



L'ASEAN, les réfugiés birmans et les droits de l'homme

Anja Jetschke

TRADUCTION **François Boisivon**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2017/2 Été , PAGES 67 À 78

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676830

DOI 10.3917/pe.172.0067

Date de mise en ligne : 12/06/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-2-page-67?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'ASEAN, les réfugiés birmans et les droits de l'homme

Par **Anja Jetschke**

Anja Jetschke est professeur de science politique et de relations internationales à l'université de Göttingen.

Traduit de l'anglais par François Boisivon.

L'ASEAN a adopté en 2007 une charte en faveur de l'état de droit et des droits de l'homme. On s'interroge sur les suites concrètes de cet engagement, et sur ses raisons mêmes. Il semble que l'attitude de l'État birman vis-à-vis de ses minorités, générant d'importants flux de réfugiés, ait posé problème à plusieurs membres de l'ASEAN, tant en termes économiques qu'en termes d'image. La charte de 2007 constitue néanmoins une base d'action importante, en particulier pour les sociétés civiles.

politique étrangère

En 2007, l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) a surpris les observateurs en adoptant une charte affirmant notamment son engagement en faveur des droits de l'homme. Depuis que l'ASEAN existe, ses membres n'ont pourtant guère retenu la défense de ces droits ou de la démocratie parmi leurs objectifs ; ils ont même cherché à promouvoir l'image de « valeurs asiatiques » différentes, s'appuyant sur les normes westphaliennes de non-ingérence et de souveraineté. De nombreux commentateurs ont soupçonné ce nouvel engagement de l'ASEAN de n'être qu'une manœuvre pour faire taire les critiques à l'égard de la Birmanie. Dix ans après l'adoption de la charte de l'ASEAN, les raisons qui ont incité les États à s'engager apparaissent plus clairement : il s'agissait d'atténuer les effets négatifs des réactions produites par les violations des droits de l'homme en Birmanie sur les autres États membres, notamment sur les Investissements directs étrangers (IDE). Par un détour économique, le traitement des réfugiés est ainsi devenu une priorité politique et institutionnelle pour l'ASEAN¹.

1. Ce texte s'appuie sur des échanges réalisés à la faculté de droit de l'université nationale de Singapour en mars 2017, ainsi que sur un document de travail de 2013 : « Governance Transfer by the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) » du centre de recherche collaboratif « Governance in Areas of Limited Statehood – New Models of Governance » de l'université libre de Berlin. L'auteur remercie ce centre pour son soutien. Détails sur : <www.sfb-governance.de>.

Fondée en 1967, l'ASEAN est sans doute l'organisation régionale la plus efficace parmi les pays en développement. Comprenant des États aux systèmes politiques différents, (en font partie l'Indonésie, seule démocratie musulmane au monde, des régimes socialistes, ou des économies de marché à parti unique), elle est l'un des regroupements régionaux les plus hétérogènes du monde. Depuis sa création, l'ASEAN n'avait pas placé les droits de l'homme et la démocratie en tête de ses priorités. Les pays membres ont, à l'inverse, plutôt défendu l'idée de valeurs asiatiques, arguant d'une part que les droits de l'homme étaient un concept occidental et partant, étranger à la région, d'autre part que les droits de l'homme devaient respecter les différences culturelles et enfin, que le développement économique est au moins aussi important que les droits civiques et politiques². Ainsi les normes et les valeurs régulièrement invoquées par les traités et les accords de l'organisation soulignent-elles l'importance de l'État-nation et des principes westphaliens, non-ingérence et souveraineté nationale, dans les relations interétatiques. Si les droits de l'homme apparaissent explicitement en Europe comme un critère normatif dans tous les traités régionaux, c'est vrai pour seulement 26 % de ceux signés en Asie où l'importance accordée aux droits de l'homme reste faible³. Les États membres s'en tiennent à des politiques de non-ingérence plutôt que de s'engager dans la défense des valeurs démocratiques et le respect des droits de l'homme.

