

## LES DIALOGUES SUR LES DROITS DE L'HOMME, TYPES, CONDITIONS, OBJECTIFS ET EVALUATION

Emmanuel DECAUX <sup>1</sup>

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II

Parmi toute la gamme des instruments dont dispose l'Union européenne pour mener à bien une diplomatie des droits de l'homme de plus en plus active<sup>2</sup>, il était nécessaire de se pencher sur un instrument spécifique tout à la fois méconnu et galvaudé : le « *dialogue* » en matière de droits de l'homme. S'agit-il d'un instrument original ou bien existe-t-il autant de formules que de « *dialogues* » ? Et surtout constitue-t-il une méthode efficace, un instrument privilégié, ou une solution de facilité, un alibi pour ne rien faire ? Sur ce thème difficile, le groupe a lui-même mené – selon l'expression consacrée – un dialogue « *franc et constructif* ».

Un dialogue *franc*, compte tenu de la diversité des points de vue, des tabous remis en question, des exemples pris en compte. Les débats ont traduit le besoin d'une vision plus claire et plus cohérente : il y a des dialogues tous azimuts, au coup par coup, des dialogues *ad hoc*, voire des dialogues improvisés, sans objectif, ni boussole. Face à ce foisonnement, faut-il passer à une institutionnalisation progressive ? Prévoir des conditions et des étapes, fixer des critères et des repères ?

Un dialogue *constructif*, compte tenu du projet d'orientations - de *guidelines* - préparées par la présidence belge en vue de leur adoption par le Conseil affaires générales de décembre 2001<sup>3</sup>. Il s'agit en effet désormais pour l'Union européenne d'intégrer les questions relatives aux droits de l'homme dans toutes les rencontres qu'elle aura avec des pays tiers, à tous les niveaux et de « fixe[r] des conditions pour engager et conduire des dialogues spécifiques dans le domaine des droits de l'homme »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce texte reprend les conclusions présentées lors du 3e Forum des droits de l'homme de l'Union européenne, organisé à Bruxelles, en novembre 2001. Dans la mesure où seul un résumé en anglais des travaux vient d'être publié par la présidence belge, *Conference Report, 3<sup>rd</sup> European Union Human Rights Discussion Forum*, il n'a pas semblé inutile de présenter la version française du rapport du groupe de travail n° 3 consacré au « dialogue sur les droits de l'homme ».

<sup>2</sup> Pour cette évolution, comparer nos communications sur « La PESC et la diplomatie des droits de l'homme », in Alain Fenet (éd.), *Union européenne : coopération et intégration*, Paris, PUF, 1996 et « Droits de l'homme et société civile » in Philip Alston (éd.), *L'Union européenne et les Droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

<sup>3</sup> Le Conseil a adopté ces « lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme » le 13 décembre 2001. Cf. texte in *Union européenne, Rapport annuel sur les droits de l'homme 2002*, annexe 15, pp. 257-264.

<sup>4</sup> *Rapport précité*, p. 19.

Modestement, notre discussion a cherché à être concrète afin de déboucher sur des suggestions utiles pour enrichir ce document.

## **I. – NATURE ET SIGNIFICATION DU DIALOGUE**

Une réflexion générale sur la nature et la signification du dialogue, ou plutôt « des » dialogues, s'est imposée dans les débats, en privilégiant deux problématiques très différentes : une approche philosophique (A) et une approche diplomatique (B).

### **A. – Le point de vue philosophique**

Le point de vue philosophique a constitué le point de départ des discussion, à travers le « *dialogue des civilisations* » auquel le secrétaire général du ministère belge des affaires étrangères, Jan de Bock, s'est lui-même référé avec éloquence dans son discours introductif.

**I. -** Plusieurs remarques préliminaires doivent être faites :

- L'accent a été mis sur le préalable de l'éducation, pour apprendre « la perspective de l'autre », pour s'enrichir de la diversité culturelle. Il ne s'agit pas seulement d'enseigner les droits de l'homme dans un cursus étroit, mais bien d'en faire un réflexe dans toutes les disciplines. Le rôle du commissaire européen en charge de l'éducation pour cette prise en compte « transversale » des droits de l'homme a été souligné.

