

Allocution de M. Blaise Godet
Alumnus de l'Université de Neuchâtel
Ancien ambassadeur de Suisse

à l'occasion du

DIES ACADEMICUS 2013
Lorsque la connaissance rayonne
Samedi 2 novembre 2013
Neuchâtel, Aula des Jeunes-Rives

L'action internationale en faveur des Droits de l'Homme: où placer le curseur?

Je tiens d'abord à remercier l'Université de Neuchâtel, en particulier la Rectrice Martine Rahier, de m'avoir fait l'honneur de m'associer au Dies Academicus d'aujourd'hui et de m'avoir laissé libre dans le choix du thème à traiter. Pourquoi avoir choisi pour sujet l'action de la communauté internationale en faveur des Droits de l'Homme? Tout simplement parce qu'il me donne l'occasion d'aborder une question qui me tient à cœur, même si je suis conscient qu'il serait vain de prétendre la trancher une fois pour toutes. Près de 40 ans au service du Département fédéral des affaires étrangères m'ont en effet convaincu de la nécessité comme des limites de l'engagement en faveur des Droits de l'Homme.

Les Droits de l'Homme, que je définirais comme des attributs inhérents de la personne opposables à l'Etat, forment un concept qui s'est considérablement enrichi au fil du temps. Ce n'est pas le lieu d'opposer ici les droits civils et politiques aux droits économiques, sociaux et culturels. Les premiers, issus largement du Siècle des Lumières, garantissent des libertés fondamentales, telle la liberté d'opinion, d'expression, de religion, ou encore d'assemblée. Ils postulent en somme une abstention de l'Etat, censé, sous réserve bien sûr du maintien de l'ordre public, ne pas entraver le libre exercice de ces droits citoyens. Les seconds, eux, nés après la Seconde Guerre Mondiale, requièrent au contraire une action de l'Etat. Si le droit au logement, au travail ou à la santé, ne saurait fonder une prétention juridique contre l'Etat à un appartement, un emploi ou à des soins gratuits, il oblige néanmoins l'Etat à mettre en œuvre une politique favorisant la pleine réalisation de ces aspirations fondamentales. La plupart des auteurs décrivent ces droits comme étant de caractère programmatoire, c'est-à-dire non justiciables.

Le Président du Sénégal Léopold Senghor disait volontiers que les Droits de l'Homme commencent au petit-déjeuner. Il voulait dire par là qu'avant de songer à bâtir un système démocratique garantissant droit de vote et liberté d'expression, un Etat avait l'obligation première de nourrir son peuple.

Selon moi, le débat n'a pas lieu d'être: droits politiques, dits de la première génération, et droits économiques et sociaux, entrés en scène plus tardivement, ne sont que les deux faces d'une même médaille. Encore une fois, ils ne s'excluent pas. Ils sont complémentaires. La liberté de presse peut apparaître d'ailleurs comme un objectif presque futile dans un Etat où la population vit dans un profond dénuement. A l'inverse, comment redresser un pays en ruines et solliciter le concours actif de chacun, quand le régime musèle toutes les voix et s'ingénie à décourager toute initiative privée, par ambition de tout contrôler?

Les Droits de l'Homme constituent donc un tout. Ils ont acquis désormais, sur le plan théorique du moins, une valeur universelle, depuis que l'Assemblée générale de l'ONU a adopté en 1948 la Déclaration des Droits de l'Homme et que celle-ci a été réaffirmée lors de la Conférence de Vienne de 1993. Cette reconnaissance de la valeur universelle des Droits de l'Homme implique que leur mise en œuvre s'impose à tous les Etats et qu'un pays ne saurait exciper de sa souveraineté ou de son particularisme culturel ou religieux pour s'affranchir de leur respect.

Certes la Déclaration de Vienne donne acte que leur degré de réalisation puisse dépendre du niveau de développement économique des Etats. La portée du droit à l'alimentation ne saurait être exagérée dans un pays périodiquement en proie à la sécheresse ou aux

inondations? Aucun Etat ne saurait toutefois invoquer la pauvreté pour s'exempter du devoir de respecter la liberté individuelle ou l'intégrité corporelle.

Aujourd'hui, sous l'effet d'un impressionnant corpus de conventions internationales, de mécanismes d'application et de procédures d'enquête, chaque Etat a vocation à intervenir auprès d'un autre Etat en cas d'allégation de violations graves et répétées des droits fondamentaux de la personne. Une telle dynamique avait par exemple été introduite *expressis verbis* dans l'Acte final de Helsinki en 1975. Nous étions alors en pleine guerre froide. L'URSS, qui voulait qu'en l'absence d'un traité de paix les frontières héritées de la Seconde guerre mondiale fussent officiellement reconnues, avait dû en payer le prix, en acceptant que tout Etat participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe puisse demander des comptes à un autre Etat participant sur la manière dont celui-ci se conformait aux dispositions de la Troisième Corbeille, celle sur les libertés individuelles. L'Etat ainsi requis n'était pas fondé à se retrancher derrière la sacro-sainte non-ingérence dans les affaires intérieures pour se dérober.

