

# LE DIALOGUE BILATÉRAL DU CANADA AVEC LA CHINE SUR LES DROITS HUMAINS : CONSIDÉRATIONS EN VUE D'UNE RÉVISION DES POLITIQUES

Sophia Woodman et Carole Samdup

Document d'information, juin 2005



Droits et Démocratie  
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique  
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. : (514) 283-6073 / Téléc. : (514) 283-3792

Courriel : dd-rd@dd-rd.ca

Site Web : [www.dd-rd.ca](http://www.dd-rd.ca)

Créé par une Loi du Parlement en 1988, Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est un organisme canadien non partisan qui a le mandat de promouvoir, d'appuyer et de défendre, à l'échelle internationale, les droits de la personne et le développement démocratique, tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2005.

Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire où elle apparaît soit fourni à Droits et Démocratie.

Sophia Woodman est chercheure à l'Université de Hong Kong. Carole Samdup est agente de programme à Droits et Démocratie. Vous pouvez faire parvenir vos commentaires à propos du présent article à [woodman@hkusua.hku.hk](mailto:woodman@hkusua.hku.hk) ou à [csamdup@dd-rd.ca](mailto:csamdup@dd-rd.ca).

Coordination du projet : Carole Samdup, Agente de programme, Mondialisation et droits humains, Droits et Démocratie.

Traduction : Isabelle Chagnon

Production : Anyle Coté, Agente, Événements spéciaux et Publications, Droits et Démocratie

# TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
LE DIALOGUE CANADA-CHINE	7
LES PROBLÈMES ET LES FAIBLESSES	9
L'ÉVALUATION DES DIALOGUES	17
LES INDICATEURS ET LES CRITÈRES D'ÉVALUATION	23
RECOMMANDATIONS	26



# INTRODUCTION

Huit années se sont écoulées depuis l'échec de l'approche coordonnée des gouvernements occidentaux en vue de mettre un terme aux violations des droits humains en Chine par des mesures multilatérales, approche qui avait surtout pris la forme d'une résolution présentée par ces pays devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies (CDHNU). En 1997, le Canada a mis fin à son coparrainage de la résolution sur la situation en Chine pour entreprendre son « dialogue bilatéral Canada-Chine sur les droits de la personne ». Cette approche fondée sur le dialogue, qui a également été adoptée par plusieurs autres gouvernements, avait été proposée à l'origine par la Chine comme moyen de répondre aux critiques de la communauté internationale face à son dossier en matière de droits humains.

La société civile canadienne a immédiatement exprimé ses préoccupations à propos de la décision du gouvernement canadien, en faisant valoir que l'approche par le dialogue ne tenait pas compte d'une série de principes fondamentaux en matière de droits humains, en particulier la participation, la transparence et la responsabilité. De plus, cette approche ne permet pas de porter une attention spécifique aux violations des droits humains, et le fait de remplacer la résolution présentée devant la CDHNU au lieu de simplement la compléter avec une démarche diplomatique bilatérale<sup>1</sup> contribue à affaiblir le système multilatéral de protection des droits humains.

Aujourd'hui, la Chine participe régulièrement à des dialogues bilatéraux avec plusieurs pays occidentaux, notamment l'Union européenne (UE),

<sup>1</sup> Pour en savoir plus sur les origines et la nature des dialogues bilatéraux, voir *Le dialogue bilatéral avec la Chine affaiblit le système international de protection des droits humains*, 2001, et aussi *From Principle to Pragmatism: Can Dialogue Improve China's Human Rights Situation?* de l'organisation Human Rights in China, 1998.

l’Australie, le Brésil, l’Allemagne, la Hongrie, le Japon, la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni (RU) et les États-Unis (É.-U.)<sup>2</sup>. Tous ces pays procèdent de façon similaire, sans entretenir aucun lien les uns avec les autres. Même si certains des dialogues ont connu des progrès au fil des ans, ils demeurent généralement problématiques. Entre-temps, de graves violations des droits humains continuent d’être perpétrées en Chine. Par conséquent, l’élaboration de recommandations en vue de renforcer les dialogues est inextricablement liée à des considérations plus larges relativement à la promotion des droits de la personne en Chine.

<sup>2</sup> Dans le cas des É.-U., les dialogues ont été plutôt rares au cours des dernières années en raison d’un certain nombre de facteurs, dont le parrainage, par les É.-U., de résolutions sur la Chine lors des sessions annuelles de la Commission des droits de l’homme des Nations Unies.