Depuis 2003 toutefois, l'ASEAN a connu une transformation remarquable. La charte de l'association, en vigueur depuis 2008, engage explicitement les États membres à respecter les droits de l'homme et devient l'un des fondements de la Communauté politique ASEAN. Ainsi, même si les partenaires respectent toujours le principe de non-ingérence, on observe sur le terrain une évolution. Et cette évolution s'explique par les effets négatifs produits par la politique répressive de la Birmanie qui a provoqué la fuite de milliers de réfugiés. À leur tour, ces réfugiés génèrent une instabilité chez les voisins qui non seulement endommagent la réputation internationale de l'ASEAN mais incitent les investisseurs étrangers à la plus grande prudence.

Quel engagement pour les droits de l'homme ?

L'ASEAN s'est tardivement préoccupée des questions des droits de l'homme, de la démocratie, de l'état de droit ou de la bonne gouvernance. Les autres organisations internationales ont mis en place des institutions

2. H. D. Phan, « Institutional Design and Its Constraints: Explaining ASEAN's Role in the Temple of Preah Vihear Dispute », *Asian Journal of International Law*, vol. 5, n° 1, 2015, p. 7-15.

3. A. Jetschke et A. Burilov, « The Alternative Origins of Human Rights Institutions: Refugees, Negative Externalities and Regional Human Rights Commitment in Southeast Asia », *Annual Convention of the International Studies Association*, Baltimore, 2017.

de promotion et de protection des droits de l'homme bien avant l'ASEAN⁴. L'évolution de l'organisation commence en 2003, lorsque ses membres prennent l'initiative inédite de deux déclarations, sur la protection des femmes et des enfants pour l'une, sur l'élimination de la violence contre les femmes pour l'autre, adoptées en 2004. En 2007 est publiée la Déclaration sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants. Si ces déclarations sont des marqueurs importants dans la mesure où elles cherchent à promouvoir la protection de groupes vulnérables, elles ne traduisent pas pour autant un engagement total envers les droits de l'homme. Le document le plus significatif à ce titre est la charte de l'ASEAN, en vigueur depuis 2008. Cette dernière mentionne explicitement la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le document est juridiquement contraignant, fait nouveau qui marque l'entrée dans l'étape déterminante de la Communauté politique et de sécurité de l'ASEAN.

Conformément à cette charte, qui prévoit la mise en place d'un mécanisme régional des droits de l'homme, la Déclaration de Cha-Am et Hua Hin de 2009 institue la Commission intergouvernementale de l'ASEAN sur les droits de l'homme (AICHR), pour superviser leur protection et leur promotion dans les pays membres. L'institution appartient à la structure même de l'ASEAN et ne constitue pas un véritable mécanisme régional ; elle n'en est pas moins le seul organe régional de protection des droits de l'homme existant à ce jour en Asie.

Les compétences de l'AICHR illustrent assez bien les conceptions générales de l'ASEAN en matière d'intégration régionale, qu'on peut ici définir comme une mise en place de structures collectives de décision au niveau régional. Tout d'abord, les règles concernant les droits de l'homme sont limitées par les prérogatives régaliennes des États membres⁵ ; l'AICHR ne peut être qu'un organe consultatif. Deuxièmement, les États membres délèguent peu de fonctions concrètes de surveillance à l'ASEAN. L'AICHR a pour mandat de « promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales des peuples de l'ASEAN⁶ » – mais dans le respect de la souveraineté des États membres⁷. L'AICHR peut travailler en lien avec les organisations des sociétés civiles, encourager la ratification

La Commission sur les droits de l'homme est un organe consultatif

4. T. A. Börzel et V. van Hüllen (dir.), *Governance Transfer by Regional Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.

5. Charte de l'ASEAN, préambule, p. 2, et article 2a, Secrétariat de l'ASEAN, ASEAN, 2008.

6. *Ibid.*, p. 2, article 2. e-f.

7. « Terms of Reference of ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights », article 3, ASEAN, 2010.

d'instruments juridiques internationaux, développer les compétences des États membres, fournir des services de conseil, engager discussions et consultations⁸. Elle peut en outre préparer études thématiques et rapports annuels. Elle n'a cependant pas de mandat pour conduire des enquêtes indépendantes dans les États membres, notamment des inspections sur site, et n'a aucune procédure à sa disposition pour demander des informations sur des cas spécifiques. Pour sa propre supervision, l'AICHR aura accès aux rapports nationaux que les membres de l'ASEAN soumettent au Conseil des droits de l'homme des Nations unies au titre de l'Examen périodique universel (EPU).

