Les droits de l'homme au sein de l'ASEAN, un régime protecteur en construction

Jacques Dupouey

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3913>

DOI : 10.4000/revdh.3913

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Jacques Dupouey, « Les droits de l'homme au sein de l'ASEAN, un régime protecteur en construction », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 14 | 2018, mis en ligne le 08 juin 2018, consulté le 08 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3913> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.3913>

Ce document a été généré automatiquement le 8 juillet 2020.

Tous droits réservés

Les droits de l'homme au sein de l'ASEAN, un régime protecteur en construction

Jacques Dupouey

- 1 Le génocide accéléré ou le massacre méthodique de la minorité musulmane de l'Etat de Rakhine par les forces militaires du Myanmar et les cohortes de ces Rohingya¹ partis se réfugier au Bangladesh, pays immédiatement voisin, ont alimenté les tribunes de la presse internationale depuis le second semestre 2017. De nombreuses ONG, la communauté internationale et la papauté se sont largement mobilisées notamment afin d'apporter un soutien humanitaire aux six cent mille exilés et d'aider à organiser leur rapatriement sécurisé au Myanmar. Dans une moindre mesure, l'arrestation du leader de l'opposition Kem Sokha et la dissolution du parti de l'opposition (le Parti de la Sauvegarde Nationale du Cambodge), en septembre et novembre dernier respectivement, suivies du récent projet d'amendement de la Constitution du Cambodge exigeant des partis politiques de "placer en premier les intérêts du pays et de la nation" et d'interdire aux individus "de miner les intérêts du pays" ont eux aussi été dénoncés par les médias. Cette actualité interroge pertinemment le positionnement de l'Association des nations d'Asie du sud-est (plus communément référencée sous son acronyme anglais « ASEAN » ou français « ANASE »)², depuis sa création, vis-à-vis de la question des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la région de l'Asie du sud-est. Quels sont, en effet, les défis que doivent relever ses pays membres aux caractéristiques politiques, religieuses, économiques et socio-culturelles si hétérogènes³ et les réticences que manifestent certains d'entre eux dans le sens d'une plus grande libéralisation politique ?
- 2 **Des droits de l'homme largement mis à l'épreuve** - L'Asie du sud est encore une région du monde où les atteintes aux libertés fondamentales et abus en matière de droits de l'homme non seulement restent nombreux et variés, mais aussi souvent impunis bien longtemps après leur commission⁴ : exécutions sommaires, mouvements migratoires de population⁵, disparitions forcées, arrestations et placements en

détention sans procès ou de façon totalement arbitraire libertés d'expression, de presse⁶, d'association⁷, d'assemblée ou de prendre part à la direction des affaires publiques fortement réduites ou entravées, discriminations basées sur la religion, la race, l'ethnie ou l'orientation sexuelle pour ne citer que les exemples les plus fréquents. Pour toutes ces violations⁸, une réponse et des politiques à l'échelle régionale sont nécessaires, en complément des initiatives prises par chacun des Etats membres de l'ASEAN au niveau national.

- 3 Depuis la Déclaration de Bangkok adoptée à Vienne en 1993 ; les pays d'Asie ont certes reconnu l'universalité des droits de l'homme, mais ont en même temps souligné que de tels droits devaient être interprétés dans le contexte des particularités religieuses, historiques, culturelles et régionales. Le concept de dignité humaine peut notamment être différemment compris en fonction de l'influence du confucianisme ou de l'Islam⁹. La vision asiatique des droits de l'homme se distingue ainsi de la conception à l'occidentale et il existe même des nuances dans l'approche des droits de l'homme au sein des pays de l'ASEAN.
- 4 La consécration d'une prise en compte sur les plans politique et juridique des droits de l'homme au niveau régional en Asie du sud-est fera l'objet de nos premiers développements¹⁰. La mise en place de diverses structures de promotion et de défense des droits de l'homme à l'initiative de l'ASEAN sera évoquée dans un second temps. Ne sera pas abordée dans cet article la question de la place des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les accords de libre-échange conclus et ratifiés par l'ensemble ou chacun des Etats membres de l'ASEAN¹¹, ni celle de l'adhésion aux conventions de l'Organisation Internationale du travail par les pays de la région¹².

I. La prise en compte des droits de l'homme dans la politique régionale en Asie du sud-est

- 5 L'évocation de la défense des droits de l'homme entre les Etats membres de l'ASEAN est apparue assez tardivement lors des rencontres officielles (A), mais le sujet est devenu incontournable et impératif dans le contexte d'une intégration renforcée sur le plan régional (B).

A – La question des droits de l'homme portée tardivement à l'agenda de l'organisation régionale

- 6 Jusqu'à l'adoption de la Charte ASEAN (2), les pays d'Asie du sud-est ont essayé de définir une approche philosophique commune globale (1).

1. La posture des Etats membres avant l'entrée en vigueur de la Charte ASEAN du 20 novembre 2007

- 7 **Dissonance entre commerce et droits de l'homme** - Les droits de l'homme n'ont guère été évoqués dans l'agenda de l'ASEAN au cours de ses vingt-cinq premières années. La sécurité et la préservation de la paix ont, depuis le commencement, accaparé l'attention des dirigeants des Etats concernés de manière prééminente, ceux-ci s'étant regroupés au plus fort moment de la Guerre froide. Puis, le développement du commerce et des économies de ses membres, ou plus exactement leur prospérité, sont

devenus eux aussi des objectifs primordiaux. C'est la raison pour laquelle l'ASEAN s'est toujours opposée à ce que les droits de l'homme soient amalgamés avec la question des échanges commerciaux et du développement économique, ou que des régimes de préférences commerciales soient accordés sous la condition d'un respect plus marqué des droits de l'homme.

- 8 **Premières déclarations communes** – A l'issue de leur réunion de juillet 1993 à Singapour, les ministres des affaires étrangères des pays de l'ASEAN ont fait la déclaration suivante : « Les droits de l'homme (qui) sont étroitement liés et indivisibles sont les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Ces droits sont d'égale importance. Ils doivent être abordés de manière équilibrée et intégrée et protégés et promus en tenant compte des circonstances culturelles, sociales, économiques et politiques spécifiques...la promotion et la protection des droits de l'homme ne doivent pas être politisées »¹³. Ces principes sont pourtant limités par la « Declaration of the Regional Meeting for Asia of the World Conference on Human Rights » (dite Déclaration de Bangkok, du 7 avril 1993, signée par plus de 40 pays d'Asie) qui insiste sur le principe du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale, ainsi que sur celui de non-intervention dans les affaires intérieures des Etats¹⁴. Dans son article 5, les droits de l'homme y sont explicitement proscrits en tant qu'instrument de pression politique ; l'article 4 décourage toute tentative d'utilisation des droits de l'homme comme conditionnalité pour étendre de l'assistance au développement. Le texte indique, en effet, que la promotion et la protection des droits de l'homme devraient être encouragées par la coopération et le consensus et non par la confrontation et la conditionnalité. Le texte rappelle ainsi le rôle primordial des institutions nationales dans la promotion des droits de l'homme et laisse à chaque Etat le soin de décider de la direction de leur système politique et économique. Cette déclaration est en parfait alignement avec un Communiqué conjoint que les pays membres de l'ASEAN avaient adopté deux ans auparavant, au cours de leur 24^{ème} réunion en juillet 1991, dans lequel ils revendiquaient que « bien que les droits de l'homme soient universels, leur mise en œuvre dans le contexte national devrait rester dans le registre de la compétence et de la responsabilité de chaque pays, en prenant en considération la variété complexe des réalités économiques, sociales et culturelles »¹⁵.
- 9 C'est pourquoi le Plan d'action de Hanoi (1999-2004)¹⁶ est une initiative¹⁷ à double mérite, se distinguant ainsi de la précédente posture de la communauté des pays d'Asie du sud-est : en premier lieu, il constitue une des premières tentatives de l'ASEAN de coordonner les activités de ses membres en matière de protection des droits de l'homme ; en second lieu, il affiche l'ambition d'une protection des droits de l'homme au niveau régional, en adéquation avec les instruments internationaux sur la défense des droits de l'homme¹⁸. En novembre 2004, dans une démarche encore plus ambitieuse, les dirigeants des pays de l'ASEAN ont arrêté les termes d'un Plan d'Action pour une communauté de sécurité¹⁹ qui insiste sur leur « vision partagée et leur valeurs communes pour instaurer ... la démocratie dans la région »²⁰. Ils annoncent dans ce document leur détermination à promouvoir « un environnement juste, démocratique et harmonieux », à « renforcer les institutions démocratiques et la participation populaire », à améliorer « la bonne gouvernance dans les secteurs publics et privés », à « protéger les groupes vulnérables formés des femmes, enfants, personnes handicapées et des travailleurs migrants » et enfin à promouvoir « l'éducation et la conscience publique sur les droits de l'homme ».

