

VERS UN MECANISME SUR LES DROITS DE L'HOMME DANS LE CADRE DE L'ASEAN ?

Vitit MUNTARBHORN *

Professeur à l'Université de Bangkok

L'Association des Pays de Sud-Est Asiatique (ASEAN) a été établie en 1967 en tant qu'organisation intergouvernementale visant au développement de la région¹. Actuellement, elle comporte 10 Etats membres, à savoir le Brunei Darussalam, le Cambodge, l'Indonésie, la Malaisie, le Laos, le Myanmar, le Vietnam, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. La région de l'ASEAN, comme chacun le sait, doit faire face à des défis politiques sensibles. Dans le domaine économique, l'ASEAN a introduit un espace de libre échange, intitulé « ASEAN Free Trade Area » (AFTA). En 2002, cela a permis de réduire les taxes d'importation à 5-10% pour une grande liste de produits. Comme les autres régions du monde, la préoccupation dominante après les attentats sur New York et Washington du 11 septembre 2001 est aujourd'hui l'action contre le terrorisme.

Toutefois, depuis quelques années, l'on tente d'établir un mécanisme intergouvernemental pour la promotion et la protection des droits de l'homme dans la région². Cela sera-t-il possible ?

I. – LA PERSPECTIVE

Le terme « ambivalence » définit bien la physionomie des droits de l'homme dans la région. La liste des pays de l'ASEAN est la preuve de cette ambiguïté – elle inclut des pays démocratiques et des pays autoritaires, des pays assez développés et des pays en voie de développement, des pays ouverts aux droits de l'homme et des pays niant les droits de l'homme en pratique – et ce, en dépit des discours verbaux superfétatoires. En discutant de la perspective des droits de l'homme dans la région, il est à noter que la culture politique de

* Vitit Muntarbhorn est professeur de Droit à la Faculté de Droit, Université de Chulalongkorn, Bangkok. Il a été Rapporteur Spécial de l'ONU sur la vente des enfants, la prostitution infantile et la pornographie infantile.

¹ <http://www.aseansec.org>.

² A lire : *Towards an ASEAN Human Rights Mechanism*, Manila, Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism, 1999 ; V. Muntarbhorn, "Towards an ASEAN Human Rights Mechanism", *ibid.*, pp. 6-28.

chaque pays est différente. Il semble intrigant qu'un adage favori pour les politiciens de la région soit « *L'Unité dans la Diversité* », alors que le scénario des droits de l'homme peut être décrit comme « *La Diversité dans l'Unité* ». Pluralisme et éclectisme coexistent alors, quel que soit l'angle choisi.

Sous l'angle positif, les éléments suivants peuvent être relevés :

Premièrement, la décennie écoulée a été témoin d'une plus grande démocratisation dans plusieurs parties de l'ASEAN. Cela concerne la Thaïlande, l'Indonésie et les Philippines – même s'il existe parfois des risques de régression.

Un autre élément positif est la fin de l'occupation illicite d'un territoire en violation des résolutions de l'Organisation des Nations Unies (ONU) par un Etat de l'ASEAN pendant une longue période. Heureusement ce territoire – le Timor oriental – a pu être libéré et constitue désormais un nouvel Etat, base pour ses aspirations à l'autodétermination et à la démocratie. Plusieurs pays de l'ASEAN ont fourni du personnel et d'autres ressources pour maintenir la paix dans le cadre de l'« International Force for East Timor » (INTERFET) et de l'administration transitoire du pays sous l'égide de l'ONU.

Deuxièmement, tous les pays de l'ASEAN participent annuellement à un processus soutenu par l'ONU en faveur d'un arrangement régional dans la région Asie-Pacifique. Initié par le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, le processus adopte une approche pas à pas intitulée « *the building blocks approach* ». Une telle approche promeut une variété d'activités pour lesquelles il y a un intérêt commun ; elle évite de passer nécessairement à un système ou mécanisme intergouvernemental pour la protection des droits de l'homme dans la région. A la base, il y a quatre piliers pour ces « blocs de construction » :

- le développement des plans d'action nationaux sur les droits de l'homme ;
- la promotion de l'éducation aux droits de l'homme ;
- l'établissement d'institutions nationales pour les droits de l'homme, comme les commissions nationales ;
- la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et du droit au développement.³

Force est de constater que certains de ces « blocs » sont assez bien mis en oeuvre par les membres de l'ASEAN. Par exemple, la Thaïlande, l'Indonésie et les Philippines ont tous des plans d'action nationaux, complétés parfois par des plans nationaux pour l'éducation aux droits de l'homme. A cet égard, tous les pays de l'ASEAN revendiquent le fait qu'ils promeuvent l'éducation aux droits de l'homme – *mutatis mutandis*. En outre, des Commissions nationales pour les droits de l'homme existent dans quatre pays : la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie et l'Indonésie. L'ensemble des Etats membres de l'ASEAN est favorable aux droits économiques, sociaux et culturels, et tous s'intéressent à la réalisation du droit au développement. Cependant, la question n'est pas tant la « quantité » que la « qualité », elle est davantage la « substance » que la « forme ».