Le manque d'indépendance de l'AICHR est une limite d'importance. Ses membres, loin d'être désignés pour leur seule expertise, sont nommés par leurs gouvernements et responsables devant eux⁹. Les compétences de l'AICHR, pour ses recommandations et ses attributions de conseil, sont donc clairement circonscrites, et laissent peu de place à une fonction de protection des droits de l'homme indépendante des États membres.

Si les observateurs ont relevé le changement qui est survenu dans la Communauté sur cette question des droits de l'homme, nombre d'entre eux y ont soupçonné une manœuvre de diversion destinée à faire taire les critiques suscitées par les pratiques de certains pays¹⁰. Et certains commentateurs ont même accusé l'ASEAN de vouloir ainsi protéger ses membres de la réprobation internationale¹¹. C'est bien sûr la Birmanie qui était ici visée, dont le gouvernement militaire – en place jusqu'en 2016 –, refusa pendant près de 18 années d'organiser de véritables élections, et de transmettre le pouvoir au parti d'Aung San Suu Kyi.

Cette explication ne prend pourtant pas en compte les considérations internes qui ont conduit l'ASEAN à s'engager sur cette question des droits de l'homme, que ses membres avaient leurs raisons propres de promouvoir. Ces États tentent en effet de réagir aux conséquences sur leurs propres systèmes politiques de la répression menée en Birmanie, et en l'occurrence aux flux de réfugiés qui, ces dix dernières années, ont non seulement grevé leurs ressources, mais impacté leur image internationale et celle de l'ASEAN tout entière. Cela, au moment où l'organisation se présentait elle-même comme une communauté économique et politique soucieuse

8. *Ibid.*, article 1, 1.1.

9. *Ibid.*, article 5, 5.2.

10. M. Davies, « The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures of Human Rights Socialization », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 34, n° 1, 2012, p. 1-22.

11. E. M. Kuhonta, « Walking a Tightrope: Democracy Versus Sovereignty in ASEAN's Illiberal Peace », *The Pacific Review*, vol. 19, n° 3, 2006, p. 337-358.

de l'état de droit tout autant que de sa stabilité politique, afin d'attirer les investissements étrangers. Cette interprétation s'oppose explicitement¹² à celle qui défend un meilleur respect des droits¹³, celle qui voit la prise en compte de cette dimension du fait des pressions américaines ou européennes¹⁴, ou de la démocratisation¹⁵, ou d'une plus grande implication de la société civile¹⁶, ou plus simplement, la crainte d'être marginalisée pour ne pas avoir inscrit à l'agenda une dimension que d'autres organisations régionales ont depuis longtemps intégrée¹⁷.

Pourquoi cette émergence des droits de l'homme dans l'ASEAN ?

Pourquoi un groupe d'États dont les antécédents en matière de droits de l'homme sont fort mitigés, et qui par ailleurs se montrent très sensibles à tout empiètement sur leur souveraineté s'engageraient-ils à promouvoir les droits de l'homme ? Ici, on peut penser la question en termes de coût d'une politique adoptée par un État tiers sur son propre espace national. En économie, ce type de conséquences est qualifié « d'externalité négative » en référence aux coûts et bénéfices que la décision d'un acteur peut avoir sur l'ensemble de la société. Ces externalités peuvent être positives – lorsque d'autres acteurs profitent des décisions considérées –, ou négatives, si, au contraire, ils en pâtissent¹⁸.

Les flux de réfugiés sont l'une des premières externalités négatives des politiques répressives : « Les réfugiés sont des indices raisonnables de violations des droits de l'homme et de vulnérabilité¹⁹. » Il est donc sans doute raisonnable de voir l'engagement de l'ASEAN en faveur

12. Pour une analyse détaillée des différentes interprétations, voir A. Jetschke, *Governance Transfer by the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, op. cit.