L'idée qu'un Etat puisse légitimement se préoccuper de la manière dont un autre Etat traite ses propres ressortissants constitue une innovation récente dans les relations internationales. Cette évolution a conduit un certain nombre de pays, avant tout les Occidentaux, au travers de leurs diplomates ou de leurs organisations non gouvernementales à faire preuve d'un engagement marqué, qualifié parfois d'activisme suspect, car il ne serait pas dénué d'arrière-pensées politiques. C'est le reproche souvent formulé de "double standard".

Cette méfiance a été renforcée par le dessein de certaines puissances d'exercer des pressions, voire de prendre des sanctions contre des Etats jugés coupables de mauvaise gouvernance, terme suffisamment vague pour couvrir l'absence de respect des Droits de l'Homme, mais également de démocratie.

Ce militantisme en faveur des Droits de l'Homme et d'une manière générale de la dignité humaine fait donc régulièrement l'objet de critiques. Parmi les reproches adressés à l'encontre des Occidentaux figure celui de privilégier des valeurs individuelles, au risque d'entamer la solidité du lien collectif. A force de nantir chacune et chacun de droits inaliénables, nous finirions par oublier que l'être humain doit également assumer des obligations vis-à-vis de la Société. A cet égard, j'ai pu constater au Conseil des Droits de l'Homme, où je défendais les intérêts de la Suisse durant mon mandat de Représentant permanent de la Suisse auprès des organisations internationales à Genève, l'émergence de deux mouvances aux contours parfois flous, l'une judéo-chrétienne, l'autre islamo-confucéenne, celle-ci prônant un certain relativisme culturel. Cet axe arabo-asiatique reçoit traditionnellement le renfort de pays tels l'Afrique du Sud, Cuba, l'Iran, la Russie, le Venezuela et le Zimbabwe, etc.) qui vivent le débat multilatéral dans le domaine des Droits de l'Homme comme une atteinte à leur souveraineté. Ils dénoncent la "pensée unique" et demandent plus de souplesse dans la réalisation des objectifs.

Une autre critique porte sur le caractère sélectif de nos indignations. Nous serions plus enclins à dénoncer les violations et à proposer d'intervenir, militairement au besoin, lorsque nos intérêts bien compris sont en jeu, alors que nous resterions muets face aux exactions qui se produisent dans des régions dépourvues d'enjeux ou de ressources stratégiques. Arrêtons-nous à cette critique. Le reproche de partialité avait miné les travaux et la crédibilité de la défunte Commission des Droits de l'Homme. Le Comité des droits de l'Homme, qui lui a succédé, passe désormais en revue sur une base quinquennale la situation de chaque

Etat, petit ou grand, fort ou faible. Dans le cadre de cet Examen périodique universel - tel est le nom de cette procédure – chaque pays a accepté jusqu'ici de jouer le jeu et s'est en quelque sorte déboutonné devant ses pairs, qui peuvent poser des questions et émettre des recommandations, que l'Etat examiné accepte ou rejette. Loin d'être parfait, le système a du moins le mérite de placer les nations sur pied d'égalité et de dépassionner le débat.

Une troisième critique a trait à notre prétendue impatience. Quand il nous a fallu à nous Occidentaux plus de deux siècles pour donner un tour concret aux valeurs forgées par des philosophes avant tout britanniques et français, nous voudrions que ce même chemin soit parcouru par les autres continents en quelques décennies seulement. L'objection n'est pas sans pertinence. Il y a parfois de la naïveté, voire de l'arrogance dans nos attentes.

Vient enfin une mise en cause des fondements mêmes de l'action en faveur de la dignité humaine et de l'Etat de droit, en termes clairs en faveur de la démocratie. Celle-ci ne conviendrait pas aux nations qui seraient trop jeunes pour la recevoir. Pire, la démocratie n'aboutirait en définitive qu'à accentuer les divisions de la société, en laissant face à face majorité et minorité. Quand l'urne a sanctifié la victoire, il arrive en effet que le vainqueur se considère légitimé à l'exploiter sans vergogne. C'est le funeste "malheur aux vaincus"! Ainsi est-il désormais admis qu'au Rwanda les premières élections "libres" en 1992 ont eu un effet pervers, en contribuant à rallumer la mèche entre les deux communautés. En matière de gouvernance, l'enfer est parfois pavé de bonnes intentions!