# LE DIALOGUE CANADA-CHINE

Le dialogue Canada-Chine comporte trois volets<sup>3</sup>. Premièrement, sous les auspices du Comité mixte Canada-Chine sur les droits de la personne, des fonctionnaires de niveau intermédiaire se rencontrent au moins une fois par année depuis juillet 1997. Ces rencontres, qui ont lieu en alternance en Chine et au Canada, comprennent des échanges confidentiels sur une série de questions relatives aux droits humains apparemment déterminées de façon ad hoc, sans stratégie particulière ni aucune continuité d'une session à l'autre. Parmi les questions abordées, mentionnons le terrorisme et les droits humains, le VIH-sida, les conditions de détention et, plus récemment, le projet de Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Le deuxième volet du dialogue est le « symposium plurilatéral sur les droits de la personne » organisé conjointement chaque année par le Canada, la Chine et la Norvège<sup>4</sup>. Depuis 1998, ces symposiums réunissent des représentants d'environ 20 pays d'Asie et se déroulent à différents endroits, plus récemment en Chine (décembre 2003) et au Vietnam (décembre 2004). Les discussions se limitent à des questions thématiques et n'abordent pas la situation qui prévaut dans quel que pays que ce soit. Selon le gouvernement norvégien, « l'objectif du symposium est de stimuler une discussion sur les droits de la personne qui soit aussi franche, directe et dénuée de préjugés que possible, afin de faire en sorte que les

<sup>3</sup> Ministère canadien des Affaires étrangères, « Les relations bilatérales entre le Canada et la Chine », [www.dfaic.gc.ca/asia/china/bilateral-fr.asp](http://www.dfaic.gc.ca/asia/china/bilateral-fr.asp). Il est intéressant de constater que l'aperçu rédigé par l'ambassade chinoise à propos des relations Chine-Canada ne fait aucune mention de ces échanges. Voir « China and Canada », [www.chinaembassycanada.org/eng/zjgx/China%20and%20Canada/t37677.htm](http://www.chinaembassycanada.org/eng/zjgx/China%20and%20Canada/t37677.htm), 24 octobre 2003.

<sup>4</sup> La contribution du Canada est financée par des fonds en provenance de l'ACDI.

pays d'Asie accordent une plus grande priorité à ces droits<sup>5</sup> ». Les représentants canadiens ont dit aux ONG que l'objectif de ces rencontres consistait à favoriser la coopération régionale sur les droits de la personne ainsi que l'établissement d'un mécanisme régional de protection des droits humains en Asie. En dépit de ces prétentions, peu d'information est disponible sur la teneur exacte des discussions ou les progrès accomplis dans la réalisation d'objectifs déclarés ou non.

Le troisième volet du dialogue bilatéral entre le Canada et la Chine est le soutien financier aux projets relatifs aux droits humains fourni dans le cadre des programmes de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) sous la rubrique « droits de la personne, développement démocratique et bonne gouvernance ». La politique globale de développement du Canada en regard de la Chine a connu récemment une révision en profondeur (et controversée), qui a donné lieu à l'établissement d'un nouveau « Cadre stratégique de programmation-pays » (CSPP) couvrant la période 2004-2009<sup>6</sup>. Comme dans le précédent CSPP, les stratégies en matière de droits de la personne sont élaborées de façon inadéquate, et les projets portent surtout sur des réformes juridiques et le renforcement des institutions judiciaires, juridiques et législatives. En fait, la plupart des projets financés par l'ACDI en Chine dans cette catégorie ne sont pas spécifiquement reliés aux droits de la personne<sup>7</sup>. On semble croire que l'augmentation du nombre d'institutions juridiques professionnelles entraînera inévitablement une plus grande protection des droits de la personne<sup>8</sup>. Le CSPP promet aussi de porter attention à l'application des instruments internationaux, notamment les traités relatifs aux droits de la personne, mais cette intention transparaît très peu dans les descriptions de projets.

<sup>5</sup> Ministère norvégien des Affaires étrangères, « Rapport n° 21 (1999-2000) au Storting ».

<sup>6</sup> Disponible à [www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/Chine-Cadredeprogrammation](http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/webcountry.nsf/VLUDocFr/Chine-Cadredeprogrammation).

<sup>7</sup> La plus récente liste de projets de l'ACDI en Chine est accessible à [www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocFr/Chine-Projets](http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocFr/Chine-Projets).

<sup>8</sup> Pour un point de vue qui remet en question cette conception, voir Sophia Woodman, « Bilateral aid to improve human rights: donors need to adopt a more coherent and thoughtful strategy », *China Perspectives*, n° 51, janvier-février 2004, p. 33-34.

