des activités d'opérateurs économiques, notamment celles commises par les sociétés exploitant les ressources naturelles, obtiennent peu justice. Le phénomène est de grande ampleur en Chine, en Inde, aux Philippines, en Indonésie et sur toute la péninsule du Sud-Est asiatique. Dans les États les plus fermés (Laos, Birmanie, Vietnam), les victimes qui osent protester sont harcelées et leur action est criminalisée par l'usage de législations sécuritaires ou anti-diffamation. Le Cambodge offre également un exemple représentatif de ces pratiques<sup>103</sup>. D'une manière générale, le problème de la protection des personnes contre les violations commises par d'autres personnes privées se pose partout<sup>104</sup>. Les violations résultent de l'inaction de l'État (par exemple, un manque de protection contre les violences commises au cours de manifestations) ou de son inaptitude à poursuivre les responsables et à assurer aux victimes un accès à la justice.

102. Voir Connors, *op. cit.*, pp. 108-113.

103. Voir le rapport publié par l'ADHOC en 2013, *A Turning Point ?* : <http://www.adhoc-cambodia.org/wp-content/uploads/2013/02/ADHOC-A-Turning-Point-Land-Housing-and-Natural-Resources-Rights-in-2012.pdf>

104. NB : La langue anglaise permet de distinguer entre les violations commises par l'État, les personnes publiques ou leurs agents (*human rights violations*) et celles résultant de la non-protection par l'État de personnes face à d'autres personnes privées (*human rights abuses*).



Birmanie : Nur (7 ans) travaille près d'un camp de déplacés, pour moins d'un dollar par jour. Une génération d'enfants rohingyas n'a pas accès à l'éducation (photo @ Greg Constantine).

En deuxième lieu, la culture politique de nombreux pays d'Asie fait que les institutions y sont relativement plus faibles que les individus. Ce problème rejoint le concept de l'« homme fort » (« *strongman* ») vu comme le garant de la stabilité. Il ne faut pas s'y tromper : ce phénomène n'est pas limité à l'Asie. Cependant, il a sous-tendu la plupart des régimes autoritaires asiatiques, à l'exception des régimes socialistes (Vietnam, Chine post-Mao Zedong, Laos) qui ont mis l'accent sur la toute-puissance du parti, en opposition au leader (la Corée du Nord est un contre-exemple). La conséquence en est que les institutions jouissent de peu de légitimité et courent le risque de ne survivre que le temps d'une vie humaine – celle du dirigeant en place. Surtout, elles échouent à limiter les abus de pouvoir. Certaines institutions ont été créées par un dirigeant à son seul profit et dans la seule défense de ses intérêts (ainsi, au Cambodge, la brigade personnelle du Premier ministre Hun Sen, responsable de nombreux abus). Caractéristique de ce mode d'exercice du pouvoir est aussi l'imposition de décisions prises par le sommet sans consultations avec les groupes et personnes qui en sont destinataires (approche « *top-down* » en opposition à « *bottom-up* »). À cela s'ajoute un autre problème : celui du contrôle effectif du territoire. Dans certains pays, l'État central n'exerce pas son autorité sur la totalité du territoire ou ne parvient pas à faire appliquer ses politiques partout de la même manière. Enfin, des régions de certains États sont soumises à des lois spéciales (état d'urgence, loi martiale) et à la juridiction militaire (Sud de la Thaïlande, Irian Jaya (Papouasie indonésienne)). L'armée est dans ce contexte la seule institution étatique réellement présente, ce qui pose de très sérieux problèmes de garantie des droits des personnes.

En troisième lieu, certaines structures de pensée identifiables en Asie, notamment en Asie du Sud et du Sud-Est, font obstacle à l'effectivité des droits humains. La prégnance des hiérarchies sociales, les règles de bienséance, l'impérative préservation de la « face »<sup>105</sup> font que les inégalités sont réifiées et que les violations des droits de certains groupes ou individus apparaissent pour le sens commun comme faisant partie d'un ordre naturel (c'est ce que le sociologue Pierre Bourdieu a appelé « violence symbolique »). Un travail de déconstruction de cette naturalisation des inégalités est alors essentiel pour faire germer l'idée qu'un autre ordre des choses est possible.

Une catégorie additionnelle de défis pourrait regrouper sous l'expression d'« effets pervers » certaines conséquences de l'ouverture démocratique. En effet, en Indonésie ou en Malaisie, la libération de la parole a permis à des groupes islamistes d'articuler leurs demandes liberticides ou

<sup>105</sup>. Qui fait de la réputation sociale le bien le plus précieux d'un individu et interdit des critiques publiques trop ouvertes, car elles sont vues comme une humiliation.

anti-universalistes dans l'espace public (notamment quant aux droits de femmes ou des minorités religieuses)<sup>106</sup>. Et paradoxalement, l'ouverture démocratique de certains États a eu pour effet une perte d'intérêt de la part des bailleurs de fonds internationaux.

\* \* \*

En définitive, la protection interne des droits humains dans les pays d'Asie est donc inégale. Pour beaucoup d'États, les obstacles restent nombreux. Les structures sociales, la fragmentation du discours public, les modes d'exercice du pouvoir font obstacle à l'effectivité des droits. Et parfois, quand l'alternance politique survient, elle est marquée par la revanche et la violence (« *winner-takes-all* »<sup>107</sup>). Le respect des droits est donc tributaire à la fois des dynamiques sociales et politiques et du poids des discours dans l'espace public. Les progrès sont lents, mais réels, comme le démontrent les expériences d'ouverture des années 1990-2000.

Face à la diversité des contextes nationaux, quelle est la situation de l'Asie au regard du système international et des systèmes régionaux de protection des droits humains? Existe-t-il des perspectives régionales de protection des droits humains? Enfin, comment doivent être interprétées les récentes avancées en matière de coopération intergouvernementale ?

---

106. Voir à cet égard Ford, *op. cit.*, p. 48 ; Avonius et Kingsbury, « Introduction », *op. cit.*, p. 9.

107. Certaines traditions guerrières d'Asie du Sud-Est (notamment en pays khmer) ont favorisé la revanche disproportionnée et la justification d'atrocités à l'encontre des vaincus. Voir pour l'exemple cambodgien, voir Sorpong Peou, « The Challenge for Human Rights in Cambodia », in Davis et Galligan, *op. cit.*, pp. 135-136.

# TROISIÈME PARTIE : LES PERSPECTIVES RÉGIONALES DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS

La protection régionale des droits humains en Asie est une question sous-étudiée pour une raison simple : il n'existe pour l'heure pas de mécanisme spécifique à l'échelle continentale. Les développements récents dans une sous-région, l'Asie du Sud-Est, permettent de relativiser quelque peu la portée de la distinction traditionnelle entre le reste du monde et l'Asie, seul continent dénué d'un système régional de protection des droits humains. Mais avant d'examiner ces développements, il est nécessaire de mettre en contexte la diplomatie asiatique.

## 1. Situation de l'Asie au regard du système international

L'Asie se trouve dans une situation unique en cela que c'est le seul continent qui ne dispose pas de mécanisme ou d'instrument dédié aux droits humains. L'Europe, l'Afrique, les Amériques, le Moyen-Orient disposent en effet tous de systèmes régionaux, même s'ils sont très différents. Les frontières géographiques sont certes arbitraires, et des découpages continentaux différents rebattraient les cartes, mais il n'en demeure pas moins que les États asiatiques – à l'exception des membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) – n'ont jamais sérieusement considéré l'établissement d'un mécanisme régional dédié aux droits humains. Certaines caractéristiques des relations intergouvernementales en Asie expliquent en partie cet état de fait.

### A. Caractéristiques de la (des) diplomatie(s) asiatique(s)

Identifier les caractéristiques de la diplomatie asiatique est un exercice difficile. Aussi est-il plus prudent de s'y référer au pluriel : il n'existe pas *une*, mais *des* diplomaties asiatiques. Les thèmes et les registres explicités ici coexistent ponctuellement avec d'autres, notamment en période de crise. Les joutes verbales entre le Japon et la Chine, entre l'Inde et le Pakistan ou entre les deux Corées sont des exemples *a contrario* de la non-confrontation. De plus, comment mettre sur le même plan la diplomatie iranienne et celle du Timor-Leste, du Népal et de Taïwan ? Leurs objectifs, contraintes et partenaires sont différents. Un certain nombre de précautions est donc à garder à l'esprit. Il n'est pas question de tirer ici des conclusions générales valables en tout temps et pour tous les États asiatiques. Il s'agit simplement de dégager des traits fondamentaux, qui sont peut-être les plus petits dénominateurs communs entre les diplomaties asiatiques. Ils permettent d'apporter un éclairage sociologique sur la faiblesse de la coopération intra-asiatique en matière de droits humains.

La non-confrontation est souvent présentée comme l'approche asiatique par excellence des relations internationales. Elle s'appuie sur la non-ingérence dans les affaires intérieures, qui elle-même est basée sur une conception westphalienne de la souveraineté (voir *supra*). La doctrine de la non-ingérence apparaît en effet comme une « vache sacrée »<sup>108</sup> très rarement remise en cause, même en cas de violations graves des droits humains présentant des éléments d'extranéité (celles affectant par exemple des ressortissants étrangers). La conséquence logique d'une conception rigide de la souveraineté est une faiblesse des institutions supranationales. En effet, les concessions de souveraineté en faveur d'institutions internationales sont extrêmement rares en Asie. Même l'ASEAN, qui s'inspire en partie de la construction européenne et a repris des termes tels que « communauté », refuse tout transfert concret de souveraineté des États vers l'organisation. L'ASEAN fonctionne comme un forum de dialogue politique, sans intégration et sans instrument contraignant<sup>109</sup>.

Un corollaire de cette approche est le faible légalisme des textes régionaux. Les questions juridiques liées à la mise en place d'organes nouveaux (personnalité juridique, fonctions, procédures, modes de règlement des différends...) connaissent en général des réponses faibles ou

108. Tinio, *op. cit.*, p. 74.

109. *Ibid.*, pp. 76-77.

ambiguës, laissant la place à des négociations *ad hoc* lorsqu'elles sont inévitables<sup>110</sup>. Dans la prise de décision, l'unanimité est la règle, la majorité l'exception. Cette règle peut être assouplie, comme dans la plupart des instances internationales, par le recours au consensus, mais généralement après de longues discussions. Une approche graduelle (« *step by step* ») caractérise également les processus diplomatiques asiatiques. Enfin, il y a des sujets tabous qui ne sont pas abordés publiquement par les États asiatiques, sauf sous un angle sécuritaire (séparatismes régionaux, réfugiés, demandeurs d'asile...).

## **B. Absence de mécanisme régional et faiblesse de la coopération en matière de droits humains**

D'une manière générale, la coopération régionale est plus faible en Asie qu'ailleurs. Elle se limite à quelques organisations dont la personnalité juridique est ambiguë, la structure informelle ou le fonctionnement lâche : ASEAN, APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), BAD (Banque asiatique de développement), ASACR (Association sud-asiatique pour la coopération régionale, ou en anglais : SAARC), OCS (Organisation de coopération de Shanghai)... Mis à part l'ASEAN, leur but est spécialisé (économique ou militaire).

En matière de droits humains, d'une manière générale, il existe une corrélation forte entre la qualité des systèmes nationaux et la probabilité d'établir un mécanisme régional : un instrument régional apparaît d'autant moins menaçant que le système national est fort<sup>111</sup>. La diversité des situations nationales offre à cet égard un facteur explicatif supplémentaire quant à l'absence de mécanisme régional. À ce jour, la coopération intra-asiatique en matière de droits humains s'est limitée à des accords bilatéraux, à des programmes d'aide publique au développement<sup>112</sup> et à un dialogue limité sur des sujets vus comme relativement moins « politiques » (droits des femmes ou des enfants)<sup>113</sup>. On rejoint ici les considérations sur la dichotomie entre promotion et protection des droits.

Toute évolution est conditionnée par ces données structurelles et par la situation politique interne de nombre d'États, qui sont des obstacles à l'établissement d'un système régional ou sous-régional des droits humains.

## **C. Des évolutions ?**

Il ne faut toutefois pas concevoir la situation de façon statique. Certains États abandonnent ponctuellement, mais de plus en plus fréquemment, l'approche de la non-confrontation en soutenant des textes internationaux (résolutions onusiennes) condamnant des États asiatiques. Ainsi, les Philippines ont soutenu la résolution adoptée en 2005 par le Conseil de sécurité contre la Birmanie, et la résolution sur la Corée du Nord adoptée en 2014 par le Conseil des droits de l'Homme. Les Maldives, le Japon et la Corée du Sud votent souvent en faveur des résolutions concernant les pays asiatiques au sein du Conseil. Pour sa part, l'Indonésie a abandonné son approche de principe contre les résolutions pays adoptées par le Conseil et vote maintenant au cas par cas, en s'abstenant le plus souvent. De nouvelles approches ont été proposées pour faire face à des situations complexes : « intervention constructive », « engagement flexible » (en cas de menace sur la sécurité régionale découlant d'une crise interne) ou « interaction renforcée » visant à discuter de sujets transfrontières<sup>114</sup>. Toujours au sein de l'ASEAN, un mécanisme de diplomatie préventive (*troïka*) a été mis en place, ainsi qu'une « retraite » des ministres pour discuter de sujets sensibles. Il n'est toutefois jamais question de coercition ou de sanctions ; tout est affaire de dialogue, de « conseils » prodigués par des canaux informels réunissant des personnalités agissant à titre officieux, des think tanks et des universitaires (« *Track Two Diplomacy* »). Néanmoins, le fait que des sujets auparavant tabous soient mis sur la table est un progrès. Un exemple parmi d'autres : lors de l'Examen périodique universel du Laos, en janvier 2015, Singapour a pour la première fois soulevé un cas individuel (celui de Sombath Somphone, voir *infra*) pour souligner ses inquiétudes.