2. Une consécration formelle par la Charte du 20 novembre 2007

- 10 **Une Charte dans la continuité du passé** - Si la Charte ASEAN du 20 novembre 2007, sorte de constitution de l'ASEAN²¹, souligne bien, de son côté, que l'ASEAN doit promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales en Asie du sud-est, elle prend soin d'indiquer que cette promotion ne peut se faire que dans le respect des droits et responsabilités de chaque Etat membre (art 1.7), ce qui en affaiblit considérablement la portée. En outre, en même temps que ce texte affirme que les Etats membres doivent respecter les droits de l'homme et les principes démocratiques (art. 2.2(h), (i)), il édicte également que les Etats membres doivent respecter l'indépendance et la souveraineté des autres Etats et s'abstenir d'interférer dans les affaires intérieures de ceux-ci (art. 2.2(a), (e), (k)). Rien de nouveau par rapport au texte fondateur de cette organisation régionale (cf. la déclaration du 8 août 1967). Mais difficile articulation... d'autant qu'il existe une rivalité inter-ethnique tellement intense et parfois violente au sein de chaque pays membre de l'ASEAN limitant les communications qu'il est malaisé d'arrêter une position commune sur les droits de l'homme.²²
- 11 La Communauté économique, socio-culturelle et politico-sécuritaire de l'ASEAN, envisagée dès octobre 2003, a été officiellement déclarée constituée le 31 décembre 2015. Cette communauté fondée sur trois piliers vise à renforcer l'intégration de la communauté des pays d'Asie du sud-est. Elle place la protection et le renforcement des droits de l'homme parmi ses objectifs prioritaires.

B – La construction de la Communauté de l'ASEAN, élément fédérateur en matière des droits de l'homme

- 12 Accorder une place de plus en plus prégnante à la primauté du droit et à la gouvernance démocratique dans la région fait partie des engagements inscrits dans la Charte ASEAN. Des droits de l'homme mieux encadrés grâce à la prépondérance recherchée de l'état de droit et s'inscrivant dans un régime de démocratie (1) constituent un véritable défi pour des pays si divergents et différents les uns les autres sur les plans économique, politique, religieux, constitutionnel, juridique, religieux, culturel et social. La règle du « ASEAN Way » qui exige que les décisions soient adoptées seulement lorsque le consensus est atteint est largement mise à l'épreuve quand le débat doit porter sur les droits de l'homme (2).

1. Une charte faisant la promotion de l'Etat de droit et de la démocratie

a) Etat de droit et défense des droits de l'homme : des progrès portés par le processus engagé d'intégration économique des pays de l'ASEAN

- 13 Les pays d'Asie du sud-est ont bien compris que l'intégration de leurs économies respectives, plus précisément la création entre eux d'une Communauté économique conceptualisée dès 2003 au cours de leur Sommet de Bali, ne pouvait se faire sans encourager progressivement les instruments de cette organisation, et, au sein de leurs propres systèmes nationaux, une meilleure gouvernance, l'adoption du principe de l'état de droit et, parmi ses déclinaisons, la protection des droits de l'homme. Si de plus en plus de textes contraignants sont adoptés, de nombreux obstacles restent à surmonter : lent processus de ratification nationale, frein culturel à vivre avec le droit

et préservation absolue du pouvoir des oligarques, les conduisant parfois à influencer les institutions judiciaires locales, voire corrompre les magistrats les plus influents, afin qu'il(s) leur reste(nt) obéissant(s) ou peu regardant(s). Au niveau régional, des initiatives ont été prises qui reflètent la relation intime et interdépendante entre droits de l'homme et état de droit, comme l'instauration des organes suivants : la ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), la ASEAN Commission on the Promotion and Protection of Rights of Women and Children (ACWC), le ASEAN Committee on Women (ACW), et le ASEAN Committee on Migrant Workers (ACMW). Certes, ces organes sur les droits de l'homme ont souffert d'un manque de volonté politique de quelques gouvernements des pays de l'ASEAN pour les doter d'une structure, d'un mandat et des ressources nécessaires pour être opérationnels, mais, avec la pression de la société civile, la situation est en voie d'amélioration progressive. Celle-ci, s'appuyant sur l'aide de juristes experts en droits de l'homme, déchiffre notamment les mécanismes onusiens des droits de l'homme pour voir comment les utiliser afin de compléter la défense des droits de l'homme aux niveaux national et régional en Asie du sud-est.

b) La démocratie, pilier des droits de l'homme, un chantier néanmoins bien fragile en Asie du sud-est

- 14 **Le triptyque droits de l'homme, primauté du droit et démocratie** - Au cours du sommet mondial de 2005, les 192 Etats membres de l'ONU, y compris les pays de l'ASEAN, ont pris, à l'unanimité, l'engagement de « défendre et promouvoir activement tous les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie », reconnaissant que ces principes « sont interdépendants, se renforcent mutuellement et font partie des valeurs et principes fondamentaux, universels et indivisibles de l'ONU. Les organismes des Nations Unies ont été également invités à « promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales conformément à leurs mandats respectifs »²³. Dans la même résolution est réaffirmé que « tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants et se renforcent mutuellement », qu'ils doivent aussi « être considérés comme d'égale importance, et qu'il faut se garder de les hiérarchiser ou d'en privilégier certains ». L'importance des particularités nationales et régionales et la diversité des contextes historiques, culturels et religieux étant reconnues, cela n'empêche toutefois pas que « tous les États, quels que soient leur régime politique, leur système économique et leur héritage culturel, conservent le devoir de promouvoir et protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales »²⁴.
- 15 **Divergences individuelles d'approche** - Il y a un peu plus de 20 ans, la politologue Carolina Hernandez, de nationalité philippine, expliquait les différences d'approche et de points de vue entre Etats membres de l'ASEAN pour les raisons suivantes : (i) les gouvernements n'ont pas la même interprétation des droits de l'homme et de la démocratie²⁵ ; (ii) ils ont une appréciation différente de leurs obligations juridiques internationales issues des traités traitant des questions de droits de l'homme ; (iii) chaque pays a organisé sur le plan domestique des systèmes constitutionnel, juridique et judiciaire différenciés, et enfin (iv) chaque pays peut adopter des trajectoires différentes sur le degré d'ouverture politique de leur société.²⁶ ... Rien n'a changé depuis.

- 16 **La démocratie comme concept bien éloigné de l'approche occidentale** - De récentes études menées en Asie ont montré que, dans de très nombreux pays d'Asie du sud-est, la compréhension et acceptation des principales caractéristiques de la notion de démocratie diffèrent de celle conçue par les Occidentaux.²⁷ Celle-ci est, par ailleurs, différemment entendue selon les pays : soit dans un sens étroit (des élections libres, loyales et ouvertes), soit dans un sens plus large (des élections libres, des droits civils et des libertés individuelles, l'égalité de traitement de tous les citoyens, un système multipartis, un système judiciaire indépendant et des médias indépendants). En dépit de son penchant pour les grandes déclarations, l'ASEAN est réticente à faire mention de ses valeurs ou principes sur la démocratie dans ses documents officiels. Le mot « démocratie » n'apparaît nulle part, par exemple, dans le ASEAN Vision 2020 (1997). Pour autant, les pays d'Asie du sud-est sont tous signataires de la résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies (cf. Sommet Mondial de 2005) laquelle réaffirme d'une part « que la démocratie est une valeur universelle, qui émane de la volonté librement exprimée des peuples de définir leur propre système politique, économique, social et culturel et qui repose sur leur pleine participation à tous les aspects de leur existence », d'autre part que, « quand bien même les démocraties ont des caractéristiques communes, il n'existe pas de modèle unique de démocratie et que la démocratie n'est pas l'apanage d'un pays ou d'une région ». Le texte poursuit ainsi « ... il faut respecter pleinement la souveraineté et le droit à l'autodétermination » et termine par « ...la démocratie, le développement et le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement »²⁸. L'ASEAN se distingue d'autres organisations internationales ou régionales, comme par exemple l'Organisation des Etats américains qui, dans sa déclaration de Santiago, place explicitement l'engagement démocratique comme principe clé du régionalisme ; ou encore l'Organisation de l'Unité africaine, qui fait sien la gouvernance démocratique comme moyen de traiter les conflits politiques et les maux économiques en Afrique²⁹.

