



Comblent le vide de leadership : Que fait l'Union européenne?

Par Kenneth Roth

Quel gouvernement est aujourd'hui le champion des droits de l'homme? La voix de Washington, qui peut pourtant se faire puissante, ne résonne plus depuis que le gouvernement américain a recouru à la détention sans procès et aux interrogatoires sous la torture. L'administration du Président George W. Bush peut encore promouvoir la « démocratie » - mot qu'elle utilise pour éviter de soulever l'épineux sujet des droits de l'homme – mais elle ne jouit pas de la crédibilité nécessaire pour prôner le respect de droits qu'elle bafoue.

A mesure que l'influence américaine s'étirole, celle de la Chine s'accroît. Pourtant, l'Empire du Milieu est loin d'être un modèle en matière de droits de l'homme. Son pouvoir économique croissant lui a permis d'étendre son influence dans le monde mais il demeure, au mieux, indifférent face à ce qui se pratique ailleurs sur le plan des droits de l'homme. Refusant le pluralisme politique ou l'Etat de droit sur son territoire, Pékin soutient, lorsqu'il traite avec d'autres pays, que les droits de l'homme sont une affaire interne.

En réprimant les voix indépendantes à l'intérieur de ses frontières et en menant sa sale guerre en Tchétchénie, la Russie suit le même chemin pervers. Son objectif semble être la reconstruction d'une sphère d'influence, en particulier parmi les nations de l'ex-Union soviétique. Peu importe si cela signifie donner l'accolade à des tyrans et des assassins. Cherchant à se jouer des critiques, le Président Vladimir Poutine est allé jusqu'à rejeter les droits de l'homme, les qualifiant de « 'normes' artificielles ».

C'est dans ce décor peu reluisant que l'Union européenne et les démocraties émergentes de la planète pourraient s'ériger en leaders potentiels du combat pour les droits de l'homme. Certes, chacune y a apporté sa pierre, mais personne n'a agi avec la cohérence et l'efficacité nécessaires pour combler le vide de leadership.

La voix de Washington amoindrie, c'est l'Union européenne qui devrait être aujourd'hui le plus ardent et solide défenseur des droits de l'homme. Elle s'est construite sur des principes de droits de l'homme et aspire à la grandeur sur l'échiquier international. Mais tandis qu'elle se débat avec des problèmes liés à son élargissement, elle évolue bien au-dessous de sa catégorie. Ses efforts pour recueillir un consensus parmi ses différents membres se révèlent si laborieux qu'elle ne projette plus qu'une pâle ombre de son vrai potentiel. L'Union était censée accroître l'influence de l'Europe. Loin s'en faut. Lorsqu'il s'agit de promouvoir les droits de l'homme, son tout représente moins que la somme de ses parties.

Les démocraties d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie, dont certaines sont en place depuis longtemps mais beaucoup sont nouvelles et fragiles, commencent à défendre les droits de l'homme dans certains forums internationaux. Malgré quelques moments prometteurs, ces gouvernements doivent toutefois encore développer une coopération transrégionale afin de parler haut et fort, d'une seule et même voix. Trop souvent, ils font preuve d'une plus grande allégeance envers leurs blocs régionaux respectifs qu'envers leurs idéaux des droits de l'homme, et d'une plus grande solidarité à l'égard des dictateurs des pays voisins qu'à l'égard des personnes dont ils ont promis de protéger les droits. Cette tendance a joué un rôle particulièrement pernicieux au sein du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, lequel, loin de faire mieux que la Commission des droits de l'homme discréditée, menace de retomber dans les mêmes travers, portant ainsi atteinte à la crédibilité de l'ensemble du système onusien.

A l'heure actuelle, chaque gouvernement semble avoir une excuse toute prête pour ignorer les droits de l'homme. De nobles déclarations émanent, à l'occasion, de certaines capitales ou d'ambassadeurs auprès des Nations Unies, mais sans y donner la suite qui s'impose pour qu'un réel leadership se mette en place et qu'un véritable changement s'opère. Les promesses se voient nécrées par des conditions suspensives et les engagements par des clauses dérogoires. L'absence de sanctions en réaction à la campagne criminelle du Soudan au Darfour, le consensus requis au sein de l'UE avant de mener toute action collective, le respect proclamé de la Chine pour la souveraineté nationale, la préoccupation de Washington pour l'Irak et le terrorisme, le besoin ressenti par le monde en

développement de sacrifier les principes des droits de l'homme sur l'autel de la solidarité régionale... autant de prétextes à l'immobilisme qui couvrent le besoin impératif d'une action décisive.

La tendance est grave mais pas irréversible. Que le manque de crédibilité de Washington soit la conséquence temporaire d'une administration sans foi ni loi ou un problème de longue durée qui taraudera les Etats-Unis des années durant dépend en partie du nouveau congrès—et de sa décision de désavouer les exactions passées, de faire pression pour un changement politique et de réclamer des comptes aux responsables. Personne ne prétend qu'un tel revirement sera facile alors que les artisans des exactions tiennent encore les rênes du pouvoir exécutif. Ce changement s'avère néanmoins crucial si les Etats-Unis veulent rétablir leur réputation ternie de défenseurs des droits de l'homme.

Un leadership sera également nécessaire pour aiguiller la Chine et la Russie vers un comportement plus responsable. Ces deux pays profitent largement du fait que les attentes qu'ils suscitent sont négligeables. Rares sont ceux qui insistent pour qu'ils se conforment aux normes internationales chez eux et à l'étranger. Tant qu'il en sera ainsi, Pékin et Moscou seront peu enclins à se plier aux règles. Leur nouvelle puissance —le marché chinois en pleine expansion, les réserves énergétiques russes—ne fait que conforter leur résistance aux quelques insignifiantes pressions exercées sur eux et dissuade d'autres gouvernements de s'engager sur cette voie. Pendant ce temps, le programme d'aide extérieure de la Chine se développe; il ouvre de nouvelles perspectives aux dictateurs autrefois tributaires de pays qui réclamaient des progrès au niveau des droits de l'homme. Changer cette dynamique requerrait de traiter la Chine et la Russie comme des nations qui aspirent au leadership mondial. Il faudrait insister pour que leur respect des droits de l'homme soit reflété dans le traitement qu'elles réservent à leurs populations et leurs pairs, et il s'agirait de leur réclamer des comptes dans le cas contraire. Elles doivent être convaincues que la voie à suivre pour inspirer le respect et acquérir une influence n'est pas celle de la dureté ni de la violence mais celle de la citoyenneté globale responsable. On ne peut guère escompter une quelconque amélioration de leur part si les engagements pris par d'autres gouvernements envers les droits de l'homme

sont facilement troqués contre des contrats énergétiques ou des perspectives d'investissements.

En Amérique latine, alors que quelques pays résistent farouchement à toute analyse de la situation des droits de l'homme, d'autres jouent un rôle croissant dans la promotion de l'application des normes internationales. De rares lueurs d'espoir se sont également fait jour en Afrique et en Asie. Le monde a besoin d'un vrai défenseur des droits de l'homme dans le Sud—une nation qui rejette tout régionalisme réflexif, y voyant un anachronisme et la réminiscence d'une époque où les gouvernements autoritaristes se donnaient la main pour conjurer les pressions sur les droits de l'homme. Aujourd'hui, alors qu'un nombre croissant de gouvernements organisent périodiquement des élections et se font l'écho des aspirations de leur peuple, ils devraient, lorsqu'ils traitent avec d'autres gouvernements, être guidés par le souci de faire valoir les droits auxquels leurs citoyens souscrivent.

Nombreux sont les membres de l'Union européenne qui sont conscients de cette paralysie et recherchent des solutions. L'expérience européenne a contribué à apporter la paix et la prospérité à ceux qui ont la chance de vivre à l'intérieur de ses frontières. Toutefois, l'UE faillit lamentablement à sa promesse de défendre les droits de l'homme dans le monde. Certains changements nécessaires pourraient être relativement simples et rapides à opérer, notamment modifier le système de rotation de la présidence tous les six mois afin de permettre à l'équipe en place d'acquérir davantage de compétences et de mettre en oeuvre des stratégies à long terme. D'autres adaptations requerraient de s'attaquer à la tradition et de modifier certaines mauvaises habitudes. Il faudrait, par exemple, assurer une plus grande transparence des institutions européennes afin de réduire à un minimum le fossé entre les valeurs populaires et les actions gouvernementales. Certains changements sont plus fondamentaux; il conviendrait ainsi de rendre plus flexible le critère d'unanimité pour mener une action collective dans le domaine des droits de l'homme. Ceci permettrait une action plus opportune et efficace partout sur la planète. Afin que tous ces changements voient le jour, les gouvernements de l'UE devraient reconnaître que le statu quo n'est que le reflet d'une renonciation inacceptable au leadership, à l'heure où ce dernier fait cruellement et dangereusement défaut.

Les défis en matière de droits de l'homme

Les défis majeurs ne manquent pas sur le plan des droits de l'homme. Les relever exigerait un leadership global plus efficace. Pas plus tard qu'en septembre 2005, les gouvernements de la planète ont, dans une déclaration historique, souscrit à la doctrine de la responsabilité de protéger contre les atrocités perpétrées à grande échelle. Cet engagement sonne pourtant creux à l'heure où le Darfour reste synonyme de massacres, viols et déplacements forcés et où la communauté internationale peine à produire autre chose que des tonnes de résolutions onusiennes non appliquées. La lâcheté politique, qui se fait habituellement jour lorsqu'il s'agit de déployer des soldats pour prévenir les massacres, est en partie responsable de l'inaction. Néanmoins, trop peu de pressions ont été exercées sur le gouvernement soudanais pour qu'il accepte une véritable force de protection. Face à cette mollesse, Khartoum a réagi par un refus. Il fallait s'y attendre. Au moment où le présent rapport a été mis sous presse en novembre, certains signes semblaient indiquer que le gouvernement soudanais pourrait peut-être fléchir, en partie face aux pressions opportunes exercées pour la première fois par la Chine. Toutefois, rien n'indiquait clairement que Khartoum autoriserait le déploiement de troupes investies d'une capacité et d'un mandat suffisants pour mettre un terme aux tueries, ni que les autorités soudanaises renonceraient à leur politique meurtrière.

Le problème vient en partie du fait que l'invasion américaine de l'Irak et les tentatives ultérieures de l'administration Bush de se justifier en la qualifiant d'intervention humanitaire sont du pain bénit pour des gouvernements tels que celui du Soudan, pour qui il est aujourd'hui plus facile de s'opposer à tout effort vigoureux entrepris pour sauver la population du Darfour. De même, la promotion de la démocratie, un objectif central des droits de l'homme, risque d'être discréditée par l'administration Bush, dans le sens où elle l'assimile à un changement de régime imposé par la force militaire.