110. Voir Hao, *op. cit.*, p. 102.

111. *Ibid.*, p. 42.

112. Presqu'exclusivement sur les DESC (santé, éducation). L'agence coréenne de développement (KOICA) et son homologue japonaise (JICA) sont les plus gros bailleurs de fonds asiatiques au titre de l'aide publique au développement, avec la Banque asiatique de développement.

113. Hao, *op. cit.*, pp. 86-89. Voir aussi *infra*, quatrième partie.

114. Voir Tinio, *op. cit.*, pp. 110-112.

Si ce choix est largement dû au fait que l'épouse de Somphone est une citoyenne singapourienne, il représente tout de même au sein de l'ASEAN la fin d'un tabou : celui de la mention publique de cas individuels de violations des droits humains concernant un pays voisin.

L'ASEAN a connu une innovation supplémentaire avec la formation de l'AIPO (Organisation interparlementaire de l'ASEAN – aujourd'hui Assemblée interparlementaire de l'ASEAN (AIPA)), qui regroupe des parlementaires des États membres. Celle-ci s'est notamment déclarée en faveur de l'établissement d'un mécanisme régional des droits humains. La société civile, elle, joue un rôle important. Elle s'est constituée en réseaux au niveau régional, dont l'ASEAN Civil Society Conference-ASEAN Peoples' Forum (ACSC-APF), à la suite des initiatives des années 1990 (Déclaration de Bangkok des ONG). Organisé chaque année en parallèle aux sommets officiels de l'ASEAN, l'ACSC-APF permet à la société civile des États membres de l'ASEAN de se rencontrer et pour échanger leurs vues, alerter l'opinion et produire des textes (chartes, déclarations, communiqués...) souvent en complet décalage par rapport aux textes officiels. Des réseaux d'ONG nationales et régionales se sont constitués, facilitant et coordonnant leur plaidoyer en faveur du respect des droits humains au Cambodge (COMFREL, CHRAC, CCC, NGO-Forum...), en Indonésie (NGO Coalition for International Human Rights Advocacy), aux Philippines, et même à Singapour (avec SG Human Rights ou MARUAH<sup>115</sup>). C'est ce que Tinio a pu appeler le « régionalisme par le bas » ou la « Track Three Diplomacy ». À l'échelle régionale, Forum-Asia fédère des ONG du Sud et du Sud-Est asiatique<sup>116</sup>. Partout, les réseaux de la société civile jouent un rôle précurseur. Ainsi, un groupe de travail de la société civile sur un mécanisme de l'ASACR dédié aux droits humains (Regional Initiative for a South Asian Human Rights Mechanism) a été formé en 2010 et continue de se réunir. À l'échelle continentale, des réseaux d'ONG existent sur des thèmes et problématiques spécifiques, telles que les INDH (Asian NGO Network on National Human Rights Institutions). Enfin, des réseaux et des plateformes d'ONG chinoises, laotiennes, vietnamiennes ou iraniennes en exil sont actifs autour des échéances internationales concernant leurs pays respectifs (notamment les différents mécanismes des Nations Unies), mènent un plaidoyer et documentent, malgré les contraintes de l'exil, la situation des droits humains. Ils contribuent ainsi à créer l'espace qui n'existe pas à l'intérieur de ces États.

\* \* \*

L'Asie du Sud-Est est la sous-région asiatique présentant les perspectives les plus fortes d'évolution. Les développements observés au sein de l'ASEAN ces dernières années sont donc fondamentaux, même si leur portée concrète doit être relativisée.

## 2. Le cas de l'ASEAN : de réelles avancées ?

L'Asie du Sud-Est est en effet allée plus loin que les autres sous-régions asiatiques, dont aucune n'a mis en place de mécanisme de dialogue formel sur les droits humains. Les choses se sont récemment accélérées avec une relative institutionnalisation de l'ASEAN. Quels que soient les facteurs et les corollaires de ces avancées (intégration économique, proximité culturelle, influence du système international), la dynamique de l'ASEAN lui est propre. Ailleurs en Asie, aucune avancée similaire ne semble possible à brève échéance.

### A. La longue maturation d'un mécanisme dédié aux droits humains

La mise en place de la Commission intergouvernementale de l'ASEAN sur les droits humains (AICHR), en 2009, pourrait apparaître comme un miracle pour les témoins des débuts de l'ASEAN. Selon la position initiale de l'organisation, les droits humains étaient en effet un non-sujet. Ils étaient recouverts par le voile de la souveraineté étatique.

Au fil des années, en parallèle aux appels onusiens en faveur de l'établissement de systèmes régionaux des droits humains, l'ASEAN a fait évoluer sa position. D'abord de façon marginale : le

115. Voir Rodan, *op. cit.*, pp. 77-80.

116. <http://www.forum-asia.org>



communiqué de Singapour de 1993 mentionnait ainsi simplement la possibilité d'un arrangement régional en Asie. Puis de façon plus directe, avec le colloque de Manille et la mise en place d'un groupe de travail (1995-1996). Ce groupe, coalition informelle de représentants gouvernementaux, de parlementaires, d'universitaires et d'ONG, a été reconnu comme un partenaire de dialogue par l'ASEAN en 1998 et il lui a fait des propositions concrètes (*Draft Agreement* de 2000, Feuille de route pour un mécanisme ASEAN pour les droits humains de 2003). Le *Draft Agreement*, ambitieux, proposait la mise en place d'une commission dotée de pouvoirs d'enquête et d'examen de communications individuelles. La Feuille de route, elle, contenait une liste d'actions concrètes à réaliser pour avancer vers un mécanisme dédié aux droits de l'Homme. Le Groupe de travail a été épaulé par des coalitions de la société civile et des think tanks tels que l'ASEAN-ISIS, qui regroupe ONG, universitaires, hauts fonctionnaires et membres d'INDH. L'absence de réponse de la part de l'ASEAN a amené le groupe à examiner des approches alternatives, plus modestes, pour avancer par petits pas.

L'ASEAN a finalement formé un « Groupe de personnes éminentes » pour considérer la mise en place d'un mécanisme formel sur les droits humains (2005-2006) et réfléchir sur l'institutionnalisation de l'organisation dans son ensemble. C'est dans ce contexte que la société civile a poussé pour l'inclusion d'une disposition sur un mécanisme dédié aux droits humains dans les textes de l'ASEAN<sup>117</sup>.

## **B. Les avancées politiques et institutionnelles : la Charte de l'ASEAN, l'AICHR, la Déclaration des droits humains**

Le travail du Groupe de personnes éminentes a mené au processus de rédaction de la Charte de l'ASEAN, document « fondateur » de l'organisation. Ainsi, quarante ans après sa création, l'ASEAN a pour la première fois été formellement dotée de la personnalité juridique. Les efforts de la société civile ont été couronnés de succès avec la Déclaration de Cebu puis le sommet de Phnom Penh (tous deux en 2007), qui ont acté l'inclusion d'un organe dédié aux droits humains dans la Charte de l'ASEAN. Celle-ci a été officiellement adoptée lors du 13<sup>ème</sup> sommet de l'organisation, qui s'est tenu à Singapour en novembre 2007.

La suite a été relativement plus rapide : un panel de haut niveau a été formé en 2008 pour rédiger les termes de référence d'un organe de l'ASEAN dédié aux droits humains, et ceux-ci ont été soumis à l'organisation. Les termes de référence de l'AICHR ont finalement été adoptés en juillet 2009 et l'AICHR lancée en octobre de la même année. Elle s'est mise à étudier la possibilité pour l'ASEAN d'adopter une déclaration des droits humains.

Ce sont là des éléments importants en termes d'institutionnalisation. D'une part, la Charte apporte une personnalité juridique, de la visibilité et des buts et principes à l'ASEAN. Elle formalise des changements institutionnels (secrétariat, prise de décision) et un mode de règlement des différends (même limité). D'autre part, avec la création de l'AICHR, l'ASEAN reconnaît que les droits humains font partie des sujets légitimes de coopération et de dialogue en son sein. Ils échappent au domaine exclusif des affaires intérieures<sup>118</sup>. L'AICHR est toutefois une institution faible. Son mandat de protection est inexistant et ses membres ne sont pas indépendants : ils représentent les gouvernements qui les ont nommés<sup>119</sup>.

Le processus d'adoption de la Déclaration des droits humains de l'ASEAN (2012) montre également que les vieux réflexes restent puissants. Ce texte, adopté lors du sommet de Phnom Penh, en novembre 2012, et dont la négociation s'est étalée sur plusieurs années (avec un très faible niveau de consultation de la société civile), n'est en effet pas conforme aux normes internationales. Il fait la part belle aux « obligations » des individus en face de leurs droits, à la « sécurité nationale » et à la « moralité publique » comme bases de nombreuses restrictions, ainsi qu'aux « contextes nationaux et régionaux », avatar des « particularismes » de la Déclaration de Bangkok de 1993.

117. Pour davantage de détails sur ces processus, voir Tinio, *op. cit.*, pp. 119-145 ; et Hao, *op. cit.*, pp. 91-101.

118. Hao, *ibid.*, pp. 103-104. Pour Davis, l'existence de l'AICHR est une preuve du pouvoir de persuasion du système international des droits humains (Thomas W. D. Davis, « Human Rights in Asia : Institutions, Norms and Politics », in Davis et Galligan, *op. cit.*, p. 1).

119. Voir le communiqué de la FIDH : <http://www.fidh.org/fr/asia/Commission-des-droits-de-l-homme,6844>

Le « Principe général » n° 7 de la Déclaration est révélateur de ces tentatives de réactivation de discours relativistes dans un cadre subrégional :

« Tous les droits humains sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. Tous les droits humains et les droits fondamentaux contenus dans la présente Déclaration doivent être traités d'une manière équitable, sur un pied d'égalité et avec la même importance. Dans le même temps, la mise en œuvre effective des droits humains doit être replacée dans le contexte régional et national, en gardant à l'esprit les différentes expériences politiques, économiques, juridiques, sociales, culturelles, historiques et religieuses. »<sup>120</sup>

De très nombreuses organisations de la société civile ont dénoncé non seulement l'inutilité mais la dangerosité de la Déclaration de 2012, qui porte atteinte à l'universalité des droits humains et pourrait être utilisée par les États comme prétexte, malgré son caractère juridiquement non contraignant, à un non-respect des normes internationales<sup>121</sup>.



Kuala Lumpur (Malaisie) : lors de l'édition 2015 de l'ACSC-APF, des banderoles sont déployées pour sensibiliser à la disparition de l'activiste laotien Sombath Somphone.

### C. De réelles avancées ?

On peut donc s'interroger sur la portée réelle des développements au sein de l'ASEAN. En premier lieu, on l'a vu, le mandat de l'AICHR est faible. Il se limite pour l'essentiel à la « sensibilisation » aux droits humains : développement de stratégies, de cadres de coopération, assistance technique, recherche, information... Il exclut tout aspect de protection, notamment l'investigation et l'examen de communications ou de plaintes individuelles. Ses membres sont des représentants des gouvernements, non indépendants et révocables à tout moment. En pratique, certains n'ont pas de compétences spécifiques en matière de droits humains. L'AICHR est en définitive un simple espace formel de dialogue. Mais c'est à ce jour le seul en Asie.

120. « All human rights universal, indivisible, interdependent and interrelated. All human rights and fundamental freedoms in this Declaration must be treated in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis. At the same time, the realisation of human rights must be considered in the regional and national context bearing in mind different political, economic, legal, social, cultural, historical and religious backgrounds » (voir <http://www.asean.org/news/asean-statement-communiqués/item/asean-human-rights-declaration> (consulté le 2 mai 2014)).

121. <http://www.fidh.org/en/asia/asean/Civil-society-rejects-flawed-ASEAN-12429>

Et il ne pouvait pas réellement en être autrement. L'ASEAN n'a jamais abandonné ses principes fondateurs (l'« ASEAN Way ») de non-ingérence et de non-confrontation. Toute évolution vers un système robuste de protection des droits humains impliquerait des concessions inédites, que nombre d'États ne sont pas prêts à faire. On retombe ici sur la quadrature du cercle qui fait que les gouvernements coupables de violations n'acceptent pas d'être soumis à des mécanismes de surveillance (*monitoring*) forts (sauf dans des circonstances exceptionnelles, comme lorsque la pression internationale est trop forte).

La Déclaration des droits humains adoptée par l'ASEAN pourrait même avoir des effets pervers, insufflant l'idée parmi ses États membres qu'ils peuvent s'en servir pour affaiblir le régime international des droits humains. Surtout, son adoption et les débuts de l'AICHR laissent penser que l'ASEAN s'en tiendra là dans un avenir proche. Les perspectives d'établissement d'un mécanisme robuste sont faibles. Le salut se situera peut-être dans des « coopérations renforcées », car certains États (Indonésie, Philippines) semblent prêts à avancer. Leur attitude, notamment à l'égard de la société civile (dialogue, consultation), tranche avec celle du Vietnam, du Laos, de la Birmanie ou du Cambodge, qui ont fait preuve de fermeture, de manque de transparence et d'obstination pendant la négociation de la Déclaration.

Le dynamisme de la société civile, notamment au sein de l'ACSC-APF ou des autres initiatives et réseaux des ONG régionales, est également un facteur important de changement, car de telles initiatives jouent un rôle de caisse de résonance des aspirations populaire.