# LES PROBLÈMES ET LES FAIBLESSES

Le dialogue Canada-Chine demeure l'un des plus faibles. Depuis 1997, il a été marqué par un manque de continuité, une incapacité à intégrer adéquatement la société civile, un manque de coordination avec les autres gouvernements, une utilisation déficiente de l'information obtenue de la Chine dans le cadre des échanges et une complète incapacité à évaluer le processus lui-même. En fait, le dialogue Canada-Chine remet en question l'engagement du Canada à jouer un rôle de leadership en matière de respect des droits de la personne et, du même coup, en matière de multilatéralisme. Cela dit, les problèmes associés au dialogue Canada-Chine sont plus ou moins à l'image de ceux qui se posent dans l'ensemble des dialogues.

## **Une continuité déficiente et une faible participation**

Un grand nombre de dialogues bilatéraux, notamment ceux menés par le Canada, sont affligés d'une mémoire institutionnelle déficiente. Cela est attribuable à l'effet combiné d'un roulement perpétuel des fonctionnaires prenant part aux dialogues et d'une absence de documents écrits, ou du moins de documents rendus publics. Par conséquent, il semble n'y avoir aucun progrès dans les pourparlers, les sujets soumis à la discussion étant apparemment choisis au hasard comme s'ils étaient tirés d'un chapeau. Ainsi, lorsque certaines questions se présentent plus d'une fois, les discussions reprennent à zéro au lieu de se baser sur les travaux antérieurs.

Cette capacité déficiente dans le processus du dialogue signifie que même lorsque de l'information concrète est fournie par la Chine, les gouvernements occidentaux en font un usage minime, voire même inexistant. Par

exemple, même si les ONG sont la source de la plupart, sinon de tous les renseignements originaux concernant les prisonniers qui sont présentés aux représentants chinois, certains gouvernements, y compris le Canada, ont refusé de faire part des réponses de l'État aux ONG concernées<sup>9</sup>. La fondation Dui Hua, qui possède la banque de données la plus complète sur les prisonniers politiques en Chine, a fait des démarches auprès de nombreux gouvernements pour les amener à partager les réactions de la Chine relativement à des cas dont elle a été la source de départ<sup>10</sup>.

L'échec dans la transmission de l'information concernant les prisonniers nuit à une collaboration soutenue entre le gouvernement et les ONG, empêche la réalisation d'un suivi efficace des divers cas et rend impossible la vérification de l'information et donc une évaluation objective de sa valeur réelle. En outre, les gouvernements occidentaux ont également omis de soumettre toute nouvelle information à ce sujet aux organismes de l'ONU concernés, comme par exemple les groupes ou les individus mandatés aux termes des procédures spéciales de la Commission des droits de l'homme.

En fait, le manque d'échanges d'information adéquats en ce qui a trait à la teneur des discussions se déroulant dans le cadre des dialogues constitue l'une des plus importantes faiblesses du processus. La situation est aggravée par la rotation continue des représentants gouvernementaux s'occupant d'un même dossier. Du côté chinois, on constate une continuité beaucoup plus grande ; ce sont les mêmes responsables qui organisent tous les dialogues bilatéraux – une tâche qui, à ce que l'on dit, est souvent très exigeante pour les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères. Néanmoins, cette stratégie donne à la Chine un avantage certain comparativement à ses interlocuteurs, et permet à ses représentants de jouer les pays les uns contre les autres sans être importuné.

C'est la société civile qui assure probablement la plus grande continuité. Plusieurs ONG suivent les dialogues bilatéraux depuis leur début, en 1997. Toutefois, en raison des obstacles à leur participation et de l'absence de documents publics, il est devenu pratiquement impossible pour ces

<sup>9</sup> En avril 2005, le ministère irlandais des Affaires étrangères (l'Irlande assumait la présidence de l'UE au moment de la soumission de la liste de prisonniers) a fourni des renseignements détaillés à propos de certains prisonniers tibétains dans une lettre adressée au International Tibet Support Network (ITSN), une coalition internationale d'ONG. Le gouvernement des É.-U. fournit lui aussi régulièrement des renseignements en provenance des autorités chinoises sur certains prisonniers aux ONG qui ont soumis leur cas pour enquête.

<sup>10</sup> « Executive Director Visits Countries Engaged in Human Rights Dialogues », *Dialogue*, bulletin de la fondation Dui Hua, numéro 2, hiver 2001, p. 1-2, [www.duihua.org/our\\_work/publications/newsletter/dialogue\\_index.htm](http://www.duihua.org/our_work/publications/newsletter/dialogue_index.htm).

organismes d'évaluer adéquatement les dialogues. Au Canada, la participation des ONG a été particulièrement limitée ; des ONG ont été invitées à assister à certaines rencontres, mais aucune ouverture en vue d'élargir cette participation, particulièrement aux ONG de la diaspora, ne semble se manifester. Bien que des conférences téléphoniques d'information soient organisées avant et après la plupart des sessions de dialogue, ces séances sont de qualité inégale et fournissent peu de renseignements substantiels qui pourraient susciter une réelle réflexion.