Pendant ce temps, la traduction en justice des auteurs de massacres voit son importance remise en question, en particulier en Ouganda, où les meurtriers proposent de mettre fin à leurs crimes en échange de l'impunité. Le terrorisme, raisonnement dangereux selon lequel des civils peuvent être légitimement assassinés pour des motifs politiques, est toujours considéré comme acceptable

dans trop d'endroits de par le monde. La situation en Irak a dégénéré en un énorme bain de sang sectaire dont les civils sont les principales victimes. En Corée du Nord, en Birmanie et au Turkménistan, les gouvernements se livrent à une implacable répression, se montrant d'une cruauté odieuse envers leur population. Des dictatures fermées à tout changement persistent au Vietnam, en Arabie saoudite et en Syrie. La Chine régresse. La Russie et l'Égypte musèlent les organisations non gouvernementales (ONG); le Pérou et le Venezuela envisagent d'aller dans le même sens. L'Iran et l'Éthiopie réduisent au silence les voix dissidentes. L'Ouzbékistan réprime ses détracteurs avec une énergie renouvelée et refuse toute enquête indépendante sur le massacre perpétré en mai 2005 à Andijan, une ville de l'Est du pays. Au Zimbabwe, le Président Robert Mugabe préférerait précipiter son pays dans la ruine plutôt que de tolérer une opposition politique. La guerre civile renaît de ses cendres au Sri Lanka, elle s'intensifie en Afghanistan, se poursuit en Colombie, et menace le Nigeria. Israël a lancé des attaques aveugles au Liban dans le cadre de sa guerre contre le Hezbollah, tandis que ce dernier a souvent pris pour cible des villes israéliennes sans viser aucun objectif militaire.

L'institution intergouvernementale conçue pour traiter ces problèmes—le nouveau Conseil des droits de l'homme de l'ONU—doit encore montrer qu'il vaut réellement mieux que son incompetent prédécesseur, la Commission des droits de l'homme. Une tâche essentielle dudit conseil consiste à faire pression sur les gouvernements responsables de nombreuses exactions afin de les pousser au changement. Cela implique une série de mesures adaptées qui peuvent conduire au déploiement d'observateurs des droits de l'homme ou à une condamnation publique. Se moquant des nobles principes pourtant à l'origine de sa création, le conseil n'a, à ce jour, jamais critiqué d'autre gouvernement que celui d'Israël. Il est tout au plus parvenu à concocter un « dialogue interactif » avec les enquêteurs de l'ONU et à planifier une « révision par les pairs », renonçant à l'instrument le plus puissant dont il dispose—la condamnation collective par les autres gouvernements. Face à ces limitations, la capacité des Nations Unies à défendre les normes internationales des droits de l'homme risque d'être remise en question. Les partisans de « coalitions de volontaires » —l'antithèse des normes universelles qui constituent l'idéal onusien— auront bientôt pris le dessus si les gouvernements qui appuient les droits de l'homme ne rectifient pas le tir.

Le gouvernement américain: Une crédibilité compromise

Dans le passé, beaucoup auraient tourné leur regard vers les Etats-Unis, dans l'espoir que ce pays montre la voie pour relever ces défis. Même s'ils n'ont jamais fait preuve de beaucoup de cohérence dans leur combat pour les droits de l'homme, les USA ont toujours été au premier plan et exercé une considérable influence en ce domaine. Aujourd'hui, la voix de Washington sonne pourtant creux. La cause des droits de l'homme y perd énormément. La mauvaise tournure prise par l'invasion de l'Irak a naturellement eu certaines retombées, mais la crédibilité des Etats-Unis en tant que promoteurs des droits de l'homme est surtout ternie par les exactions qu'ils commettent au nom de leur lutte contre le terrorisme. Peu d'ambassadeurs américains osent s'élever contre les méthodes d'interrogatoire musclées d'autres gouvernements, les détentions sans procès, voire les « disparitions », sachant que leurs interlocuteurs pourraient facilement renverser les rôles et invoquer les exactions américaines pour excuser celles de leur propre gouvernement. Il s'agit certes d'un piètre argument, mais d'une efficacité qui n'en est pas moins gênante. Les Etats-Unis sont naturellement loin d'être les pires violateurs des droits de l'homme dans le monde. Ce n'est pas une consolation: les exactions qu'ils ont perpétrées ont causé suffisamment de dégâts.

L'année dernière, tout doute a été dissipé quant au fait que l'usage de la torture et autres mauvais traitements par l'administration Bush était bien le résultat d'une politique dictée en haut lieu plutôt que le fruit de bavures occasionnelles commises par quelques interrogateurs subalternes. L'administration a affirmé qu'elle désapprouvait la torture mais elle a refusé de considérer comme torture interdite le simulacre d'exécution par noyade—le sous-marin, technique de torture classique aujourd'hui connue sous le nom de *waterboarding*. En dépit de l'interdiction absolue des traitements cruels, inhumains ou dégradants aux termes des traités de l'ONU, le gouvernement américain a prétendu pouvoir imposer de telles exactions pour autant que la victime ne soit pas un ressortissant américain et qu'elle soit détenue en dehors du territoire des Etats-Unis—position qu'il n'a abandonnée que lorsque le Congrès américain a adopté la loi sur le traitement des détenus (*Detainee Treatment Act*) de 2005 à une majorité à l'épreuve du veto. Le fond semble avoir été touché en septembre 2006 lorsque le Président Bush a prononcé un plaidoyer

retentissant en faveur de la torture, la comparant par euphémisme à « un ensemble de procédures alternatives d'interrogatoire ».

Suite à ces événements et devant la résistance croissante des membres en uniforme de l'armée américaine confrontés à ces techniques illégales, le Pentagone a adopté, en septembre, un nouveau Manuel pratique de l'armée américaine relatif aux interrogatoires menés par les services de renseignements. Ce manuel interdit les interrogatoires coercitifs menés par ses propres forces. L'administration persiste néanmoins à vouloir octroyer aux interrogateurs de l'Agence centrale de renseignements (CIA) le pouvoir de recourir à ces techniques coercitives. La loi sur les commissions militaires (*Military Commissions Act*), adoptée par le Congrès en septembre, réaffirme l'interdiction absolue des traitements cruels, inhumains ou dégradants mais elle sape son application en refusant aux détenus le droit de contester devant un tribunal leur détention et la façon dont ils sont traités.

La détention arbitraire constitue un autre sujet de préoccupation. L'administration y recourt continuellement sous prétexte qu'il s'agit d'un outil servant à contrer le terrorisme. Cette pratique dénature de façon outréculante le pouvoir traditionnel qu'ont les parties belligérantes de détenir des combattants ennemis jusqu'à la fin d'un conflit armé. Brandissant le concept d'une « guerre globale contre le terrorisme », l'administration Bush prétend avoir le pouvoir d'arrêter, en tant que « combattant ennemi », tout citoyen non américain, n'importe où dans le monde et en dehors de tout cadre judiciaire, et de le maintenir en détention sans inculpation ni procès aussi longtemps qu'elle le souhaite—y compris jusqu'à la fin de sa vie. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire d'établir un lien entre le détenu et sa participation effective à un conflit armé—contrainte habituelle qui affecte le pouvoir de limiter le droit à des procédures équitables en temps de guerre. Les droits élémentaires sont en péril lorsqu'un gouvernement revendique ce pouvoir extraordinaire.

En fait, le pouvoir que s'est arrogé le gouvernement américain s'étend même au droit proclamé de faire « disparaître » des personnes—à savoir les capturer clandestinement sans jamais le reconnaître, sans avocat, sans visite de la Croix-Rouge, sans contact avec le monde extérieur. Cette pratique odieuse, largement condamnée dans le passé, à juste titre d'ailleurs, par les États-Unis lorsque d'autres

gouvernements y recouraient, laisse amis et familles dans le flou; ils ignorent pourquoi les êtres qui leur sont chers ont disparu, et même s'ils sont encore en vie.

Ces abus commis au nom du contre-terrorisme ont eu pour seul résultat d'aggraver la menace terroriste. L'usage de la torture et de la détention arbitraire incite les terroristes à recruter au sein des communautés qui s'identifient avec les victimes. Il aliène ces communautés des agents des forces de l'ordre qui cherchent à établir des contacts avec elles pour obtenir des indices à propos d'activités suspectes. Ce qui constitue une source de renseignements beaucoup plus précieuse que les déclarations arrachées à un suspect par la force. Ce recours à la torture sacrifie les grandes règles morales, mettant à mal le principe selon lequel une fin louable ne peut justifier des moyens méprisables.

Ce bilan catastrophique place réellement les Etats-Unis en porte-à-faux, les rendant incapables de défendre certains droits les plus élémentaires. Ils peuvent encore promouvoir la liberté d'expression, d'association ou de religion— domaines où ils pratiquent largement ce qu'ils prêchent. Mais lorsqu'il s'agit de droits fondamentaux tels que le droit de ne pas être soumis à la torture et à la détention arbitraire, tout plaidoyer devient carrément impossible sous peine d'hypocrisie.

Cette limitation est apparue clairement lors de la visite à Washington du Président chinois Hu Jintao en avril 2006. Faisant une rare exception à sa pratique habituelle, le Président Bush a mentionné l'expression « droits de l'homme ». Il a toutefois rapidement précisé qu'il se référait à la « liberté de réunion, d'expression et de culte »--autant d'objectifs louables et de libertés que les Etats-Unis respectent, mais il n'a guère cherché la confrontation directe à propos des détentions arbitraires et des mauvais traitements dans les prisons, méthodes utilisées par les autorités chinoises pour conserver la mainmise sur le pouvoir.

On peut espérer que le véritable silence dans lequel est plongée l'Amérique à propos des droits de l'homme sera de courte durée—simple conséquence du mépris d'une administration particulière à l'égard de toute entrave à son pouvoir. Cela dépendra beaucoup des mesures adoptées, d'une part par le nouveau Congrès pour pallier les

pires excès de cette administration, d'autre part par le gouvernement qui lui succèdera pour changer de cap et punir ces excès.

Mais les dommages occasionnés sont aussi plus profonds. Les gouvernements répressifs en profitent aujourd'hui pour faire l'amalgame entre une amélioration de la situation des droits de l'homme, un « changement de régime » et l'invasion de l'Irak—parallèle que le Soudan a utilisé avec des conséquences meurtrières afin d'éviter les pressions concernant le Darfour. Certains Américains font de même. La volonté et la capacité américaines de promouvoir les droits de l'homme ne s'affirmeront que si une distinction est clairement faite entre la vision militariste des néo-conservateurs et la quête louable d'une gouvernance démocratique. Le soutien de la population à la défense des droits de l'homme dépendra probablement de la différenciation entre le devoir fondamental de protéger les victimes de la répression politique et autres exactions, et le souverain mépris de l'administration Bush pour les frontières nationales, officiellement au nom des droits de l'homme mais dans des circonstances qui sont loin de justifier une intervention humanitaire.