\* \* \*

Paradoxalement, en raison de l'absence d'un système régional de protection des droits humains, l'Asie est peut-être davantage soumise à l'examen des mécanismes internationaux que si elle disposait d'un tel système. Plusieurs États asiatiques sont aujourd'hui sur l'agenda des instances onusiennes et de leurs mécanismes. Les procédures spéciales de l'ONU se penchent aussi de plus en plus sur la situation des pays asiatiques, que ce soit par le biais de rapports, de (demandes de) visites, d'appels urgents ou de communications aux gouvernements.

La relation qu'entretiennent les pays asiatiques avec le système international est une route à double sens. Les influences sont réciproques ; les mécanismes internationaux se penchent de plus en plus sur l'Asie mais, à l'inverse, les pays asiatiques font preuve d'un engagement croissant en leur sein. En tous les cas, malgré des niveaux d'engagement variables selon les États, l'interpénétration des systèmes (nationaux et international) est de plus en plus forte.

# QUATRIÈME PARTIE : LE RÔLE DU SYSTÈME INTERNATIONAL DE PROTECTION DES DROITS HUMAINS

Le système international joue un rôle essentiel dans la protection des droits humains. Lieu de discussion et de cristallisation des normes, de négociation et d'affrontement, il représente parfois le dernier recours pour les victimes privées d'accès à la justice dans l'ordre juridique interne. Dans certains cas, c'est le seul moyen de pression sur les autorités nationales. Mais quel est l'impact réel des mécanismes internationaux sur la situation des droits humains dans les pays asiatiques ? À l'inverse, quel(s) rôle(s) jouent les États asiatiques au sein des instances internationales ?

La réponse requiert à la fois une analyse de la pénétration des mécanismes internationaux dans l'ordre interne des États asiatiques et du comportement de ces derniers au sein des instances internationales. Si le tableau est nécessairement complexe, certaines lignes forces peuvent être identifiées.

## 1. L'influence du système international sur la protection des droits humains en Asie

Le système international des droits humains a connu un développement rapide au cours des dernières décennies. Développement normatif tout d'abord, avec l'adoption de nombreux traités et la densification du droit international coutumier. Développement pratique, ensuite, avec la multiplication du nombre d'organes en charge des droits humains, l'institutionnalisation du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme (HCDH) et l'essor des organes de traités et des procédures spéciales. Développement discursif, enfin, avec l'affermissement d'un discours global sur les droits humains et leur inclusion dans la conduite habituelle des relations internationales. Les droits humains font aujourd'hui l'objet de programmes de coopération bilatérale, au-delà des échanges diplomatiques multilatéraux.

Dans ce contexte, l'Asie a été soumise à une attention internationale croissante. Des conflits (Guerre du Vietnam, conflit civil au Cambodge), crises (au Timor sous occupation indonésienne) et massacres (sur la place Tiananmen ou lors des révoltes populaires en Birmanie), ont accaparé l'attention de la communauté internationale et jeté une lumière crue sur les violations des droits humains commises sur le continent. Dans les années 1990-2000, plusieurs Asiatiques ont également reçu le Prix Nobel de la Paix, symbolisant la lutte contre l'arbitraire et pour l'État de droit : Shirin Ebadi (Iran), Aung San Suu Kyi (Birmanie), José Ramos-Horta (Timor-Leste), Liu Xiaobo (Chine). Les réactions internationales ont parfois entraîné des changements d'attitude ou d'approche par les États concernés. Ainsi, la Chine a publié son premier Papier blanc sur les droits humains en 1991, après le massacre de Tiananmen<sup>122</sup>. L'Indonésie a fait des concessions qui ont mené à l'indépendance du Timor. Et la communauté internationale a joué un rôle crucial dans la résolution du conflit au Cambodge, en structurant le dialogue entre les différentes parties et en insistant sur l'inclusion d'un volet droits humains dans les Accords de paix de Paris (1991).

En pratique, le niveau de protection des droits humains par un État n'est pas toujours lié à son acceptation de conventions internationales. Ratifier un traité ne mène en effet pas automatiquement au plein respect des droits qu'il prévoit. Mais la ratification indique l'acceptation *prima facie* de la redevabilité de l'État quant à la garantie des droits<sup>123</sup>. Et le système des traités et des organes internationaux facilite la création, la promotion, la surveillance et l'application des normes de promotion et de protection des droits humains<sup>124</sup>. C'est le cas en Asie, comme ailleurs.

Nous nous concentrerons ici sur le système onusien, laissant notamment de côté le système pénal international et les aspects du droit international humanitaire qui touchent aux droits humains.

122. Voir Kent, *op. cit.*, p. 188.

123. Hao, *op. cit.*, pp. 67-68.

124. *Ibid.*, p. 68.

Une très large part du régime international des droits humains est de toute façon imbriquée dans le système des Nations Unies, que ce soit le droit issu des traités (y compris le contrôle de son application), le droit international coutumier (y compris sa codification et son développement progressif) ou les normes issues de la pratique diplomatique.

## A. L'influence croissante du système onusien

L'Asie a été partie prenante de la formation du système international des droits humains, de la création de l'Organisation des Nations Unies à la rédaction de la Déclaration universelle, et à la conférence de Vienne. Récemment, les États asiatiques dans leur ensemble ont participé à la transition entre la Commission des droits de l'Homme et son successeur, le Conseil des droits de l'Homme (2006). Au sein de ce dernier, 13 sièges sur 47 sont dévolus à la région Asie-Pacifique<sup>125</sup>. En parallèle, les ONG asiatiques de défense des droits humains sont montées en puissance. Leur nombre et leur capacité d'influence ont augmenté de façon exponentielle. Elles ont contribué à l'acceptation rhétorique croissante des droits humains par les États asiatiques et à la pénétration de ces derniers par le système onusien. Les États, y compris ceux qui comptent parmi les plus répressifs, répondent aujourd'hui généralement aux critiques en se plaçant sur le terrain des droits humains, c'est-à-dire celui de l'interprétation des normes plutôt que leur contestation pure et simple. En outre, en matière de droits humains, le droit international coutumier recoupe aujourd'hui largement le droit issu des traités. Un long chemin a été parcouru depuis la Déclaration universelle, et les nombreuses résolutions de l'Assemblée générale, de la Commission des droits de l'Homme et du Conseil des droits de l'Homme, entre autres, ont cristallisé une palette de normes extrêmement large, si bien que les États non parties aux principaux traités sont tout de même soumis à des obligations similaires à celles que prévoient ces derniers. Ainsi, les États asiatiques qui n'ont pas ratifié le PIDCP sont soumis à une obligation de respecter les droits à la liberté d'expression, d'association ou de réunion pacifique, ainsi que l'indépendance de la justice. La qualification d'« objecteur persistant » est de plus en plus difficile à retenir en ce qui concerne ces normes. Pour ce qui est de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), ses principales obligations revêtent un caractère indérogeable de *jus cogens*. Les États qui n'y sont pas parties (comme l'Iran) sont donc tout de même soumis à leur caractère obligatoire.

Les différents organes et mécanismes onusiens ont une influence sur la façon dont les droits humains sont abordés par les États asiatiques. En premier lieu, les organes des Nations Unies adoptent régulièrement des résolutions concernant les États asiatiques. Ces résolutions, juridiquement contraignantes dans le cas du Conseil de sécurité, peuvent notamment condamner un État, prévoir des sanctions (comme récemment contre l'Iran), autoriser une intervention militaire (en Afghanistan) ou mettre sur pied une opération de maintien de la paix (au Cambodge). Dans chacun de ces cas, les droits humains font partie de l'équation et sont inclus dans les textes des résolutions. Les arrêts de la Cour internationale de justice (CIJ), contraignants pour les États qui ont accepté sa juridiction, peuvent également toucher aux droits humains. Enfin, les résolutions adoptées par l'Assemblée générale ou le Conseil des droits de l'Homme, qui n'ont formellement pas d'effet juridique contraignant (en dehors de la cristallisation du droit coutumier), n'en demeurent pas moins des actes politiques importants. Aucun État n'apprécie d'être visé par un texte portant condamnation, d'autant plus que ses conséquences peuvent être négatives en termes de pression politique. On ne peut comprendre autrement les efforts colossaux déployés par les États pour influencer (c'est-à-dire affaiblir) le langage contenu dans les résolutions qui les concernent.

En deuxième lieu, l'influence exercée par le système onusien est évidente lorsque l'on se penche sur le processus de négociation des résolutions concernant les pays asiatiques. Au sein du Conseil des droits de l'Homme, celles-ci peuvent être adoptées essentiellement sous deux points de l'ordre du jour. Le point 4 concerne les situations « qui requièrent l'attention du Conseil » (c'est-à-dire les plus graves) et le point 10 concerne la fourniture d'assistance technique et le renforcement des capacités<sup>126</sup>. La pratique est que l'adoption d'une résolution sous le point 10 requiert l'assentiment du pays concerné. Les pays qui sont inscrits sur l'agenda du Conseil n'ont souvent pas d'alternative :

125. Qui englobe le Moyen-Orient et le Pacifique. Pour la composition actuelle du Conseil, voir : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/MembersByGroup.aspx>

126. Le Conseil peut adopter des résolutions pays sous d'autres points de son ordre du jour, notamment celui concernant les rapports du Haut-commissaire (point 2) et le point spécifique consacré au Territoire palestinien occupé (point 7).

si la situation (tant sur le terrain que diplomatique) ne leur permet pas de sortir de l'agenda, il leur faut s'engager de plain pied dans le système pour négocier au mieux les termes des résolutions, faute de quoi ils pourraient risquer de terminer leur course sous le point 4 de l'ordre du jour du Conseil. À l'inverse, un pays se trouvant sous le point 4 peut avoir intérêt à coopérer avec la communauté internationale dans l'espoir de voir sa situation traitée sous le point 10, et ainsi de se décharger d'une partie de la pression à laquelle il est soumis. Cette dernière configuration est évidente dans le cas de la Birmanie. En effet, elle a accepté ces dernières années de recevoir le Rapporteur spécial des Nations Unies en parallèle à l'ouverture d'un dialogue avec la communauté internationale. Le représentant de la Birmanie à Genève a clairement affirmé que l'objectif de son pays était de sortir du point 4 à brève échéance. En conséquence, les autorités nationales se sont engagées dans un processus de négociation, avec le HCDH, de l'ouverture d'un bureau à Rangoun. Il est entendu que cette ouverture conditionnera le passage de la Birmanie du point 4 au point 10 de l'ordre du jour du Conseil, voire la fin de l'inscription du pays à l'ordre du jour du Conseil<sup>127</sup>. Mais ce type de processus caractérise plutôt en général l'attitude des États africains, qui font preuve de plus d'engagement et de coopération avec le Conseil, notamment via le groupe régional Afrique. Celui-ci tient de fréquentes réunions de coordination, prend des initiatives<sup>128</sup> et sollicite davantage d'assistance technique de la part du Conseil. Une comparaison des résolutions concernant les pays asiatiques et africains montre un différentiel important : pour l'Afrique, la plupart des situations pays sont gérées sous le point 10, alors que pour l'Asie, elles sont éclatées entre plusieurs points de l'ordre du jour du Conseil (voir tableau 1). Cela indique sans doute, d'une part, une moindre influence et une moindre cohésion du groupe régional asiatique<sup>129</sup> au sein du CDH et, d'autre part, un moindre niveau de coopération de la part des pays concernés.

**Tableau 1 : Résolutions concernant les pays asiatiques et africains sous différents points de l'ordre du jour du Conseil**

	Asie	Afrique
<b>Point 2 : Rapports du Haut-commissaire, du HCDH et du Secrétaire général</b>	2 (Sri Lanka, Iran)	0
<b>Point 4 : Situations qui requièrent l'attention du Conseil</b>	3 (Birmanie, Corée du Nord, Iran)	1 (Érythrée)
<b>Point 10 : Assistance technique et renforcement des capacités</b>	2 (Afghanistan, Cambodge)	9 (Côte d'Ivoire, Mali, RCA, Guinée, Libye, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, RDC)

D'après le programme annuel de travail 2014 du CDH

En troisième lieu, le HCDH, par son activité et son interaction constante avec les autorités nationales, a contribué à donner de la visibilité aux droits humains et à inscrire dans la pratique internationale la surveillance (monitoring) de la situation au sein des pays. Ses bureaux géographiques et thématiques interagissent en permanence avec les gouvernements et les organisations de la société civile. Les rapports, communiqués, lettres et autres documents que le HCDH publie, les prises de position publiques du Haut-commissaire (qui a le rang de Sous-Secrétaire-général des Nations Unies), les visites qu'il effectue – tout cela contribue à exercer une pression constante sur les États. Les lignes directrices que le HCDH développe, notamment sur les INDH, ont une influence directe sur la légitimité et la crédibilité des institutions mises sur pied par les États. Enfin, les interactions entre le personnel du HCDH et les représentants de la société civile, en plus d'être cruciales pour la documentation des situations, ont un effet protecteur pour les personnes concernées, car elles font baisser le risque de représailles.

127. Les négociations sont toutefois au point mort début 2015, alors que la Birmanie entre en période pré-électorale.

128. À titre d'exemple, face à la dégradation de la situation sur le terrain fin 2013-début 2014, le groupe africain a pris l'initiative de demander la tenue d'une session spéciale du CDH sur la République centrafricaine (RCA). Celle-ci, tenue en janvier 2014, a permis d'accélérer la nomination d'un Expert indépendant (sous le point 10) pour la RCA.