En raison de ces obstacles, les dialogues bilatéraux ne permettent pas d'évaluer la situation des droits humains en Chine, et des doutes persistent quant à la prétendue capacité de ces dialogues d'apporter une solution aux violations des droits de la personne dans ce pays. Une surveillance systématique de la situation est une condition *sine qua non* à toute intervention efficace en matière de violations des droits humains. Or, en l'absence de pratiques de surveillance efficaces, les représentants chinois ont beau jeu de recycler indéfiniment la même information et de se voir accorder à chaque fois un crédit indu. Dans ce contexte, toute possibilité d'évaluation réaliste des « progrès » accomplis dans le cadre des sessions de dialogues est gravement compromise.

### **Une mauvaise coordination interministérielle au sein du gouvernement**

Un certain nombre d'interlocuteurs de la Chine ont cherché à réaliser une plus grande intégration des droits de la personne dans le dialogue bilatéral. La Norvège insiste pour dire que l'approche basée sur le dialogue ne signifie aucunement un affaiblissement de son engagement à soutenir des mesures multilatérales. L'UE, pour sa part, conçoit les dialogues sur les droits de la personne comme un aspect du dialogue politique plus large qu'elle entretient avec la Chine, les droits humains étant abordés sur une base régulière dans le cadre d'échanges diplomatiques de haut niveau entre l'UE et la Chine.

Au Canada, pour qu'il soit véritablement possible d'inscrire le dialogue bilatéral à l'intérieur d'une approche « pangouvernementale », il faudrait une meilleure coordination entre les ministères responsables des relations avec la Chine<sup>11</sup>. Ainsi, le « groupe de travail stratégique » Canada-Chine,

<sup>11</sup> Cette approche a été mise de l'avant dans le récent *Énoncé de politique internationale du Canada*, dans lequel on peut lire ce qui suit : « Pour assurer la cohérence entre, d'une part, ses politiques et interventions d'aide internationale et, d'autre part, celles liées à d'autres domaines qui ont une incidence sur les pays en développement, le gouvernement mettra sur pied des cadres pangouvernementaux plus solides en vue d'une coopération responsable avec les pays à revenu intermédiaire dans les-

mis sur pied 2003, devrait collaborer étroitement avec le Comité mixte Canada-Chine sur les droits de la personne, et les responsables du dialogue sur les droits humains devraient aussi participer aux rencontres du groupe de travail stratégique. De cette façon, les implications en matière de droits de la personne<sup>12</sup> pourraient être adéquatement et systématiquement prises en compte dans l'élaboration des activités de promotion du commerce et des stratégies de développement de marchés clés.

### Une coordination intergouvernementale déficiente entre partenaires du dialogue

Sur le plan de la coordination entre les États qui entretiennent un dialogue bilatéral avec la Chine, le seul effort réalisé jusqu'ici a eu lieu sous les auspices de ce qu'on a appelé le « processus de Berne », lancé par le gouvernement suisse en 2001. Le processus de Berne vise à rassembler des représentants des gouvernements participant aux dialogues pour une rencontre d'une journée ayant généralement lieu une fois par année, mais sans date fixe. Les rencontres constituent avant tout une occasion d'échanger de l'information, bien qu'on retrouve parfois à l'ordre du jour des questions comme les programmes de coopération, l'élaboration de positions communes, notamment des critères, et la discussion de la possibilité d'une plus grande coopération institutionnelle entre gouvernements. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ont été invités à certaines de ces rencontres. Comme dans le cas des dialogues bilatéraux, les ONG ont pour la plupart été exclues du processus de Berne. Toutefois, lors de la dernière rencontre, en 2004, la fondation Dui Hua a été invitée à se joindre aux discussions, et d'autres ONG ont pu rencontrer les délégués à la fin de la séance.

Selon un observateur bien informé, le processus de Berne est « empreint d'un fort sentiment de cynisme et de réalisme en ce qui a trait aux dialogues ». En fait, on pourrait poser de sérieuses questions quant à l'utilité même du processus de Berne : peut-être une telle démarche est-elle mieux que rien, mais compte tenu des modalités de travail des participants (un

---

quels les programmes de coopération au développement ne conviennent plus. » Voir l'*Énoncé de politique internationale* du gouvernement du Canada, intitulé *Fierté et influence : notre rôle dans le monde*, 2005 (chapitre sur le Développement), accessible à [www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-fr.asp).