13. H. D. Phan, *A Selective Approach to Establishing a Human Rights Mechanism in Southeast Asia*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012 et H.-L. Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights. Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

14. M.-G. Manea, « How and Why Interaction Matters », *Cooperation and Conflict*, vol. 44, n° 1, 2009, p. 27-49.

15. J. 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 Rule of Law*, vol. 10, n° 1, 2009, p. 1-26.

16. H.-L. Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, op. cit. et L. A. Thio, « Implementing Human Rights in ASEAN Countries: "Promises to Keep and Miles to Go Before I Sleep" », *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 2, n° 1, 1999, p. 1-86.

17. J. D. Ciorciari, « Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia », *Human Rights Quarterly*, vol. 34, n° 3, 2012, p. 695-725 et H. Katsumata, « ASEAN and Human Rights: Resisting Western Pressure or Emulating the West? », *The Pacific Review*, vol. 22, n° 5, 2009, p. 619-637.

18. D. A. Lake, « Regional Security Complexes: A Systems Approach », in P. M. Morgan et D. A. Lake (dir.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997, p. 45-67.

19. A. Betts et G. Loescher, « Refugees in International Relations » in A. Betts et G. Loescher (dir.), *Refugees in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 1-28.

des droits de l'homme comme un dispositif de réaction à des externalités (les réfugiés) consécutives aux décisions (la répression) d'un État membre.

De manière directe ou indirecte, des externalités négatives ont touché les pays membres de l'ASEAN. Directement, les États ont été affectés par les flots de réfugiés produits par des politiques répressives. La Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie en sont ainsi venus à considérer ce dossier comme une menace à leur stabilité interne. Indirectement, il a également été reproché aux membres de l'ASEAN de ne pas agir efficacement pour freiner ou arrêter la répression politique en Birmanie. Ils ont éprouvé quelque difficulté à se présenter comme des marchés attractifs pour les investissements directs étrangers, et leur stratégie de développement économique en a souffert. Ce fut le cas, en particulier, de Singapour, du Vietnam et du sultanat de Brunei.

L'augmentation des flux de réfugiés s'est soldée par des dépenses publiques et des coûts sociaux importants dans certains pays, notamment en Thaïlande, en Malaisie et en Indonésie²⁰.

Si le problème posé par les réfugiés est permanent depuis les années 1980 pour ces États, leur afflux a été particulièrement marqué en 2004, en 2009, et après 2012. Selon les données du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), leur nombre est passé en Thaïlande de 99 000 en 1999

Le coût des flux de réfugiés

à 132 000 en 2006, certaines sources faisant état de chiffres encore plus élevés²¹. En 2017, on comptait 102 553 réfugiés birmans officiellement enregistrés en Thaïlande²². 500 000 personnes originaires de Birmanie sont en outre déclarées comme travailleurs étrangers, auxquelles il faut ajouter des centaines de milliers de travailleurs sans papiers²³. La situation dans les deux autres principaux pays d'accueil des réfugiés birmans, la Malaisie et l'Indonésie, est similaire, même si la pression démographique y est moindre, puisque ces deux pays sont surtout des destinations de transit vers l'Australie.

La majorité des gouvernements ont l'obligation juridique internationale d'accueillir des réfugiés, et seulement deux ont signé la Convention

20. A. Francis et R. Maguire (dir.), *Protection of Refugees and Displaced Persons in the Asia-Pacific Region*, Farnham, Ashgate Publishing, 2013.

21. C. Roberts, *ASEAN's Myanmar Crisis. Challenges to the Pursuit of a Security Community*, Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 2010.

22. UNHCR Statistical Online Population Database, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, 2017, disponible sur : <<http://popstats.unhcr.org>>.

23. S. Kneebone, « The Bali Process and Global Refugee Policy in the Asia-Pacific Region », *Journal of Refugee Studies*, vol. 27, n° 4, 2014.

internationale relative au statut des réfugiés (Convention de Genève, 1951), ni son Protocole additionnel (1967). À l'exception de l'Indonésie, ils ne sont pas non plus dotés d'un droit de l'asile. Ils ont donc, pour faire face à l'afflux de réfugiés, l'hypothèse du refoulement – renvoi des réfugiés à la frontière – ou celle de la détention. En dépit de ce déficit de protection juridique, les deux pays ont fourni des logements aux réfugiés et les ont, dans une certaine mesure, intégrés au marché du travail. Cette politique dépendait de deux conditions principales : un développement économique permettant d'insérer les réfugiés dans le marché du travail, et la composition ethnique et religieuse des groupes de réfugiés. Ces deux facteurs ont évolué dans le temps, ce qui a rendu plus difficile la gestion par ces pays des flux de réfugiés venus de Birmanie.