129. Il ressort des dynamiques du Conseil que lorsque le groupe africain est uni en soutien de la position nationale d'un État concerné, qui souhaite être traité sous le point 10, il est très difficile de créer la pression nécessaire au déplacement de cet État vers le point 4.

En quatrième lieu, les organes chargés de la surveillance de l'application des traités (« organes de traités ») exercent une influence croissante sur les États asiatiques. Ces organes sont aujourd'hui au nombre de dix<sup>130</sup>. Chaque État ratifiant ou accédant à un traité accepte de soumettre des rapports réguliers sur les mesures qu'il a prises pour le mettre en application et de paraître devant l'organe compétent afin de lui présenter son rapport et de répondre aux questions de ses membres. Ceux-ci délivrent des conclusions et des recommandations sous forme d'« observations finales »<sup>131</sup>. Récemment, les États asiatiques qui ont ratifié des conventions ont commencé à être examinés par les organes de traités. Cela a été le cas pour l'Indonésie, apparu pour la première fois devant le Comité contre la torture en 2002, devant le Comité des droits de l'Homme en 2013 et devant le Comité DESC en 2014. La Chine a été examinée pour la première fois par le Comité des droits de l'enfant en 1996 et par le Comité DESC en 2005. Le Pakistan est apparu devant le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes en 2007 et s'apprête à être examiné par plusieurs autres organes de traités. D'autre part, les observations finales et recommandations délivrées par les organes de traités sont de plus en plus fortes. Elles incluent un langage prescriptif et concernent toute une série de mesures que les États doivent prendre pour mettre en œuvre leurs obligations : invocabilité des traités en droit interne, retrait des réserves et déclarations interprétatives, amendements législatifs et réglementaires, adoption de nouvelles lois, formation des fonctionnaires, mais aussi changements d'attitudes sociétales requis... Et la périodicité est en elle-même un mécanisme de suivi, en plus des mécanismes de suivi spécifiques<sup>132</sup>. Toutefois, si la procédure d'examen concerne tous les États parties, les procédures d'inspection ou de plaintes individuelles concernent un nombre restreint d'États asiatiques, car peu ont accepté ces procédures plus intrusives (voir *infra*).

En cinquième lieu, les procédures spéciales du Conseil des droits de l'Homme – experts indépendants en charge de pays ou de questions spécifiques –, ont une influence grandissante sur la pratique des droits humains en Asie. Ainsi, les demandes de visites sont de plus en plus nombreuses. En ce qui concerne les mandats pays, deux États sur les quatre concernés (la Birmanie et le Cambodge) acceptent de recevoir les titulaires de mandats. Toutefois, le Rapporteur spécial sur le Cambodge, Surya Subedi, a fait l'objet comme plusieurs de ses prédécesseurs (Michael Kirby, Yash Ghai) d'attaques sous la forme d'une remise en cause par le gouvernement de son indépendance. Des attaques personnelles ont été lancées contre lui en 2012-2013, et les autorités ont à plusieurs reprises refusé de le rencontrer lors de ses visites. Au final, peu de ses recommandations ont été mises en œuvre. Le même type d'attaques, bien que formellement imputables à des acteurs non étatiques (leaders religieux, groupes d'étudiants), sont observables en Birmanie. Les deux autres États asiatiques concernés par des procédures spéciales, la Corée du Nord et l'Iran, refusent de recevoir les experts de l'ONU. En mars 2014, la Commission d'enquête sur la Corée du Nord nommée par le Conseil des droits de l'Homme a présenté son rapport à ce dernier après avoir mené des auditions de victimes et de témoins en Corée du Sud, au Japon, aux États-Unis et en Europe, faute d'accès au territoire nord-coréen. En ce qui concerne les mandats thématiques, on l'a vu, la pratique des États asiatiques est ambivalente. L'acceptation des visites est relativement plus fréquente, mais certains États refusent d'interagir substantiellement, notamment avec les mandats « de protection ». D'autres acceptent des visites, mais tardent à fixer une date effective ou tentent de négocier des conditions avec les titulaires de mandats (régions exclues de la visite, personnes à rencontrer ou ne pas rencontrer...) que ces derniers sont parfois dans l'impossibilité d'accepter. Un examen des demandes de visites de pays asiatiques par les procédures spéciales<sup>133</sup> fait apparaître un taux élevé de requêtes pendantes, parfois depuis de longues années. Ainsi, l'Afghanistan n'a jamais répondu aux demandes du Rapporteur spécial sur la torture et du Groupe de travail sur la détention arbitraire, déposées en 2005. Début 2014, le Bangladesh avait laissé neuf requêtes sans réponse ; la Chine 12. Le Népal, malgré cinq rappels, n'a toujours pas accepté la visite du Rapporteur spécial sur les défenseurs des droits humains, déposée en 2003. Si le Pakistan a vu trois visites de procédures spéciales de 1999 à 2012, il en a laissé 11 pendantes, dont certaines cumulent jusqu'à trois rappels.

130. Le Comité des droits de l'Homme surveille ainsi l'application du PIDCP, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'application du PIDESC, le Comité contre la torture l'application de la Convention contre la torture, etc. Voir <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>

131. Ces dernières décennies ont vu l'essor de l'activité des organes de traités en raison de l'augmentation du nombre d'États parties aux traités et de la formalisation du travail des premiers.

132. Ineke Boerefijn, « International Human Rights in National Law », in Krause et Scheinin, *op. cit.*, 598-599.

133. Voir <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/countryvisitsa-e.aspx>

Restent les « communications » et les « appels urgents ». À l'inverse des organes de traités, l'envoi de communications (requérant des informations sur un cas individuel) ou d'appels urgents (demandant une action immédiate de protection) par les procédures spéciales ne sont soumises à aucune règle de ratification ou d'acceptation spécifique. Ils peuvent donc être envoyés à tout moment à tout État où une violation est alléguée. Les ONG asiatiques, dont certaines (comme Forum-Asia) disposent de représentations auprès des Nations Unies à Genève, ou sont membres de réseaux ou de fédérations (comme la FIDH) saisissent de façon fréquente les procédures spéciales sur des cas individuels. Même si le taux de réponse varie selon les États, et est globalement faible pour les États asiatiques, les communications et les appels urgents envoyés aux gouvernements contribuent à maintenir la pression sur les autorités nationales, d'autant plus si les cas individuels sont ensuite mentionnés dans les rapports soumis par les titulaires de mandats de procédures spéciales au Conseil des droits de l'Homme ou à l'Assemblée générale ou dans les « rapports sur les communications » (« *communications reports* ») des procédures spéciales<sup>134</sup>.

Enfin, le mécanisme de l'Examen périodique universel (EPU) établi avec le Conseil des droits de l'Homme concerne tous les États, qui sont examinés à échéance régulière (tous les quatre ans et demi). L'EPU a définitivement validé l'idée que la communauté internationale a un droit de regard sur la situation des droits humains dans chaque État, et donc que ceux-ci ne sont pas immunisés par la souveraineté étatique. Ils doivent rendre compte de la façon dont ils promeuvent et protègent les droits humains. À cet égard, il faut relever que les États autoritaires ont de plus en plus tendance à défendre l'EPU au sein des arènes onusiennes, le présentant comme une garantie d'objectivité, d'impartialité et de non-confrontation. Le représentant du Laos à Genève a même déclaré lors de la 24<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'Homme (septembre 2013) que l'EPU était « le seul mécanisme légitime » au niveau international. Cette stratégie vise bien entendu à contester la légitimité des organes d'experts (organes de traités, procédures spéciales)<sup>135</sup> et du Conseil des droits de l'Homme, qui adopte des résolutions « sélectives »<sup>136</sup> tout en favorisant l'EPU – mécanisme diplomatique auquel tous les États doivent être soumis –, mais elle n'en valide pas moins l'idée que les droits humains font partie des relations interétatiques. En acceptant l'EPU, les États asiatiques les plus protecteurs de leur souveraineté mettent donc le pied dans un engrenage qui affaiblit leur position traditionnelle, et renforce l'universalité des droits humains.



Le Palais des Nations, siège européen des Nations Unies, est l'enceinte au sein de laquelle le Conseil des droits de l'Homme se réunit.

134. Pour un aperçu global des procédures spéciales, voir <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>

135. Les membres des organes de traités siègent en leur nom propre et ne représentent pas leur État de nationalité. Ils sont choisis pour leurs compétences et leur expertise. De même, les titulaires de mandats de procédures spéciales exercent leurs fonctions de façon indépendante.

136. En ce sens qu'elles peuvent être consacrées à des pays particuliers.



Ce tableau ne doit toutefois pas faire oublier que les obstacles à une plus large influence du système international des droits humains sur les pays asiatiques restent nombreux. Ils sont de plusieurs ordres, certains n'étant pas spécifiques au continent.

## B. Obstacles et résistances

Les obstacles sont tout d'abord politiques. Il existe pour certains régimes des « lignes rouges » qui, lorsqu'elles sont franchies, entraînent une fermeture par rapport au système onusien. Ces lignes rouges touchent aux intérêts conçus comme vitaux par les régimes concernés. La liberté d'expression, le pluralisme de la presse, les manifestations représentent ainsi des menaces pour la survie du pouvoir en Chine, au Laos ou au Vietnam. Un certain nombre de sujets tabous, comme la structuration ethnique de l'État, sont également dans cette position en Malaisie. Enfin, le système international se heurte au problème de l'impunité des élites et de l'armée dans de nombreux pays d'Asie.

En découlent à la fois une non-coopération avec les mécanismes onusiens – c'est-à-dire pour les procédures spéciales : refus de visite, absence de réponse (ou réponse lapidaire) aux communications, rejet des conclusions contenues dans les rapports ; pour les organes de traités : refus de dialogue, rejet des observations finales et des recommandations – et une crispation au sein des organes diplomatiques comme le Conseil des droits de l'Homme. Un exemple récent date de la 25<sup>ème</sup> session du Conseil, en mars 2014. Lors de l'adoption du rapport sur son EPU, la Chine a soulevé une motion d'ordre lorsqu'une ONG, le Service international pour les droits de l'Homme (SIDH), a demandé une minute de silence en mémoire de Cao Shunli, une activiste arrêtée à l'aéroport de Beijing en septembre 2013, alors qu'elle s'apprêtait à s'envoler pour Genève, et décédée en détention faute de soins. Au Laos, l'un des plus célèbres activistes, Sombath Somphone, a disparu en décembre 2012. Somphone a été filmé en train d'être emmené par des individus non identifiés à un point de contrôle routier tenu par la police. Les autorités ont refusé toute coopération internationale visant à faire la lumière sur cette disparition, y compris les propositions d'Etats étrangers de fournir une assistance technique pour analyser les bandes vidéo de l'arrestation de Sombath Somphone. Autre exemple, suite à l'adoption par le Conseil des droits de l'Homme d'une résolution créant un mécanisme d'enquête sur les violations des droits humains en lien avec le conflit entre le gouvernement et les Tigres Tamouls, le Sri Lanka a notifié au HCDH qu'il refuserait de coopérer avec les enquêteurs et a intensifié sa campagne de répression de la société civile<sup>137</sup>. Enfin, la Corée du Nord est un cas tellement particulier, de par l'étendue et la gravité des violations (qualifiées de crimes contre l'humanité par les Nations Unies) et le refus quasi-total de toute forme de coopération avec l'ONU, qu'il serait nécessaire de le traiter à part. Elle est aujourd'hui un cas unique de non-coopération avec le système onusien. Ainsi, lors de son premier EPU, la Corée du Nord n'a formellement accepté aucune recommandation faite par les États membres de l'ONU<sup>138</sup>.

Ces exemples ne représentent pas la pratique de tous les États asiatiques. En revanche, un trait partagé par de nombreux États asiatiques est le refus des mécanismes internationaux de plainte individuelle. À la différence de l'obligation de faire rapport aux organes de traités, la possibilité est en effet laissée aux États parties d'accepter les procédures de plainte individuelle par le jeu de la ratification des protocoles additionnels. De telles procédures existent sous la plupart des traités. Le protocole additionnel à la Convention contre la torture (OP-CAT) prévoit en outre un mécanisme de contrôle préventif, le Sous-comité pour la prévention de la torture. À de rares exceptions près, les États asiatiques n'acceptent pas ces mécanismes. Et ce en dépit du fait que les décisions rendues par les organes de traités dans ce cadre ne sont pas juridiquement contraignantes<sup>139</sup>. Enfin, les « observations générales » (« general comments ») rédigées par les organes de traités pour expliciter les obligations juridiques découlant des articles des traités dont ils surveillent l'application jouissent d'une faible acceptation en Asie. Ces observations générales<sup>140</sup> sont censées guider

137. Ceci a eu lieu avant l'élection présidentielle de janvier 2015, lors de laquelle le président sortant, Rajapaksa, a été battu. Les relations entre le Sri Lanka et l'ONU semblent maintenant repartir sur de nouvelles bases.

138. Elle en a accepté certaines plus tard, au cours de la préparation pour son deuxième EPU.

139. Voir ci-dessous le niveau de ratification de l'OP-CAT et des autres protocoles facultatifs.

140. Voir par exemple les commentaires généraux du Comité des droits de l'Homme : [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11)

l'interprétation des traités, notamment par les juridictions nationales. Ils n'ont en pratique que peu de prise sur les cours et tribunaux des pays asiatiques. Même des États relativement ouverts au système international, comme le Japon, renforcent ce constat : les instances onusiennes ne sont pas parvenues à ce jour à lui faire substantiellement modifier son approche peu protectrice des droits des étrangers non-résidents. Les tribunaux japonais ont en effet rejeté les commentaires généraux et les recommandations des organes de traités en ce sens<sup>141</sup>.