<sup>12</sup> Selon l'*Énoncé de politique internationale du Canada* cité à la note 11, un groupe de travail stratégique Canada-Chine « apporte son concours à la tenue régulière de consultations bilatérales sur d'importantes questions d'ordre politique et économique ainsi qu'au renforcement de la communication et de la collaboration entre nos deux pays à propos des grands enjeux d'intérêt commun » (chapitre sur le Commerce).

jour de rencontre seulement et peu de continuité du côté des fonctionnaires présents) et du rythme des rencontres (une fois par an), il est peu probable qu'elle permette une coordination réelle. De plus, comme la plupart des responsables qui participent au processus de Berne ne prennent pas directement part à la mise en œuvre des programmes de coopération, ils ne sont pas vraiment en mesure de coordonner les stratégies d'aide au développement. Compte tenu de l'ampleur des problèmes à régler et du peu d'argent que les gouvernements consacrent aux projets liés aux droits de la personne en Chine, il faudrait consentir des efforts supplémentaires afin de mieux coordonner le travail réalisé dans ce domaine<sup>13</sup>.

### L'absence de soutien aux démarches multilatérales

On peut lire dans le nouvel énoncé de politique du Canada que « le nouveau multilatéralisme doit faire passer l'action avant la rhétorique, et les résultats avant les processus<sup>14</sup> ». Or l'une des critiques les plus fréquentes à propos des dialogues bilatéraux en matière de droits de la personne est l'insistance sur le processus au détriment des résultats, qui contribue à affaiblir les mécanismes multilatéraux de protection des droits humains. En regardant les choses du point de vue des dialogues bilatéraux, on pourrait dire que le nouveau multilatéralisme du Canada évite les processus prônés par l'ONU, qui sont souvent ardues, et opte pour la solution de facilité. Bien que cette approche bilatérale puisse sembler pratique à certains égards, les dangers inhérents à la création d'un tel précédent sont évidents.

Même si la plupart des partenaires du dialogue avec la Chine considèrent que ce pays accomplit des « progrès » en matière de droits humains en raison, entre autres, de la coopération de Beijing avec les mécanismes de protection des droits de la personne de l'ONU et de sa ratification de certains traités internationaux des droits humains, les dialogues ont tout de même eu un impact défavorable ou pour le moins douteux sur les efforts déployés par les organismes internationaux pour jouer efficacement leur rôle<sup>15</sup>. L'exemple le plus fréquemment cité est celui des résolutions concernant la situation en Chine soumis à la CDHNU, face auxquelles la

<sup>13</sup> Voir la note 8 ci-dessus, *Bilateral aid to improve human rights*, Woodman.

<sup>14</sup> Voir la note 11 ci-dessus (chapitre Survol).

<sup>15</sup> L'Union européenne fait figure de pionnière dans les efforts en vue de partager plus d'information avec les organismes des droits humains de l'ONU relativement à des questions spécifiques concernant la Chine.

Chine a eu systématiquement recours à une obscure procédure connue sous le nom de motion de « non-action<sup>16</sup>. L'incapacité des membres de la CDHNU d'empêcher la Chine d'utiliser la motion de non-action a eu un impact qui dépasse de loin la question de la Chine, plusieurs autres pays faisant dorénavant usage de cette motion pour se soustraire aux critiques et empêcher tout examen de leur dossier en matière de droits de la personne<sup>17</sup>.

Il n'a pas non plus été fait usage, lors des dialogues, des observations réalisées dans le cadre de mandats relatifs aux procédures spéciales de l'ONU et par les organismes de surveillance des traités pour mesurer adéquatement les progrès réalisés par la Chine. Le dialogue du Canada, par exemple, privilégie l'aide technique permettant à la Chine de faire rapport à ces organismes, mais n'a pas donné aux conclusions de ces organismes un poids suffisant dans la détermination des sujets de discussion ultérieurs ou dans l'évaluation des progrès réalisés en ce qui a trait à certaines questions relatives aux droits de la personne. Sous cette forme, l'aide technique ne contribue pas beaucoup à promouvoir la responsabilisation des États ; on semble plutôt donner priorité aux compétences en matière de relations publiques dans les rapports de la Chine avec les organismes de surveillance des traités.