³ Cf. aussi V. Muntarbhorn, "Asia, Human Rights and the New Millennium: Time for a Regional Human Rights Charter?", *Transnational Law and Contemporary Problems*, Vol. 8, 1998, n° 2, pp. 406-421.

Troisièmement, la signature ou la ratification des traités internationaux sur les droits de l'homme s'améliore. Des six instruments principaux qui constituent le noyau du système universel des droits de l'homme, les ratifications ou signatures parmi les pays de l'ASEAN ont augmenté, comme suit⁴ :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques : le Cambodge, la Thaïlande, le Laos, les Philippines et le Vietnam ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : le Cambodge, la Thaïlande, le Laos, les Philippines et le Vietnam ;
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale : le Cambodge, l'Indonésie, le Laos et les Philippines ;
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : le Cambodge, la Thaïlande, le Laos, les Philippines, le Vietnam, le Myanmar, l'Indonésie, Singapour et la Malaisie ;
- la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants : le Cambodge, les Philippines et l'Indonésie ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant : les dix pays de l'ASEAN.

De tels engagements formels des pays de l'ASEAN sont bienvenus, mais l'épreuve clé est manifestement la mise en oeuvre efficace au niveau national, et cela reste le point faible dans plusieurs pays.

Quatrièmement, le terme de « *droits de l'homme* » a de plus en plus d'importance et de légitimité dans les discours gouvernementaux de l'ASEAN. Par exemple, lors du Sommet des Chefs de Gouvernement de l'ASEAN à Hanoi en 1998, les chefs de l'ASEAN ont adopté le Plan d'Action de Hanoi qui comprend les activités suivantes, dont la réalisation est ciblée dans le temps pour les pays de l'ASEAN⁵ :

- la mise en oeuvre des Conventions sur les droits des femmes et de l'enfant ;
- les échanges sur l'information des droits de l'homme.

De plus, l'idée d'un mécanisme de l'ASEAN sur les droits de l'homme se fait jour peu à peu dans les conclusions des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN, comme on le verra ci-dessous.

Cinquièmement, dans les domaines du droit, de la politique et de l'information, durant la décennie passée, il y a eu un grand nombre d'améliorations en faveur des droits de l'homme dans plusieurs pays. Ces développements comprennent des Constitutions plus sensibles aux droits de l'homme, par exemple en Thaïlande et aux Philippines ; une variété de nouvelles lois et politiques en faveur d'une protection plus accrue des femmes et des enfants (ex : la question de la traite humaine dans plusieurs pays de l'ASEAN) ; les lois contre l'impunité au Cambodge permettant la poursuite des Khmers Rouges pour génocide ; enfin l'établissement en Indonésie de tribunaux compétents pour connaître des violations des droits de l'homme. De plus, certains pays ont introduit l'éducation aux droits de l'homme pour une gamme plus large d'acteurs, comme les militaires, la police,

⁴ Adapté de *Human Rights in Asia: Annual Human Rights Report 2000*, Bangkok, Forum-Asia, 2001, p. 129.

⁵ Sixth ASEAN Summit, Jakarta, ASEAN Secretariat, 1999.

le personnel judiciaire, et d'autres agents d'exécution des lois. Des plans de développement sont également devenus plus sensibles à la question du développement humain et de la protection de l'environnement.

Sixièmement, il y a une forte société civile et une grande diversité d'organisations non gouvernementales (ONG) dans nombre de pays de l'ASEAN. Celles-ci sont soutenues par des réseaux régionaux mis en place sur l'initiative de la société civile comme le réseau *Forum-Asia*.