Les obstacles à une plus large influence du système international sont également juridiques. Ils vont de problèmes d'interprétation du droit national (laquelle n'est pas réalisée à la lumière des obligations internationales, comme elle le devrait) et de lectures erronées du droit international (par exemple, sur l'acceptabilité des châtiments corporels) à des blocages constitutionnels à l'extension des droits garantis à certaines catégories de la population (les étrangers) ou aux citoyens se trouvant dans des situations d'extraterritorialité.

Enfin, un dernier type d'obstacle est plus conjoncturel. Depuis le début des années 2000, le contexte international de la lutte contre le terrorisme a en quelque sorte offert un pare-feu pour les lois adoptées par certains pays d'Asie sous le paradigme de la sécurité nationale. L'antiterrorisme a ainsi affaibli l'influence du régime international des droits humains sur les États concernés<sup>142</sup>.

\* \* \*

L'Asie ne présente d'ailleurs pas de spécificité à cet égard. La question qui se pose, à ce stade, est le placement du curseur entre porosité et résistances au système onusien des droits humains. Est-il possible, malgré l'hétérogénéité des États asiatiques, d'identifier des similitudes en termes d'ouverture, d'engagement et de comportement au sein des arènes onusiennes ?

Nous prendrons pour ce faire un cas concret, celui de l'ONU, et en particulier de son Conseil des droits de l'Homme. L'examen ne sera pas exhaustif mais réunira un faisceau de critères indicatifs du comportement et des stratégies des États.

## **2. Une ouverture et une influence variables sur le système onusien selon les États asiatiques**

L'analyse porte ici en définitive sur l'influence des États asiatiques sur le système international. Ce dernier n'est pas statique : il évolue en fonction des rapports de force, des discours et des pratiques qui y sont déployés. Le Conseil des droits de l'Homme offre à cet égard un éclairage de premier plan sur le comportement et les stratégies des États asiatiques.

### **A. Des niveaux d'engagement variés**

Afin d'évaluer le niveau d'engagement d'un État avec le système international des droits humains, il est nécessaire d'examiner une série de critères. Tout d'abord, quel est le niveau de ratification des principaux traités internationaux ? À l'examen du tableau des ratifications par les États asiatiques (ci-dessous), plusieurs impressions se dégagent.

141. Iwatake, *op. cit.*, p. 133.

142. Pour les exemples philippin et malaisien, voir Pangalangan, *op. cit.*, et Milner, *op. cit.*

Tableau 2 : Ratification des principales conventions internationales par les États d'Asie

	ICCPR	ICESCR	CAT	CEDAW	ICERD	CED	CRC	CMW	CRPD	OP-ICCPR	OP-ICESCR	OP-CEDAW	OP-CAT	OP2-ICCPR	OP-AC-CRC	OP-SC-CRC
AFGHANISTAN	√	√	√	√	√		√		√						√	√
BANGLADESH	√	√	√	√	√		√	√	√			√			√	√
BHOUTAN				√	S		√		S						√	√
BIRMANIE				√			√		√							√
BRUNEI				√			√		S							√
CAMBODGE	√	√	√	√	√	√	√	S	√	S		√	√		√	√
CHINE	S	√	√	√	√		√		√						√	√
CORÉE (N.)	√*	√		√			√		S							√
CORÉE (S.)	√	√	√	√	√		√		√	√		√			√	√
INDE	√	√	S	√	√	S	√		√						√	√
INDONÉSIE	√	√	√	√	√	S	√	√	√			√			√	√
IRAN	√	√			√		√		√						S	√
JAPON	√	√	√	√	√	√	√		√						√	√
LAOS	√	√	√	√	√	S	√		√						√	√
MALAISIE				√			√		√						√	√
MALDIVES	√	√	√	√	√	S	√		√	√	S	√	√		√	√
MONGOLIE	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√	√	√	√	√
NÉPAL	√	√	√	√	√		√		√	√		√		√	√	√
PAKISTAN	√	√	√	√	√		√		√						S	√
PHILIPPINES	√	√	√	√	√		√	√	√	√		√	√	√	√	√
SINGAPOUR				√			√		√						√	
SRI LANKA	√	√	√	√	√		√	√	S	√		√			√	√
THAÏLANDE	√	√	√	√	√	S	√		√			√			√	√
TIMOR-LESTE	√	√	√	√	√		√	√			S	√	S	√	√	√
VIETNAM	√	√	√	√	√		√		S						√	√

(Situation au 22 février 2015)<sup>143</sup>

**Légende :**

√ : Ratifié

S : Signature, mais pas ratification

\* : Le 23 août 1997, la République démocratique populaire de Corée (RDPC) a notifié au Secrétaire-général des Nations Unies sa volonté de se retirer du PIDCP. Comme le Pacte ne contient aucune disposition relative au retrait d'un État partie, le Secrétaire-général a transmis un aide-mémoire au gouvernement de la RDPC explicitant sa position selon laquelle son retrait du Pacte ne semblait pas possible, sauf si tous les autres États parties y consentaient. Notification de cet aide-mémoire a été faite à toutes les parties au PIDCP.

ICCPR : Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)

OP-ICCPR : Protocole facultatif se rapportant au PIDCP

OP2-ICCPR : Deuxième Protocole facultatif se rapportant au PIDCP, visant à abolir la peine de mort

ICESCR : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)

OP-ICESCR : Protocole facultatif se rapportant au PIDESC

CAT : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants

OP-CAT : Protocole facultatif à la Convention CAT

CEDAW : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

OP-CEDAW : Protocole facultative à la Convention CEDAW

ICERD : Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

CED : Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

CRC : Convention relative aux droits de l'enfant

OP-AC-CRC : Protocole facultatif à la Convention CRC, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés

OP-SC-CRC : Protocole facultatif à la Convention CRC, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants

CMW : Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille

CRPD : Convention relative aux droits des personnes handicapées

(Les sigles anglais sont les plus utilisés internationalement.)

143. Référence : <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>

En premier lieu, les deux Pactes de 1966 ne sont pas unanimement ratifiés en Asie. Le Bhoutan, Brunei, Singapour, la Birmanie, la Malaisie n'ont ratifié ni le PIDCP ni le PIDESC, ce qui les place dans un groupe d'États restreint au niveau international<sup>144</sup>. D'autres États asiatiques restent en dehors de conventions clefs comme la Convention contre la torture (CAT) (Iran, Brunei, Birmanie, Malaisie) ou la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD) (Brunei, Birmanie, Malaisie, Singapour). Un examen des actions prises par les États sur les traités garantissant une protection spécifique contre des violations pourtant fréquentes en Asie – les disparitions forcées et les violations des droits des travailleurs migrants – fait ressortir un faible niveau de signature ou de ratification en comparaison des États européens, latino-américains et africains. Ainsi, seuls le Cambodge, le Japon et la Mongolie ont ratifié la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (CED). Quelques autres (Inde, Indonésie, Maldives, Laos, Thaïlande...) l'ont signée, mais pas ratifiée. Le Bangladesh, l'Indonésie, les Philippines, le Sri Lanka et le Timor-Leste ont ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CMW), mais il y a très peu de signatures supplémentaires. Dans l'ensemble, le groupe des « bons élèves » (États ayant ratifié la plupart des conventions internationales) est restreint. On y compte le Bangladesh, le Cambodge, le Japon, les Maldives, la Mongolie, le Népal, les Philippines ou encore le Timor-Leste. À l'inverse, plusieurs États présentent un très faible taux de ratification par rapport à la moyenne internationale : Bhoutan, Brunei, Birmanie, Iran, Malaisie, Singapour. La plupart des États asiatiques ont un niveau de ratification moyen, légèrement en deçà de la moyenne internationale (voir tableau 3). Le niveau de ratification est particulièrement faible pour la Convention contre la torture et la Convention contre les disparitions forcées.

En second lieu, les conventions touchant à des sujets moins sensibles politiquement sont mieux ratifiées. La Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) est unanimement ratifiée. La convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) l'est également quasiment (l'Iran faisant exception). Ici, la pratique asiatique ne se distingue pas de la tendance internationale, qui est celle d'une ratification quasi-universelle. Mais cela ne signifie pas pour autant que la « protection » est au même niveau que la « promotion » des droits. En pratique, les violations demeurent nombreuses du fait de la faiblesse de la protection juridictionnelle des victimes, de la persistance des rapports de domination socio-économique et des attitudes sociétales à l'égard des femmes. Simplement, il faut souligner que certains États asiatiques figurent parmi ceux qui ont le plus fait progresser les droits des femmes au cours des dernières décennies, des Philippines à la Chine, à Singapour ou au Vietnam. Et que les conditions sont réunies dans la plupart des États du continent pour un engagement conventionnel, législatif et rhétorique en faveur des droits des femmes. Le mouvement social contre les violences sexuelles qui s'est cristallisé en Inde à la suite du viol collectif et du meurtre d'une étudiante dans un bus, fin 2013, et la persistance d'un nombre élevé de viols, en parallèle, illustre l'ambivalence décrite ci-dessus.

En troisième lieu, l'Asie se distingue par son faible taux de ratification des protocoles additionnels aux principaux traités relatifs aux droits humains, notamment ceux instituant des mécanismes de communications (plaintes) individuelles (voir tableau 4). Le premier Protocole additionnel au PIDCP (OP-ICCPR) est faiblement ratifié en Asie (6 États sur 25, soit 24%). Le Protocole facultatif à la Convention CAT l'est encore moins (4 États sur 25, soit 16%, à comparer au chiffre de 39% au niveau mondial). Seuls quelques États se distinguent, notamment les Maldives et la Mongolie (qui sont parties aux deux) et le Népal, les Philippines et le Sri Lanka (qui sont parties au premier). Les Protocoles additionnels aux conventions CEDAW et CRC (OP-CEDAW et OP-CRC<sup>145</sup>) font ressortir un tableau différent, en phase avec la pratique internationale. Mais ratification ne signifie pas acceptation des procédures de communications individuelles (des réserves peuvent par exemple être déposées quant aux articles 8 et 9 de l'OP-CEDAW qui instituent la procédure individuelle). Enfin, le second Protocole additionnel au PIDCP, visant à l'abolition de la peine de mort, est très faiblement accepté en Asie (16% contre 41% au niveau mondial). Seule l'Afrique présente un taux de ratification comparable.

144. Le PIDCP et le PIDESC comptaient respectivement 168 et 163 États parties au 22 février 2015.

145. La Convention relative aux droits de l'enfant a deux protocoles facultatifs. Le troisième protocole, relatif aux communications individuelles, est entré en vigueur en avril 2014.

**Tableau 3 : Taux de ratification de quelques conventions**

	Asie (25)		Monde (196)	
ICCPR	19	76%	168	86%
ICESCR	20	80%	163	83%
CAT	15	60%	157	80%
CEDAW	24	96%	188	96%
CED	3	12%	45	23%
CRC	25	100%	194	99%
CMW	5	20%	47	24%

(Situation au 22 février 2015)

**Tableau 4 : Taux de ratification de quelques protocoles facultatifs**

	Asie (25)		Monde (196)	
OP-ICCPR	6	24%	115	59%
OP-ICESCR	1	4%	19	10%
OP-CAT	4	16%	77	39%
OP2-ICCPR	4	16%	81	41%
OP-AC-CRC	20	80%	159	81%
OP-SC-CRC	24	96%	169	86%

(Situation au 22 février 2015)

Un deuxième critère d'évaluation de l'engagement de l'Asie au sein du système international des droits humains est la question des réserves et des déclarations interprétatives. S'il n'est pas ici question d'examiner toutes les réserves formulées par les États asiatiques sous toutes les conventions internationales auxquelles ils sont parties, quelques remarques s'imposent. Certaines des réserves et déclarations interprétatives les plus problématiques sous le PIDCP et le PIDESC concernent les questions d'intégrité territoriale. Ainsi, certains États les ratifient ou y accèdent tout en déposant des déclarations visant à restreindre le droit à l'autodétermination (c'est-à-dire à le limiter au passé colonial) face à de potentielles velléités d'indépendance de régions ou de dépendances. L'Indonésie, l'Inde ou le Bangladesh en sont de bons exemples<sup>146</sup>. D'autres posent la supériorité de leur Constitution ou de leurs lois nationales en cas de conflit avec certains articles du traité pertinent (Chine, Inde, Iran). De tels actes rendent nulle l'effectivité des traités dans l'ordre juridique interne. Ils sont incompatibles non seulement avec l'objet et le but des traités<sup>147</sup> mais avec la logique du droit international et de ses rapports avec le droit interne. Il en va de même pour certaines réserves ou déclarations déposées sous la Convention contre la torture, qui vident certains articles de leur substance<sup>148</sup>. Les États asiatiques ont par contre déposé moins de réserves et de déclarations interprétatives en ce qui concerne la Convention CEDAW ou CRC. Certains États musulmans (Brunei, Malaisie, Maldives, Iran) l'ont fait – de façon largement incompatible avec l'objet et le but de la convention<sup>149</sup>. Ainsi, par exemple, en violation flagrante de la Convention sur les droits de l'enfant, l'Iran continue à condamner à mort et à exécuter des personnes âgées de moins de 18 ans au moment de leur arrestation<sup>150</sup>. L'Iran excipe de la réserve générale qu'il a déposée sous la Convention, soumettant son application au droit pénal islamique. Nombre de recommandations des organes de traités pertinents, mais également d'États dans le cadre de l'EPU, concernent le retrait ou la reformulation de réserves formulées par les États asiatiques concernés.