La Chine

Alors que les Etats-Unis ont souffert d'une perte de crédibilité sur le plan des droits de l'homme, la Chine a souvent contribué à aggraver la situation. Son économie florissante et sa soif de ressources naturelles l'ont incitée à jouer un rôle plus affirmé sur la scène internationale. Mais elle a néanmoins soigneusement évité d'user de son influence pour promouvoir les droits de l'homme. Au contraire, elle insiste pour traiter avec les autres gouvernements « sans tirer les ficelles au niveau politique », pour reprendre l'expression utilisée par le Président Hu Jintao. En fait, la position de la Chine à l'égard des droits de l'homme va de l'indifférence à l'hostilité.

La réticence de la Chine à défendre des droits qu'elle viole régulièrement chez elle—tels ceux qui garantissent une société civile indépendante et l'Etat de droit—pourrait être due au fait qu'une attitude hypocrite risque de l'exposer à un retour de manivelle. Il est néanmoins des domaines où cette inquiétude a moins de raison d'être et ne devrait pas arrêter Pékin. Tout au moins depuis la répression du mouvement démocratique de la Place Tian an Men, la Chine a évité les massacres, et plus encore le nettoyage ethnique à grande échelle et les crimes contre l'humanité.

Par conséquent, elle pourrait, sans entamer sa crédibilité, défendre des populations confrontées à ces types d'oppression terrible, notamment le peuple du Darfour ou les minorités ethniques de Birmanie. Pourtant, elle en a fait trop peu, et trop tard. Cela s'explique en partie par la gêne qu'elle avoue ressentir au niveau idéologique face ce qu'elle qualifie « d'ingérence dans les affaires intérieures » d'autres pays. Une autre explication serait qu'elle entend faire passer ses besoins en ressources naturelles avant la survie des populations dont la terre produit lesdites ressources. Quelles que soient les considérations mises dans la balance, la Chine a fait beaucoup moins qu'elle n'aurait dû.

Sur certains points, pas toujours en lien avec les droits de l'homme, la réticence de la Chine à interférer dans les affaires des autres a montré quelques signes de relâchement. En septembre, Pékin semble avoir suspendu temporairement ses livraisons de pétrole à la Corée du Nord après que Pyongyang eut procédé à un essai de missile longue portée. En octobre, suite à un premier essai nucléaire nord-coréen, la Chine aurait menacé de suspendre ses livraisons d'autres combustibles jusqu'à ce que Pyongyang retourne à la table de négociations. En novembre, le représentant permanent chinois à l'ONU, Wang Guangya, a exercé quelques pressions, insuffisantes toutefois, sur le Soudan pour pousser ce dernier à accepter le déploiement d'une force de maintien de la paix de l'ONU au Darfour. Pékin a par ailleurs augmenté le nombre de soldats mis à la disposition de l'ONU pour les efforts de maintien de la paix.

Cependant, bien qu'une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU autorisant le déploiement d'une force de protection au Darfour ait été proposée avec l'approbation de Khartoum, la Chine n'a pu se résoudre à voter en faveur de ladite résolution; elle s'est contentée de s'abstenir. Par ailleurs, et c'est déjà suffisamment grave, elle s'est jointe à d'autres membres du conseil pour réduire la « responsabilité de protéger » de la communauté internationale—doctrine visant à prévenir les atrocités à grande échelle—, permission devant être demandée aux assassins pour protéger leurs victimes. Mais elle a fait pire encore en refusant d'utiliser, ou en bloquant, les principaux moyens de pression permettant d'obtenir cette autorisation.

Si l'économie soudanaise est en plein essor, c'est parce que la Chine achète environ deux tiers du pétrole exporté par Khartoum et qu'elle est également le principal investisseur dans son industrie pétrolière. Le Soudan se sent ainsi encouragé à poursuivre ses massacres au Darfour et dispose d'argent à foison pour acheter des armes (parfois chinoises) et combattre. Priver le gouvernement soudanais de ces revenus le rendrait plus sensible aux pressions exercées pour qu'il mette fin aux massacres au Darfour et qu'il autorise le déploiement d'une force de protection. Pourtant, alors qu'elle se montre aujourd'hui disposée à invoquer des sanctions pétrolières à l'encontre de la Corée du Nord, la Chine ne semble pas suivre le même chemin en ce qui concerne le Darfour. Elle n'a effectivement donné son aval au Conseil de Sécurité de l'ONU que pour interdire les voyages à l'étranger et geler les avoirs de quatre personnes—deux commandants rebelles, un chef des milices janjawid et un ex-officier de l'armée. En d'autres termes, aucun haut fonctionnaire du gouvernement. Si la Chine veut éviter de donner l'impression que les flots de pétrole déversés dans son économie en pleine expansion (4 à 7 pour cent de son pétrole proviennent du Soudan) l'intéressent davantage que le flot de sang versé au Darfour, elle devrait intensifier ses efforts publics pour inciter Khartoum à coopérer.

Le problème ne se cantonne pas au Darfour:

- La Chine demeure une source d'investissements et de fournitures militaires pour le Zimbabwe malgré la guerre que mène le Président Mugabe contre son peuple: expulsion massive de quelque 700 000 pauvres urbains perçus comme d'éventuels partisans de l'opposition politique, destruction au bulldozer de leurs habitations, détention arbitraire et tortures pratiquées couramment à l'encontre des partisans de l'opposition, destruction de l'économie du pays. En interrompant leur accès à un traitement, les expulsions ont eu un effet particulièrement dévastateur pour des dizaines de milliers de personnes vivant avec le VIH/SIDA.
- En octroyant des prêts sans conditions à l'Angola pour un montant de quelque 5 milliards de dollars, la Chine a réellement sapé les efforts du Fonds monétaire international visant à promouvoir une plus grande transparence budgétaire pour mettre fin au pillage des caisses de la nation par le gouvernement. Quelque 4 milliards de dollars ont en effet été puisés entre

1997 et 2002, soit l'équivalent du budget total de l'Angola prévu sur cette période pour les programmes sociaux.

- Après que les forces gouvernementales d'Ouzbékistan eurent massacré des centaines de manifestants à Andijan en mai 2005, la Chine a accueilli le président ouzbek, Islam Karimov, avec une salve de 21 coups de canon et elle a annoncé un accord pétrolier de 600 millions de dollars. En 2006, elle a participé à des exercices militaires conjoints avec l'Ouzbékistan et a signé un protocole de coopération de deux ans.
- Pékin se soucie davantage d'endiguer le flot de réfugiés nord-coréens que d'enrayer les graves menaces que fait peser sur leur vie le gouvernement de Kim Jong Il, aussi barbare qu'incompétent sur le plan économique. En dépit de la répression généralisée mise en place en Corée du Nord, la Chine prétend que tous ceux qui fuient ce pays sont des réfugiés économiques. Elle refuse même de coopérer avec le rapporteur spécial de l'ONU chargé d'enquêter sur la situation des droits de l'homme en Corée du Nord. Elle n'autorise pas non plus le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à rendre visite aux réfugiés massés près de la frontière nord-coréenne. Rien n'indique que face à la répression mise en place par Pyongyang, Pékin ait exercé des pressions comparables à celles apparemment exercées lorsqu'il s'est agi des essais nucléaires et de missiles longue portée. Certes, la Chine ferme les yeux lorsque des réfugiés traversent son territoire pour fuir vers des pays tiers mais elle pourrait aller beaucoup plus loin.
- Pékin est le plus généreux partisan du gouvernement militaire birman, montrant plus d'intérêt à s'assurer un accès à un port en eau profonde et aux ressources naturelles birmanes qu'à défendre les droits du peuple birman, tyrannisé depuis si longtemps. Dans de nombreuses régions d'Asie du Sud-Est, la Chine déverse des aides aux gouvernements qui piétinent les droits de l'homme.

Pékin n'est pas le premier gouvernement à faire prévaloir ses intérêts économiques et politiques contre ceux des pauvres et des laissés pour compte de la planète. Les puissances impériales ont longtemps fait de même, voire pire. Mais le Parti communiste chinois se fonde, du moins en théorie, sur l'idéologie selon laquelle il

convient d'être attentif aux besoins élémentaires de tous. La Chine cultive son image d'amie du monde en développement. Elle se targue de créer des emplois et de lutter contre la pauvreté. Son aide étrangère ne cesse de croître. Pourtant, son attitude va en partie à l'encontre de ces beaux principes.

Les gouvernements répressifs qu'elle soutient écrasent et appauvrissent leurs peuples. A Khartoum, les nouveaux magnats du pétrole peuvent boire à la santé des Chinois dans leurs cafés de riches qui bordent les rives du Nil. Ce n'est pas le cas des habitants du Darfour, déracinés et démunis. Robert Mugabe peut remercier le gouvernement chinois de lui permettre de s'accrocher au pouvoir. Ce n'est pas le cas des centaines de milliers de Zimbabwéens jetés à la rue par son Opération « Nettoyage des ordures ». Aidée par les Chinois, l'armée birmane est en train de bâtir une nouvelle capitale de toute beauté et elle a accès à un vaste éventail d'armements. Le peuple birman, lui, vit dans la misère et la peur. Si la Chine veut gagner le respect de la communauté internationale auquel elle aspire, elle doit se détourner de ces gouvernements plutôt que les financer.

On peut difficilement croire que le gouvernement chinois souhaite passer pour l'ami des tyrans, l'exploiteur des pauvres. On pourrait attendre de la part d'un pays qui brûlait de s'emparer du symbole international du fair-play et de la coopération—les Jeux olympiques—, qu'il ne se prive pas de faire preuve de solidarité internationale envers les victimes de ses partenaires despotiques. Mais un changement ne s'opérera que si la Chine est rappelée à l'ordre pour ses actions abjectes. Pendant des dizaines d'années, le régime chinois a été si répressif, son rôle international si limité, que rares étaient ceux qui attendaient autre chose de Pékin que de l'hostilité envers les droits de l'homme. La Chine n'a pas déçu. Aujourd'hui, nous ne pouvons guère espérer mieux si aucun gouvernement n'est disposé ne fût-ce qu'à l'interpeller sur la question.

Lorsqu'elle a été directement confrontée au problème des droits de l'homme, la Chine a fait quelques concessions. Lors de sa rencontre avec le Président Bush en avril dernier, le Président Hu a déclaré qu'en « se fondant sur le respect mutuel et l'égalité », le gouvernement chinois serait « prêt ... à promouvoir la cause des droits de l'homme dans le monde ». En s'abstenant sur le Darfour, la Chine a permis

l'adoption de résolutions du Conseil de Sécurité de l'ONU autorisant le déploiement d'une force de protection de l'ONU au Darfour ainsi qu'une enquête de la Cour pénale internationale sur les atrocités commises. Comme il a été mentionné plus haut, elle a de surcroît exercé des pressions limitées sur Khartoum.

Néanmoins, les gouvernements traditionnellement attachés aux droits de l'homme sont tellement occupés à négocier des contrats commerciaux avec la Chine qu'ils expriment rarement une quelconque inquiétude par rapport au comportement inhumain de Pékin à l'intérieur de ses frontières ou à l'étranger. S'ils étaient fidèles à leurs principes, ils condamneraient le rôle croissant joué par la Chine dans la répression au niveau global. La seule chance de susciter une attitude plus décente de sa part serait de faire en sorte que sa réputation soit ternie par son comportement répréhensible.