Septièmement, dans ses programmes, l'ASEAN devient plus ouverte aux problèmes des droits de l'homme. Par exemple, en 1993 l'ASEAN a adopté un Plan d'Action sur la survie, le développement et la protection des enfants, complété par une Déclaration sur le bien-être des enfants en 2001. Ces derniers ont d'ailleurs fait l'objet de plusieurs programmes, comme l'initiative dirigée par Singapour pour former ceux qui s'occupent des enfants dans l'éducation pré-scolaire et le soin d'enfants. Relevons aussi des programmes sur la promotion des femmes, des activités contre les drogues et une coopération transfrontalière sur les problèmes de l'environnement, comme la mise en oeuvre d'un plan d'action contre la pollution créée par la fumée transnationale et les zones d'activité côtières. Ces programmes ont été renforcés par le Plan d'Action de l'ASEAN (1999) pour combattre la criminalité transnationale organisée, et par un pacte contre le terrorisme en 2002. Notons enfin l'existence d'un Programme de l'ASEAN sur le HIV/SIDA.

Huitièmement, depuis la crise économique de 1997, un nombre croissant de pays se rendent compte de la nécessité de s'intéresser aux aspects négatifs de la mondialisation, en particulier l'impact de l'excès des dépenses et des pratiques financières peu transparentes. L'ASEAN a par exemple établi un mécanisme de surveillance pour scruter l'impact négatif des pratiques financières et a renforcé des fonds conjoints pour soutenir les devises nationales de chaque pays en période de crise. Ces mesures sont une réponse à la pauvreté et l'iniquité, fléaux toujours répandus dans plusieurs parties de la région. Plusieurs projets pour promouvoir l'emploi, la planification de la main d'œuvre, la formation professionnelle, et les filets de sûreté sont inscrits dans le Plan d'Action de l'ASEAN sur le développement rural et l'élimination de la pauvreté et le Plan d'Action de l'ASEAN sur les filets sociaux de sécurité.

Sous l'angle négatif, il convient de relever les éléments suivants :

Premièrement, l'ASEAN abonde en mots, en Déclarations et en Plans d'Action, mais leur mise en œuvre reste lente. A un certain niveau, cela est dû à la manière de prendre des décisions dans le cadre de l'ASEAN – le consensus prenant beaucoup de temps. Souvent l'ASEAN en arrive à mettre davantage l'accent sur la forme que sur la substance.

Deuxièmement, dans n'importe quel discours sur les droits de l'homme, l'ASEAN a tendance à traiter la question des droits de l'homme en relation avec les affaires intérieures de chaque Etat et non d'un point de vue international. L'argument de la non-ingérence est par conséquent souvent invoqué à l'ASEAN – et l'appel international des droits de l'homme est souvent perçu comme une ingérence dans les affaires internes de la région. Cela constitue indéniablement un contraste marqué avec la perspective

internationale qui considère que la protection des droits de l'homme est une question qui concerne l'ensemble de la communauté internationale. Ces droits ne peuvent pas être relégués au domaine réservé des Etats, précisément parce que, souvent, il n'existe pas de remède adéquat au niveau national/interne.

Troisièmement, plusieurs Etats membres de l'ASEAN sont les bruyants promoteurs du concept « *Valeurs asiatiques* » (*Asian Values*) qui met en exergue les principes du gouvernement fort, de la déférence envers l'autorité, et de la prédominance des droits et des intérêts de la communauté/famille (*alias* l'Etat/Gouvernement) sur l'individu. A la base, cette approche va à l'encontre des revendications de l'individu – une raison-clé pour la protection des droits de l'homme.

Quatrièmement, les pays de l'ASEAN se tournent vers l'argument relativiste pour que les normes universelles des droits de l'homme (« l'universalité ») plient, sinon cèdent devant les « particularismes » nationaux et régionaux s'il y a un conflit entre eux. Conceptuellement, cela était particulièrement évident lors du processus vers la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme de Vienne en 1993. Durant la conférence préparatoire pour l'Asie et le Pacifique, avant la conférence mondiale, les gouvernements de l'ASEAN, réunis avec d'autres pays de l'Asie et du Pacifique, ont soutenu cette conceptualisation dans leur Déclaration de l'Asie-Pacifique sur les Droits de l'Homme :

« 8. [Les Pays de l'Asie-Pacifique] Reconnaissent que tandis que les droits de l'homme sont universels en nature, ils doivent être considérés dans le contexte d'un processus dynamique et progressif pour établir les normes internationales, tenant compte de l'importance des particularismes nationaux et régionaux et des nombreux facteurs historiques, culturels et religieux. »⁶

Toutefois, la Déclaration finale et le Programme d'Action de la Conférence Mondiale sur les Droits de l'Homme (1993) impliquent que l'universalité des droits de l'homme l'emporte sur les particularismes nationaux et régionaux :

« 5. Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance. 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 que soit le système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales. »⁷

Quels sont les particularismes inhérents à l'ASEAN ? Le plus souvent ils sont similaires aux valeurs asiatiques notées ci-dessus et aux anomalies notées ci-dessous.