146. Voir [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en) (pour le PIDCP) et [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en) (pour le PIDESC).

147. L'interdiction de telles réserves est énoncée par l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

148. Voir [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en)

149. Voir [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)

150. Voir le cas, emblématique, de Saman Naseem : <https://www.fidh.org/International-Federation-for-Human-Rights/asia/iran/17023-iran-illegal-execution-of-juvenile-offender>



L'Iran continue à appliquer la peine de mort pour des crimes commis par des personnes qui étaient mineures au moment des faits – et parfois même au moment de l'exécution.

Un troisième critère est la coopération avec le HCDH et les mécanismes mis en place par le Conseil des droits de l'Homme, notamment les procédures spéciales. Sans revenir sur ce qui a été discuté plus haut, soulignons que les États asiatiques, à quelques exceptions près, sont en moyenne moins ouverts que la moyenne aux visites de titulaires de mandats de procédures spéciales, en particulier ceux de protection (torture, exécutions extrajudiciaires, disparitions forcées, détention arbitraire...) Peu d'États asiatiques ont offert une invitation ouverte et permanente (« standing invitation ») à toutes les procédures spéciales<sup>151</sup>. Soulignons l'Inde, le Japon, la Mongolie ou la Thaïlande. En pratique, toutefois, une visite se prépare de longs mois à l'avance et fait l'objet d'un memorandum d'accord précis. Ainsi, une invitation ouverte ne veut pas dire que les titulaires de mandats peuvent se présenter dans le pays sans préavis et avoir accès à toutes les parties du territoire. Un État ayant accepté le principe d'une visite peut faire traîner les négociations sur le programme (personnalités à rencontrer, lieux à visiter, etc.). De la même façon, un État concerné par un mandat pays peut exciper de sa « bonne » coopération avec le titulaire de mandat pour refuser des visites de mandats thématiques, arguant du fait que le premier couvre déjà toutes les questions liées aux droits humains dans le pays. Cela pousse certains titulaires de mandats thématiques (comme Maina Kiai, Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association) à visiter les pays de manière non officielle par le biais de conférences ou de séminaires (le problème étant que ce type de visite ne donne lieu à aucun rapport officiel). Les pays qui ont connu une expérience d'ouverture démocratique ont par contre tendance à inviter plus facilement les procédures spéciales. Ainsi de l'Indonésie, du Timor-Leste ou des Philippines. Les États fermés, eux, refusent les visites ou se bornent à accepter des visites de mandats moins sensibles ou qui ne les mettent pas en porte à faux par rapport à leurs engagements conventionnels (la Chine a ainsi reçu, fin 2013, la visite du Groupe de travail sur les discriminations à l'égard des femmes).

En ce qui concerne les organes de traités, en général, les États asiatiques sont en retard dans la soumission de leurs rapports – ce qui n'est pas en soi différent de la pratique des États des autres continents. Ces retards vont de quelques mois à plusieurs années, et lorsque l'examen de l'État concerné a enfin lieu, les membres de l'organe de traité pertinent ne se privent pas de demander des explications à la délégation gouvernementale quant aux raisons du retard. Bien sûr, ceux des États qui n'ont pas ratifié un traité ne sont pas soumis à l'obligation de rendre compte de sa mise en œuvre à l'organe compétent. Mais il faut noter que, pour les traités qu'ils ont bel et bien ratifiés, les États asiatiques ont dans l'ensemble peu été examinés à cause des retards pris

151. Voir la liste ici : <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx>

dans la soumission des rapports. Ainsi, Brunei n'est apparu qu'une fois devant un organe onusien, le Comité des droits de l'enfant. La Malaisie est apparue en tout et pour tout une fois devant le Comité CEDAW et une fois devant le Comité des droits de l'enfant. C'est peu.

Les États asiatiques dans leur grande majorité refusent les procédures de plaintes individuelles au sein des organes de traités<sup>152</sup>. Cette position s'appuie sur le concept de souveraineté, et de fait sur des considérations politiques et juridiques peu convaincantes. Au plan juridique, les gouvernements arguent pour refuser les procédures individuelles du fait qu'ils souhaitent donner la priorité au renforcement des mécanismes nationaux et ne pas créer de concurrence entre les différents mécanismes. Cette position est spécieuse, car en aucun cas les procédures de plaintes individuelles ne se substituent à la justice nationale. Elles jouent un rôle complémentaire, de guide, pour les autorités nationales. En outre, les décisions prises par les organes des traités sur des cas individuels ne sont pas juridiquement contraignantes, même si leur portée n'est pas négligeable. Au plan politique, les gouvernements qui refusent de telles procédures cherchent bien évidemment à « verrouiller » l'ordre judiciaire interne en évitant toute remise en cause de leurs décisions de justice. C'est là encore vain, car le système international produit des normes qui s'imposent aux États en matière d'accès à la justice, de réparation et de procès équitable. Les décisions de justice internes sont donc soumises à un examen légitime par le système international.

Enfin, la coopération avec l'ONU, et en particulier le HCDH, concerne également la présence physique de ce dernier. Et force est de constater que celle-ci est plutôt mince en Asie. Un bureau régional pour l'Asie du Sud-Est est implanté à Bangkok, mais c'est le seul sur le continent. Au total, sur 12 bureaux régionaux du HCDH, un seul se trouvait en Asie début 2015<sup>153</sup>. Des membres du personnel du HCDH (conseillers en droits humains) peuvent par ailleurs être affectés aux équipes des Nations Unies sur le terrain, mais c'est une présence marginale (à la fois en nombre et en termes financiers) par rapport aux présences d'agences et de programmes tels que le PNUD ou par rapport aux missions intégrées. Les mandats des conseillers du HCDH sont davantage d'assistance technique et de conseil que de surveillance (*monitoring*). Si leur mandat inclut un aspect de monitoring, l'utilisation en est souvent interne (*internal reporting* plutôt que *public reporting*), sauf pour les bureaux nationaux disposant d'un mandat complet de promotion et de protection des droits de l'Homme. La situation grave prévalant au Cambodge explique ainsi qu'un bureau du HCDH y ait été établi avec un mandat, *de facto*, de protection. Il s'agit toutefois d'un seul bureau pays sur les 14 que comptait le HCDH début 2015. Les négociations engagées avec le gouvernement birman quant à l'ouverture d'un bureau du HCDH dans le pays sont, à cette date, au point mort.

Pour parvenir à une compréhension plus fine du niveau d'engagement de l'Asie avec le système international des droits humains, il est nécessaire d'analyser un autre aspect : le comportement des États asiatiques au sein des instances internationales. Les dynamiques observées au sein du Conseil des droits de l'Homme sont à cet égard riches d'enseignements.

## **B. Le comportement des États asiatiques au sein des instances internationales : le cas du Conseil des droits de l'Homme**

Les instances internationales dédiées aux droits humains ne se limitent pas au Conseil des droits de l'Homme (CDH). Cette étude ne prétend pas à l'exhaustivité. Nous n'examinerons donc ni l'Assemblée générale de l'ONU, ni ses comités et commissions, ni les dynamiques au sein des autres organes, agences et programmes de la famille des Nations Unies. Nous n'examinerons pas non plus le comportement des États asiatiques vis-à-vis de la Cour pénale internationale ou de concepts tels que la compétence extraterritoriale ou universelle, qui ont une dimension droits humains. Nous examinerons le comportement des États asiatiques au sein du CDH en lien avec des résolutions récentes (pays et thématiques), lors de débats généraux, et par rapport aux autres parties prenantes au travail du Conseil.

152. La procédure de plainte du Conseil des droits de l'Homme, restrictive, est peu utilisée. Voir <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCComplaintProcedureIndex.aspx>

153. Voir <http://www.ohchr.org/FR/Countries/Pages/WorkInField.aspx> Un autre bureau pour la région Pacifique (qui est hors du champ de cette étude) se trouve à Suva (Fidji).

Le Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, créé en 2006, est le successeur de la Commission des droits de l'Homme. Formellement un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, il a pour but principal d'aborder des situations de violations des droits de l'Homme et d'émettre des résolutions à leur égard<sup>154</sup>. Si ses résolutions ne sont pas contraignantes au plan strictement juridique (étant de simples « recommandations »), elles revêtent une importance politique qui explique les efforts que les États y emploient. Cela explique aussi l'attention minutieuse avec laquelle les termes écrits et les déclarations orales sont choisis. Le CDH est en effet un lieu de cristallisation, au même titre que d'autres instances diplomatiques, du droit international coutumier et en particulier de son élément psychologique, l'*opinio juris*.

Une première remarque est qu'au sein du Conseil, le « groupe asiatique » n'est pas monolithique. Il regroupe des États aux priorités, alliances et positions très différentes. À cet égard, le groupe asiatique dispose sans doute de moins de cohérence que les autres groupes régionaux, notamment le WEOG<sup>155</sup>, le GRULAC<sup>156</sup> ou le groupe africain. En second lieu, certaines alliances non géographiques apparaissent plus pertinentes pour analyser le comportement de certains pays asiatiques. Si certains sont traditionnellement alliés au WEOG (Japon, Corée du Sud), les dynamiques du « Like Minded Group » (LMG) regroupant des pays en développement ou émergents qui partagent certaines caractéristiques (notamment l'autoritarisme politique et la fermeture à la société civile)<sup>157</sup> influencent (ou sont influencées par) le comportement d'autres (Chine, Inde, Bangladesh, Iran, Vietnam, Pakistan...). Ces précautions étant posées, examinons le comportement adopté par différents États asiatiques, ces dernières années, au sein du CDH.

### (1) Sur les résolutions pays :

Un trait partagé par de nombreux États asiatiques, au-delà de ce qui vient d'être souligné, est une relative réticence vis-à-vis du recours au point 4 de l'ordre du jour du Conseil<sup>158</sup>. Même en présence de violations graves des droits humains, la plupart des États d'Asie préfèrent dans la mesure du possible éviter la condamnation (le « naming and shaming ») et rechercher la coopération du pays concerné. Ils préfèrent ainsi recourir au point 10 de l'ordre du jour du Conseil, ce qui présente des risques de « gain de temps » par l'État concerné (qui peut se servir du caractère d'assistance technique des résolutions sous le point 10 pour ne pas progresser sur des aspects tels que la lutte contre l'impunité des auteurs de violations). Récemment, le groupe asiatique a déployé des efforts conséquents pour que les résolutions adoptées sur la Birmanie le soient par consensus et non par vote<sup>159</sup>.

Sous le point 4, lorsqu'un vote survient<sup>160</sup>, la pratique des États asiatiques membres du Conseil reflète cette ambivalence. Si les Maldives, le Japon et la Corée du Sud votent presque toujours en faveur des résolutions présentées (ainsi sur l'Iran<sup>161</sup>, le Sri Lanka<sup>162</sup> ou le Belarus<sup>163</sup>), de nombreux membres du groupe asiatique choisissent l'abstention. C'est le cas de l'Inde, de l'Indonésie, de la Thaïlande ou de la Malaisie. Les Philippines s'abstiennent également souvent<sup>164</sup>. Enfin, un groupe resserré de pays vote systématiquement (Chine, Vietnam) ou quasi-systématiquement (Pakistan) contre les résolutions présentées sous le point 4, même sur des situations dont la gravité fait consensus dans tous les groupes régionaux (Syrie et Corée du Nord)<sup>165</sup>. L'attitude des deux grandes puissances asiatiques (Chine et Inde) tranche avec celle du Brésil et de l'Afrique

154. Pour un aperçu de la composition, du fonctionnement et du travail du Conseil, voir <http://www.ohchr.org/FR/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>

155. Western European and Others Group (Groupe des États d'Europe occidentale et des autres États).

156. Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes.

157. Et qui s'allient souvent pour tenter de bloquer des résolutions présentées par le WEOG.

158. Le point 4 concerne les situations les plus graves (voir supra).

159. Résolutions A/HRC/22/L.14, A/HRC/25/L.21/Rev.1 et A/HRC/28/L.21/Rev.1.

160. C'est souvent le cas sous le point 4, à la différence de la plupart des autres points de l'ordre du jour du Conseil.

161. Résolutions A/HRC/19/L.12, A/HRC/22/L.22, A/HRC/25/L.9 et A/HRC/28/L.17.

162. Résolutions A/HRC/22/L.1/Rev.1 et A/HRC/25/L.1/Rev.1.

163. Résolutions A/HRC/20/L.7 et A/HRC/23/L.18.

164. Notamment sur les résolutions concernant les pays asiatiques (Iran, Sri Lanka).

165. La Chine a ainsi voté contre les résolutions concernant la Syrie lors des dernières sessions, alors que l'Inde et les Philippines s'abstenaient et qu'un large groupe d'États asiatiques votait en faveur des résolutions (Bangladesh, Indonésie, Malaisie, Maldives, Thaïlande, Japon, Corée du Sud...). Lors de la 25<sup>ème</sup> session du CDH, la Chine, le Pakistan et le Vietnam ont rejoint un groupe très restreint d'États en votant contre la résolution condamnant les crimes commis par le régime nord-coréen, qualifiables de crimes contre l'humanité, et appelant le Conseil de sécurité à déférer la situation à la CPI.

Ces mêmes États votent par contre systématiquement en faveur des résolutions présentées sous le point 7 de l'ordre du jour, qui concerne l'occupation de la Palestine et des territoires arabes par Israël.



du Sud, eux aussi membres du groupe des « BRICS ». Ces deux derniers ont en effet adopté des positions plus progressistes au sein du Conseil, même si l'Afrique du Sud a récemment soutenu des amendements hostiles à des textes protégeant la société civile et les défenseurs des droits humains (voir ci-dessous).