2. La règle du consensus difficile à mettre en œuvre en matière de droits de l'homme

- 17 **Entrave supplémentaire : le processus décisionnel basé sur le « ASEAN Way »** - Le processus décisionnel qui s'exprime par le « ASEAN Way » est un dispositif de votation qui permet à chaque Etat de l'ASEAN d'opposer son veto face à tout projet ou prise de décision qu'il trouverait désavantageux(se) ou potentiellement dangereux(se) ou dommageable à son endroit. Dans ce cadre décisionnel, chaque Etat n'accepte pas l'idée d'être forcé à faire ou recevoir quelque chose pour lequel il est réticent. L'alignement par consensus implique que les participants à la prise de décision examinent seulement les questions et positions qui sont acceptables aux uns et aux autres. Aussitôt que des objections d'un ou de plusieurs membres non-démocratiques s'élèvent, les questions controversées, telles que la démocratie, les droits de l'homme et la transparence, sont rayées de l'ordre du jour multilatéral. D'ordinaire, les positions arrêtées constituent le plus faible dénominateur commun. Par conséquent, l'évitement du conflit est plus habituel que la résolution de conflit. Au final, on peut dire que, dans ce contexte, le consensus aide à détourner l'attention du conflit et à ne pas empêcher la progression dans d'autres domaines de coopération. Pour autant, des institutions permettent d'envisager des progrès sur le front des droits de l'homme.

II. Les organes régionaux de promotion et de défense des droits de l'homme en Asie du sud-est

- 18 Sur le plan institutionnel, il faut distinguer ce qui est à l'initiative de l'organisation régionale stricto sensu (A) et ce qui est issu de l'action des Etats membres à l'échelle nationale ou du rassemblement de leurs Parlements (B).

A- Les institutions mises en place par l'ASEAN

- 19 La Commission Intergouvernementale ASEAN des droits de l'homme a été créée comme l'organe fédérateur des pays de la région (1). Elle s'appuie sur une déclaration dont les termes suscitent la polémique. D'autres organes ont par ailleurs été installés pour prendre en compte la situation de catégories d'individus particulièrement vulnérables (2) : d'une part, les femmes et les enfants et d'autre part les travailleurs migrants.

1. La Commission Intergouvernementale de l'ASEAN sur les droits de l'homme

a) Structure et missions principales de ladite Commission

- 20 **Une structure dédiée**³⁰ - Parmi les buts et les principes de l'ASEAN, rappelons-le, figurent la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales³¹. Dans le but de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales, une Commission Intergouvernementale sur les droits de l'homme³² a été instituée pour la première fois par la Charte ASEAN du 20 novembre 2007, qui lui consacre son article 14³³. C'est une avancée considérable dans une région où se perpétuent de multiples violations des droits de l'homme³⁴ et dont les Etats ont prouvé être résistants aux pressions internationales réclamant davantage de regard sur leur respect³⁵. C'est la toute première commission sur les droits de l'homme en Asie. Le projet de constitution d'une telle Commission avait déjà été annoncé en 1993 et son installation est finalement survenue seize ans plus tard³⁶. Elle est financée à part égale par chacun des Etats membres. La promotion et la protection des droits de l'homme au niveau régional passent par un dialogue avec les Etats Membres, les milieux académiques et les organisations de la société civile³⁷. Ce dialogue peut s'étendre, si requis, à d'autres institutions, nationales, régionales ou internationales concernées par les droits de l'homme³⁸. L'article 14.2 de la Charte ASEAN laisse le soin aux ministres des affaires étrangères des pays membres de définir les modalités opérationnelles d'un tel « organe intergouvernemental consultatif »³⁹.
- 21 **Les principales missions de la Commission intergouvernementale des droits de l'homme** - A l'image du Comité Arabe des droits de l'homme, cette commission n'a jusqu'ici été investie d'aucun pouvoir de statuer sur des plaintes individuelles. Le texte statutaire de cet organe finalement adopté en 2009 évoque une approche constructive, non-confrontationnelle et évolutive aux fins de développer des normes et standards en matière de droits de l'homme dans l'ASEAN⁴⁰. La toute première des tâches de cette Commission composée de dix membres, dont un désigné par chaque Etat membre de l'ASEAN, a été de rédiger une Charte ASEAN des droits de l'homme⁴¹, ce qui a été accompli le 19 novembre 2012⁴². Cet organisme doit également développer des stratégies pour la promotion et la protection des droits de l'homme, améliorer la

sensibilité du public sur ce sujet, promouvoir la mise en œuvre des instruments de l'ASEAN sur les droits de l'homme et des obligations des Etats membres en la matière issus des traités internationaux dont ils sont signataires, préparer des études thématiques sur ce thème et enfin obtenir des informations des Etats membres en la matière. Elle prend ses décisions selon la règle bien connue du consensus⁴³. L'assemblée des ministres des affaires étrangères peut, à tout moment, assigner à la Commission Intergouvernementale sur les droits de l'homme des missions supplémentaires spécifiques⁴⁴. La doter d'un pouvoir quasi-judiciaire ou judiciaire comme l'ont conçu d'autres régions telles que l'Europe avec la Cour Européenne des droits de l'homme (Strasbourg) ou l'Afrique avec la Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples (Union Africaine)⁴⁵ n'a pas été cependant envisagé⁴⁶. Assurément, se préoccuper de la protection des droits de l'homme est un facteur visant à accentuer le processus d'intégration et la confiance des peuples vis-à-vis de leurs autorités nationales⁴⁷. Il faut garder à l'esprit, en effet, que parmi les objectifs que se fixent les Etats de l'ASEAN est inscrit celui de contribuer à l'accroissement de la sécurité, du bien-être et de la dignité des populations d'Asie du Sud-Est par le biais d'une communauté « axée sur le peuple ».

- 22 L'ASEAN gagnerait encore plus de crédibilité si, à l'avenir, elle dotait sa Commission Intergouvernementale sur les droits de l'homme de pouvoirs officiels encore plus importants, comme, par exemple, lui permettre de conduire des enquêtes de son propre chef. Lui demander de consacrer systématiquement un chapitre dans le rapport annuel qu'elle doit soumettre à la collectivité des ministres des affaires étrangères aux mesures d'ordre législative ou autres prises par les Etats membres en vue de donner effet aux droits et libertés reconnus et garantis par la Charte serait certainement utile, notamment à des fins de renforcement de la coopération et d'harmonisation de leur réglementation nationale respective. Dans la pratique, c'est une orientation qu'elle a déjà vraisemblablement adoptée. Pour aller encore plus loin, cette Commission aurait plus de crédibilité si la totalité de ses pays ratifiait l'ensemble des traités sur les droits de l'homme⁴⁸. Cela serait cohérent avec la volonté exprimée de cette organisation régionale de faire davantage application de la règle de l'Etat de droit. Enfin, la Commission, qui ne se réunit que deux fois par an, sauf saisine supplémentaire des Ministres des affaires étrangères, n'a pas de droit d'auto-saisine : un moyen pour devenir plus pertinente serait de le lui accorder.

b) La Déclaration ASEAN des droits de l'homme⁴⁹

- 23 Les promoteurs de la ASEAN Human Rights Declaration du 19 novembre 2012 ont bâti ce document éminemment politique, sans force coercitive, avec l'espoir qu'il favoriserait la coopération sur les droits de l'homme dans la région et contribuerait au processus de construction de la Communauté de l'ASEAN. Les fonctionnaires et experts nommés par les gouvernements des Etats membres n'ont pourtant pas jugé utile de faire participer les principaux acteurs et avocats spécialistes des droits de l'homme au processus d'élaboration d'une telle déclaration. Lorsque ces derniers en prirent connaissance après qu'elle fut rendue publique, leur déception fut grande compte tenu notamment de la distorsion observée des grands principes énoncés par rapport aux standards universels. Les droits de l'homme au sein de l'Asie du sud-est sont toujours à mettre en balance avec les devoirs et responsabilités imposés par les Etats membres. La jouissance de droits est en effet assujettie au droit existant au lieu d'exiger que les droits nationaux soient compatibles avec les droits de l'homme (articles 25.1, 25.2)

Autre contestation : les droits fondamentaux supposés universels tels que les droits de vote, de participation aux affaires publiques ou encore le droit de former et d'être adhérent d'un syndicat ne sont apparemment applicables que si en conformité avec les lois et politiques nationales en vigueur. Les droits des individus, les droits individuels des ressortissants des Etats membres sont finalement battus en brèche car ils ne sont pas proclamés absolus et irrévocables et tombent sous le filtre des réglementations édictées par ces Etats. Il s'agit au final d'un texte reflétant les « particularités régionales ». Dans une certaine mesure les critiques formulées à son égard sont atténuées par le discours officiel accompagnant la proclamation de cette déclaration qui affirme que la mise en œuvre de ces droits doit être « en conformité avec la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration de Vienne et le Programme d'Action et les autres instruments internationaux sur les droits de l'homme auxquels sont parties les Etats membres, de même qu'à tous instruments et déclarations de l'ASEAN relatifs aux droits de l'homme »⁵⁰.