Permettez-moi encore d'évoquer un concept nouveau, même s'il rappelle à l'occasion la vieille diplomatie de la canonnière. Je veux parler du devoir d'ingérence, appelé ensuite droit d'ingérence, avant d'être, définitivement ou non, rebaptisé responsabilité internationale de protéger. De quoi s'agit-il? A la suite des frappes de l'OTAN de 1999 en Serbie destinées à protéger la population du Kosovo, un certain nombre d'Etats ont souhaité définir les conditions dans lesquelles une intervention armée à des fins humanitaires pouvait être légalement décidée. Lors de leur Sommet de 2005 à New York les dirigeants de la planète se sont déclarés prêts à agir collectivement, lorsqu'un Etat n'est manifestement plus en mesure de protéger sa population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre la paix. Mais là encore une controverse subsiste.

Cependant qu'une stricte lecture du texte fait apparaître que l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU est nécessaire avant tout recours à la force, d'autres Etats estiment que la dynamique du concept autorise l'action militaire, lorsque un Etat est manifestement incapable de faire face à une catastrophe humanitaire sur son territoire. Ainsi la Charte de l'Union africaine exige-t-elle simplement que l'Assemblée générale de ladite Organisation constate l'existence d'un génocide, de crimes de guerre, ou de crimes contre la paix avant l'application de la contrainte armée. Ceci dit, il ne faut pas se leurrer. Avec ou sans approbation du Conseil de sécurité de l'ONU, la décision d'intervenir militairement à des fins humanitaires relèvera toujours de l'appréciation politique. Certaines situations sont jugées dignes de l'attention et même de l'action de la communauté internationale, d'autres non! Sans surprise l'extension des Droits de l'Homme en tant que bien juridiquement protégé ainsi que le développement d'une véritable diplomatie des Droits de l'Homme ont fait naître des attentes dans nos opinions publiques. Je dirais même qu'aujourd'hui le citoyen se considère investi d'un droit de regard sur l'action, ou plutôt l'inaction de ses autorités. Prenons un exemple concret.

La Suisse vient de signer avec la Chine un accord de libre-échange, plutôt bien reçu par les milieux économiques, mais que certaines organisations non gouvernementales jugent complaisant sous l'angle des Droits de l'Homme: l'instrument en question n'en demanderait

pas formellement le respect, se contentant dans sa partie préambulaire d'un simple appel à l'Etat de droit ("rule of law"). Ces associations demandent dès lors que le Parlement expose l'accord en question au référendum facultatif, comme le permet la constitution. Cela me paraît personnellement aller trop loin. J'estime d'abord que la démocratie n'est ni le terreau ni le terrain de la diplomatie. Cette dernière est régie par un autre principe, cher aux Romains, *pacta sunt servanda*, garant de la continuité et donc de la stabilité dans les rapports internationaux. Mais surtout, je vois que la situation des Droits de l'Homme s'est considérablement améliorée en Chine au cours des dernières décennies, même si la protection des libertés individuelles y est encore bien moindre qu'en Europe occidentale. Pourquoi la situation des Droits de l'Homme a-t-elle progressé? Sous l'effet de nos discours, de nos dialogues institutionnels? Pourquoi pas? Mais avant tout en raison de l'augmentation générale du niveau de vie induite par la politique économique du Gouvernement de Pékin. Or cette croissance a reposé ces 30 dernières années avant tout sur la libéralisation du marché intérieur (encore fortement réglementé!) et sur son ouverture aux étrangers... ce à quoi s'emploie précisément notre accord de libre-échange! J'ai donc de la peine à comprendre l'hostilité affichée à son égard.

CONCLUSION

N'attendez pas de moi une conclusion tranchée. Oui, j'affirme la valeur universelle des Droits de l'Homme. Oui, je suis convaincu que les Etats ont le devoir de s'engager en faveur de la dignité humaine. Il ne s'agit pas à ce titre de jouer les apôtres ou les bons samaritains, mais de travailler dans notre intérêt bien compris à la sécurité des relations internationales. En Europe, nous avons en effet subi de plein fouet au siècle dernier les ravages liés à la suppression des libertés individuelles, à l'effacement des contrepouvoirs et au déferlement des nationalismes et des idéologies. Un Etat comme la Suisse, tributaire de ses échanges avec l'extérieur, se doit d'œuvrer pour que la force du droit l'emporte sur le droit de la force. Mais ce combat nous devons le mener avec réalisme et modestie. Il a fallu à l'Europe des siècles pour échapper à l'arbitraire du Prince et contenir dans des lois la toute-puissance de l'Etat. Rome ne s'est pas construite en un jour. Aujourd'hui, le chemin vers la démocratie et la bonne gouvernance n'est pas devenu plus aisé. Nous devrions le savoir et marquer moins d'intransigeance, souvent mauvaise conseillère, quand nos attentes sont déçues. En résumé, dans l'action internationale en faveur des Droits de l'Homme, si la ténacité est de mise, la patience l'est aussi! Et c'est dans ce double registre qu'opère une bonne diplomatie!

Je vous remercie de votre attention.