- Le dialogue entre les civilisations lancé par les Nations Unies n'a fait que des références trop rares aux droits de l'homme. Il faut rappeler que les droits de l'homme font partie du « patrimoine commun de l'humanité » et souligner la synthèse qui a été faite lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993 : « *S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des Etats, quel qu'en soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales* » (I, § 5).

- Au delà du « dialogue des civilisations », il faut évoquer le nécessaire « dialogue entre les sociétés », en dépassant le monologue des Etats. Le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, le répète avec force : ce ne sont pas les victimes qui invoquent le « relativisme culturel »... Accepter des « doubles standards » en la matière, serait une forme insidieuse de racisme. Ecouter la société civile, dans toutes ses composantes, constituera ainsi le leitmotiv de ce rapport.

**2. -** L'universalité des droits de l'homme doit être le socle du dialogue. Mais plusieurs aspects de l'universalité ont été distingués lors des travaux du groupe :

- L'universalité au sens philosophique, dans le fil des travaux de l'UNESCO. A cet égard, il est important d'écouter les critiques adressées à une vision « européocentriste ». Il est également nécessaire de souligner que la véritable universalité doit être « *inclusive* » et en récusant toute forme de discrimination, à l'égard des femmes ou des minorités, notamment les minorités ethniques, religieuses et linguistiques. De même, la dignité de la personne humaine doit être intangible, ce qui exclut la torture, le travail forcé, qui sont injustifiables quel que soit le « contexte »...

- L'universalité au sens juridique. Sur le terrain des principes, les choses sont claires depuis la Charte des Nations Unies de 1945 et la Déclaration universelle de 1948, sur lesquelles se fondent tous les travaux de l'ONU. *A fortiori*, les deux Pactes de 1966 lient les Etats parties, mais aussi les simples signataires qui en acceptent ainsi « *l'objet et le but* ». Il y a là un cadre juridique clair et précis qui n'a pas lieu d'être remis en cause. Le dialogue ne doit pas être un occasion de table rase pour « renégocier les normes ».

- L'universalité dans la mise en œuvre est évidemment plus délicate. Il s'agit de passer du « *principe* » au « *process* ». Deux idées importantes ont été soulignées. D'une part le refus de toute « flexibilité » sur les principes, les valeurs, les normes, peut aller de pair avec une souplesse concernant les voies et moyens. Les Etats européens eux-mêmes ont admis la règle de « subsidiarité » et la notion de « marge nationale d'appréciation » dans le cadre de la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme. Mais cette flexibilité doit rester « à la marge » et ne pas porter atteinte à la substance des droits. D'autre part le refus de toute sélectivité nous impose un devoir de cohérence pour mettre en œuvre les principes d'universalité et d'indivisibilité des droits de l'homme, qui constituent des défis pour les Etats européens : la « réversibilité » des droits va de pair avec la réciprocité du dialogue. Une meilleure prise en compte des droits économiques et sociaux ou des exigences du droit au développement s'impose.

Ainsi, les finalités du dialogue sont claires. Il ne faut pas prendre prétexte du dialogue interculturel pour retarder la discussion des problèmes pratiques. Reste à déterminer, avec pragmatisme, quels sont les moyens du dialogue.

## **B. – Le point de vue diplomatique**

Le dialogue est inhérent à la diplomatie : le principe de base de toute « communauté internationale » est de se parler. La difficulté serait plutôt de savoir quand cesser le dialogue, qui devient un « dialogue de dupes ». *Dialogue is not just a conservation*. A défaut d'une impossible « typologie », on peut ici distinguer plusieurs types de dialogues.

**I.** - Le dialogue mené par les Nations Unies. Il ne s'agit pas d'un dialogue externe avec des Etats tiers pour l'ONU, mais d'un dialogue permanent avec ses membres. De manière encore plus spécifique, le mandat du Haut commissaire aux droits de l'homme le charge d'« *engager un dialogue avec tous les gouvernements dans l'exécution de son mandat afin de garantir le respect de tous les droits de l'homme* » (Rés. 48/141, § 4 g). Ce dialogue a donc une finalité très précise.