⁶ *Our Voice: Bangkok NGO Declaration on Human Rights*, Bangkok, Asian Cultural Forum on Human Rights, 1993, pp. 242-244, spec. p. 244.

⁷ United Nations(UN), *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993*, New York, UN, 1993, p. 30.

Cinquièmement, en raison de l'argument basé sur les valeurs asiatiques et les particularismes susmentionnés, il y a une méfiance de la part de beaucoup de pays de l'ASEAN à l'égard des droits civils et politiques. Ceci s'explique par le fait que ces droits, parmi lesquels la liberté d'expression et d'association, sont souvent les fondations de la démocratie. Or les gouvernements non démocratiques dans l'ASEAN craignent la menace que ces libertés pourraient poser contre leur base de pouvoir et le *statu quo*. Et même parmi des gouvernements démocratiques, il y a parfois des violations de ces droits (liberté d'expression ...). Cela est lié aux conceptions extensives et larges de la sécurité nationale qui existent dans la région (cf. *infra*).

Sixièmement, bien qu'il soit à la mode de parler de sécurité humaine, globalement et dans l'ASEAN, c'est la sécurité nationale qui prévaut souvent localement. La notion de la sécurité nationale est liée aux menaces pour la société. Cependant, voilà le danger – ces menaces peuvent être actuelles, potentielles ou fictives, avec un degré de manipulation par des régimes illicites pour tenir la société à la gorge. Une ironie majeure émanant de cette anomalie est l'emploi des lois de sécurité nationale, comme la législation sur la sécurité interne, pour réprimer les dissidents ou les défenseurs des droits de l'homme. Plusieurs de ces lois dans l'ASEAN étaient à l'origine des outils utilisés pendant l'ère coloniale pour supprimer les partisans de l'autodétermination, dont plusieurs descendants sont maintenant au pouvoir dans l'ASEAN. Toutefois, dans cette ère post-coloniale, tel un travestissement de la bonne foi, les mêmes outils sont utilisés pour supprimer les défenseurs des droits de l'homme, alors que ces outils auraient dû être abolis ou abrogés depuis longtemps.

Septièmement, tandis que les pays de l'ASEAN se montrent de plus en plus concernés par la pauvreté, la promotion du développement durable et le renforcement des droits économiques, sociaux et culturels, ils sont moins disposés à soutenir les droits civils et politiques, d'une part, et les composantes politiques du droit au développement, d'autre part. Souvent, les Etats s'orientent d'abord vers la promotion des droits économiques, sociaux et culturels pour ne se pencher que plus tard sur les droits civils et politiques. Cette position contrecarre l'orientation internationale qui revendique l'indivisibilité des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et leur interdépendance.

Huitièmement, la perception gouvernementale vise davantage les droits des citoyens (nationaux) que ceux des étrangers et des non-citoyens. Cela apparaît clairement dans plusieurs Constitutions et lois de l'ASEAN qui, peu respectueuses du principe de non-discrimination, soulignent les droits des seuls citoyens plutôt que de l'ensemble des individus. Il y a donc une divergence entre les perceptions nationale et internationale des droits de l'homme, celle-ci étant basée sur l'égalité des droits de tous quelles que soient leurs origines.

Neuvièmement, l'ASEAN tend à évoquer la question des devoirs et des responsabilités de l'être humain comme contrepartie aux droits de l'homme. En réalité, il faut toujours établir un équilibre entre les droits et les devoirs ; si la communauté internationale met davantage l'accent sur les droits de l'homme, c'est précisément parce que les devoirs et les responsabilités de l'homme sont déjà soulignés par beaucoup de lois et de pratiques nationales et locales. Les droits de l'homme aident à redresser l'équilibre du pouvoir en mettant l'accent sur les droits des individus et des communautés face à l'Etat omnipotent

et aux autres groupes dominants.