Lorsque les conditions politiques ne sont pas réunies pour l'adoption d'une résolution, les États parrains souhaitent parfois envoyer un signal au pays concerné en faisant une déclaration orale conjointe (« *joint statement* ») sous un point pertinent de l'ordre du jour du Conseil. Cela a été le cas récemment pour la Syrie et Bahreïn<sup>166</sup>. Les États asiatiques se joignent rarement à de telles déclarations. Sur la Syrie, seuls le Japon, les Maldives et la Corée l'ont fait. Sur le Bahreïn, la Corée a été le seul État asiatique à se joindre à la déclaration lue en mars 2013, mais elle s'est désolidarisée de la déclaration de septembre 2013 (à laquelle aucun État d'Asie n'a souscrit).

D'une manière générale, lors des négociations sur les résolutions pays, les États asiatiques tentent souvent d'adoucir le langage employé, en proposant notamment l'usage de termes moins condamnatoires vis-à-vis des autorités nationales et l'allègement de la liste des violations des droits humains incluse dans le texte des résolutions. Enfin, la nomination de ressortissants asiatiques est privilégiée pour les postes de rapporteurs spéciaux concernant des pays asiatiques (mais il n'y a pas ici différence avec les autres groupes ; le groupe africain soutient ainsi quasi-systématiquement des candidats africains aux mandats de procédures spéciales concernant des États d'Afrique).

L'historique de vote (« *voting record* ») des États membres du CDH a été analysé par Human Rights Watch (HRW)<sup>167</sup>. Même si l'étude réalisée par HRW concerne un échantillon restreint de résolutions (adoptées sous le point 4 de l'ordre du jour), elle fait ressortir un taux de soutien aux résolutions relativement plus faible de la part des États du groupe Asie (49%) en comparaison des autres groupes régionaux (61% pour l'Afrique, 77% pour le GRULAC, 76% pour l'Europe de l'Est et 84% pour le WEOG). L'Asie et l'Afrique sont les groupes qui s'opposent le plus aux résolutions pays adoptées par le Conseil (à 32% ; contre 4% pour le groupe Europe de l'Est, 9% pour le GRULAC et 11% pour le WEOG).

## **(2) Sur les résolutions thématiques :**

Lors des négociations sur certaines résolutions thématiques adoptées par le Conseil, les débats ont récemment été tendus<sup>168</sup>. En septembre 2013, lors de la 24<sup>ème</sup> session du CDH, deux résolutions ont cristallisé les tensions entre, d'une part, le WEOG, la majeure partie du GRULAC et leurs soutiens et, d'autre part, le LMG et leurs alliés. Il s'agit de la résolution sur l'espace de la société civile<sup>169</sup>, visant à rappeler aux États leur obligation de garantir un environnement sûr et favorable pour la société civile, et de celle sur les représailles<sup>170</sup>, qui vise à protéger les personnes communiquant des informations aux Nations Unies contre les représailles, notamment par la création d'un point focal sur cette question au sein des Nations Unies. Lors des négociations, le LMG, et notamment plusieurs de ses membres asiatiques (la Chine, le Pakistan, l'Inde et la Malaisie), a tenté d'affaiblir ces deux textes en diluant le langage concernant les obligations des États et en insistant pour l'inclusion d'une référence aux devoirs de la société civile de fournir des informations « crédibles » aux Nations Unies – éléments qui allaient à l'encontre du but et de l'esprit des résolutions. Ils ont même tenté de remettre en cause des éléments de langage agréé (notamment avec la résolution de 2013 sur les défenseurs des droits humains<sup>171</sup>). Leurs amendements ont été rejetés à l'issue d'un vote. Sur la résolution sur l'espace de la société civile, ils ne se sont finalement pas opposés au consensus, mais sur la résolution concernant les représailles, ils ont appelé au vote. L'abstention a

166. Entre autres lors des 20<sup>ème</sup> et 22<sup>ème</sup> sessions, et lors des 22<sup>ème</sup> et 24<sup>ème</sup> sessions du Conseil respectivement.

167. <http://votescount.hrw.org> Pour l'analyse en termes de groupes régionaux, voir <http://votescount.hrw.org/explore/grid/collection/regions/slice/0/24>

168. Les résolutions thématiques peuvent porter sur tous les droits humains et avoir pour objet de signifier une position, d'adopter un rapport (du HCDH ou de titulaires de mandats de procédures spéciales), de créer un événement particulier (panel, dialogue de haut niveau...) et/ou de créer ou prolonger un mandat de procédure spéciale.

169. Résolution « Champ d'action de la société civile : créer et maintenir, en droit et dans la pratique, un environnement sûr et favorable » (A/HRC/24/L.24), présentée par l'Irlande et un groupe de parrains.

170. Résolution « Coopération avec l'Organisation des Nations Unies, ses représentants et ses mécanismes dans le domaine des droits de l'Homme » (A/HRC/24/L.17/Rev.1), présentée par la Hongrie.

171. Résolution « Protection des défenseurs des droits de l'Homme » (A/HRC/22/L.13).

rassemblé un plus grand nombre d'États asiatiques (Inde, Indonésie, Malaisie, Pakistan, Philippines) que le vote en faveur de la résolution (Japon, Maldives, Corée, Thaïlande).

Les tentatives d'obstruction ont pris une nouvelle dimension avec l'année 2014 et l'arrivée de nouveaux membres, notamment asiatiques, au sein du Conseil (Chine, Vietnam, Russie, Arabie Saoudite...). Ainsi, si une résolution sur le droit à la liberté de réunion pacifique avait été adoptée par consensus en 2013<sup>172</sup>, il en a été différemment en 2014, plusieurs États (dont la Chine et l'Inde) présentant des amendements hostiles au texte sur les manifestations pacifiques<sup>173</sup>. Pour ce qui est des défenseurs des droits humains, un groupe d'États – au premier rang desquels plusieurs asiatiques (Chine, Inde, Vietnam) – a tenté d'affaiblir le texte de la résolution renouvelant le mandat du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits humains<sup>174</sup> en faisant de l'obstruction lors des négociations (le Vietnam allant jusqu'à déclarer que le concept de « défenseur » n'existait pas chez lui) et en présentant des amendements affaiblissant le texte (et notamment l'appréciation par le Conseil du rapport de la Rapporteuse sortante, Margaret Sekaggya).

D'une manière générale, si les États asiatiques sont parfois co-parrains (« co-sponsors ») de résolutions thématiques (notamment celles instituant ou renouvelant des mandats de procédures spéciales), ils exercent rarement un rôle de leadership<sup>175</sup>. Certains membres asiatiques du Conseil ont ainsi passé la totalité de leur mandat de trois ans sans présenter une seule résolution de leur propre initiative. Certains États asiatiques ont par contre joué un rôle de premier plan au sein du Conseil, notamment l'Ambassadrice des Maldives qui en a exercé la vice-présidence en 2013, avec un historique de vote progressiste pour le pays. Plus récemment, plusieurs États asiatiques (Inde, Indonésie, Philippines, Chine, Vietnam...), de même que des ONG et collectifs d'ONG<sup>176</sup> de la région, ont soutenu l'initiative équatorienne en faveur du lancement de négociations intergouvernementales pour un instrument juridique contraignant sur la question des violations des droits humains résultant des activités des entreprises transnationales (26<sup>ème</sup> session du CDH, juin 2014). Au final, si l'on tente une synthèse, on peut isoler un groupe de pays asiatiques jouant un rôle négatif, un deuxième groupe faisant preuve de pragmatisme et d'ambivalence (se montrant capables de changer leur approche selon les circonstances et les pays concernés), et un troisième groupe jouant un rôle positif.

### **(3) Lors les débats généraux :**

De la même manière, la pratique des pays asiatiques en ce qui concerne les débats généraux sous différents points de l'ordre du jour est contrastée. Les États ont en effet la possibilité de faire des déclarations orales devant le Conseil. Sous le point 4, réservé aux situations les plus graves, ils peuvent souligner ce qui, à leurs yeux, justifierait l'action du CDH. Si de nombreux États s'en servent pour dénoncer la conduite de certains gouvernements et appellent le Conseil à agir, les États asiatiques sont en moyenne plus réticents à utiliser ce point de l'ordre du jour et, lorsqu'ils le font, à se livrer à des condamnations. Certains, notamment les États d'Asie du Sud (Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka), se servent d'une partie de leur temps de parole (lorsqu'ils la prennent) pour défendre les États qui sont sous le feu des critiques du Conseil.

Sous d'autres points de l'ordre du jour, les États asiatiques ne font pas exception à la pratique qui veut que chaque État souligne ses efforts, vante ses politiques et met en avant ses priorités (ainsi des droits économiques et sociaux pour un certain nombre de pays d'Asie). Les événements particuliers organisés par le Conseil (panels sur des questions spécifiques, dialogues de haut niveau) peuvent aussi être l'occasion de réaffirmer des positions. Ainsi, lors du Dialogue de haut

172. Résolution « Droit de réunion pacifique et liberté d'association » (A/HRC/24/L.7).

173. Résolution « La promotion et la protection des droits de l'Homme dans le contexte des manifestations pacifiques » (A/HRC/25/L.20). Les amendements consistaient à affaiblir la protection des manifestants en soulignant que les manifestations ne devaient pas constituer une menace pour la sécurité nationale, en mettant l'accent sur les devoirs et les responsabilités des organisateurs des manifestations et en rappelant que les législations nationales étaient le cadre dans lequel se déroulent les manifestations (manière d'affaiblir les garanties offertes par le droit international). L'Inde (comme l'Afrique du Sud, co-auteur des amendements) a été critiquée pour avoir renié son histoire de lutte et de contestation pacifique symbolisée par Gandhi (tout comme l'Afrique du Sud avec Mandela). Voir <http://www.opendemocracy.net/mandeep-tiwana/india-and-south-africa-risk-forsaking-their-proud-histories-on-human-rights> (consulté le 4 mai 2014).

174. Résolution A/HRC/25/L.24.

175. Comme exposé plus haut, des pays asiatiques sont plus souvent parrains de résolutions pays présentées sous le point 10 (assistance technique).

176. Comme le « Treaty Alliance » (Mouvement mondial pour un traité contraignant : <http://www.treatymovement.com/>).

niveau sur la question de la peine de mort tenu lors de la 25<sup>ème</sup> session du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU (mars 2014), Singapour, auquel se sont joints plusieurs États asiatiques, a réfuté l'affirmation que la peine capitale était une question de droits humains, en insistant sur son caractère exclusivement pénal. Mais il semble ici difficile d'identifier une « attitude asiatique » qui soit différente des autres groupes régionaux.

#### **(4) Lors de l'EPU :**

Par contre, une position partagée par de nombreux membres du groupe asiatique au Conseil semble être la promotion rhétorique de l'EPU comme mécanisme diplomatique de revue par les pairs – avec entre les lignes une remise en cause plus ou moins forte des mécanismes d'experts tels que les procédures spéciales et les organes de traités. Le Laos l'a exprimé clairement (et maladroitement) en septembre 2013 en présentant l'EPU comme le seul mécanisme international dédié aux droits humains qui soit légitime. Mais la volonté de privilégier l'EPU sur les mécanismes non diplomatiques (*i.e.* d'experts) est bien présente derrière les déclarations de nombreux États asiatiques. Cela est en phase avec des positions traditionnelles de respect de la souveraineté, de non-sélectivité et de non-confrontation. Pendant l'EPU, les recommandations émises par les États asiatiques sont en général faibles, vagues et peu mesurables. Elles permettent peu de fertilisation croisée (« cross fertilization ») avec les recommandations émises par les procédures spéciales, les organes de traités ou les rapports du HCDH.

#### **(5) La question des relations avec les autres parties prenantes :**

Les relations entre le groupe asiatique et les autres groupes régionaux au sein du Conseil n'appellent pas de commentaire particulier, si ce n'est que le groupe est sans doute plus hétérogène que les autres en termes politiques, culturels ou économiques. À cet égard, au sein du CDH, la « pression » exercée par le groupe asiatique sur ses États membres est moins forte que celle qui peut être exercée par les autres groupes sur les leurs.

Au niveau des relations avec les autres parties prenantes au travail du CDH, soulignons un faible niveau de coopération avec la société civile. D'une part, certaines missions diplomatiques asiatiques refusent tout contact, même informel, avec les ONG présentes à Genève et actives au sein du Conseil (FIDH, Amnesty International, Human Rights Watch, Civicus...). Ainsi de la Corée du Nord, du Vietnam, de la Chine, du Laos ou de l'Iran. D'autre part, les États disposant d'un historique de vote progressiste (Corée du Sud, Japon, Maldives) sont malgré tout moins disponibles et moins ouverts à rencontrer la société civile pour échanger sur leurs attentes, le travail du Conseil et leurs priorités respectives. Les rencontres ont lieu, mais plus rarement et de façon plus ponctuelle, en lien avec un événement particulier (examen de l'État concerné dans le cadre de l'EPU, suivi d'une visite pays par une procédure spéciale...). C'est en partie lié à un problème de ressources humaines, mais cela tient aussi à un déficit en termes de culture de consultation. À l'inverse, les membres du WEOG, du GRULAC et, dans une certaine mesure, du groupe africain, répondent en général aux demandes de rendez-vous des ONG et échangent informellement avec leurs représentants. Il faut noter que l'Indonésie consulte de plus en plus les ONG actives à Genève.