B La prise en compte des catégories vulnérables

1 Les femmes et les enfants

- 24 La Declaration of the Advancement of Women in the ASEAN Region du 5 juillet 1988 est le premier texte à évoquer la prise en considération des femmes au niveau régional. L'idée de créer une institution purement consultative dédiée à la protection et à la promotion des femmes et des enfants par les pays de l'ASEAN a été dessinée dès novembre 2004 au cours du 10ème Sommet de l'ASEAN, l'organe suprême de cette organisation regroupant tous les dirigeants des Etats membres. Le vœu d'établissement d'une telle commission a été réitéré au cours du 14ème Sommet de l'ASEAN qui s'est tenu à Vientiane du 28 février au 1er mars 2009. Elle a bien finalement été créée en avril 2010⁵¹. Ses mandats sont nombreux. Sa mission est notamment pédagogique car elle doit éveiller les consciences des populations et promouvoir l'éducation des droits des femmes et enfants dans les pays de l'ASEAN. Elle doit également fournir une assistance technique, former ou animer des ateliers afin de renforcer la capacité d'écoute et d'intervention à tous les échelons, administratif, législatif, judiciaire et même auprès des organismes de la société civile. Elle a aussi une mission d'encouragement auprès des Etats membres afin que soit assurée la défense des femmes et enfants placés dans les situations les plus vulnérables et marginalisées afin que leur sort soit amélioré. Elle encourage les pays à revoir périodiquement les textes, dispositions et pratiques que ceux-ci adoptent sur le plan national, relatifs à la protection des droits des femmes et enfants. Quand les Etats membres la sollicitent expressément, elle doit fournir son aide dans l'établissement de rapports exigés au titre d'instruments internationaux sur la protection des droits des femmes et des enfants auxquels les pays de l'ASEAN ont adhéré. Elle fait d'ailleurs la promotion de la mise en œuvre des instruments internationaux, des instruments ASEAN et d'autres instruments relatifs aux droits des femmes et enfants et encourage les Etats membres qui ne l'ont pas déjà fait à y adhérer et à les ratifier. L'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre Etats membres pour favoriser le bien-être et la situation des femmes et des enfants, comme la promotion d'études et de recherches se rapportant à la situation et au bien-être de ces catégories d'individus sont à ajouter aux autres missions précitées. La prévention et l'élimination de toutes sortes de violation des

droits des femmes et enfants entrent évidemment dans le champ de la coopération entre Etats membres que doit stimuler la Commission.

- 25 L'année 2004 a été particulièrement productive s'agissant de la préoccupation du sort des femmes et des enfants des pays d'Asie du sud-est puisque les dirigeants ont adopté deux autres textes afin de lutter contre la traite de ces catégories d'individus : la 2004 ASEAN Declaration against Trafficking in Persons Particularly Women and Children, ainsi que le traité d'assistance juridique mutuelle (Treaty on Mutual Legal Assistance), un instrument régional qui a le mérite non seulement d'avoir force exécutoire à l'égard de ses signataires, mais aussi de se consacrer au régime des investigations et des poursuites à l'encontre des responsables de tels trafics⁵². Il faut saluer la rapidité avec laquelle a été signée dans la foulée (le 21 novembre 2005) la ASEAN (Convention against Trafficking in Persons Especially Women and Children), traité dont on pourra remarquer qu'il se déclare explicitement dans son préambule « TAKEN in the spirit of regionalism »⁵³. Les enfants sont définis comme « toutes personnes de moins de 18 ans ». Le texte impose en particulier à chacun des Etats membres d'adopter une législation ou réglementation pénale afin que les responsables, instigateurs et complices d'un réseau de traite de femmes et enfants tombent sous un chef d'inculpation et fassent l'objet de sanctions pénales. Des circonstances aggravantes sont identifiées, avec, à la clé, des peines aggravantes à prévoir pour les Etats dans leur corpus national. L'obligation de légiférer et de criminalisation est étendue aux situations de crime organisé en bande, de blanchiment d'argent, de corruption et d'obstruction à la justice...

2 Un régime protecteur également pour les travailleurs migrants

- 26 Les travailleurs migrants sont nombreux en Asie du sud-est : au moins six millions cinq cent mille personnes rien que sur le plan intra-régional, pour la plupart sur des contrats saisonniers ou de courte durée. Ils viennent principalement du Myanmar (environ deux millions) ou du Laos pour travailler en Thaïlande, ou d'Indonésie (environ un million) pour compléter la main d'œuvre de la Malaisie, de la Malaisie (environ un million) pour trouver un emploi à Singapour où la rémunération est plus élevée⁵⁴. La Thaïlande reçoit aussi beaucoup de travailleurs en provenance du Laos. Les protéger des abus, discriminations, exploitations et violences dont ils sont souvent victimes notamment en leur facilitant un accès au système juridique et judiciaire dans le pays d'accueil, leur permettre de bénéficier d'une protection salariale équitable et appropriée, d'obtenir le versement de leur salaire et un accès adéquat à des conditions de travail et de vie décentes, de même que formuler des propositions pour adopter des politiques de migration appropriées et globales figurent parmi les objectifs énoncés dans la Déclaration ASEAN pour la promotion et la protection des droits des travailleurs migrants finalisée au cours du 12ème Sommet de l'ASEAN tenu le 17 janvier 2007 à Cebu. En juillet 2007, les ministres des affaires étrangères de l'ASEAN ont créé le ASEAN Committee on Migrant Workers en lui confiant le mandat de sa mise en œuvre. L'objectif et l'engagement principal des pays de l'ASEAN vis-à-vis des travailleurs migrants, c'est de leur assurer des conditions d'embauche et de travail « décentes, humaines, productives, dignes et rémunérées ».
- 27 En plus d'être évoqués et organisés à l'échelle régionale, les droits de l'homme sont pris en compte par certains Etats membres sur le plan national et par un regroupement des assemblées parlementaires.

III – Les institutions créées à l'échelle nationale

- 28 Le Parlement de chacun des Etats membres a voulu faire entendre sa voix par le biais d'un regroupement facilitant l'instauration d'un débat avec la société civile (§ 1). Certains Etats membres, plus engagés que les autres, se sont par ailleurs dotés d'un organe national dédié à la promotion et la défense des droits de l'homme (§ 2).

A. L'Assemblée Inter-Parlementaire de l'ASEAN (AIPA) et la mobilisation de la société civile

1) L'Assemblée Inter-Parlementaire de l'ASEAN

- 29 **Une ONG au service de la promotion des droits de l'homme** - Il n'y a pas de Parlement de l'ASEAN puisque ses Etats membres ne se sont pas dessaisis de leur souveraineté au profit de cette dernière. Par contre, sans que celle-ci ne fasse partie des institutions de l'ASEAN, existe une Assemblée Inter-Parlementaire de l'ASEAN dont est membre l'instance parlementaire de chacun des dix pays membres de l'ASEAN⁵⁵. Il s'agit d'une organisation non gouvernementale dotée de simples fonctions consultatives qui se réunit au moins une fois par an. Elle est qualifiée de lieu de « dialogue, de discussion et de consultation »⁵⁶. Elle est dotée d'un secrétariat, d'un comité exécutif et d'un président. L'assemblée générale qui est l'organe décisionnel suprême est constituée de délégations ne dépassant pas 15 personnes de chaque Parlement national, dont 3 au moins doivent être des femmes. L'assemblée générale de l'AIPA a formé des groupes d'études, des missions d'investigations et des comités permanents ; parmi ces derniers, certains sont spécialisés en matière politique, en matière économique, sociale, ou encore organisationnelle. Un groupe de femmes parlementaires a également été constitué (Women Parliamentarians of AIPA). L'AIPA a de nombreux objectifs. Parmi eux, la promotion d'une étroite coopération entre les Parlements des pays de l'ASEAN, la promotion de la coopération entre l'AIPA et d'autres parlements ou organisations parlementaires régionales ou internationales, la facilitation de l'atteinte des objectifs de l'ASEAN, la circulation et l'échange d'informations sur les actions prises par le Parlement de chaque membre dans l'accomplissement des objectifs de l'ASEAN et enfin, depuis 2006, la promotion des principes des droits de l'homme, de la démocratie, de la paix, de la sécurité et de la prospérité dans l'ASEAN. L'Assemblée Inter-Parlementaire de l'ASEAN est simplement mentionnée parmi les entités associées à l'ASEAN en Annexe 2 de la Charte ASEAN, au même titre que les organisations de la société civile et les associations commerciales. Il est en cela évident que les dirigeants des pays membres n'ont pas souhaité lui accorder une forte dimension et autorité politique. On peut cependant espérer que l'AIPA soit conduite à jouer un rôle de plus en plus fondamental dans le processus participatif démocratique de la construction de l'intégration des pays de la région, même si, à l'heure actuelle, elle dispose de faibles moyens d'exercice. En particulier, elle n'est pas dotée de la faculté de soumettre des questions écrites, de se prononcer sur le budget de l'ASEAN, de formuler des pétitions ou des avis, de bénéficier d'un droit de consultation, de pouvoir demander la constitution de commissions d'enquête, d'émettre des recommandations, etc. Elle dispose cependant d'un soutien du Parlement européen, qui milite pour son rôle grandissant dans le processus démocratique de la région. Depuis

2010, l'AIPA est en dialogue permanent avec les dix partenaires suivants : l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Canada, la Chine, le Japon, la République de Corée, la Papouasie Nouvelle Guinée, la Fédération de Russie, le Parlement Européen et l'Inde.