Dixièmement, bien que beaucoup de membres de la société civile et les ONG soient capables d'agir dans certains pays de l'ASEAN, d'autres sont moins bien lotis dans les Etats moins démocratiques. Les défenseurs des droits de l'homme sont persécutés dans les pays démocratiques et non démocratiques, même s'il y a plus de violations parmi ces derniers. Si dans le contexte de l'ASEAN, deux « Voies » de dialogue sont maintenant bien établies - la Voie I entre les gouvernements et la Voie II entre plusieurs institutions de recherche (« *Think Tanks* ») -, il est intéressant de constater que le dialogue de la Voie III avec notamment la société civile apparaît progressivement. Tandis que les deux premières Voies ont été officiellement acceptées par l'ASEAN, la première expérience de processus de la Voie III s'est déroulée en 2000 lors de la réunion de la première « Assemblée du peuple » de l'ASEAN⁸. Cette tentative devrait être intégrée plus officiellement dans l'agenda de l'ASEAN.

Cela ajouterait plus de sens et de substance à la vision de l'ASEAN - *ASEAN Vision 2020* - adoptée en 1997 et qui offre les perspectives de développement de l'ASEAN dans les 20 prochaines années aux « *sociétés vibrantes et ouvertes en conformité avec leurs identités nationales respectives, où tout peuple bénéficie de l'accès équitable aux opportunités pour le développement total sans discrimination liée au sexe, à la race, à la religion, à la langue, à l'origine sociale et culturelle* »⁹.

II. – UN MECANISME DES DROITS DE L'HOMME DANS L'ASEAN

Etant donné l'ambivalence analysée ci-dessus de la part de l'ASEAN envers les droits de l'homme, un corollaire est clair : il ne suffit pas de dépendre des mécanismes et des institutions nationaux pour promouvoir et protéger les droits de l'homme, précisément parce que ces mécanismes ou institutions sont souvent faibles, inadéquats ou simplement au bénéfice de groupes dominants qui violent les droits de l'homme.

La première ouverture vers un mécanisme régional pour la protection des droits de l'homme est apparue en 1993 quand les Ministres des Affaires Etrangères de l'ASEAN ont fait le constat suivant dans leur communiqué commun :

« 18. Les Ministres des Affaires Etrangères ont fait avec satisfaction le compte rendu du progrès considérable et continu de l'ASEAN en libérant ses peuples de la peur et du besoin, en le rendant capable de vivre en dignité. Ils ont souligné que les violations des droits de l'homme fondamentaux doivent être redressées et ne doivent pas être tolérées sous n'importe quel prétexte. Ils ont souligné aussi l'importance de renforcer la coopération internationale sous tous les aspects des droits de l'homme et que tous les gouvernements doivent soutenir les standards et

⁸ *An ASEAN of the People, by the People and for the People: Report of the First ASEAN People's Assembly, Batam, Indonesia, 24-26 November 2000*, Jakarta, Centre for Strategic and International Studies, 2001.

⁹ Cf. *Handbook on Selected ASEAN Political Documents*, Jakarta, ASEAN Secretariat, 1998.

respecter la dignité humaine. A cet égard et à l'appui de la Déclaration et du Programme d'Action de Vienne de 25 juin 1993, ils sont en accord que l'ASEAN devrait considérer aussi l'établissement d'un mécanisme régional approprié sur les droits de l'homme. »¹⁰

Par la suite, en 1993, des membres de la société civile ont commencé à se consulter sur cette question. Cela a débouché sur la formation du Groupe de Travail pour un Mécanisme des Droits de l'Homme dans l'ASEAN (« le Groupe de Travail »), avec un secrétariat à Manille. Voici les arguments que ce Groupe fournit en faveur d'un mécanisme régional :

« Ces développements sont bienvenus et doivent être vus comme un processus progressif vers l'établissement d'un système régional des droits de l'homme. La région asiatique, y compris l'ASEAN, est la seule région dans le monde sans un tel système. L'ASEAN n'a pas encore établi un mécanisme régional des droits de l'homme après la constatation ministérielle en 1993.

Cette question est très pertinente à une période où il y a beaucoup d'attention portée à sa situation par le biais de sources extérieures à l'ASEAN, y compris au sein des Nations Unies. L'absence d'un mécanisme de l'ASEAN implique que tandis que la région est exposée à l'examen de sources extérieures à la région, il y a peu d'opportunités pour que la région puisse elle-même mesurer les développements survenus dans la région du point de vue de l'ASEAN. L'établissement d'un mécanisme des droits de l'homme de l'ASEAN avec un soutien gouvernemental doit aider à redresser cette situation pour que la perspective de l'ASEAN soit mieux comprise par les étrangers. Cela doit être un complément du besoin de promouvoir les standards internationaux des droits de l'homme dans la région. »¹¹

Les groupes de travail nationaux liés au Groupe de Travail ont été formés dans six pays, la Thaïlande, le Cambodge, l'Indonésie, les Philippines, Singapour et la Malaisie.