Par exemple, dans ses « observations finales » sur l'application, par la Chine, du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, à la suite de l'examen du rapport initial présenté par la Chine en mai 2005, le Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels a soulevé de nombreuses questions qui avaient été discutées dans le cadre des dialogues bilatéraux. Ces observations sont importantes parce qu'elles proviennent de rapports et de témoignages fournis par le gouvernement chinois ainsi que par les organisations de la société civile. Les recommandations de la société civile reflètent, du moins jusqu'à un certain point, les préoccupations des personnes qui vivent en Chine et qui n'ont pas eu la possibilité de participer à l'élaboration du rapport de leur gouvernement. En fait, le Comité a noté, en tant que première observation, qu'il n'y avait eu aucun processus de consultation publique en

<sup>16</sup> Voir note 1 pour références.

<sup>17</sup> Voir South Asia Human Rights Documentation Centre, *Like-minded group: unlikely protectors of human rights*, Human Rights Features, HRF/57/02, 28 mai 2002.

Chine à l'occasion de la préparation du rapport<sup>18</sup>. Cette remarque et d'autres recommandations en provenance des divers organismes de surveillance des traités pourraient être avantageusement intégrées dans le processus de dialogue bilatéral afin de créer un lien plus étroit entre ces dialogues et le système des droits humains de l'ONU.

De même, lorsque le gouvernement chinois érige des obstacles qui empêchent la réalisation d'un travail efficace au titre des procédures spéciales de l'ONU – comme limiter l'accès du Rapporteur spécial de l'ONU sur la torture à certaines installations lors d'une visite proposée en Chine –, ces obstacles devraient être systématiquement soulevés dans le cadre des dialogues bilatéraux dans le but de promouvoir l'importance et le bon fonctionnement du système multilatéral.

Le multilatéralisme est également compromis en raison du dédoublement des efforts que représente la tenue du « symposium plurilatéral » annuel organisé par le Canada, la Norvège et la Chine dans le cadre des dialogues bilatéraux. En effet, il n'existe aucun lien explicite ou même pratique entre ces symposiums et les rencontres régulières organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à l'intention des gouvernements des pays asiatiques qui travaillent à la création d'un mécanisme régional de défense des droits de l'homme. Au mieux, les symposiums plurilatéraux pourraient être considérés comme un détournement des ressources nécessaires à la réalisation de ce projet. De plus, ces symposiums semblent constituer en eux-mêmes un autre processus régional intergouvernemental des droits humains, sans pour autant incorporer les principes habituels de bonne gouvernance comme la transparence, la participation et la responsabilité. Vus sous cet angle, les symposiums pourraient en fait contribuer à miner le système des droits de l'homme de l'ONU.

<sup>18</sup> Comité des Nations Unies des droits économiques, sociaux et culturels, 34<sup>e</sup> session, *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, République populaire de Chine (y compris Hong Kong et Macao)*, E/C.12/1/Add.107, 13 mai 2005, [www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/5dc11f8e21ff902ec125702700421ceb?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/5dc11f8e21ff902ec125702700421ceb?OpenDocument).



# L'ÉVALUATION DES DIALOGUES

Au fil des ans, certains dialogues ont adopté de meilleures pratiques que d'autres. Par exemple, l'UE consulte maintenant les organismes de l'ONU préalablement à ses sessions de dialogue pour s'assurer qu'elle possède de l'information à jour sur les questions à l'ordre du jour. Le Royaume-Uni fait participer les ONG plus régulièrement à ses sessions de dialogue, organisant même des rencontres entre les représentants des ONG et les délégations chinoises. Depuis 2002, la Norvège collabore sur une base régulière avec la fondation Dui Hua à la préparation de listes de prisonniers et au suivi des cas<sup>19</sup>. Toutes ces améliorations ont découlé d'un type ou un autre de processus d'évaluation, soit dans le cadre d'une enquête parlementaire, soit dans le cadre d'un processus interne.

## Les expériences d'évaluation

En 1999-2000, la Chambre des communes du Royaume-Uni a effectué une enquête sur les relations entre les pays et la Chine qui comprenait un examen du dialogue bilatéral<sup>20</sup>. Cet examen prévoyait notamment des audiences publiques et des appels de soumissions. L'enquête est digne de mention parce qu'elle tentait de faire le portrait global des relations entre le Royaume-Uni et la Chine, en se penchant non seulement sur les droits humains mais aussi sur les relations diplomatiques et commerciales. En ce qui a trait aux droits de la personne, l'enquête a conclu que « le dialo-

<sup>19</sup> *News about Dui Hua, Dialogue* : bulletin de la fondation Dui Hua, n° 18, hiver 2005, p. 8.