2) La mobilisation de la société civile

30 A partir des années 90, la société civile des pays de l'ASEAN⁵⁷ s'est emparée de la question des droits de l'homme, se positionnant également vis-à-vis du développement et de l'environnement⁵⁸. Des organisations non gouvernementales ont, en effet, malgré leurs faibles moyens obtenus souvent grâce à un financement par les dons internationaux, revendiqué le respect des droits de l'homme auprès des gouvernements de la Thaïlande (ex : Forum Asia, Asia Forum for Human Rights and Development), la Malaisie, l'Indonésie (surtout après la chute de Suharto en 1998, auparavant on peut par exemple citer l'organisation APCET, Asia Pacific Coalition for East Timor, créée en 1994 qui joua un rôle important pour sensibiliser l'opinion internationale sur la situation du Timor Oriental) et les Philippines principalement, mais aussi en Birmanie (ex : ALTSEAN-BURMA, Alternative ASEAN Network on Burma). Le succès de leurs initiatives fut relativement modeste, sauf à souligner la création en Indonésie, en juin 1993, d'une commission nationale sur les droits de l'homme. L'association Solidarity for Asian People's Advocacy créée en 2006, et regroupant une cinquantaine d'ONG, participa aux consultations sur la Charte ASEAN. Cette association s'impliqua grandement dans la création, en 2009, de la Commission Intergouvernementale ASEAN sur les droits de l'homme, dont la première réunion n'a cependant pu se tenir qu'au tout début de l'année 2012. Le Institute for Strategic and International Studies (ASEAN-ISIS), émanation étatique créée dans le cadre du réseau « Track-II »⁵⁹, est un des groupes de discussion les plus éminents, très influent dans la détermination des politiques de l'ASEAN et de ses membres. Dans ses programmes de conférences, figure notamment le Colloque sur les droits de l'homme qui cherche, d'une part, à promouvoir une compréhension commune sur les droits de l'homme et les questions associées et, d'autre part, à améliorer la situation des droits de l'homme dans la région. D'après l'organisation non gouvernementale Freedom House, l'Indonésie serait le seul pays de l'ASEAN où les libertés civiles et politiques seraient aujourd'hui réellement appliquées⁶⁰. A l'initiative du gouvernement indonésien, qui a la particularité d'avoir une population à majorité musulmane et qui sait démontrer que les notions de démocratie, de modernité et d'Islam ne sont pas antinomiques, ni incompatibles entre elles quand bien même le pays soit ponctuellement frappé par des attaques terroristes, a été créé en 2008 un forum intergouvernemental appelé le Bali Democracy Forum (« BDF »), centré sur la promotion de la démocratie et ouvert à tous les pays d'Asie Pacifique.⁶¹ Les pays extérieurs à la région Asie Pacifique peuvent également être admis comme observateurs. Le BDF offre à ses divers participants l'opportunité de partager et d'apprendre les uns les autres les meilleures pratiques ainsi que les échecs en matière de démocratie. Il essaie également de construire une coopération en matière de droits de l'homme et d'Etat de droit⁶². L'ASEAN s'est engagée dans sa Charte de 2007 à se transformer pour devenir une organisation davantage conduite par les mouvements citoyens, mais, dix ans après, elle n'a toujours pas adopté de mécanismes formels de participation et d'implication régulière de la société civile dans ses processus décisionnels⁶³.

B. Des initiatives nationales pour élever le niveau des standards en matière de droits de l'homme

- 31 La Commission intergouvernementale ASEAN des droits de l'homme a bien validé une Déclaration ASEAN non contraignante lors du Sommet de Phnom Penh de 2010. Celle-ci ne prévoit aucun mécanisme de mise en œuvre régionale et suscite de nombreuses critiques de la société civile, d'Amnesty International, de Human Rights Watch, ainsi que du Haut-Commissaire des Droits de l'Homme des Nations Unies du fait de son manque de transparence au cours de son élaboration. Des pays comme les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande, la Malaisie et le Myanmar⁶⁴, dotés chacun d'une Commission Nationale reconnue indépendante sur le plan international⁶⁵, ont par conséquent décidé de coopérer afin d'élever le niveau des standards en matière des droits de l'homme. Dans la sphère internationale, au moins de façon explicite depuis le sommet mondial de septembre 2005 de l'ONU, il incombe à chaque Etat de protéger la dignité et les droits fondamentaux de ses citoyens. Des soutiens financiers ont d'ailleurs été apportés par l'ONU à certaines régions pour aider les pays décidés à s'engager sur la voie de la responsabilisation quant aux droits des citoyens. Dans le cadre du Programme READI, l'UE a, par exemple, affecté une somme de 3,3 millions € au soutien des institutions de l'ASEAN sur les droits de l'homme.
- 32 **Conclusion** - La construction de la Communauté de l'ASEAN s'appuie, entre autres aspects, sur une place plus grande réservée aux principes de l'état de droit et au respect des droits de l'homme. C'est un des slogans de la Charte de l'ASEAN et la source de création d'institutions chargées de les promouvoir, ce qui est un développement positif indéniable relativement récent. Mais il est très regrettable que ces organismes n'aient qu'un rôle purement consultatif, de coordination, de coopération ou informatif⁶⁶. Si un dialogue plus ou moins riche avec la société civile s'instaure petit à petit, c'est à un rythme lent, et sans grandes avancées. La crédibilité des engagements des leaders manque encore au rendez-vous à de nombreux égards. Le bilan en termes de libéralisation est plutôt modeste, voire décevant par rapport à ce qu'ils ont proclamé depuis plus de dix ans... et qu'ils se sont d'ailleurs bien gardés de traduire dans un langage contraignant pour leur pays⁶⁷. Les résistances politiques sont nombreuses et, dans ces pays de transition démocratique, les dirigeants restent encore rétifs à enrichir leurs dispositifs institutionnels et juridiques. Certes, le débat sur les droits de l'homme est largement engagé depuis 2008. De nouveaux réseaux ont, en effet, été formés et ceux-ci mobilisent de nombreux organes de l'ASEAN⁶⁸. Le fait que la Charte de l'ASEAN du 20 novembre 2007 affiche expressément qu'il est temps que des mécanismes régionaux sur les droits de l'homme soient instaurés (art. 14.1) est le signe que les droits de l'homme sont devenus une composante clé de la construction de la Communauté de l'ASEAN et les dirigeants des pays de l'ASEAN sont conscients qu'ils doivent éviter d'écorner leur réputation, mais il reste beaucoup à faire. Les mécanismes sont encore peu robustes et il manque un traité multilatéral régional avec force exécutoire. Les droits de l'homme souffrent principalement du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des membres de l'ASEAN, dont l'agenda est rempli de nombreuses autres priorités. Parmi ces priorités, il est important de citer les luttes contre le terrorisme, contre la cyber-criminalité, contre la piraterie, la Corée du nord, l'expansionnisme et l'hégémonisme croissants de la Chine qui, en prenant avantage de l'isolationnisme croissant des Etats-Unis dans la région, déploie sans cesse

sa sphère d'influence, notamment en mer de Chine méridionale en occupant des îles et îlots dont ses voisins revendiquent la souveraineté, avec peu d'égard vis-à-vis des règles du droit international, Chine qui, par ailleurs, déploie avec vigueur son initiative de la nouvelle Route de la Soie par une emprise économique forte vis-à-vis du Cambodge, du Laos et du Myanmar ; la maîtrise du phénomène d'islamisation, toléré, voire encouragé par certains pays comme la Malaisie afin que les populations ne soient pas radicalement divisées entre elles, et par suite, des minorités ou des groupes de personnes discriminées en masse, comme le genre féminin maltraité... Rappelons enfin, dans les priorités des pays membres de l'ASEAN, les mesures collaboratives favorisant le renforcement de l'intégration des pays de la région (infrastructures, e-commerce, innovation, etc...). Ces priorités, qui peuvent être vues par les occidentaux comme des « contraintes » pesantes pour des pays de développement et de démocratie inégales, nuisent à un traitement plus approprié et une approche plus collective des droits de l'homme, et sont particulièrement renforcées par la rotation annuelle de la présidence de l'ASEAN qui ne permet qu'un suivi trop court des plans d'action adoptés.