Sept ans après les conclusions du communiqué ministériel de 1993, la forme et la configuration d'un mécanisme potentiel des droits de l'homme manquent toujours à la région. Le Groupe de Travail a donc rédigé en 2000 un document, « l'Accord sur l'établissement d'une Commission de l'ASEAN des Droits de l'Homme », qu'il a ensuite présenté à la rencontre ministérielle de la même année dans l'espoir que l'ASEAN s'engage sur la question. Quelles sont les composantes d'un tel mécanisme ?

En premier lieu, le but de la Commission de l'ASEAN des Droits de l'Homme serait de promouvoir et protéger les droits de l'homme. L'accord rédigé met au point l'établissement d'un mécanisme régional des droits de l'homme plutôt qu'un traité général sur les droits de l'homme, tout en n'excluant pas cette dernière éventualité. Il exige la ratification d'au moins trois pays de l'ASEAN pour son entrée en vigueur.

¹⁰ *Towards an ASEAN Human Rights Mechanism, op.cit.*, pp. 43-52, spec. p. 48.

¹¹ *Ibid.*, p. 2.

Deuxièmement, si l'Accord rédigé ne fournit pas une liste explicite des droits protégés, il constate néanmoins que :

« L'inspiration doit être tirée du droit international des droits de l'homme, des standards et des principes des droits de l'homme universellement reconnus, et des lois, politiques et pratiques régionales et nationales en conformité avec le droit international. Les instruments relevant du droit international comprennent la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme 1948, la Déclaration des Nations Unies relative au droit au développement 1986, la Déclaration et le Programme d'Action de Vienne de la Conférence Mondiale des Droits de l'Homme 1993, et tous les accords auxquels les Etats contractants ont adhéré. »
(Article 2)¹²

Pendant la période de rédaction, les membres du Groupe de Travail ont discuté de l'opportunité d'élaborer une liste complète de l'ensemble des droits devant être protégés par le mécanisme proposé. Finalement, ayant considéré qu'une telle énumération prendrait trop de temps à élaborer, il a été jugé préférable d'utiliser la formulation plus succincte ci-dessus. Cela n'exclut pas une liste plus complète à l'avenir, par le biais notamment d'un Accord ou d'une Convention de l'ASEAN relative aux Droits de l'Homme.

Troisièmement, la Commission de l'ASEAN des Droits de l'Homme se composera de sept membres indépendants. Sa tâche et son mandat ne concerneront que les membres de l'ASEAN qui ont ratifié l'Accord. Les membres de la Commission seront élus par les Ministres des Affaires Etrangères des Etats parties à partir d'une liste de candidats proposés par les gouvernements en consultation avec la société civile, y compris des ONG.

Quatrièmement, les membres de la Commission seront élus pour un mandat unique de cinq ans non renouvelable, en tenant compte d'une juste répartition homme/femme.

Cinquièmement, les fonctions de la Commission comprennent la préparation de rapports sur les droits de l'homme, les investigations de sa propre initiative sur des violations des droits de l'homme, et l'action en réponse aux pétitions et aux communications des Etats et individus ou groupes concernant des allégations de violations des droits de l'homme.

Sixièmement, la Commission n'étant pas un organe juridictionnel, elle ne pourra que jouer le rôle de médiateur et rendre que des recommandations, et non des jugements, en réponse aux pétitions et communications. Ainsi, sa compétence s'applique aux entités suivantes :

Article 12 :

« N'importe quelle personne ou n'importe quel groupe de personnes, ou n'importe quelle organisation non gouvernementale reconnue dans un ou plus d'un des Etats contractants qui ont ratifié cet Accord, peut adresser une pétition

¹² « Draft Agreement on the Establishment of an ASEAN Human Rights Commission », rédigé par le Groupe de Travail pour un Mécanisme de l'ASEAN sur les Droits de l'Homme, 2000.

à la Commission contenant des plaintes sur des violations des droits de l'homme commises par un pays contractant ou des pays contractants qui ont ratifié cet Accord ».

Article 13 :

« N'importe quel Etat contractant qui a ratifié cet Accord peut envoyer une communication à la Commission prétendant qu'un autre Etat Contractant qui a ratifié cet Accord a commis une violation des droits de l'homme. »¹³

Il est important de préciser que l'accès à la Commission est assujéti à l'épuisement des voies de recours internes conformément au droit international. Cela veut dire que ceux qui envoient les pétitions doivent essayer d'utiliser les remèdes au niveau national avant le recours à la Commission. Toutefois, si les recours internes sont inefficaces ou corrompus, cela correspond à un déni de justice aux yeux du droit international, et ceux qui envoient les pétitions peuvent s'adresser directement à la Commission.