La Russie

La Russie suit une trajectoire similaire. Après l'effondrement de l'Union soviétique, le pays était en proie à une telle confusion qu'il ne pouvait guère jouer un rôle majeur à l'étranger. Mais depuis que la valeur de ses réserves de gaz et de pétrole est montée en flèche et que le Président Poutine a consolidé son pouvoir en neutralisant la plupart des autres centres de pouvoir du pays, le Kremlin joue les gros bras. Déterminée à réaffirmer sa domination au sein des pays de l'ex-Union soviétique, la Russie de Poutine s'est insinuée dans la confiance de dictateurs indéboullonnables tels qu'Islam Karimov d'Ouzbékistan, Alexander Loukachenko du Belarus, et Separmourad Nyazov du Turkménistan. Elle s'est par ailleurs beaucoup efforcée de miner les gouvernements démocratiques d'Ukraine et de Géorgie.

Par exemple, à la veille du premier anniversaire du massacre d'Andijan, en Ouzbékistan, le Président Poutine a exprimé son soutien politique au Président Karimov en invitant ce dernier dans sa résidence de vacances. Pratiquement au même moment, la chambre basse du parlement russe ratifiait un traité d'alliance militaire avec l'Ouzbékistan. De même, en dépit de l'influence considérable dont elle jouit, la Russie n'a pas levé le petit doigt pour modérer la répression au Turkménistan, même lorsque les victimes étaient des citoyens russes.

Le comportement de Poutine à l'étranger s'accorde parfaitement avec sa conduite à domicile. Il dirige les forces militaires en Tchétchénie, lesquelles continuent de recourir constamment à la torture et à faire « disparaître » plus de personnes que les forces de sécurité de pratiquement n'importe quel autre pays. Il a le pouvoir de remettre au pas ses alliés tchéchènes, lesquels sont derrière la plupart des exactions, mais il préfère leur apporter un soutien inconditionnel et combler d'éloges leur leader. Son Kremlin a transformé la plupart des centres de pouvoir concurrents--la Douma, les gouverneurs provinciaux, la presse électronique, le monde des affaires--en partenaires dociles. Les organisations non gouvernementales, l'un des rares secteurs indépendants qui subsistent, sont menacées par de nouvelles réglementations qui invitent à l'ingérence ou à la fermeture. Des agresseurs non identifiés ont assassiné des journalistes indépendants très en vue, telle Anna Politkovskaia, laquelle menait une enquête sur les atrocités perpétrées en Tchétchénie. Aucune poursuite judiciaire à l'encontre des auteurs de ces crimes n'a abouti.

A l'image de la Chine, le prix payé par Poutine pour ses mauvaises fréquentations est très modique. Rares sont les gouvernements qui parlent publiquement de ses méfaits. Leurs récriminations occasionnelles sont couvertes par les basses flagorneries dont ils usent pour obtenir des contrats énergétiques.

La Russie persistera dans sa conduite répréhensible si elle continue à s'en tirer à bon compte. Le gouvernement russe aspire à la citoyenneté globale. Son appartenance au G8 lui tient à coeur. Mais les plus puissantes démocraties de la planète n'ont pas insisté sur le fait qu'il devait mériter de s'asseoir à cette table. Elles l'ont récompensé en lui confiant la présidence du G8 en juillet et en lui laissant accueillir le sommet du G8 à Saint-Pétersbourg sans qu'il ait fait le moindre geste positif sur le plan des droits de l'homme, en Russie ou à l'étranger. Son souhait d'adhérer à l'Organisation Mondiale du Commerce, qui semblait sur le point de se réaliser au moment de la mise sous presse du présent rapport, dépend de sa disposition à respecter les règles économiques mondiales. Le monde se fourvoie s'il accepte un pays autoritariste et fermé sur lui-même tel que la Russie pour autant qu'elle garantisse l'ouverture de ses marchés. Inciter le Kremlin à changer de cap ne

sera pas facile. Que du contraire. Mais ce sera simplement impossible si personne n'essaie et si ceux qui sont en mesure de faire entendre leur voix gardent le silence.

Les démocraties du Sud global

Certaines démocraties du Sud global, nouvelles ou bien ancrées, pourraient éventuellement assurer le leadership sur le plan des droits de l'homme. Parce que ces gouvernements sont non occidentaux, leur plaidoyer pourrait contribuer à entériner les droits de l'homme en tant que valeurs universelles. Parce qu'ils ont souvent pour voisins des gouvernements qui bafouent les droits, leur proximité pourrait conforter l'influence dont ils jouissent. Et parce que beaucoup ont émergé suite à des périodes de répression extrême, qu'il s'agisse du colonialisme, de l'apartheid ou d'une dictature, ils pourraient bénéficier d'une autorité morale particulière en matière de droits de l'homme. Certains gouvernements du Sud ont commencé à se montrer dignes de leur image de leaders potentiels mais leurs prises de position morales en faveur des droits de l'homme ont été trop sporadiques pour combler le vide de leadership.

Les pays latino-américains ont généralement appuyé les efforts visant à consolider les mécanismes internationaux des droits de l'homme. Presque tous les pays de la région ont ratifié le Statut de Rome et adhéré à la Cour pénale internationale, et beaucoup ont résisté aux intenses pressions exercées par les Etats-Unis pour qu'ils signent des accords bilatéraux soustrayant les citoyens américains à la compétence de la CPI. Washington les a notamment menacés d'une suspension de l'importante aide américaine. Dernièrement, plusieurs pays, en particulier l'Argentine, le Chili et le Mexique, ont activement soutenu la création du nouveau Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Le Mexique a été choisi pour assurer la première présidence du conseil, en grande partie parce qu'au cours des dernières années, il a mis sa voix au service de la promotion des droits de l'homme au niveau international. Le gouvernement mexicain s'est posé en ardent défenseur de l'idée de protéger les droits de l'homme tout en luttant contre le terrorisme. Il a élaboré une résolution sur la question, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale de l'ONU, et il a insisté avec succès pour que soit créé un poste sur les droits de l'homme et le terrorisme au sein du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Pour sa part, l'Argentine a également appuyé les protections des droits de l'homme au sein du

système onusien, se servant de son siège au Conseil de Sécurité pour soulever la question de la crise des droits de l'homme au Darfour et en Birmanie.

L'Amérique latine compte toutefois des exceptions d'importance. Cuba a catégoriquement rejeté toute interpellation à propos de son piètre bilan en matière de droits de l'homme. Le gouvernement colombien a lancé une offensive pour saper l'autorité du représentant en Colombie du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Le Venezuela s'est fait le champion de l'idée que la souveraineté nationale prime les obligations internationales relatives aux droits de l'homme.

L'Afrique a connu quelques tournants positifs. La Présidente du Libéria, Ellen Johnson Sirleaf, a appelé à l'extradition de l'ex-Président libérien Charles Taylor afin qu'il soit jugé pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité. Le Président nigérian, Olusegun Obasanjo, y a finalement consenti. Par ailleurs, à la demande de l'Union africaine, le Président sénégalais, Abdoulaye Wade, a donné son accord tardif pour que l'on s'achemine vers des poursuites à l'encontre de l'ex-Président tchadien Hissène Habré pour torture systématique. L'Union africaine—institution fondée sur un engagement à respecter la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit—a également joué un rôle important au Darfour, bien que sans l'aide de l'ONU bloquée par Khartoum, sa force de protection de 7 000 hommes se soit révélée inadaptée face à l'ampleur de la tâche. D'autre part, en juin, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs du Nouveau partenariat économique pour l'Afrique a publié un rapport qui jetait un regard étonnamment critique à plusieurs égards sur le piètre bilan du Rwanda en matière de droits de l'homme. C'est le début de ce qui est censé devenir une évaluation régulière, par l'Afrique, des problèmes africains de droits de l'homme. La situation des droits de l'homme au Ghana a également été passée en revue.

En Asie, la Corée du Sud a inmanquablement apporté son soutien aux initiatives en faveur des droits de l'homme, du moins lorsqu'elles ne concernaient pas la Corée du Nord, où il semblait plus intéressant pour Séoul de prévenir la chute du gouvernement que d'empêcher la répression féroce de la population nord-coréenne. Malgré tout, dans un revirement important, Séoul a voté, en novembre, en faveur

d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU sur les droits de l'homme en Corée du Nord.

Pourtant, ces efforts gouvernementaux au nom des droits de l'homme demeurent l'exception plutôt que la règle. Au Conseil des droits de l'homme, un sentiment désuet de loyauté régionale a poussé plusieurs gouvernements africains et asiatiques censés être attachés aux droits de l'homme—le Ghana, le Mali, le Sénégal, l'Afrique du Sud, ainsi que l'Inde et l'Indonésie—à autoriser leurs homologues algériens et pakistanais à leur dicter leur position.

L'Inde, la plus grande démocratie du monde et leader potentiel, a gardé de l'époque de la Guerre Froide une aversion pour la promotion des droits de l'homme à l'étranger. Elle n'a pas condamné vigoureusement le sombre bilan des droits de l'homme de la Birmanie. Lors d'un sommet avec la Chine en novembre, elle a été jusqu'à interdire aux réfugiés tibétains de protester publiquement sous peine d'expulsion. Par contre, du côté positif, l'Inde a surmonté sa vieille allergie à tout engagement extérieur en Asie méridionale et elle a appuyé le déploiement d'une mission de surveillance des droits de l'homme de l'ONU, laquelle est parvenue à éviter la catastrophe au Népal.

Semblant oublier qu'elle a bénéficié de vastes campagnes publiques contre l'apartheid, l'Afrique du Sud continue d'affirmer que seule la diplomatie tranquille est appropriée pour gérer la situation du peuple zimbabwéen opprimé par Robert Mugabe. Mugabe lui-même était un farouche opposant de l'apartheid mais le Président sud-africain Thebo Mbeki semble respecter davantage son ancien allié politique que les principes des droits de l'homme pour lesquels ils se sont battus.

En définitive, les démocraties du Sud global devraient être des partenaires importants sur le plan de la protection des droits de l'homme, mais elles doivent encore prouver qu'elles sont prêtes à combler le vide de leadership.