Le dialogue est un moyen d'action, un instrument qui vise la meilleure protection des droits de l'homme et ne prive pas le Haut commissaire de recourir à la critique publique, si nécessaire. Une longue discussion a porté sur les relations entre dialogue, « *monitoring* » et assistance technique. Par ailleurs, les plans d'action nationaux suscités par le Haut commissaire ont pour objet de susciter un dialogue interne au sein des pays concernés. Il en va de même des missions d'évaluation des besoins envoyées sur place par le Haut commissariat. Ainsi le « dialogue » est-il consubstantiel au rôle des Nations Unies et en particulier du Haut commissaire pour les droits de l'homme.

2. - Le dialogue entre les Etats est de nature différente de celui des Nations Unies. Il conviendrait, là aussi, de dépasser le dialogue intergouvernemental pour susciter un dialogue interne, à travers des contacts avec les composantes de la société civile, qu'il s'agisse des milieux professionnels – magistrats, avocats, universitaires, etc. – des ONG, des syndicats et des mouvements associatifs, des personnalités du monde culturel et des responsables religieux. En un sens, le dialogue entre les Etats n'est qu'un aspect du dialogue entre les sociétés.

Encore faut-il distinguer ce dialogue permanent, qui devrait être naturel, et un dialogue structurel. Il faudrait aussi distinguer le dialogue politique qui comporte un volet sur les droits de l'homme, en partant de l'idée de *mainstreaming* des droits de l'homme à travers tous les dialogues – et sur ce point l'expérience des Etats en matière de dialogue bilatéral est très utile – et le dialogue sur les droits de l'homme en tant que tel, *as such*, le dialogue institutionnel sur les droits de l'homme.

3. - La pratique de l'Union européenne offre elle-même toute une gamme de situations, en partant du dialogue minimal, pour se « connaître », peut-être pour tenter d'amorcer une tendance positive, mais cette tentative pour sortir d'un blocage diplomatique, n'est pas toujours sans ambiguïté dans la mesure où elle transforme la simple recherche du dialogue en « concession » faite à l'Union placée ainsi en position de demandeur, sans qu'aucune contrepartie de fond ne soit accordée. A l'autre extrémité de l'éventail des situations, on peut évoquer la dialogue intense avec les Etats candidats qui implique, notamment sur le terrain des droits de l'homme, une conditionnalité très forte. Entre les deux, il faut mentionner la « clause droits de l'homme » dans la mesure où il y a un lien historique et politique entre la clause et le dialogue : avant de « sanctionner », il est nécessaire de négocier, d'avertir, de favoriser des approches positives, faute de quoi la clause ne serait, comme il a été dit, qu'une « voiture de luxe restée au garage ».

Il est ainsi nécessaire de préciser les finalités propres du dialogue institutionnel, qu'il soit mené par l'Union européenne pour par certains Etat membres. Ce dialogue n'est pas une fin en soi. Pour être efficace, il doit constituer un « banc d'essai » avec des repères, des indicateurs, des *benchmarks*. Plus que d'un « modèle », qui serait fait de critères simples, il lui faut une « méthodologie » permettant de répondre à une série de questions précises : quand faut-il lancer un dialogue structuré ? Comment organiser ce dialogue ? Comment le faire évoluer ? Comment l'évaluer ?

## II. – METHODES ET OBJECTIFS DU DIALOGUE

Partant de cette conception générale du dialogue comme principe et comme instrument, il importe de différencier « les » dialogues en fonction des différents objectifs, assortis de différentes exigences. Les débats du groupe de travail se sont concentrés sur deux séries de questions : le pourquoi (A) et le comment (B).

### A. - Le dialogue, pourquoi ?

Faut-il parfois savoir résister à la tentation du dialogue ? Quelles sont les conditions requises pour répondre, pour donner suite à un dialogue mais aussi pour « arrêter les frais », lorsque le dialogue n'est qu'une impasse ou un alibi ? Plusieurs étapes préalables ont été mises en avant :

**1.** - Le point de départ doit être l'évaluation de la situation des droits de l'homme dans le pays. Dans certaines situations extrêmes, nous ne savons rien de cette situation. Dès lors quel pourrait être l'impact d'un dialogue avec un « pays fermé » qui peut « survivre » dans l'autarcie, sans contacts extérieurs ?