La Thaïlande offre un bon exemple. Beaucoup de réfugiés venant de Birmanie ont cherché abri dans les camps à la frontière entre les deux pays. On y dénombre actuellement neuf camps de réfugiés, le plus important d'entre eux, Mae La, abritant 43 000 personnes, soit la population d'une petite ville. Malgré les difficultés posées par ce nombre, les traits caractéristiques de ces populations et des indicateurs économiques relativement bons ont permis de faire face à une intégration dont les coûts sont demeurés modérés. Pour la plupart, ces réfugiés birmans provenaient – et proviennent toujours – des groupes ethniques Karenni, Karen et Môn, similaires au groupe ethnique et religieux dominant en Thaïlande, les Thaïs, et ne représentent donc aucune menace pour la culture bouddhiste du nord de la Thaïlande. Ils constituaient, en outre, des communautés largement autosuffisantes, prenant elles-mêmes en charge leur éducation et leur administration²⁴. L'aide extérieure, fournie par l'UNHCR et par d'autres donateurs, venait de plus alléger les coûts financiers. Par ailleurs, la croissance économique thaïlandaise générait une demande de main-d'œuvre dans presque tous les secteurs. Les pêcheries, le bâtiment et les industries touristiques ont ainsi particulièrement profité des réfugiés venus de Birmanie ; les coûts politiques et économiques sont demeurés maîtrisables dans un premier temps. En outre, et en dépit de leur nombre, leur intégration a donné au royaume une bonne image de la Thaïlande.

La situation changea en 2008, puis encore après 2012, la composition des groupes de réfugiés ayant elle-même varié. Ceux-ci étaient en effet de plus en plus nombreux à provenir du groupe des Rohingyas, minorité musulmane de l'État d'Arakan en Birmanie, fuyant les exactions des forces armées. Le gouvernement birman considère ce groupe comme apatride

24. S. Cheung, « Migration Control and the Solutions Impasse in South and Southeast Asia: Implications from the Rohingya Experience », *Journal of Refugee Studies*, vol. 25, n° 1, 2011, p. 50-70.

et lui refuse la citoyenneté. Quant au gouvernement thaï, il estimait que les coûts d'intégration qu'imposaient les Rohingyas étaient beaucoup plus élevés que pour les précédents groupes de réfugiés. En outre, dans le contexte de la récession économique de 2008-2009 qui frappait lourdement – à l'exception de Singapour – les pays du Sud-Est asiatique²⁵, l'intégration économique des réfugiés devenait beaucoup plus difficile. Ces considérations conduisirent les gouvernements des trois pays à la même réponse : le renvoi des Rohingyas, qui furent littéralement rejetés à la mer. L'attention des médias du monde entier se focalisa donc sur les trois États, en 2004, 2007 et 2009, du fait de ce traitement infligé aux Rohingyas.

Pour la Thaïlande, un rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT) établissant qu'une part non négligeable de la main-d'œuvre du secteur de la pêche était composée de « travailleurs-esclaves²⁶ » réveilla en 2014, les mauvaises consciences occidentales. Les États-Unis imposèrent en conséquence des sanctions commerciales au pays, dont le préjudice économique était important puisqu'il est le troisième producteur mondial de poissons et de fruits de mer²⁷.

La question des réfugiés a donc non seulement exercé une pression considérable sur les ressources des pays d'accueil – les politiques unilatérales de gestion des flux de réfugiés entraînant des dépenses internes significatives –, mais a aussi nui à leur réputation. Il devenait donc nécessaire de traiter cette question sensible en s'attaquant à ses causes premières et en instituant un mécanisme de garantie des droits de l'homme.