ANNEXES

Annexe 1

Classement mondial 2016 et 2017 des pays d'ASE et d'autres pays d'Asie en matière de protection des droits fondamentaux de l'homme

Factor 4 : Fundamental human rights*

Pays d'Asie	Rang 2016	Rang 2017
Japon	23	20
[France]	24	24
République de Corée	32	29
Singapour	36	32
Viêt Nam	68	79
Indonésie	74	78
Inde	81	75
Philippines	83	99
Thaïlande	88	88

Malaisie	98	87
Cambodge	103	104
Chine	108	108
Myanmar	109	110
Le chapitre consacré aux « Fundamental Rights » mesure l'absence de discrimination, le droit à la vie et à la sécurité, la vie privée, la régularité des procédures, la liberté d'expression et de religion, de même que la liberté d'association et les droits des travailleurs.		

Source: World Justice Project, WJP Rule of Law Index

NOTES

1. Le groupe ethnique musulman des Rohingya, constitué d'environ un million d'individus soit 2 % de la population du pays, n'est officiellement pas reconnu par les autorités du Myanmar. Ces dernières ont pourtant recensé et reconnaissent 135 autres groupes ethniques dans tout le pays. Dotés d'une carte d'enregistrement temporaire puisque dépourvus de la qualité de citoyens, les Rohingya ne disposent d'aucun droit de vote, ni de la liberté de circulation, ni de droit à mariage. Une majorité de la population du Myanmar les considère comme immigrants illégaux. Ils font l'objet de nombreuses discriminations et alimentent les rangs de la main d'œuvre forcée. Ils n'ont pas eu d'autre choix que de chercher refuge au Bangladesh étant donné le refus récent de la Malaisie, de l'Indonésie et de la Thaïlande de leur accorder le droit de débarquer sur leur territoire.

2. L'ASEAN est une organisation régionale inter-gouvernementale fondée le 8 août 1967 qui regroupe les dix pays suivants : l'Indonésie, la Thaïlande, les Philippines, Singapour, la Malaisie, le Brunei Darussalam, le Laos, le Cambodge, le Viêt Nam et le Myanmar. La population de l'ensemble de ces pays dépasse les 620 millions d'habitants. Cette organisation fonctionne de manière pyramidale avec les pleins pouvoirs dévolus au final aux chefs de l'Etat ou de gouvernement de ses Etats membres.

3. Nous ne retiendrons que trois domaines pour montrer leurs différences. D'abord, sur le plan du régime politique de ces Etats on observe aussi bien des monarchies, républiques, systèmes parlementaires que des régimes autoritaires. Les Philippines sont une démocratie, bien que marquée par une histoire de coups d'états militaires. L'Indonésie s'est rapidement démocratisée depuis la fin en 1998 des 32 ans de règne de Suharto. La Thaïlande traverse depuis ces deux dernières décennies ses plus grandes transformations vers un régime démocratique même si elle a encore fait l'objet d'un récent coup d'état militaire. Le Viêt Nam et le Laos sont des Etats communistes, tandis que Brunei est une monarchie. Et, enfin, le régime du Myanmar est conduit par une junte militaire répressive heureusement depuis peu en voie vers la démocratisation depuis que le parti de Daw Aung Suu Kyi, la Ligue Nationale pour la Démocratie, a remporté 80 % des sièges du Parlement au terme des élections nationales du 8 novembre 2015.

Sur le plan de la diversité religieuse ou idéologique la communauté de Singapour prône des valeurs confucéennes ; la Malaisie, tout comme l'Indonésie, est de manière dominante de confession musulmane, tandis que la majorité des Philippines est profondément chrétienne ; enfin, en Thaïlande, au Laos et au Cambodge, c'est le Bouddhisme qui laisse la plus forte empreinte.

Sur le plan économique les écarts les plus frappants se situent entre les pays fondateurs de cette organisation régionale (l'Indonésie, la Thaïlande, les Philippines, Singapour et la Malaisie), liste à laquelle on peut ajouter le Brunei Darussalam, et les pays de la seconde vague (Cambodge, Laos, Vietnam et Myanmar) qui doivent multiplier les réformes économiques et compter davantage sur les financements internationaux pour élever leur économie au niveau plus respectable des pays fondateurs.

4. Michael VATIKIOTIS, *Blood and Silk – Power and conflict in modern Southeast Asia*, Weidenfeld & Nicolson, 2017, 336 p.

5. Marie MCAULIFFE, *Resolving Policy Conundrums : Enhancing Humanitarian Protection in Southeast Asia*, Migration Policy Institute, Sept 2016, 48 p.

6. Pour un article récent sur la montée en puissance de la censure en Asie du sud-est, Nithin Coca, *The Rapid Rise of Censorship in Southeast Asia*, *The Diplomat*, January 19, 2018

7. Exemple tout récent du Cambodge cité en introduction.

8. Le classement 2016 et 2017 des pays de l'ASEAN (à l'exception du Laos et du Brunei Darussalam) et d'une sélection d'autres pays d'Asie par le World Justice Project en matière de droits fondamentaux de l'homme, constitutif de l'Annexe 1, n'est pas très encourageant et rassurant.

9. Man yee karen lee, *Universal Human Dignity : Some Reflections in the Asian Context*, *The Asian Journal of Comparative Law*, 2008, k Vol 3.

10. Sur cette question en général, V. Hao Duy Phan, *The Evolution Towards an Asean Human Rights Body*, *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 2008, vol. 9, Iss. 1, pp 1-12 ; du même auteur, *The Legal Framework of Human Rights Protection in Southeast Asia*, in *A selective Approach to Establishing a Human Rights Mechanism in Southeast Asia*, 2012, V. pp 42-90 ; Diane K. Mauzy, *The human rights and 'Asian values' debate in Southeast Asia : Trying to clarify the key issues*, *The Pacific Review* 1997, Volume 10, Issue 2.

11. C'est une question qui fera l'objet d'une étude spécifique notamment quand sera annoncée la conclusion du méta accord de libre-échange « RCEP » ou « Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement » qui regroupera les pays d'Asie, avec l'espoir qu'il contiendra l'inclusion d'un mécanisme d'évaluation de l'impact des droits de l'homme.

12. L'OIT, agence de l'ONU, a notamment pour mission d'accroître les possibilités pour les femmes et les hommes d'obtenir un emploi décent dans des conditions de liberté, équité, sécurité et de dignité humaine.

13. Joint Communiqué of the Twenty Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapore, 23-24 July 1993, p. 7, § N° 16 : *“human rights are interrelated and indivisible comprising civil, political, economic, social and cultural rights. These rights are of equal importance. They should be addressed in a balanced and integrated manner and protected and promoted with due regard for specific cultural, social, economic and political circumstances. They emphasized that the promotion and protection of human rights should not be politicized.”*

14. Le principe de non-ingérence figure parmi les principes fondamentaux exprimés sous l'article 2 c) de la déclaration constitutive de l'ASEAN du 8 août 1967 – dite

Déclaration de Bangkok - formalisant le regroupement de la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines, l'Indonésie et Singapour, pays fondateurs rejoints plus tard par le Brunei Darussalam, le Laos, le Cambodge, le Viêt-Nam, et le Myanmar.

15. *"although human rights is universal, implementation in the national context should remain within the competence and responsibility of each country, having regard for the complex variety of economic, social and cultural realities."* Opening address of 1991 Joint Communiqué of the Twenty-fourth ASEAN Ministerial Meeting, disponible à [http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1991 %20Joint %20Communique %20Of %20The %20Twenty-Fourth %20ASEAN %20Ministerial %20Meeting-pdf.pdf](http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/1991%20Joint%20Communique%20Of%20The%20Twenty-Fourth%20ASEAN%20Ministerial%20Meeting-pdf.pdf).

16. Hanoi Plan of Action, paras. 4.8-4.9, disponible à <http://www.aseansec.org/8754.htm>.

17. Que l'on doit vraisemblablement aux réflexions du Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism mis en place en 1995.

18. Les dix traités suivants constituent le socle fondamental des instruments de protection des droits de l'homme à l'échelle internationale : International Covenant on Civil and Political Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Convention on the Rights of the Child, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Optional Protocol to the Convention against Torture, International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

19. ASEAN Security Community Plan of Action', Vientiane, 29 November 2004. Mathew Davies, Explaining the Vientiane Action Programme : ASEAN and the institutionalisation of human rights, *The Pacific Review*, 2013, Volume 26, Issue 4, pp 385-406.

20. Sur cette question V. Building Inclusive Democracies in ASEAN, Edited by : Ronald U Mendoza (Asian Institute of Management, Philippines), Edsel L Beja Jr. (Ateneo de Manila University, Philippines), Julio C Teehankee (De La Salle University, Philippines), Antonio G M La Viña (Ateneo de Manila University, Philippines), Maria Fe Villamejor-Mendoza (University of the Philippines Diliman, Philippines), Anvil Publishing Inc., 2015, 416 pp.