- La question politique se pose de savoir comment aborder les « *worst offenders* » sans banaliser la situation par un dialogue artificiel qui ne ferait qu'envoyer un mauvais message. Pour certains, c'est déjà une « perte de temps ».

- L'élément décisif doit être la disponibilité du partenaire, sa volonté d'ouverture, ou même d'entrouverture, la valeur ajoutée du dialogue.

**2.** - Du côté des Etats européens, une série d'éléments diplomatiques sont également à prendre en compte.

- Tout d'abord les priorités politiques, qu'il s'agisse de la proximité géographique et de la stabilité européenne, ou de l'influence de puissances régionales, de l'impact que peut avoir tel « pays clef », de l'exemplarité ou de l'effet multiplicateur de certaines politiques.

- Mais aussi les moyens limités, pour les Etats comme pour l'Union, en ressources humaines et financières, en temps, en continuité à travers une mobilisation des compétences et un rythme soutenu du dialogue. La nécessité de ne pas disperser les efforts s'impose d'autant plus quand le dialogue est couplé avec des formes lourdes d'assistance technique.

**3.** - Le choix des interlocuteurs constitue un test important. Deux idées essentielles, loin d'être contradictoires, doivent être combinées.

- D'une part le dialogue ne concerne pas seulement les diplomates rodés à cet exercice, mais doit impliquer les fonctionnaires des différents ministères concernés (agents

d'autorité, personnels d'exécution des lois, représentants de la justice, de l'administration pénitentiaire, etc.). Il importe de susciter un dialogue entre experts, portant sur des problèmes concrets et appelant des solutions concrètes. Ce dialogue entre fonctionnaires – et parfois entre fonctionnaires d'un même pays – peut permettre de dépasser les généralités et les réticences a priori pour trouver un terrain propice de discussion.

- Mais en même temps, ce dialogue doit s'inscrire dans une vision d'ensemble qui traduise la disponibilité et « l'honnêteté » de l'autre partenaire. Il ne s'agit pas de marginaliser le dialogue sur les droits de l'homme en le cantonnant dans des groupes d'experts, afin d'éviter la discussion au niveau politique, voire la possibilité d'évoquer la question dans d'autres enceintes publiques. Le message important à faire passer est que les droits de l'homme constituent une part intégrale des relations bilatérales, qu'il ne s'agit pas d'un secteur à part, un peu marginal ou accessoire, mais d'une question prioritaire, « *at the top of the agenda* ». Cela pose évidemment une question de cohérence pour l'Union européenne comme pour les Etats européens, face à leurs intérêts nationaux et à leurs autres priorités.

## **B. – Le dialogue, comment ?**

Une fois le principe du dialogue accepté, de quel dialogue s'agit-il ? Il est sans doute difficile de fixer noir sur blanc les objectifs et les critères du dialogue, même si l'Union dispose de « documents de stratégie » par pays et doit tenir compte de la complémentarité des instruments et des évaluations disponibles. Mais dans le « *monde réel* » – cela a été rappelé – la transparence n'est pas toujours possible et les options politiques sont limitées dans certains cas.

Pourtant, il est nécessaire de s'interroger sur la cohérence entre les objectifs et les moyens, en évoquant l'objectivisation, la transparence et l'évaluation du dialogue. Cela rend indispensable l'implication de la société civile à tous les niveaux :

- pour identifier les « points sensibles » concernant la situation concrète des droits de l'homme ;
- pour mener un dialogue informel qui peut parfois être plus poussé – l'exemple de la coopération universitaire a été mis en relief – que le dialogue officiel ;
- pour développer une société civile indépendante, à travers la garantie de la liberté d'association et de la liberté d'expression, le soutien aux ONG et la défense des défenseurs des droits de l'homme ;
- pour associer les ONG à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation du dialogue.