Le tournant de l'année 2014 a vu la confirmation du poids grandissant d'une coalition néfaste au sein du Conseil des droits de l'Homme. Ce groupe, mené par plusieurs États asiatiques (Chine, Pakistan et Vietnam, renforcés par l'Inde et la Malaisie) en conjonction avec l'Égypte et la Russie, a non seulement fait obstruction lors de plusieurs processus de négociation et tenté d'affaiblir les textes de résolutions clefs sur la société civile, mais a ouvertement remis en cause les règles établies en matière de participation des ONG aux travaux du Conseil. En écho aux tentatives lors de conférences des Nations Unies (notamment à Durban en 2001) de restreindre l'accès des ONG ou de mettre en place un « code de bonne conduite » pour leurs représentants, un groupe d'États à dominante asiatique (Chine, Pakistan, Inde, Malaisie, Vietnam) n'hésite pas à soulever de plus en plus fréquemment des motions d'ordre lorsque les ONG s'expriment au sein du Conseil<sup>177</sup>. Ainsi, lors de la 25<sup>ème</sup> session du Conseil (mars 2014), la Chine a empêché la tenue d'une minute en

<sup>177</sup> Les mêmes États sont actifs au sein du Comité des ONG du Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies, qui a parmi ses attributions le pouvoir de décerner le statut consultatif aux organisations de la société civile qui remplissent les critères et qui en font la demande. Le statut ECOSOC permet entre autres aux ONG qui en disposent de soumettre officiellement des contributions écrites, de participer aux sessions d'organes de l'ONU tels que le CDH et de faire des interventions orales. Ainsi, des ONG de défense des droits humains reconnues pour la qualité de leur travail, comme Human Rights in China, se sont toujours vues refuser le statut ECOSOC en raison de l'influence de la Chine au sein du Comité des ONG. Voir : <http://csonet.org/index.php?menu=128>

mémoire de Cao Shunli, activiste arrêtée alors qu'elle se rendait à Genève pour préparer l'EPU de la Chine et décédée en détention faute de soins médicaux adéquats – un cas clair de représailles pour avoir tenté de coopérer avec le système onusien. Avant le vote sur sa motion d'ordre, la Chine a mené une intense campagne de pression sur les membres latino-américains et africains du Conseil afin qu'ils la soutiennent. Cette stratégie a été payante<sup>178</sup>. Quelques minutes après la reprise des débats, la Chine a de nouveau coupé la parole à la société civile, remettant en cause le droit des orateurs de citer des ONG ne disposant pas du statut consultatif auprès de l'ECOSOC<sup>179</sup>. Cette campagne fait suite à une lettre envoyée, à l'été 2013, par ce même groupe d'États au président du Conseil, l'appelant notamment à ouvrir un débat sur le droit des ONG de désigner leurs représentants lors des sessions du Conseil. À cet égard, d'une politique pragmatique d'alliances et de ménagement des autres États au sein du Conseil (allant au-delà du groupe des non alignés), tout entière tendue vers la préservation de ses intérêts vitaux, la Chine semble être passée à une politique plus agressive qui inclut le cas échéant de fortes pressions sur les États africains et latino-américains. Reste à savoir comment les autres États asiatiques se comporteront face à l'éventualité de cette nouvelle donne.

\* \* \*

Le niveau d'engagement et le comportement des États asiatiques vis-à-vis du système international des droits humains sont donc ambivalents. Au-delà de l'hétérogénéité du continent, une implication croissante et une relative méfiance de la part des États sont deux lignes forces qui coexistent et ne sont pas mutuellement exclusives. La place de l'Asie au sein du système international est en tout cas en pleine évolution.

---

178. Voir le communiqué de la FIDH : <http://www.fidh.org/en/united-nations/human-rights-council/15041-mounting-attacks-against-ngos-the-human-rights-council-should-take-a-firm>

179. La Chine a cette fois laissé l'ONG en question (la FIDH) poursuivre après que le secrétariat du Conseil ait rappelé le droit des ONG accréditées à faire référence à l'oral à d'autres ONG. Sur les artifices procéduraux employés à l'encontre des ONG, voir l'analyse par Human Rights in China des événements de mars 2014 : <http://www.hrichina.org/en/press-work/statement/china-deploys-procedural-challenges-control-civil-society-voices-human-rights> (consulté le 4 mai 2014). À un autre niveau, l'une des excuses employées par les États hostiles à la résolution sur les représailles pour la contester (adoptée par le CDH, elle a finalement été rejetée par le Troisième comité de l'Assemblée générale de l'ONU, en décembre 2013) était une question procédurale. La résolution incluait des détails budgétaires trop précis, s'apparentant à de la micro-gestion (micro-management), ce qui n'est normalement pas du ressort des résolutions du CDH.

## CONCLUSION : QUELLES PERSPECTIVES ?

Le 23 octobre 2013, le quotidien chinois Xinkuai Bao publiait en Une un appel aux autorités à relâcher l'un de ses journalistes, arrêté quelques jours plus tôt dans le cadre d'une campagne anti-diffamation. Le seul tort de Chen Yongzhou avait été d'enquêter sur des malversations au sein d'un puissant groupe industriel. Le lendemain, le journal insistait : « Tout doit pouvoir se résoudre dans le cadre de la loi. Il n'est pas possible [pour la police] d'arrêter d'abord et de chercher des motifs plus tard »<sup>180</sup>.

Ce plaidoyer en faveur du principe de légalité et de la présomption d'innocence, cri du cœur lancé par les collègues d'un journaliste emprisonné, était formulé en termes juridiques. Le cas du Xinkuai Bao, aussi rare que risqué dans le contexte chinois, montre le caractère universel du rejet de l'injustice. Il montre aussi que, partout, les droits humains sont le langage le plus puissant pour dénoncer l'exercice illégitime du pouvoir.

En définitive, en Asie comme ailleurs, l'invocation de particularismes culturels a tout à voir avec la politique, et rien avec la culture<sup>181</sup>. De la même façon, l'insistance sur la « non-politisation » des droits humains par les régimes autoritaires est un non-sens. Les droits humains sont intrinsèquement politiques : ils concernent les relations entre les individus, les groupes sociaux et l'État ; ils posent des limites au pouvoir et imposent à ceux qui l'exercent des normes de comportement. Au-delà des spécificités asiatiques, dont nous avons tenté de brosser un portrait, les droits humains fournissent partout des armes pour construire des sociétés plus justes.

L'absence d'État de droit, d'institutions fortes et de structures garantissant le respect des droits facilitent et permettent les abus de pouvoir. Les violations des droits humains, leurs causes (cupidité, haine, volonté de puissance, impunité...) et la souffrance physique et psychologique qui en découle sont universelles. De ce point de vue, il n'existe aucune spécificité asiatique.

Dans les États les plus fermés, la communauté internationale a employé différentes stratégies, de la confrontation à l'engagement<sup>182</sup>, dont chacune a montré ses limites et dont aucune ne peut se prévaloir à elle seule d'avoir permis une ouverture. La conditionnalité de l'aide ne semble pas davantage avoir porté les fruits que certains avaient escomptés au sortir de la Guerre froide. Le « naming and shaming » réussit parfois à faire monter la pression à un niveau tel qu'il provoque des concessions de la part de l'État concerné, mais sous des conditions précises et sans garanties de réussite. Ainsi, la visite glaciale rendue fin 2012 par le président Obama au Premier ministre cambodgien, Hun Sen<sup>183</sup>, suivait celle, historique, rendue au président birman Thein Sein. L'évolution de la situation ne semble pas avoir validé cette stratégie différenciée vis-à-vis des deux États de l'ASEAN, où les violations demeurent très graves.

Le système international crée pourtant une pratique et un discours sur les droits humains. La façon dont la Chine aborde aujourd'hui la question, le simple fait qu'elle la considère à présent digne de figurer sur l'agenda international, montre le chemin parcouru. Il est possible que les normes internationales aient incité le régime chinois, en plus des facteurs internes, à prendre des mesures positives comme la réduction du nombre de crimes passibles de la peine de mort. Les organes internationaux contribuent aussi à maintenir la pression sur les autorités nationales sur des questions comme l'impunité et la justice. Le Comité des droits de l'Homme a ainsi longuement insisté sur l'affaire Munir lors du premier examen de l'Indonésie, en juillet 2013.

180. Voir les articles du Monde : [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/10/23/le-journal-chinois-xinkuai-bao-se-rebelle\\_3501528\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/10/23/le-journal-chinois-xinkuai-bao-se-rebelle_3501528_3216.html) et [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/10/25/l-appel-du-xinkuai-bao-a-la-liberation-de-son-journaliste-emprisonne-rencontre-un-large-echo-dans-la-presse-chinoise\\_3503382\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/10/25/l-appel-du-xinkuai-bao-a-la-liberation-de-son-journaliste-emprisonne-rencontre-un-large-echo-dans-la-presse-chinoise_3503382_3216.html)

Chen Yongzhou a ensuite « avoué » devant les caméras de télévision avoir fabriqué des preuves : [http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/10/26/le-journaliste-interpelle-du-xinkuai-bao-a-reconnu-de-fausse-informations\\_3503410\\_3216.html](http://www.lemonde.fr/asi-pacifique/article/2013/10/26/le-journaliste-interpelle-du-xinkuai-bao-a-reconnu-de-fausse-informations_3503410_3216.html)

181. Ghai, « Human Rights in the Asian Context », op. cit.

182. Pour le cas de la Birmanie, voir Andrew McGregor, « Human Rights Coalitions in Myanmar », in Davis et Galligan, op. cit.

183. Celui-ci n'a pas été mentionné dans les communiqués officiels de la Maison Blanche. Le président américain a ouvertement condamné la situation des droits humains au Cambodge lors de sa visite, tout en soulignant – humiliation diplomatique pour le dirigeant hôte – qu'il était présent à Phnom Penh au titre du sommet de l'ASEAN et pas à titre bilatéral.

L'Asie produit des innovations, notamment en matière de justice transitionnelle, et elle joue un rôle dans l'avancement de questions comme les droits des personnes LGBTI. Les grands sujets contemporains de débat et de confrontation – la peine de mort, la « diffamation des religions », les « valeurs traditionnelles », l'orientation sexuelle et l'identité de genre (SOGI), le champ d'action de la société civile – ne laissent pas apparaître de ligne de partage entre l'Asie et l'Occident, ou entre l'Asie et une quelconque autre région. L'Asie elle-même est traversée de forces contradictoires. Et les États les plus contestataires du régime international des droits humains ne sont pas – ne sont plus – asiatiques. L'Arabie Saoudite, les pays du Golfe et certains pays africains tiennent aujourd'hui des discours plus relativistes. Des États asiatiques les rejoignent sur certaines questions – Brunei ou le Pakistan sur la restriction de la liberté d'expression au nom de la religion ; Singapour ou la Malaisie sur la peine de mort ; le Vietnam ou la Chine sur les défenseurs des droits humains – mais aucune « position asiatique » n'est clairement identifiable. Les lignes de partage sont mouvantes ; elles évoluent et se recomposent selon des logiques qui ne sont pas celles d'un découpage par continents. Il faut démystifier l'Asie.

\* \* \*



Ce rapport a été réalisé avec le soutien de Irish Aid. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de la FIDH et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de Irish Aid.

# Gardons les yeux ouverts

**fidh**

**Établir les faits** - Des missions d'enquête et d'observation judiciaire

**Soutenir la société civile** - Des programmes de formation et d'échanges

**Mobiliser la communauté des États** - Un lobbying permanent auprès des instances inter-gouvernementales

**Informier et dénoncer** - Mobiliser l'opinion publique

**Pour la FIDH, la transformation des sociétés est d'abord du ressort des acteurs locaux.**

Le Mouvement mondial des droits humains agit aux niveaux régional, national et international en soutien de ses organisations membres et partenaires pour remédier aux situations de violations des droits humains et consolider les processus de démocratisation. Son action s'adresse aux États et aux autres détenteurs de pouvoir, comme les groupes d'opposition armés et les entreprises multinationales.

Les principaux bénéficiaires sont les organisations nationales de défense des droits humains membres du Mouvement et, par leur intermédiaire, les victimes des violations des droits humains. La FIDH a également élargi son champ d'action à des organisations partenaires locales et développe des alliances avec d'autres acteurs des changements.

Directeur de la  
publication :  
Karim Lahidji  
Rédacteur en chef :  
Antoine Bernard  
Auteur et  
Coordination :  
Nicolas Agostini  
Design : FIDH

**fidh**

## NOUS CONTACTER

**FIDH**

Fédération Internationale  
des Ligues des droits de l'Homme

**17, passage de la Main d'Or**


**75011 Paris**

**CCP Paris: 76 76 Z**

**Tel: (33-1) 78 56 90 54**

**Fax: (33-1) 45 67 32 12**

**[www.fidh.org](http://www.fidh.org)**



La FIDH  
fédère 178 organisations de  
défense des droits humains  
réparties sur les 5 continents

**fidh**

## CE QU'IL FAUT SAVOIR

La FIDH agit pour la protection des victimes de violations des droits de l'Homme, la prévention de ces violations et la poursuite de leurs auteurs.

### **Une vocation généraliste**

La FIDH agit concrètement pour le respect de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme – les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels.

### **Un mouvement universel**

Créée en 1922, la FIDH fédère aujourd'hui 178 organisations nationales dans plus de 100 pays. Elle coordonne et soutient leurs actions et leur apporte un relais au niveau international.

### **Une exigence d'indépendance**

La FIDH, à l'instar des ligues qui la composent, est non partisane, non confessionnelle et indépendante de tout gouvernement.