L'Union européenne

Les Etats-Unis s'étant largement disqualifiés au niveau de la promotion des droits de l'homme, la Chine et la Russie sapant tout effort à cet égard, et le Sud global ne

portant pas encore sa part du fardeau, il est impératif que l'Union européenne se montre à la hauteur et assume un rôle de leader. Après tout, l'UE est le plus grand regroupement de démocraties du monde, fondé sur un engagement envers les droits de l'homme et l'Etat de droit. Et pourtant, elle n'est malheureusement pas prête à endosser le rôle de leader. Bien trop souvent, lorsqu'elle s'accorde sur une déclaration commune relative à un problème de droits de l'homme, cette déclaration passe par le canal d'un bureaucrate de Bruxelles ou elle prend la forme d'un communiqué de presse écrit émanant de la Présidence de l'UE, au lieu d'être prononcée publiquement par un chef d'Etat ou un ministre des affaires étrangères, ce qui lui donnerait plus de poids. Ces communiqués sont rarement suivis par des actions fortes ou des pressions pour protéger les droits de l'homme. Due en partie aux problèmes structurels et en partie à un manque de volonté politique, la contre-performance de l'UE dans le domaine des droits de l'homme a transformé le vide de leadership en un gouffre béant.

Le rôle de l'UE au Conseil des droits de l'homme de l'ONU illustre bien le problème. Les Etats-Unis n'ont même pas cherché à être élus au conseil, décision qui, apparemment, s'explique largement par leur crainte de perdre. La lourde tâche qui consiste à faire du nouveau conseil un organe digne de ses idéaux repose donc en grande partie sur les épaules de l'UE et de ses proches partenaires, notamment l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse.

Le conseil est divisé de façon égale entre partisans et opposants traditionnels de la mise en oeuvre des droits de l'homme, plusieurs démocraties d'Asie et d'Afrique détenant les voix décisives. En oeuvrant auprès des gouvernements latino-américains afin qu'ils rallient les voix des indécis, les gouvernements européens pourraient obtenir une majorité suffisante pour traiter de problèmes tels que les crimes contre l'humanité au Darfour, l'impunité assassine du gouvernement ouzbek, ou la reprise de la guerre civile au Sri Lanka. Malheureusement, les pays qui jouent les fauteurs de troubles—les gouvernements répressifs qui, bien qu'ils aient juré le contraire, semblent être entrés au conseil pour saper son travail—se sont montrés plus habiles que les Européens et leurs alliés. Apparemment perplexes, les partisans des droits de l'homme ont surtout fait preuve de défaitisme et n'ont offert que de piètres arguments.

L'UE et d'autres gouvernements favorables aux droits de l'homme n'ont jamais proposé de vision convaincante sur la façon dont le conseil devrait traiter les gouvernements qui violent les droits de l'homme. Ils n'ont jamais réalisé le travail de lobbying et de sensibilisation nécessaire pour dissuader les indécis de suivre leurs blocs régionaux menés par les fauteurs de troubles et pour les encourager à rester fidèles à leurs propres principes des droits de l'homme. Ils n'ont jamais appelé à organiser une session spéciale sur le Darfour ou sur la détérioration de la situation au Sri Lanka et ils n'ont fait qu'accentuer la fixation des Etats trublions sur Israël. De nombreux partisans sont allés jusqu'à reprendre le refrain des Etats perturbateurs, « coopération et non condamnation », comme si la menace d'une condamnation pour graves violations des droits de l'homme excluait toute coopération gouvernementale en vue de résoudre le problème. Pour ces raisons et d'autres, la première impression laissée par le conseil a été déplorable.

La prise de décisions

La maladresse de l'UE peut être attribuée en partie à la lourdeur de son processus de prise de décisions. Le besoin de ménager un consensus parmi les 25 membres (27 normalement lors de la publication du présent rapport) tend à provoquer des retards et une position fondée sur le plus petit dénominateur commun. Il suffit d'un seul gouvernement désireux de défendre vigoureusement ses intérêts de clocher—Chypre par rapport à la Turquie, l'Allemagne par rapport à la Russie, la France par rapport à la Tunisie—pour bloquer une prise de position effective de l'UE.

Par exemple, la nouvelle *Ostpolitik* de l'Allemagne compromet les chances d'une position ferme de l'UE sur les droits de l'homme en Asie centrale. En novembre 2006, l'Allemagne a mené une campagne agressive, parvenant même à alléger les modestes sanctions imposées contre l'Ouzbékistan suite au massacre d'Andijan en mai 2005. Le gouvernement ouzbek n'avait pourtant pris aucune mesure sérieuse pour satisfaire aux conditions initialement fixées pour la levée des sanctions. Plutôt que d'autoriser une enquête indépendante sur le massacre, comme il lui est demandé, l'Ouzbékistan n'a proposé qu'un « dialogue » et un « séminaire d'experts » sur Andijan. Pendant ce temps, sa répression à l'encontre de ceux qui osent exprimer leur désaccord a été sans pitié. Rien qu'en 2006, une dizaine de

défenseurs des droits de l'homme ont été condamnés et emprisonnés pour des motifs politiques.

Afin d'étayer sa position à propos de l'Ouzbékistan, un pays qui compte d'énormes réserves de gaz et une base aérienne utile aux troupes allemandes opérant en Afghanistan, l'Allemagne a fait valoir que les sanctions n'avaient pas produit de résultats positifs—alors qu'elle avait œuvré au maximum pour miner leur effet dès leur adoption. L'interdiction qui frappe les voyages de hauts fonctionnaires du gouvernement ouzbek dans l'UE avait à peine été annoncée que Berlin a autorisé la venue en Allemagne, pour raisons médicales, de l'un des artisans du massacre d'Andijan—l'ex-Ministre de l'intérieur ouzbek, Zokir Almatov—premier nom sur la liste noire de l'UE. Lorsque les familles de plusieurs de ses victimes ont cherché à engager des poursuites en encourageant d'énormes risques personnels, le procureur fédéral allemand a refusé de l'arrêter et même d'ouvrir une enquête criminelle. Rien de ce qu'a fait l'Ouzbékistan ne justifie l'approche capitulationniste de l'Allemagne. Celle-ci semble toutefois entraîner dans son sillage le reste de l'EU, en dépit de la résistance d'un groupe assez important d'Etats membres.

L'Allemagne a également été la première à présenter une position européenne conciliante sur le Kazakhstan, apportant un soutien sans équivoque à la demande introduite par ce pays pour présider l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en 2009. Elle aurait plutôt dû profiter du fait que le Président kazakh, Noursoultan Nazarbaïev, convoitait ce poste pour le pousser à adopter des réformes concrètes, lesquelles se font attendre depuis longtemps.

Le cas du Népal est une autre illustration. Suite au coup d'Etat royal de février 2005, les gouvernements nordiques ont voulu condamner vigoureusement ce coup de force et priver le gouvernement militaire de l'aide des 25. Alors que le Danemark a joué un rôle particulièrement positif, d'autres gouvernements de l'UE, notamment la France et l'Allemagne, ont miné le consensus européen. La Grande-Bretagne a également mené une politique indépendante, voire accommodante, invoquant des liens historiques avec le Népal. Résultat: dans la foulée du coup d'Etat, l'UE a adopté une position on ne peut moins vigoureuse, laissant la société civile népalaise en proie à un sentiment d'abandon et de découragement.

La tendance de l'UE à pencher pour le plus petit dénominateur commun traduit une préférence pour l'unité plutôt que pour l'efficacité. Certes, parvenir à adopter une position commune est important pour l'édification d'une communauté de nations européennes. Qui plus est, en formant un groupe compact, les gouvernements de l'UE ont plus de poids et le risque d'être confrontés à des représailles est moindre que s'ils agissaient individuellement. Mais si l'UE ne va jamais à l'encontre de la volonté de son membre le plus réticent, elle finira le plus souvent par agir un minimum, voire pas du tout. Un processus décisionnaire plus raisonnable et plus flexible s'impose. Une option serait de prévoir une supermajorité plutôt que l'unanimité pour adopter une politique étrangère commune. Mais cela signifie que chaque gouvernement de l'UE devrait renoncer à son précieux droit de veto sur l'action de l'Union ainsi qu'à la prérogative souveraine qu'il implique. Par contre, le statu quo équivaldrait à faire payer le prix fort aux opprimés du monde dont les appels à l'aide n'ont pas été entendus par l'UE.

Même en conservant le critère de l'unanimité, des améliorations sont possibles. Tout d'abord, au Conseil des droits de l'homme, l'UE semble exiger un consensus sur la moindre vétille. Plutôt que de s'accorder sur une stratégie et faire confiance à des représentants des 25 qui se chargeraient intelligemment du suivi, les membres de l'UE insistent pour approuver chaque mot de chaque résolution proposée. Cette microgestion empêche l'Union de réagir efficacement au cours fluctuant des événements ou de s'engager rapidement dans un jeu de concessions diplomatiques pourtant nécessaire pour bâtir des alliances majoritaires.

Lorsque les droits de l'homme sont en jeu, l'UE pourrait considérer sa position commune comme un plancher et non comme un plafond. Il convient de souligner que pour toutes les principales questions de droits de l'homme, aucun gouvernement ne doit faire moins que ce que prévoit la position commune de l'Europe. Mais pourquoi un gouvernement—ou groupe de gouvernements—ne pourrait-il pas faire plus? Rien ne l'interdit officiellement et cela arrive à l'occasion, par exemple dans le cas des traités sur la Cour pénale internationale, les mines antipersonnel et les disparitions forcées. Le Danemark a même suggéré cette approche en ce qui concerne le Darfour. Mais trop souvent, les gouvernements de l'UE se servent de l'absence de stratégie commune forte pour justifier l'absence de

stratégie nationale forte. Cela ne manque pas de logique s'il s'agit d'une question fiscale ou commerciale. Mais exclure une action nationale en faveur des droits de l'homme, ou l'action d'un groupe de pays, lorsqu'un consensus minimal n'est pas atteint, relève du cynisme et consacre la victoire du collectif sur l'effectif. Cela donne à penser que l'UE, en dépit de ses idéaux et de ses nobles promesses, a décidé qu'au bout du compte, mieux valait une défense frileuse mais uniforme des droits de l'homme qu'une défense ferme mais diversifiée.

La règle de l'unanimité a connu une heureuse exception. En novembre 2006, après que plusieurs tentatives d'accord entre les 25 eurent échoué, 14 Etats membres de l'UE ont décidé de co-parrainer une résolution sur l'Ouzbékistan à l'Assemblée générale de l'ONU. D'autres initiatives de ce genre sont nécessaires.

Le but n'est pas de revenir à l'avant UE avec 25 politiques étrangères séparées. L'union fait la force. La relative faiblesse de la présence européenne en Afghanistan—où de nombreux gouvernements mènent à bien leurs projets bilatéraux sans bénéficier de la force de levier et du soutien d'une approche plus coordonnée—met en lumière le coût d'une politique disparate. La mission de l'UE à Kaboul est bien informée mais ses Etats membres l'utilisent à peine. Résultat: la réforme de la police menée par l'Allemagne ne s'est pas faite en coordination avec la réforme de l'appareil judiciaire dont s'est chargée l'Italie (réforme qui a pris fin en 2006). Les gouvernements ayant des équipes de reconstruction provinciales ne synchronisent pas leur travail de développement. Les participants de l'UE aux opérations militaires de l'OTAN imposent leurs propres restrictions bilatérales: les troupes allemandes n'engageront pas directement le combat contre les insurgés pour protéger les civils; les soldats britanniques ne mèneront pas d'action à l'encontre des trafiquants de drogue, même si ces derniers soutiennent les insurgés; les forces néerlandaises rechignent à faire des prisonniers. Ces conditions entravent les efforts faits pour garantir à la population afghane un environnement sécurisé. Néanmoins, une action forte menée par quelques-uns vaudrait parfois mieux qu'une action faible de beaucoup de pays, ou que l'absence d'action.