Au-delà du groupe des pays directement touchés par ces externalités négatives, un autre groupe en a subi les conséquences indirectes. L'existence même de l'ASEAN et sa plus grande visibilité ont poussé des acteurs extérieurs, au premier rang desquels les États-Unis et l'Union européenne, à considérer que ses membres portaient la responsabilité de la politique menée par leurs voisins, et plus particulièrement d'une répression à laquelle ils échouaient à mettre un terme²⁸. Si l'admission de la

25. D. H. Perkins, « The Global Economic Crisis and the Development of Southeast Asia », in A. J. Tellis, A. Marble et T. Tanner (dir.), *Economic Meltdown and Geopolitical Reality*, Seattle, The National Bureau of Asian Research, 2010.

26. Organisation internationale du Travail et Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Bangkok, « Employment Practices and Working Conditions in Thailand's Fishing Sector », disponible sur : <www.ilo.org>.

27. L. Errighi, I. Mamic et B. Krogh-Poulsen, *Global Supply Chains: Insights into the Thai Seafood Sector*, Genève, Organisation internationale du Travail, 2016.

28. W. T. Coombs, « Protecting Organization Reputations During a Crisis: The Development and Application of Situational Crisis Communication Theory », *Corporate Reputation Review*, vol. 10, n° 3, 2007, p. 163-176.

Birmanie dans l'organisation, en 1997, a dès le départ suscité des controverses, et si l'ASEAN a été critiquée pour ne pas s'opposer aux violations des droits de l'homme ni au refus de la junte militaire de respecter le processus démocratique²⁹, ces reproches lui furent plus dommageables encore dès lors qu'elle tenta de se réinventer après la crise financière de la fin des années 1990. La charte de l'ASEAN adoptée en 2007 promettait d'en faire une communauté fondée sur l'état de droit – une stratégie destinée à attirer les investisseurs extérieurs et à positionner l'ASEAN dans la compétition mondiale vis-à-vis de l'Inde et de la Chine³⁰. Les mesures de répression décidées par la Birmanie et les réponses des États à la question des réfugiés ont mis à mal cette image, et par conséquent fragilisé les fondements mêmes de la stratégie de développement de ces États.

Une fragilisation de la stratégie de développement

Nombre de déclarations montrent que les membres de l'ASEAN se sont préoccupés collectivement de leur réputation et de celle de l'organisation. Le Premier ministre singapourien, Lee Hsien Loong, fit remarquer en 2005 que l'ASEAN pouvait « sortir de l'écran radar des entreprises et des investisseurs internationaux³¹ », si elle refusait de s'exprimer sur les violations des droits de l'homme dans la région. Le gouvernement malaisien souligna que l'ASEAN devait « convaincre le monde » de sa position à l'égard de la Birmanie pour renforcer la crédibilité de l'organisation³². Le secrétaire général de l'ASEAN Ong Keng Yong déclarait en 2006 : « L'ASEAN s'inquiète des répercussions que pourrait avoir ce problème [...] sur notre crédibilité et notre position. » Déclaration appuyée par le ministre malaisien des Affaires étrangères, qui ajouta : « La situation en Birmanie a des répercussions sur l'image et la crédibilité de l'ASEAN³³. » Lors de la réunion ministérielle de l'ASEAN préparant l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2007, le ministre des Affaires étrangères de Singapour George Yeo justifiait ainsi la réaction de l'ASEAN : « Nous avons dû marquer notre désaccord avec un membre qui s'est mal comporté et a ruiné la réputation de tous³⁴. »

29. M. Davies, « The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures of Human Rights Socialization », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 34, n° 1, 2012, p. 1-22.

30. Entretien de l'auteur avec l'ancien secrétaire général de l'ASEAN Ong Keng Yong, Singapour, mai 2010 ; « One ASEAN: A Partner for Europe », *Asia Europe Journal*, vol. 5, n° 4, 2008, p. 443-445.

31. Cité par R. Katanyuu, « Beyond Non-Interference in ASEAN », *Asian Survey*, vol. 46, n° 6, 2006, p. 825-845, p. 838.

32. *Ibid.*

33. Tous deux cités par J. D. Giorciari, « Institutionalizing Human Rights in Southeast Asia », *op. cit.*, 2012, p. 710.