<sup>20</sup> Select Committee on Foreign Affairs, *Dixième rapport - Chine*, 22 novembre 2000.

gue n'a pas encore donné de résultats significatifs », et recommandé ce qui suit :

*« tant que le processus de dialogue se poursuit, le gouvernement devrait indiquer dans son rapport annuel sur les droits de l'homme ses objectifs en ce qui a trait à la Chine pour l'année qui vient ainsi que ses réalisations au cours de l'année écoulée. Ces objectifs et ces réalisations devraient être exprimés de façon explicite et mesurable. »*

En 2000, la Commission européenne a effectué une révision interne du dialogue de l'UE sur les droits de la personne, dans le cadre de laquelle les parties intéressées ont présenté des soumissions. L'examen a mené à une série de conclusions formulées par le Conseil Affaires générales au début de 2001 ; on y précisait certaines sphères de préoccupations en matière de droits de la personne et y affirmait que la réalisation de progrès dans ces domaines donnerait la mesure de la réussite des dialogues<sup>21</sup>. Les conclusions indiquaient aussi que le dialogue ferait l'objet d'une évaluation constante, et que pour le rendre plus efficace, des mesures portant sur ses « modalités pratiques » seraient adoptées afin de « permettre une préparation plus approfondie des sessions du dialogue, une implication accrue d'experts, une plus grande continuité entre les sessions, ainsi qu'une meilleure articulation avec les programmes d'assistance technique<sup>22</sup> ». Au début de 2001, à la suite notamment de l'examen du dialogue UE-Chine, la Commission européenne a produit une série de lignes directrices en matière de dialogues sur les droits de la personne<sup>23</sup>.

Plus récemment, en 2004, l'UE a entrepris une évaluation officielle du dialogue, qui s'appuyait sur « de multiples rapports et contributions, provenant entre autres de la société civile ». Même si l'évaluation n'a pas encore été rendue publique, l'UE a indiqué que des changements seraient apportés à partir de ses conclusions :

*« ...le Conseil note que l'incidence concrète du dialogue et les résultats tangibles sur le terrain peuvent être largement améliorés et encouragés. Il approuve donc les conclusions opérationnelles de l'évaluation relatives aux modalités du dialogue, comme l'élargissement de la participation, l'amélioration de la transparence grâce à des comptes rendus publics, une préparation et un suivi plus attentifs du dialogue, une plus grande cohé-*

<sup>21</sup> 2327<sup>e</sup> session du Conseil - Affaires générales, *Dialogue UE-Chine sur les droits de l'homme*, 22-23 janvier 2001.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Conseil de l'UE, *Lignes directrices de l'UE en matière de dialogues sur les droits de l'homme*, 13 décembre 2001.

*rence entre le dialogue et les séminaires<sup>24</sup> et l'amélioration de la gestion de la liste de cas individuels<sup>25</sup>. »*

Dans le cas de la Norvège, un chercheur du Centre norvégien des droits de l'homme a été chargé par le ministère des Affaires étrangères d'entreprendre une évaluation, et un rapport interne a été produit en 2002, qui n'a pas été rendu public. Toutefois, on croit que certains changements en matière de consultation dans le cadre des dialogues et de suivi sur les questions soulevées constituent un résultat direct de cette évaluation.

Le Parlement australien a effectué deux enquêtes sur les dialogues portant sur les droits humains menés par ce pays en Asie, notamment sur le dialogue Australie-Chine. La première a donné lieu à un rapport détaillé en 1998<sup>26</sup> alors que la deuxième, lancée en 2004 par le Sous-comité des droits de la personne du Comité permanent mixte des affaires étrangères, de la défense et du commerce, n'a pas abouti à la publication d'un rapport car le Parlement a été dissous avant d'avoir pu mener à bien son travail en raison de la tenue d'élection générales<sup>27</sup>. Dans les deux cas, le Sous-comité a sollicité des soumissions des parties intéressées et a tenu des audiences publiques.

Enfin, un certain nombre d'évaluations des programmes de coopération technique sur les droits de la personne ont été réalisées. La première, qui a porté sur les projets sur la Chine de l'Institut Raoul Wallenberg en Suède, a été menée en 1999 et commandée par l'Organisation suédoise pour le développement international<sup>28</sup>. Une deuxième évaluation des mêmes programmes a eu lieu en 2004. Le Haut-Commissariat des Na-

<sup>24</sup> Ces séminaires d'experts étaient au départ étroitement liés aux dialogues, ayant parfois lieu immédiatement après les discussions diplomatiques. Au cours des dernières années, ce lien a été brisé jusqu'à un certain point, car l'organisation des rencontres a été prise en charge par des consortiums d'universités chinoises et européennes, dirigés du côté européen par le Centre irlandais des droits de la personne, et du côté chinois par l'Académie chinoise des sciences sociales. Cette déconnexion a fait l'objet de critiques de la part du groupe Human Rights in China (HRIC). Voir HRIC et FIDH, *Preliminary Assessment of the EU-China Human Rights Dialogue*, février 2004, p. 15-16, [www.fidh.org/article.php?id\\_article=658](http://www.fidh.org/article.php?id_article=658).