Même lorsqu'une position commune existe, l'insistance de l'UE à parler et à passer exclusivement par le canal de sa « présidence » réduit souvent sa portée. Au Conseil

des droits de l'homme, la tradition de l'UE est de ne prendre la parole qu'une seule fois par le biais de sa présidence plutôt que d'autoriser les gouvernements membres à faire chorus pour appuyer la position commune. Cela permet aux Etats fauteurs de trouble, qui connaissent la valeur de la redite, de dominer les débats.

Plus fondamentalement, il est difficile d'imaginer une méthode moins efficace pour garantir la continuité ou acquérir des compétences que ce système confus de rotation tous les six mois à la tête de l'UE. Parfois, comme c'est le cas aujourd'hui de la présidence finlandaise, confrontée à la période critique des six premiers mois du Conseil des droits de l'homme, le gouvernement semble être dépassé et considérer que sa tâche consiste à forger un consensus plutôt qu'à diriger. Il arrive aussi que des gouvernements disposant de plus de ressources prennent les rênes, mais pour eux aussi, mener à terme un programme dans une période restreinte de six mois se révèle des plus difficiles. La tradition veut que la nouvelle présidence opère aux côtés du Conseil européen et de la Commission au sein d'une « troïka » présidentielle, ce qui atténue ce handicap auto-imposé, mais d'une manière insuffisante. Le principe de la présidence tournante réaffirme l'égalité de tous les membres de l'UE mais le refus de confier une responsabilité de longue durée à des gouvernements—limitant ainsi la possibilité qu'ils développent des compétences et des stratégies à long terme—est le meilleur moyen de garantir un dysfonctionnement. Dans certains cas, comme lors des négociations avec l'Iran à propos de son programme nucléaire, l'UE a pris des mesures en vue de surmonter cette limitation; elle a désigné une troïka permanente et solide composée de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Allemagne, chargée de représenter l'UE. Des mesures semblables n'ont cependant pas été prises en ce qui concerne d'importantes questions liées aux droits de l'homme.

Afin de résorber ce handicap, l'UE devrait reconnaître que la diversité de ses membres pourrait constituer un atout plutôt qu'un problème procédural. Ses 25 Etats présentent une variété d'expériences et de relations avec le reste du monde. Cette diversité pourrait être exploitée par des « troïkas expérimentées » ou des « troïkas efficaces » installées sur le long terme, en lieu et place d'un roulement de « troïkas de nouveaux arrivants ». La position de l'UE pèserait beaucoup plus lourd dans la balance si, plutôt que d'envoyer tous les six mois une nouvelle génération

de visages inconnus, les trois mêmes gouvernements revenaient chaque année au même endroit stratégique, donnant l'image d'un suivi au niveau des affaires traitées et d'une détermination à aller jusqu'au bout.

L'efficacité de l'UE sur le plan des droits de l'homme est également freinée par un manque de transparence. La promotion des droits de l'homme butte souvent contre les intérêts des gouvernements. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie des droits de l'homme dans les coulisses ne permettent pas au public de savoir facilement comment l'UE résout ce type de conflit—surtout parce que tant de décisions importantes sont prises à Bruxelles plutôt que dans les capitales nationales et que très peu font l'objet d'un débat parlementaire public. Les gouvernements jugent peut-être opportun de pouvoir éviter le regard gênant du public mais les conséquences se font sentir dans les maigres engagements et la médiocre performance de l'UE en matière de droits de l'homme.

Ces défauts au niveau de la procédure ne peuvent expliquer complètement l'absence de l'UE à la tête du combat pour les droits de l'homme. Une grande partie du problème provient d'un simple manque de volonté politique. Promouvoir les droits de l'homme peut coûter cher et se révéler difficile, et beaucoup de gouvernements ne veulent pas s'en donner la peine—ou du moins dépasser le stade de la rhétorique. Mais que la faute incombe à la procédure ou à la volonté politique, la crédibilité de l'UE en tant que promoteur engagé des droits de l'homme est en jeu.

Afin d'examiner plus en détail le leadership de l'UE sur le plan des droits de l'homme, il convient d'examiner la réponse européenne face à une série de défis: les grandes puissances que sont la Chine, la Russie et les Etats-Unis; les crises telles que celle du Darfour; d'autres problèmes de droits de l'homme; et la question des droits de l'homme au sein même de l'UE.

A propos de la Chine

En ce qui concerne la Chine, l'UE a progressivement mis une sourdine à ses critiques sur les droits de l'homme, réduisant la plupart de ses commentaires publics à d'insipides déclarations écrites, facilement ignorées. L'UE entretient avec la Chine un « dialogue » périodique sur les droits de l'homme, mais ce sont des

fonctionnaires de moyenne importance qui en sont chargés, dirigés chaque fois par un représentant d'une nouvelle présidence, sans points de repère apparents pour mesurer les progrès opérés entre deux réunions, et sans résultats tangibles. Par contre, Pékin a mis sur pied une équipe de spécialistes du dialogue, apte à détourner les critiques et à faire obstacle à toute velléité de réforme. En conséquence, le dialogue reste confiné entre les quatre murs du ministère des affaires étrangères, sans informations publiques susceptibles de mettre en péril la réputation de la Chine et d'inciter au changement.

Le peu d'importance accordé au dialogue a été mis en lumière lors du tout dernier sommet UE-Chine organisé à Helsinki en septembre 2006, en présence du Premier Ministre chinois, Wen Jiabao. Au nom de la présidence de l'UE, l'ambassadeur finlandais à Pékin, Antti Kuosmanen, a déclaré que les droits de l'homme ne seraient « pas un point dominant » du sommet et qu'ils constituaient une « question sensible et délicate... car il s'agit de valeurs ». Voilà que d'un seul coup, l'UE affirmait que les normes universelles des droits de l'homme relevaient du domaine de la subjectivité. Naturellement, les questions commerciales et de sécurité ont dominé l'agenda, comme ce fut le cas lors de la visite ultérieure de Wen au Premier Ministre britannique Tony Blair et à la Chancelière allemande Angela Merkel, et lors de la visite effectuée plus tard par le Président français Jacques Chirac à Pékin.

De même, en octobre, la Commissaire européenne aux relations extérieures, Benita Ferrero-Waldner, et le Commissaire au commerce, Peter Mandelson, ont vivement recommandé un « recadrage complet » des relations de l'UE avec la Chine, sans jamais mentionner les droits de l'homme. Leur proposition pourrait se résumer comme suit: les profits avant les principes.

La liberté des internautes est un domaine où ce manque de pressions sur les droits de l'homme s'est fait sentir. Sans aucun soutien de l'UE (ni d'ailleurs des Etats-Unis) pour résister à la pression chinoise, les compagnies Internet se sont engagées dans une course vers le bas, se chargeant du sale travail en jouant les censeurs du web pour le compte du gouvernement chinois.

Quelques points lumineux parsèment ci et là les relations Chine-UE sur le plan des droits de l'homme. Lors de son premier sommet avec les dirigeants chinois à Pékin, la chancelière allemande Merkel a pris le temps de rencontrer des militants chinois pour parler des problèmes et de l'agitation dans les campagnes. En dépit du lobbying de Pékin, l'UE a refusé de lever son embargo sur les armes qui frappe la grande puissance asiatique depuis la répression sanglante de la Place Tian an Men en 1989—rare cas où la règle du consensus a facilité une prise de position forte sur les droits de l'homme. En effet, l'embargo, imposé à l'origine sans date limite, requiert une position commune pour être levé. La Chine souhaite ardemment une levée de l'embargo avant les Jeux Olympiques de 2008 mais l'UE n'a pas encore défini les conditions à remplir—par exemple une enquête transparente et sérieuse sur les massacres de Tian an Men—, galvaudant ainsi un moyen potentiel d'influencer le cours des choses.

A propos de la Russie

La politique de l'UE à l'égard de la Russie est dominée par l'Allemagne, laquelle assumera la présidence de l'Union au cours du premier semestre 2007. La nouvelle *Ostpolitik* de Berlin reflète une apparente détermination à s'engager à tout prix, sans conditions. Bien qu'étant l'interlocuteur le plus important et le plus respecté de la Russie, le gouvernement allemand n'exploite pas son statut, semblant estimer que garantir la sécurité énergétique—une priorité majeure de l'Europe—est incompatible avec le fait d'interpeller la Russie sur son inquiétante politique de droits de l'homme. La réticence allemande à émettre des critiques à l'égard du Kremlin peut aussi provenir d'un sentiment de culpabilité en raison des millions de Russes tués lors de l'invasion allemande de la Deuxième Guerre mondiale. Quoiqu'il reste à expliquer pourquoi les victimes actuelles de l'oppression russe devraient souffrir parce que leurs ancêtres ont connu un sort tragique. L'UE organise des « consultations » sur les droits de l'homme avec la Russie deux fois par an, à un échelon diplomatique peu élevé, mais les droits de l'homme ne figurent pas parmi les principaux points à l'agenda général des relations UE-Russie. Comme dans le cas de la Chine, l'Union réagit périodiquement à des cas ou des événements ponctuels, notamment la nouvelle loi russe sur les ONG, mais les droits de l'homme font rarement partie du discours public des hauts responsables. Les atrocités en Tchétchénie ont en grande

partie été oubliées: personne n'a exigé publiquement que les coupables soient punis, pas un seul mot n'a été prononcé sur le sort des « disparus ».

Comme ce fut le cas lors de son voyage en Chine, la Chancelière allemande Merkel n'a pas manqué de visiter les défenseurs russes des droits de l'homme à l'occasion de son premier sommet avec le Président Poutine. Elle a également mentionné l'importance des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Russie. Mais aucun autre dirigeant européen n'a fait de déclarations ou de démarches équivalentes, et aucune position commune de l'UE n'a reflété ce point de vue. Le Président français Chirac a même élevé Poutine à la dignité de Grand-Croix de la Légion d'honneur. Par contraste, à quatre occasions en 2006, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé la Russie responsable de violations du droit à la vie en raison du rôle joué par les troupes russes et leurs collaborateurs dans les disparitions forcées en Tchétchénie. Les dirigeants européens passent à côté de l'énorme occasion que leur offrent les jugements de la cour de pousser la Russie à endiguer les exactions et à mettre un terme à l'impunité.