Cette transparence est en elle-même un facteur de cohérence.

**I. - La cohérence interne du dialogue sur les droits de l'homme prend des formes très différentes :**

- Il s'agit d'abord de la cohérence entre les instruments diplomatiques. La priorité devrait être donnée aux outils juridiques qui correspondent à des obligations conventionnelles – acceptées sur la base du libre consentement et de la réciprocité – et à des engagements fermes de la part des partenaires. Le dialogue ne doit pas constituer une forme d'échappatoire au respect de ces engagements. Il est nécessaire que l'Union européenne et que les Etats membres fassent preuve de la même volonté politique en la matière, en évitant les dialogues de complaisance ou la diplomatie du « tapis rouge ».

- La cohérence concerne aussi les objectifs : il s'agit de viser tout à la fois le dialogue « et » la coopération. Le dialogue doit être concret – « *action-oriented* » - et se traduire dans les faits. Il fait viser les gens, les titulaires des droits, ne pas négliger les possibilités de recours internes, de plaintes internationales. Il doit favoriser la mise en œuvre effective des mécanismes onusiens de contrôle : rapports périodiques aux organes de surveillance des traités, acceptation des procédures facultatives, invitation des rapporteurs spéciaux, etc.

- La cohérence vise aussi l'équilibre entre discours public et dialogue confidentiel. La diplomatie peut sans doute avoir pour souci de ménager les susceptibilités des partenaires, mais elle doit déboucher sur des résultats concrets. La publication périodique de l'évaluation du dialogue s'impose<sup>5</sup>. Le Parlement européen a un rôle de premier plan à jouer en la matière, et à travers lui l'opinion publique européenne. Il est nécessaire que les opinions publiques – en Europe comme chez nos partenaires – soient mieux informées des objectifs, des critères et des résultats du dialogue. Pour ce faire, le dialogue ne doit pas être conçu comme une alternative à l'expression publique, une forme d'anesthésiant. L'Union européenne doit pouvoir s'exprimer sans sélectivité. Sinon, il ne s'agirait même plus d'un dialogue de sourds, mais d'un dialogue de muets.

2. - Cette évaluation publique est à son tour un gage de cohérence entre les prises de position de l'Union européenne ou des Etats à Bruxelles, à Genève ou à New York ; au-delà, une cohérence externe reste particulièrement désirable.

- Elle vise la recherche d'une complémentarité et d'une synergie entre les efforts des Etats, des organisations internationales et des ONG. Il s'agit d'améliorer la disponibilité des ressources – et notamment en « expertise » – et de garantir la continuité des efforts.

- La multiplication des dialogues fait naître le risque de communiquer des signaux contradictoires. Bien plus, les dialogues de convenance, sinon de connivence, risquent de prévaloir sur les dialogues sans complaisance, conformément à la vieille loi économique selon laquelle « *la mauvaise monnaie chasse la bonne* ». Il est impératif d'éviter toute concurrence entre les organisations internationales - notamment les organisations européennes comme l'OSCE et le Conseil de l'Europe - en évitant aux partenaires de jouer un acteur contre un autre, un commissaire contre un autre, d'opposer *monitoring* et assistance technique, etc.

---

<sup>5</sup> Le précédent qu'a constitué l'évaluation du dialogue sur les droits de l'homme entre l'Union européenne et la Chine par le Conseil affaires générales des 22-23 janvier 2001 mérite d'être signalé. Dans ses conclusions, le Conseil souligne que « ce dialogue n'est une solution acceptable que si des progrès sont réalisés sur le terrain. L'UE évaluera les résultats de ce dialogue à intervalles réguliers pour déterminer dans quelle mesure il a porté ses fruits », *Rapport précité*, p. 45.

- Là encore, la meilleure solution semble être la transparence et le partage de l'information, en impliquant les ONG dans l'analyse et l'évaluation, en instaurant une nouvelle forme de « division internationale du travail » entre les organisations internationales concernées. Le dialogue n'est pas le chacun pour soi, il implique continuité et cohérence. L'Union européenne a un rôle charnière en la matière.