Septièmement, quand la Commission se trouve face à une violation des droits de l'homme, elle peut faire des recommandations. Elle doit alors publier son avis et envoyer un rapport sur la question aux Ministres des Affaires Etrangères des pays qui ont ratifié l'Accord.

Huitièmement, elle peut demander aux Ministres des Affaires Etrangères de prendre une action appropriée pour garantir la conformité à ses recommandations. Ce n'est qu'ensuite qu'elle s'adresse aux chefs de gouvernement pour que l'action finale soit conforme à son avis.

Quelle réaction cette proposition a-t-elle reçue ? Quand cette proposition a été envoyée aux Ministres des Affaires Etrangères en 2000, la réponse ministérielle a été ambiguë - le communiqué ministériel n'ayant pas mentionné expressément une telle proposition. Toutefois, il a reconnu le travail du Groupe de Travail en ces termes :

« 33. En rappelant la décision de la 26^{ème} Rencontre Ministérielle de l'ASEAN qui s'est tenue à Singapour les 23-24 juillet 1993 pour considérer l'établissement d'un mécanisme régional approprié sur les droits de l'homme, les Ministres des Affaires Etrangères ont noté avec appréciation les consultations entre les Hauts Fonctionnaires de l'ASEAN et le Groupe de Travail pour un Mécanisme de l'ASEAN sur les Droits de l'Homme. Ils ont noté aussi l'établissement d'un mécanisme national des droits de l'homme dans plusieurs pays de l'ASEAN »¹⁴.

En 2001 une initiative a été lancée par un atelier sur cette question à Jakarta avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères de l'Indonésie. L'atelier a noté qu'un certain nombre d'actions pourraient être explorées en plus de celles proposées par la Commission. Celles-là pourraient comprendre, par exemple, le développement des commissions nationales et la mise en avant d'activités et de mécanismes ciblés sur des groupes spécifiques tels que les femmes et les enfants.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ <http://www.aseansec.org>.

Une délégation du Groupe de Travail a également été invitée à rencontrer les Ministres des Affaires Etrangères à Hanoi, et les discussions ont débouché sur le communiqué ministériel suivant :

« 30. Nous rappelons la décision prise par la Rencontre Ministérielle de l'ASEAN qui a eu lieu à Singapour le 23-24 juillet 1993 pour considérer l'établissement d'un mécanisme régional approprié et nous avons noté les consultations entre les Hauts Fonctionnaires de l'ASEAN et le Groupe de Travail pour un Mécanisme de l'ASEAN sur les Droits de l'Homme. Nous reconnaissons les efforts du Groupe de Travail en réalisant cet objectif, y compris l'organisation d'un atelier pour un mécanisme de l'ASEAN sur les droits de l'homme à Jakarta, Indonésie, le 5-6 juillet 2001. Dans cette perspective, nous estimons que l'ASEAN-Institute of Security and International Studies (ISIS) devrait être associée aux discussions, en particulier dans le contexte plus large de l'ASEAN pour le Peuple. »¹⁵

Comment interpréter cette orientation ? Une interprétation constructive consisterait à suggérer que l'ASEAN entend élargir les discussions sur la Commission proposée, en particulier avec l'engagement de la Voie II notée ci-dessus par le biais de plusieurs institutions de recherche - « *Think Tanks* » - constituant un réseau des Instituts de l'ASEAN de Sécurité et d'Etudes Internationales (« *Institutes of Security and International Studies* » - ISIS). Selon une interprétation moins constructive, l'ASEAN ne remet que les affaires au lendemain. En 2002, il y a eu un autre atelier organisé par le Groupe de Travail à Manille ; une des conclusions était de prévoir l'établissement de la Commission avant l'année 2020, et entre-temps, de proposer l'établissement d'une Commission sur les Droits des Femmes et les Droits de l'Enfant. Toutefois, les Ministres de l'ASEAN n'ont pas encore réagi à cette proposition.

Dans ce processus toujours équivoque, le public/société civile devrait peut-être se contenter, faute de mieux, de cet échantillon de mécanisme sous la forme d'une Commission sur les Droits de l'Homme ou d'une Commission plus spécifique sur les Droits des Femmes et les Droits de l'Enfant. Comme les Ministres n'ont jamais suggéré la forme d'un tel mécanisme, la société civile a essayé de faire son devoir en construisant le premier prototype.