A propos des Etats-Unis

En ce qui concerne les Etats-Unis, l'UE présente un bilan mitigé. Les opérations américaines menées en Europe avec des détenus ont rendu les gouvernements européens complices d'actes de torture, de détentions arbitraires et de disparitions forcées. Tout porte à croire que la Pologne et la Roumanie ont autorisé la détention secrète de suspects « disparus » sur leur sol. Alors que le Congrès américain n'a entrepris aucune investigation sur ces opérations, le Parlement européen a ouvert une enquête. La commission parlementaire temporaire (TDIP) a estimé « invraisemblable » que ces activités aient pu avoir lieu sans que les services de renseignements ou de sécurité européens n'en aient eu connaissance. Elle a estimé qu'il y avait également eu complicité des Etats dans l'arrestation de suspects sur le sol européen et dans leur restitution à des gouvernements qui pratiquent systématiquement la torture. Elle a établi que l'Agence centrale américaine de renseignements (CIA) était « clairement responsable ». Pour sa part, la Pologne a fourni des réponses évasives face aux révélations concernant sa complicité, refusant de coopérer dans le cadre de diverses enquêtes sur les centres de détention clandestins.

Par contre, un tribunal italien s'est montré plus ferme, émettant des mandats d'arrêt à l'encontre d'agents de la CIA et de leurs complices italiens, présumés responsables de l'enlèvement, en 2003, d'Hassan Moustafa Ossama Nasr, dit Abou Omar, et de son transfert en Egypte pour y être torturé. En novembre, dans ce qui a été décrit comme une « relève naturelle », le nouveau gouvernement du Premier Ministre Romano Prodi a remplacé le chef des services de renseignements militaires (SISMI), lequel fait l'objet d'une enquête pour son rôle dans l'enlèvement. Mais le vrai test pour l'Italie consistera à envoyer aux Etats-Unis les demandes d'extradition du tribunal et à rendre publique l'information concernant son éventuelle connaissance préalable du rapt.

En ce qui concerne la conduite des Etats-Unis en dehors de l'Europe, l'UE n'a pas émis de commentaires en haut lieu concernant les conclusions du Comité de l'ONU contre la torture à propos de la complicité américaine dans des actes de torture et autres mauvais traitements commis lors d'interrogatoires. Par ailleurs, l'UE a attendu des années—jusqu'au sommet UE-USA en juin 2006—pour appeler collectivement à la fermeture des installations de détention américaines à Guantanamo Bay. La Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Espagne avaient déjà lancé des appels en ce sens. Néanmoins, l'UE a refusé de faire un geste humanitaire en acceptant les détenus de Guantanamo que les Etats-Unis sont disposés à libérer mais qui ne peuvent retourner dans leurs pays d'origine de crainte d'y être torturés. Seule l'Albanie, un Etat non membre de l'UE, a finalement accepté que cinq détenus ouïgours s'installent sur son territoire. Ceux-ci ont été libérés de Guantanamo mais ne peuvent rentrer en Chine en toute sécurité. L'Albanie a également accueilli des détenus d'origine égyptienne, algérienne et ouzbek.

A propos du Darfour

Dans le cas de la grave crise du Darfour, l'UE se plaît à claironner qu'elle a envoyé des fonds pour appuyer la force de l'Union africaine (AMIS) en manque d'équipement et de personnel. Elle ne s'est toutefois guère évertuée à persuader Khartoum d'accepter la force de protection de l'ONU que le Conseil de Sécurité a approuvée en août et qui est mieux fournie en matériel et en personnel. L'UE a décrété un embargo sur les armes à l'encontre du Soudan lors de la guerre civile nord-sud mais elle n'a pris aucune mesure pour appliquer cet embargo depuis le

début du conflit au Darfour. Privilégiant les promesses, les membres de l'UE ont refusé de geler les avoirs et de frapper d'une interdiction de voyager les hauts fonctionnaires soudanais responsables de massacres au Darfour. Loin de copier les sanctions commerciales américaines contre le Soudan, l'Union a enregistré une nette augmentation de son commerce avec ce pays, particulièrement dans le chef de la France. Peu importe que Khartoum n'ait pas opéré de progrès sur le plan du désarmement de ces milices criminelles que sont les Janjawid et qu'il n'ait pas traduit en justice les responsables des atrocités, comme l'exigeaient pourtant l'UE et l'ONU. Cela n'a en rien incité l'UE à adopter une attitude plus ferme.

Le problème vient en partie du fait que la Grande-Bretagne et la France, en tant que membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU, insistent pour que la politique de l'UE sur le Darfour soit définie à New York plutôt qu'à Bruxelles. Emmenée par la France et l'Allemagne, l'UE a, et c'est tout à son honneur, joué un rôle central dans la mise sur pied, par le Conseil de Sécurité, d'une commission d'enquête chargée d'examiner les atrocités au Darfour, ainsi que dans le renvoi ultérieur du dossier devant la Cour pénale internationale. Certes, obtenir justice pour les victimes est une tâche importante, mais elle ne peut se substituer à une action immédiate visant à mettre fin aux meurtres, viols et déplacements forcés perpétrés aujourd'hui. Quant à ses efforts pour encourager d'autres pays à mettre la pression sur Khartoum, l'UE a effectivement soulevé le problème avec la Chine à la veille du sommet sino-africain de novembre 2006, et la Chancelière allemande Merkel a parlé du Darfour lors de ses rencontres avec les dirigeants chinois et russes. Mais les démarches réalisées pour mobiliser la Chine et la Russie afin qu'elles poussent Khartoum à accepter une force de protection de l'ONU et à renoncer à sa politique brutale au Darfour n'ont pas été suffisamment soutenues ou intenses pour faire une différence sur le terrain. Khartoum et ses alliés janjawid persistent à y attaquer les civils en toute impunité.

A propos d'autres questions de droits de l'homme

Nombreux sont les autres pays où l'UE a raté le coche sur les droits de l'homme. Parfois, les intérêts commerciaux ont joué un rôle non négligeable.

- Birmanie – L’UE fournit une aide au mouvement démocratique en exil. Elle porte également un regard critique à l’égard du gouvernement birman et a imposé des sanctions restreintes. Cependant, plusieurs membres de l’UE—la Grande-Bretagne, la France, l’Allemagne, les Pays-Bas—ont des intérêts commerciaux et des investissements considérables en Birmanie, fait troublant quand on sait que l’armée birmane utilise des travailleurs forcés dans de nombreux secteurs de l’économie. Alors que les pays voisins critiquent aujourd’hui ouvertement la Birmanie, beaucoup d’Etats puissants de l’UE demeurent relativement passifs. Les 25 ont même jugé opportun d’inviter le ministre birman des affaires étrangères au sommet Asie-Europe (ASEM) de septembre.
- Thaïlande – L’UE a réagi fermement au coup d’Etat militaire de septembre 2006 qui a renversé le Premier ministre Thaksin Shinawatra. Mais pendant les cinq années de mandat de Thaksin, l’Union avait à peine élevé la voix pour s’inquiéter de la détérioration de la situation des droits de l’homme—notamment les quelque 2 500 exécutions extrajudiciaires dans le cadre de la guerre anti-drogue menée par Thaksin, la suppression de la liberté de la presse, la contre-insurrection brutale dans le Sud, et la réduction de la protection des réfugiés. Pendant ce temps, l’UE a cherché à conclure un accord de libre échange avec la Thaïlande.
- Au Moyen-Orient, l’UE, dont les accords commerciaux et de coopération avec la plupart des pays incluent des clauses relatives aux droits de l’homme, aurait dû jouer un rôle plus actif sur ce plan. La principale exception a été le soutien qu’elle a accordé à une enquête internationale sur l’attentat à la voiture piégée qui a coûté la vie à l’ex-Premier Ministre libanais Rafik Hariri en 2005.
- Ethiopie – L’UE a émis de vives protestations concernant les exactions perpétrées par le gouvernement à l’occasion des élections de 2005 qui ont été violemment contestées. Elle a, de surcroît, joint le geste à la parole en différant ou réorientant le versement de 375 millions de dollars correspondant à un soutien multilatéral direct au budget du gouvernement

éthiopien. Toutefois, l'UE n'a assuré aucun suivi visible par rapport aux problèmes majeurs de droits de l'homme qui persistent en Ethiopie, notamment la répression à l'égard des opposants politiques ainsi que les passages à tabac, viols et meurtres extrajudiciaires de membres du groupe ethnique anuak dans la région de Gambella.

- L'UE a joué un rôle positif en incitant le Nigeria à livrer l'ex-Président libérien Charles Taylor afin qu'il soit jugé devant le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, sur base d'accusations de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis en appuyant le sanguinaire Front révolutionnaire uni de Sierra Leone. Mais lorsque le Tribunal spécial pour la Sierra Leone a demandé que le procès soit transféré à La Haye pour des raisons de sécurité liées à l'incarcération de Taylor à Freetown—préoccupation relayée par le Liberia—, l'UE s'est mise à lambiner. La Cour pénale internationale a rapidement proposé ses services et les Pays-Bas ont accepté à condition qu'un autre gouvernement s'engage à emprisonner Taylor chez lui en cas de condamnation. En dépit du risque d'instabilité qui touchait l'Afrique occidentale, le transfert de Taylor a été différé de plusieurs semaines, le temps que l'UE trouve un volontaire. La Grande-Bretagne s'est finalement proposée.
- Le gouvernement tunisien, intolérant à l'égard de toute entité critiquant sa politique, bloque depuis des années une série de subventions que l'UE a octroyées à la Ligue tunisienne des droits de l'homme, un organisme indépendant, ainsi que divers montants que l'UE souhaite verser à d'autres associations indépendantes. Pourtant, l'UE n'a, à ce jour, protesté que très modérément face à cette pratique.

Tout ce qui précède ne vise en rien à nier que parfois, l'UE joue un rôle positif, en particulier lorsqu'il s'agit de missions opérationnelles de terrain.

- Elle a joué un rôle clé dans l'accord de paix forgé à Aceh et dans la mobilisation d'une équipe de surveillance. Il est néanmoins regrettable qu'elle n'ait pas insisté pour que le gouvernement indonésien laisse ouverte

la possibilité de traduire en justice les responsables des atrocités commises pendant la guerre.

- Une force européenne dépêchée en République démocratique du Congo en prévision des élections d'octobre 2006 a insufflé un élan considérable aux efforts de la force de maintien de la paix de l'ONU en vue d'assurer la sécurité. Ceci, en dépit de l'insistance de l'Allemagne pour que ses soldats rentrent au pays pour Noël, risquant ainsi de réduire la puissance des troupes à un moment où les tensions politiques autour des résultats contestés des élections demeuraient vives. Ces risques ont été mis en évidence lors d'une nouvelle révolte dans l'Est du Congo à la fin novembre 2006.
- En octobre 2006, un comité du Parlement européen a rejeté une proposition émise par la Commission européenne concernant un accord commercial intérimaire avec le Turkménistan, soulignant que le Parlement n'approuverait cet accord que lorsque « des progrès soutenus, clairs et tangibles seraient opérés sur le plan des droits de l'homme » au Turkménistan.
- Six mille soldats de l'UE sont chargés du maintien de la paix en Bosnie, où l'UE sera censée assumer seule la responsabilité d'une présence civile internationale réduite à partir de la mi-2007.
- Au Kosovo, l'UE envisage de prendre la direction de la mission civile internationale dont le déploiement est prévu en 2007, lorsque le statut du territoire sera déterminé. Il s'agira d'une mission de police et de justice.