21. Entrée en vigueur le 15 décembre 2008.

22. Nehginpao Kipgen, Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) : Cooperation Problems on Human Rights, *Strategic Analysis*, 2012, Volume 36, Issue 1, pp 100-111.

23. Point 119 de la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies spécifique au Sommet Mondial 2005 (A/RES/60/1) du 16 septembre 2005.

24. Point 121 de la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies spécifique au Sommet Mondial 2005 (A/RES/60/1) du 16 septembre 2005.

25. On pourrait ajouter qu'ils n'ont pas le même entendement du concept de primauté du droit, comme de récents travaux ont pu le montrer. Certains érigent celui-ci au rang des principes constitutionnels (ex : Laos, Philippines, Indonésie), mais son application peut être mis en branle du fait des faiblesses du système judiciaire. D'autres -c'est le cas notamment du Viêt Nam - adoptent une vision socialiste de l'Etat de droit permettant au gouvernement vietnamien d'adopter à sa guise des mesures restrictives. Update on the Rule of Law for Human Rights in ASEAN : The Path to Integration, Human Rights

Resource Centre in collaboration with Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapore WSD Handa Center for Human Rights and International Justice, East West Center, University of Indonesia, June 2016, voir pp 7-12 du chapitre "Synthesis".

26. Carolina HERNANDEZ, ASEAN Perspectives on Human Rights and Democracy in International Relations : Problems and Prospects, Working Paper 1995-1, Center for International Studies, University of Toronto, p. 13.

27. Doh C. SHIN, Is Democracy Emerging as a Universal Value ? A Contrarian Perspective, ABS Working Paper Series : No.68, Center for East Asia Democratic Studies, National Taiwan University, 2012, 46 p.

28. Point 135 de la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies spécifique au Sommet Mondial 2005 (A/RES/60/1) du 16 septembre 2005.

29. Sen, AMARTYA, Democracy as a universal value, Journal of Democracy, 1999, 10 (3), p. 4.

30. James Munro, Why States Create International Human Rights Mechanisms : The Asean Intergovernmental Commission on Human Rights and Democratic Lock-In Theory, Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law, 2009, Vol.10, Iss. 1, pp 1 -26. : Deborah Basham-Jones, Asean's Intergovernmental Commission On Human Rights : A Pale Shadow Of What It Could Have Been, Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law, 2012, Vol.13, Iss. 2, pp 1 -26 ; Hsien-Li Tan, The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia, Cambridge University Press, July 2011, 324 pp ; Yuyun Wahyuningrum, The ASEAN-Intergovernmental Commission on Human Rights : origins, evolution and the way forward, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, December 12, 2014, 36 p. ; Yongwook Ryu et al., Democratization, regional integration, and human rights : the case of the ASEAN intergovernmental commission on human rights, The Pacific Review 2014, Volume 27, Issue 3 ; Yung-Ming Yen, The Formation of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : A Protracted Journey, Journal of Human Rights, 2011, Volume 10, Issue 3, pp 393-413.

31. ASEAN Charter, art. 1.7 : *The Purposes of ASEAN are : to (...) promote and protect human rights and fundamental freedoms, with due regard to the rights and responsibilities of the Member States of ASEAN.* ASEAN Charter, Art. 2.2 (i) : *ASEAN and its Member States shall act in accordance with the following Principles : (i) (...) the promotion and protection and human rights.*

32. V. Hsien-Li TAN, The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : institutionalising Human Rights in Southeast Asia, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 324 p., <http://aichr.org/about/> ; Tarik ABDEL-MONEM, ASEAN's gradual evolution : challenges and opportunities for integrating participatory procedural reforms for the environment in an evolving rights-based framework, UCLA Pacific Basin Law Journal, Spring 2012, vol. 29, N° 2, pp 234-280.

33. Article 14, ASEAN Charter : 1. *In conformity with the purposes and principles of the ASEAN Charter relating to the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, ASEAN shall establish an ASEAN human rights body.* 2. *This ASEAN human rights body shall operate in accordance with the terms of reference to be determined by the ASEAN Foreign Ministers Meeting.*

34. V. notamment à ce sujet les rapports des ONG Amnesty International et Human Rights Watch.

35. Essentiellement européennes et américaines.

36. Joint Communiqué of the 26th ASEAN Ministerial Meeting in Singapore, July 23-24, 1993 ; copie électronique disponible à : <http://www.aseansec.org/2009.htm>.
37. Article 4.8, Terms of Reference of the AICHR.
38. Article 4.9, Terms of Reference of the AICHR.
39. Article 3, Terms of Reference of ASEAN Inter-governmental Commission on Human Rights (Terms of Reference of the AICHR), Jakarta : ASEAN Secretariat, May 2, 2014, 20 p. Adopted by the ASEAN Ministerial Meeting, 20 July 2009, disponible sur internet à : <http://www.aseansec.org/DOC-TOR-AHRB.pdf>.
40. Article 2, Terms of Reference of the AICHR.
41. Article 4.2, Terms of Reference of the AICHR. La « ASEAN Convention on Human Rights » a été adoptée le 18 novembre 2012 (<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-human-rights-declaration>).
42. Texte disponible à : <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/asean-humanrights-declaration>. Pour une analyse détaillée de ce texte : Catherine SHANAHAN RENSHAW, The ASEAN Human Rights Declaration 2012, 13 Human Rights Law Review 557 (2013) ; Nicholas DOYLE, The Asean Human Rights Declaration And The Implications of Recent Southeast Asian Initiatives in Human Rights Institution-building and Standard-setting, 63 INT'L & COMP. L. Q. 1, 15-27 (2013) ; Matthew DAVIES, The ASEAN Synthesis : Human Rights, Non-intervention and the ASEAN Human Rights Declaration, Geo. J. Int'l Affairs, 14 (2013) N° 3, pp 51-58 ; Mathew, DAVIES, An Agreement to Disagree : The ASEAN Human Rights Declaration and the Absence of Regional Identity in Southeast Asia, Journal of Current Southeast Asian Affairs, 2014, vol. 33, N° 3, pp 107-129 ; Yvonne XIN WANG, Contextualizing Universal Human Rights : An Integrated Human Rights Framework for ASEAN, 25 Duke Journal of Comparative & International Law, 2015, pp 385-426.
43. Art. 20, ASEAN Charter.
44. Article 4.14, Terms of Reference of the AICHR.
45. Juridiction instaurée en 1998 pour compléter le mandat de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
46. Des propositions de création d'une juridiction spécifique aux droits de l'homme pour la région ASEAN ont pourtant été faites. V. par ex. HAO DUY PHAN, "A selective approach to establishing a human rights mechanism in Southeast Asia : the case for a Southeast Asian court of human rights", chs.5-6 (Roger S. Clark et al. eds., 2012).
47. Vitit MUNTARBHORN, "Unity in connectivity, Evolving Human Rights Mechanisms in the ASEAN Region", Martinus Nijhoff Publishers, Nijhoff Law Specials, vol. 83, 2013, 255 p.
48. Il n'y a que deux traités internationaux sur les droits de l'homme auxquels sont partie chacun des Etats de l'ASEAN : la Convention sur les Droits de l'Enfant de 1989 et la Convention sur l'Elimination de toutes formes de Discrimination contre les Femmes de 1979. Afin de respecter les prescriptions de ces conventions, l'ASEAN a créé et inauguré le 7 avril 2010 la Commission sur la promotion et la protection des droits des femmes et des enfants. Terms of reference of the ASEAN Commission for the promotion and protection of the rights of women and children Art.4 (Feb. 2010), disponibles à http://www.asean.org/images/2012/Social_cultural/ACW/TOR-ACWC.pdf.
49. Human Rights Watch, Civil Society Denounces Adoption of Flawed ASEAN Human Rights Declaration, HUMAN RIGHTS WATCH, Nov. 19, 2012, disponible à : <http://www.hrw.org/news/2012/11/19/civil-society-denounces-adoption-flawed-asean-human-rights-declaration> ; Mathew, DAVIES, An Agreement to Disagree : The ASEAN