En 2002, le Groupe de Travail s'est distingué en envoyant plusieurs équipes dans les pays de l'ASEAN afin de clarifier les discussions avec les gouvernements. Le Laos a aussi demandé une assistance pour organiser un atelier sur le système de rapport prévu par le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels que le Laos a signé. Cela témoigne d'une petite mais importante volonté de la part du gouvernement laotien d'ouvrir son pays vers plus de transparence vis-à-vis du système de surveillance de l'ONU.

¹⁵ *Ibid.*

III. - A L'AVENIR

Avec un coup d'œil rétrospectif, on peut reconnaître qu'il y a eu une variété de développements positifs dans l'ASEAN durant la décennie passée. Toutefois, certaines lacunes doivent être comblées. Celles-ci sont, pour la plupart, liées au manque de démocratisation, à la violence, au « développement non-durable » et aux violations des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. A cela s'ajoutent les promesses faites en faveur d'une variété de groupes comme les femmes et les enfants, les pauvres et les communautés marginalisées.

Quant à l'appel pour un mécanisme sur les droits de l'homme, l'avenir nous conseille d'être persistants dans la patience et d'être patients dans la persistance. En vue d'engager les Gouvernements et d'autres partenaires dans ce processus, les mesures suivantes peuvent constituer des avancées positives :

- la demande adressée à l'ASEAN d'établir un groupe de travail conjoint entre les gouvernements et la société civile sur la question des droits de l'homme et du mécanisme des droits de l'homme dans la région, complété peut-être par un Groupe d'experts sur la question ;
- l'établissement d'un point focal national dans chaque pays de l'ASEAN sur le mécanisme proposé ;
- le développement des activités et des mécanismes complétant le mécanisme régional, y compris des commissions nationales des droits de l'homme, des plans d'action nationaux sur les droits de l'homme, l'éducation aux droits de l'homme, ainsi que des mesures concrètes contre la pauvreté en vue d'assurer la distribution de revenu, enfin l'accent sur les droits des femmes et de l'enfant qui demeurent une priorité commune de tous les pays de l'ASEAN.

De telles mesures peuvent être couplées avec d'autres initiatives formant étape par étape la base d'un engagement constructif à long terme avec l'ASEAN, avec les meilleures intentions :

- plus d'adhésions aux traités internationaux sur les droits de l'homme et leur mise en oeuvre efficace dans l'esprit de la démocratie ;
- adoption d'un Agenda de l'ASEAN des Droits de l'Homme avec des échéances dans le temps pour réaliser plusieurs buts, par exemple la réforme des lois répressives et de la justice pénale ou la lutte contre l'impunité ;
- accroissement de la capacité du pouvoir judiciaire d'être indépendant, impartial et transparent ;
- promotion des contrôles « checks and balances » pour identifier les violations des droits de l'homme, par exemple des groupes de société civile comme groupes

exerçant leur vigilance pour protéger les droits de l'homme ;

- formation/éducation de plusieurs groupes dominants en vue de respecter les droits de l'homme et d'élever la connaissance parmi tous les groupes pour empêcher les violations et offrir des recours ;
- transférer les dépenses militaires aux dépenses sur les droits de l'homme, la paix et le développement ;
- augmentation de la bonne gouvernance à tous les niveaux contre la corruption ;
- légitimation des groupes de société civile et facilitation du travail des défenseurs des droits de l'homme ;
- promotion de moyens non-violents et de la compassion en réponse aux droits de l'homme et à la paix, dès le plus jeune âge, par exemple par le biais des programmes pour la jeunesse des communautés ethniques différentes pour promouvoir une société humaine à travers des différences sociales et ethniques, et du travail social pour toucher les groupes défavorisés ;
- action non seulement des acteurs étatiques mais aussi des acteurs non étatiques, lesquels ont un véritable impact, du fait de leurs capacités et facultés dans les droits de l'homme pour contrecarrer les actes violents, comme le terrorisme ;
- promotion des droits non seulement des individus mais aussi des communautés face aux transgressions de plusieurs groupes dominants, comme dans le domaine de l'environnement où les grands intérêts commerciaux empiètent sur les ressources des individus et des communautés ;
- développement de la participation et du pouvoir du peuple pour la protection des droits de l'homme, par exemple par le biais de la décentralisation avec des garanties en vue d'éviter les abus de pouvoir et favoriser la responsabilité.