Par ailleurs, l'UE a le pouvoir de promouvoir considérablement les droits de l'homme par le biais de son processus d'adhésion, où le critère d'unanimité requis pour toute décision tend à monter la barre pour l'Etat candidat plutôt qu'à mettre à mal l'image projetée par l'UE en ce domaine. En effet, tout membre de l'UE peut objecter que le candidat n'a pas suffisamment pris de mesures pour améliorer son bilan en matière de droits de l'homme. Cette influence positive s'est fait sentir beaucoup plus fortement dans les Balkans au cours des dernières années, quoique Bruxelles n'ait pas suffisamment insisté pour que les pays traduisent en justice les auteurs des

crimes de guerre commis dans la région. Dernièrement, cette influence s'est fait sentir en Turquie également, bien que la réticence croissante de plusieurs gouvernements de l'Union face à l'adhésion de la Turquie, quelles qu'en soient les conditions, érode aujourd'hui le pouvoir que ce critère pourrait exercer sur ce pays.

Les exceptions positives ne suppléent toutefois pas au manque de cohérence politique qui handicape la réponse de l'UE face à certains des plus importants défis de notre temps sur le plan des droits de l'homme. Parler d'une voix plus ferme et plus homogène est indispensable si l'UE veut jouer, en ce domaine, le rôle nécessaire de leader global.

A propos des droits de l'homme dans l'UE

La politique relative aux questions des droits de l'homme au sein de l'UE est particulièrement décevante en ce qui concerne le traitement des migrants et des demandeurs d'asile. La détermination de l'Union à endiguer le flux des migrants à tout prix l'a conduite à ignorer les droits des migrants et à réduire leur droit à demander l'asile en Europe pour échapper à la persécution dans leurs pays d'origine. La Directive sur les procédures d'asile est entrée en vigueur en janvier 2006. Elle stipule que tous les Etats membres doivent renvoyer les demandeurs d'asile dont le pays figure sur une liste de l'UE des « pays d'origine sûrs ». L'absence de consensus à propos des pays qui devraient être repris sur la liste—beaucoup de ceux proposés offrent une sécurité douteuse—a jusqu'à présent empêché d'appliquer la directive, mais plusieurs Etats membres suivent déjà leur propre liste de pays sûrs.

Dans un souci « d'internationaliser » la gestion de l'immigration, l'UE s'est alliée à des régimes répressifs tels que la Libye, véritable rampe de lancement pour des milliers de migrants en quête de protection et de travail en Europe. La coopération UE-Libye en matière d'immigration est unidimensionnelle, se focalisant exclusivement sur un blocage de l'accès à l'Europe, sans trop se préoccuper des droits des migrants ou de leurs demandes de statut de réfugiés. Sur le front de l'Est, l'UE a signé un accord de réadmission avec l'Ukraine en octobre, lui demandant de réadmettre les ressortissants de pays tiers qui réclament la protection de l'UE. Ceci, en dépit des inquiétudes qui persistent à propos des pratiques de détention brutales de l'Ukraine et de son système d'asile qui peine à fonctionner. La « période

de grâce » de deux ans qui précède le début de ces retours forcés suffira difficilement à corriger le système ukrainien gangrené par les problèmes. L'Espagne, qui en 2006 a eu son lot de migrants arrivés par la mer, cherche à conclure des accords de réadmission avec des pays tels que le Sénégal et la Mauritanie.

La plupart des gouvernements de l'UE traitent les délits terroristes par le canal normal du système de justice criminelle, comme il convient de le faire, mais le fait qu'ils rognent les garanties procédurales dans le cas de terroristes présumés risque de fissurer tout l'édifice de l'Etat de droit. Le Royaume-Uni a adopté une loi qui fait passer le délai de garde à vue de 14 à 28 jours, et la possibilité de le prolonger à 90 jours fait aujourd'hui l'objet d'un débat. Les Pays-Bas, dans l'attente d'une loi relative au contre-terrorisme, sont sur le point de faire passer leur délai de garde à vue de 3 à 14 jours. En France, depuis janvier 2006, les terroristes présumés peuvent être maintenus en garde à vue pendant six jours maximum, et leur accès à un avocat est extrêmement limité alors que la police a le droit d'interroger les détenus à volonté.

Certains membres de l'UE cherchent à éviter l'ouverture de poursuites pénales chez eux en expulsant ou extradant les terroristes présumés, souvent vers des pays où ceux-ci risquent d'être torturés. Le Royaume-Uni persiste à vouloir placer en détention des suspects sans les inculper et à tenter de les renvoyer vers des pays tels que la Libye et la Jordanie, en échange de la vague promesse que les suspects y seront traités humainement. Londres justifie cette violation du droit international en invoquant le besoin de combattre le terrorisme. Pourtant, le Royaume-Uni n'autorise pas son ministère public à utiliser les mises sur écoute de conversations privées comme éléments de preuve lors de procès devant les tribunaux. Il s'agit de la seule démocratie occidentale (avec l'Irlande) à avoir adopté ce point de vue extrême. Le gouvernement britannique n'a jamais expliqué pourquoi il faudrait envisager de sacrifier des droits fondamentaux avant même de chercher à utiliser des méthodes policières qui sont aujourd'hui largement acceptées.

Les Pays-Bas persistent à vouloir extradier certains terroristes présumés vers la Turquie, également en échange de promesses tout aussi aléatoires qu'ils n'y seraient pas maltraités. D'autres gouvernements, notamment le suisse, sont

aujourd'hui prêts à adopter cette pratique douteuse. Ironie de l'Histoire, alors que le Parlement européen mène, à bon escient, une enquête sur la complicité de l'Europe dans les transferts opérés par la CIA vers des pays présentant un risque de torture, certains Etats membres de l'UE ont choisi, pour contrer le terrorisme chez eux, de transférer des suspects vers des pays du même acabit.

Conclusion

Partout dans le monde, les gouvernements seront toujours tentés d'escamoter les droits de l'homme, soit dans le traitement qu'ils réservent à leur peuple, soit dans leurs relations avec d'autres gouvernements. Si leurs propres valeurs et institutions ne les réfrènent pas, des pressions externes s'imposent. Ceux qui cèdent à la tentation doivent apprendre à en payer le prix, jusqu'à ce qu'ils respectent les droits de l'homme à l'intérieur de leurs frontières et leur confèrent la place qui leur revient en politique étrangère.

Mais à l'heure où la crédibilité américaine est entamée, si un nouveau leader n'émerge pas, les tyrans de la planète auront le champ libre. Tant les membres de l'UE que les gouvernements démocratiques du monde en développement trouvent refuge au sein de la masse, où il est si facile de se fondre lorsque les éléments se déchaînent. Les gouvernements de l'Union se replient derrière les règles du consensus, d'autres gouvernements démocratiques derrière les groupements régionaux. Aucune de ces techniques servant à éluder le poids du leadership n'est acceptable, alors même que la Chine et la Russie empruntent le plus souvent des chemins erronés.

Le temps n'est plus aux faux-fuyants. Le nouveau leadership sur les droits de l'homme devrait être assumé par des gouvernements visionnaires du monde en développement, par une Union européenne plus diligente, ou, si le nouveau Congrès retrouve sa voix, par un gouvernement américain ayant recouvré ses idéaux. Quoi qu'il en soit, les citoyens du monde ont besoin d'un vrai leadership en matière de droits de l'homme. Ce besoin urgent ne devrait pas être sous-estimé. Dans le cas contraire, les nobles engagements pris au vingtième siècle en vertu des traités risquent, au vingt et unième siècle, d'en rester au stade des discours hypocrites et des promesses creuses.

Ce rapport

Le présent rapport est le dix-septième compte rendu annuel de Human Rights Watch sur les pratiques des droits de l'homme partout dans le monde. Il résume les grands problèmes des droits de l'homme dans plus de 70 pays à travers le globe, sur base des événements survenus jusqu'à la mi-novembre 2006.

Chaque chapitre par pays identifie les problèmes majeurs en matière de droits de l'homme, examine la liberté dont jouissent les défenseurs locaux des droits de l'homme pour mener à bien leur travail, et analyse la réponse des principaux acteurs internationaux, notamment les Nations Unies, l'Union européenne, le Japon, les Etats-Unis, ainsi que diverses organisations et institutions régionales et internationales.

Ce document est le fruit d'un vaste travail d'investigation entrepris en 2006 par l'équipe de chercheurs de Human Rights Watch, généralement en étroite partenariat avec les militants des droits de l'homme des pays concernés. Il reflète également le travail de notre équipe chargée des campagnes de sensibilisation, qui supervise l'évolution des politiques mises en place et s'efforce de convaincre les gouvernements et les institutions internationales de mettre fin aux exactions et de promouvoir les droits de l'homme. Les publications de Human Rights Watch, diffusées tout au long de l'année, contiennent des informations plus détaillées sur bon nombre de points soulevés dans les résumés concis qui composent le présent ouvrage. Ces publications sont disponibles sur le site web de Human Rights Watch, www.hrw.org.

A l'instar des années précédentes, ce rapport ne présente pas de chapitre sur chaque pays où travaille Human Rights Watch, et il ne se penche pas sur chaque question importante. Le fait de ne pas inclure un pays ou un problème déterminé n'est souvent que le reflet de limitations en termes de personnel et ne devrait pas être compris comme une quelconque position par rapport à l'importance d'un problème. Nombreuses sont les violations des droits de l'homme que Human Rights Watch n'est tout simplement pas en mesure de traiter.

Les facteurs que nous avons jugés déterminants pour orienter notre travail en 2006 (et choisir le contenu de cet ouvrage) sont les suivants: le nombre de personnes affectées et la gravité des exactions commises, l'accès au pays et la disponibilité des informations qui s'y rapportent, la possibilité d'influencer les forces qui perpètrent les exactions, l'importance de certaines questions thématiques, et le besoin de renforcer le travail des organisations locales de défense des droits de l'homme.

Le Rapport mondial ne contient pas de chapitres séparés concernant notre travail thématique mais il inclut ces questions directement dans les chapitres relatifs aux pays. Si vous souhaitez de plus amples informations sur notre travail concernant les droits des enfants, les droits des femmes, les armes et les questions militaires, le commerce et les droits de l'homme, le VIH/SIDA et les droits de l'homme, la justice internationale, le terrorisme et le contre-terrorisme, les réfugiés et les personnes déplacées, les droits des lesbiennes, homosexuels, bisexuels et transsexuels, ainsi que sur nos festivals internationaux du film, n'hésitez pas à consulter le site web de Human Rights Watch.

Kenneth Roth est le directeur exécutif de Human Rights Watch.