- Human Rights Declaration and the Absence of Regional Identity in Southeast Asia, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2014, vol. 33, N° 3, pp 107-129 ; Helen QUANE, The Significance of an Evolving Relationship : ASEAN States and the Global Human Rights Mechanisms, *Human Rights Law Review*, 2015, vol. 15 (2), pp 283-311.
50. Phnom Penh Statement by the heads of state on the adoption of the ASEAN Human Rights Declaration, Nov. 19, 2012
51. Attilio Pisanò, Towards an ASEAN human rights mechanism : the ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, *The International Journal of Human Rights*, 2016 Volume 20, Issue 3, pp 321-342.
52. Plus récemment, le 2010 Master Plan on ASEAN Connectivity a réitéré l'importance d'endiguer la traite des personnes, en particulier celle des femmes et des enfants.
53. « adopté dans l'esprit du régionalisme ».
54. La Malaisie est un des pays qui accueillent le plus grand nombre de travailleurs étrangers en Asie du sud-est. On estime que le nombre de travailleurs migrants représente environ 25-30 % de la main d'œuvre totale du pays. Un travailleur sur trois en Malaisie est étranger. Ce pays a adopté des politiques d'immigration très strictes. Les étrangers, en particulier ceux à faible qualification, font l'objet d'un très haut degré de surveillance. Ils vivent dans un climat permanent de menace de détention ou de déportation.
55. Il s'agit respectivement du Conseil Législatif du Brunei Darussalam, de l'Assemblée Nationale du Royaume du Cambodge, du Dewan Perwakilan Rakyat de la République d'Indonésie, de l'Assemblée Nationale de la République Démocratique Populaire du Laos, du Dewan Negara et du Dewan Rakyat de la Malaisie, du Pyidaungsu Hluttaw de l'Union du Myanmar/Birmanie, du Congrès des Philippines, du Parlement de Singapour, de l'Assemblée Nationale du Royaume de Thaïlande, et de l'Assemblée Nationale de la République Socialiste du Viêt-Nam.
56. Imelda DEINLA, Giving the ASEAN Inter-Parliamentary Assembly a Voice in the ASEAN Community, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*, 2013, p. 5
57. Pour la Banque Mondiale, « le terme société civile désigne le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur des considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique. Le terme organisations de la société civile (OSC) fait donc référence à un vaste éventail d'organisations : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, organismes confessionnels, associations professionnelles et fondations privées. » (Disponible en ligne à : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICSFRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,contentMDK:20614159~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1153825,00.html>)
58. James Gomez and Robin Ramcharan, *The Protection Of Human Rights In Southeast Asia : Improving The Effectiveness Of Civil Society*, *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 2012, Vol.13, Iss. 2, pp 27 – 43. JoAnn Fagot Aviel, *Placing human rights and environmental issues on Asean's agenda : The role of non-governmental organizations*, *Asian Journal of Political Science* 2000, Volume 8, Issue 2, pp 17-34.
59. Ce qui est communément appelé la diplomatie Track One (T1) renvoie aux efforts diplomatiques des bureaucrates de résolution de conflits par des canaux gouvernementaux officiels. A côté de ces actions officielles, interviennent également

dans le champ de la résolution de conflits des acteurs non étatiques, ce que l'on dénomme Track Two (T2). Ainsi s'inter-croisent des questions de politique étrangère et de politiques domestiques dans lesquelles "s'infiltrent" les milieux académiques. Un troisième degré (Track Three (T3)) marque l'implication de la société civile. (pour plus de détails, STONE, Diane, *The ASEAN-ISIS network : interpretive communities, informal diplomacy and discourses of region*, University of Warwick, 2011, p. 6).

60. Sauf, selon nous, vis-à-vis du parti communiste (héritage du régime de Suharto des années 1960 très anti-communiste).

61. Par contre, l'actuel gouvernement Joko Widodo (Jokowi) est aujourd'hui vivement critiqué pour sa manière de trouver une résolution aux violations des droits de l'homme perpétrées par le passé dans le pays par ou sous les ordres des forces militaires de sécurité (violences anti-communistes, notamment dans la province de Papouasie occidentale depuis son intégration en Indonésie en 1969), et restées impunies, en particulier du fait de la nomination à des fonctions ministérielles ou judiciaires de personnes non intègres et même dans le collimateur des activistes dans la défense des droits de l'homme, comme par exemple la nomination au poste de ministre en charge de la Papouasie d'un ancien commandant des forces armées conservateur. Pour plus de détails, Ken SETIAWAN, 'Old guard' continues to constrain human rights reform in Indonesia, *Asian Currents*, January 7, 2016, Still denied : Right to Rehabilitation for torture victims during the mass detention of 1965 in Indonesia, report submitted to Mr. Juan Mendez, Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Geneva, Switzerland, October 2016

62. Michaël Halans & Danitsja Nassy, *Indonesia's Rise and Democracy Promotion in Asia : The Bali Democracy Forum and Beyond*, EXPERT SEMINAR REPORT, Clingendael, 28 October 2013, The Hague, p. 4.

63. Un appel à la mise en place d'un tel mécanisme a déjà été formulé par le passé, Rizal SUKMA, *ASEAN beyond 2015 : the imperatives for further institutional changes*, ERIA Policy Brief N° 2014-05, August 2014, p. 5.

64. Niki Esse de Lang, *The Establishment and Development of the Myanmar National Human Rights Commission and its Conformity with International Standards*, *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law*, 2012, vol. 13, Iss. 1, pp 1 –41.

65. En cela, ces pays respectent les Principes de Paris ou ce qui est plus officiellement appelé les « Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme » adoptés par les Nations unies à Paris en 1993. Ces Principes de Paris obligent, en effet, chaque Etat à établir une institution sur les droits de l'homme sur le plan national. Ils prescrivent les principales attributions dont de telles institutions sur les droits de l'homme doivent être investies : alerter les autorités gouvernementales de toutes situations de violation des droits de l'homme identifiées et proposer des solutions pour y mettre un terme, surveiller la bonne conformité avec les normes et traités internationaux sur les droits de l'homme, encourager leur ratification ou l'adhésion à ces textes et s'assurer de leur mise en œuvre, l'enseignement et la recherche dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels, la fourniture de conseils, l'éducation et la sensibilisation du public aux problématiques des droits de l'homme, leur bonne compréhension et à la lutte contre toutes formes de discrimination, coopérer avec les pays tiers ou organisations tierces en matière de droits de l'homme.

66. Pour une analyse critique globale, Hien BUI, *The ASEAN Human Rights System. A Critical Analysis*, *Asian Journal of Comparative Law*, July 2016, Vol.11, Issue 1, pp. 111-140.
67. Comme nous l'avons montré dans notre ouvrage, *La dimension juridique de l'intégration régionale en Asie du sud-est*, paru aux Editions Universitaires Européennes, 2017 (V. Volume 1), l'ASEAN fabrique la plupart de ses instruments sur le modèle du droit mou /» Soft law ».
68. A titre d'exemple, on peut citer le Task Force on Migrant Workers, le Task Force on ASEAN Human Rights and Indigenous People, le Coalition on the Rights of the Child, le ASEAN Youth Movement, le Southeast Asia's Women Caucus for ASEAN Human Rights, le ASEAN Disability Forum, ou encore le ASEAN Sexual Orientation and Gender Identity.

RÉSUMÉS

Les droits de l'homme sont devenus une question d'importance majeure dans le contexte des nombreuses violations observables au sein des pays membres de l'Association des nations d'Asie du sud-est. Pourtant, la réponse juridique apportée est très récente et fait l'objet d'un processus de convergence au niveau régional lent et encore immature. Les mécanismes régionaux mis en place manquent de robustesse même si des initiatives spécifiques ont été adoptées pour promouvoir et défendre les droits de certaines catégories de personnes.

Human rights became a major issue within the context of the numerous violations one can observe in the countries forming the ASEAN. Hence, the legal answer is very recent and the convergence process at regional level is still slow and immature. The regional mechanisms set up at the regional level lack robustness, even if specific initiatives have been adopted to promote and protect human rights of certain categories of people.

INDEX

Mots-clés : Démocratie, Etat de droit, ASEAN Way, Charte ASEAN de novembre 2007, Charte ASEAN des droits de l'homme, Commission intergouvernementale des droits de l'homme, Commission ASEAN pour la promotion et la défense des droits des femmes et des enfants, Comité ASEAN sur les femmes, Comité ASEAN sur les travailleurs migrants

Keywords : Democracy, Rule of Law, ASEAN Way, ASEAN Charter of November 2007, ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR), ASEAN Commission on the Promotion and Protection of Rights of Women and Children (ACWC), ASEAN Committee on Women (ACW), ASEAN Committee on Migrant Workers (ACMW)

AUTEUR

JACQUES DUPOUEY

Jacques Dupouey est Docteur en droit international public (Université Paris Nanterre). L'auteur a commencé sa carrière comme avocat, ayant notamment exercé un an au sein d'un cabinet mondial à Tokyo. Il a ensuite participé en qualité de juriste d'entreprise, au sein de multinationales françaises et américaines, à la sécurisation juridique de nombreux projets en Asie. Il est actuellement consultant et chercheur indépendant. Il a notamment publié « Passeport pour le Japon des affaires » (L'Harmattan, 2007) et « La dimension juridique de l'intégration régionale en Asie du sud-est » (Editions Universitaire Européennes, deux volumes, 2017).