34. Cité par D. K. Emmerson, « ASEAN's "Black Swans" », *Journal of Democracy*, vol. 19, n° 3, 2008, p. 70-84.

Les gouvernements de l'ASEAN avaient donc leurs raisons propres de mettre en place des institutions régionales des droits de l'homme, à savoir les externalités négatives engendrées par la politique répressive d'un des membres de l'organisation. Ce qui pose donc par contrecoup la question des capacités de l'AICHR à promouvoir et à protéger les droits des populations de l'ASEAN, et par conséquent à en transformer les États membres.

Dans quelle mesure la prise en compte des droits de l'homme dans le programme régional de l'ASEAN se traduira-t-elle par une meilleure protection des populations des pays de l'organisation ? Si l'on considère le bilan actuel de l'AICHR, les probabilités d'une amélioration sont faibles. L'AICHR ne s'est guère montrée active quant aux violations des droits de l'homme dans les États membres, qu'il s'agisse des centaines d'exécutions extrajudiciaires perpétrées aux Philippines sous l'administration de Rodrigo Duterte, des poursuites contre l'opposition en Thaïlande après le coup d'État militaire de 2014, ou des violations des droits de l'homme consécutives à la guerre contre le terrorisme au sud de la Thaïlande et aux Philippines. Une telle attitude n'est pas contradictoire avec l'explication développée ici, à savoir que la création l'AICHR n'était pas tant destinée à faire respecter les droits de l'homme qu'à envoyer un signal à la Birmanie comme aux partenaires internationaux.

Toutefois, les évolutions actuelles montrent que les organisations des sociétés civiles et les parlementaires ont déployé beaucoup d'efforts pour que soient prises des mesures en faveur des droits de l'homme et que soient créés à cet égard, dans la région, de nouveaux instruments. Ainsi le groupe des parlementaires de l'ASEAN pour les droits de l'homme a-t-il appelé en 2015 à la création d'une mission d'information en Birmanie qu'il a finalement conduite³⁵. En novembre 2016, une délégation de l'ASEAN, composée de représentants thaïs, malaisiens et indonésiens, a rencontré Aung San Suu Kyi pour discuter de la situation politique en Birmanie, ce qui pourrait constituer un précédent. En novembre 2016, le Premier ministre malaisien Najib Razak a qualifié les exactions commises de «génocide», un terme particulièrement dur dans le contexte de l'ASEAN³⁶. On peut donc constater une évolution qui pourrait finalement pousser les membres

35. ASEAN Parliamentarians for Human Rights, «The Rohingya Crisis and the Risk of Atrocities in Myanmar: An ASEAN Challenge and Call to Action», International Coalition for the Responsibility to Protect, 2015, disponible sur : <<http://reliefweb.int>>.

36. T. Kwek, «Will Najib's Vocal Defense of the Rohingya Backfire? In Speaking out Forcefully about "Genocide" in Myanmar, Malaysia's Prime Minister May Have Opened a Pandora's Box», *The Diplomat*, 6 décembre 2016, disponible sur : <<http://thediplomat.com>>.

de l'ASEAN à prendre plus au sérieux les droits de l'homme. Et l'on sait que l'existence d'organisations actives dans la société civile, combinée aux pressions extérieures, peut avoir des effets positifs sur le respect des droits de l'homme³⁷. Le renforcement des juridictions dans les pays concernés peut constituer un autre mécanisme, susceptible d'entraîner une plus forte mobilisation intérieure. Il existe en Asie du Sud-Est des cours constitutionnelles (en Indonésie, en Malaisie et en Thaïlande), qui pourraient agir en faveur des droits de l'homme et permettre que soit respectée la Déclaration sur les droits de l'homme de l'ASEAN, laquelle envisage explicitement cette option, prévoyant « un recours utile et exécutoire³⁸ ». Le développement de la Communauté politique et de sécurité de l'organisation requiert donc de la créativité et un engagement soutenu, qui ne doivent pas être le fait des seuls gouvernements de l'ASEAN.



Mots clés

ASEAN
Droits de l'homme
Réfugiés
Birmanie

37. T. Risse, S. Ropp et K. Sikkink (dir.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

38. ASEAN, « ASEAN Human Rights Declaration (AHRD) and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the AHRD and its Translations », Djakarta, Secrétariat de l'ASEAN, 2013.