<sup>25</sup> Commission de l'Union européenne, 2609<sup>e</sup> session du Conseil - Affaires générales et relations extérieures : Chine, 11 octobre 2004, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/gena/82366.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/gena/82366.pdf).

<sup>26</sup> Parlement d'Australie, Comité permanent mixte des affaires étrangères, de la défense et du commerce, *Improving But...: Australia's regional dialogue on human rights* (1998). Un sommaire est disponible à l'adresse suivante : [www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/dialog/DL\\_recs.htm](http://www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/dialog/DL_recs.htm).

<sup>27</sup> Voir [www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/hrdialogue/hrindex.htm](http://www.aph.gov.au/house/committee/jfadt/hrdialogue/hrindex.htm). L'enquête englobait les sujets suivants : la participation et la surveillance du Parlement, la participation des organisations non gouvernementales, les rôles et les obligations des organismes participants, les exigences et les mécanismes en matière de rapports, le contrôle et l'évaluation des résultats.

<sup>28</sup> Anders Mellbourn et Marina Svensson, *Swedish Human Rights Training in China: An Assessment*, SIDA Studies in Democracy and Human Rights, février 1999.

tions Unies aux droits de l'homme a entrepris une évaluation complète de la coopération technique avec la Chine aux termes du mémorandum d'accord signé par les deux parties en 2000. Des experts indépendants ont été chargés de procéder à l'évaluation, qui a été menée à bien au début de 2005, mais dont les résultats n'ont pas encore été rendus publics.

Malheureusement, l'approche bilatérale elle-même n'a généralement pas, à notre connaissance, fait l'objet d'examen sérieux de la part des chercheurs, en dépit du fait que dans le cas de l'UE, du Canada, de l'Australie et de la Norvège, le dialogue sur les droits humains a été adopté comme orientation politique large applicable à d'autres pays à part la Chine. Un important travail a été effectué sur l'expérience de certains pays pris individuellement, mais toute évaluation objective de cette importante tendance qui marque les politiques en matière de droits humains des pays occidentaux brille par son absence. Par conséquent, l'information qui pourrait expliquer en quoi ce changement a servi à compléter ou à affaiblir les mécanismes multilatéraux manque cruellement.

### **Le temps est venu d'évaluer le dialogue Canada-Chine**

Le Canada a récemment annoncé qu'il commanderait une évaluation externe de son dialogue bilatéral sur les droits humains avec la Chine. Clairement, au bout de près de huit ans de dialogue, l'obligation de rendre des comptes qui incombe au gouvernement exige qu'une évaluation adéquate soit effectuée. Non seulement une telle évaluation accroîtra-t-elle l'efficacité du dialogue, mais en plus, comme dans le cas de l'évaluation effectuée par le Royaume-Uni en 2000, elle pourrait permettre d'effectuer une réflexion plus large sur la cohérence des politiques relatives à la promotion des droits de la personne en Chine. Si le nouvel engagement du gouvernement du Canada envers une approche « pangouvernementale » doit s'appliquer dans le contexte de cette évaluation, alors il faudrait aussi porter attention à la relation entre le dialogue bilatéral et les autres stratégies en matière de diplomatie, de commerce et de développement. En même temps, les expériences des autres dialogues sur les droits de la personne avec la Chine et leur impact collectif devraient aussi être examinés afin de pouvoir faire des comparaisons.

Le cadre de référence de l'évaluation devrait inclure tous les aspects du dialogue, notamment les programmes de coopération pertinents financés par l'ACDI et l'ambassade canadienne à Beijing, le symposium plurilatéral

ainsi que les questions de procédure et de fond liées aux échanges diplomatiques annuels. Les programmes de coopération font bien entendu l'objet d'évaluations institutionnelles, mais celles-ci sont effectuées sur la base de projets individuels plutôt qu'à partir d'une perspective globale en matière de programmes<sup>29</sup>. L'évaluation devrait aussi porter sur la relation entre les dialogues bilatéraux et le système des droits de l'homme des Nations Unies, et servir à trouver des solutions de rechange au dialogue si celui-ci ne permet pas d'atteindre les objectifs fixés. Des suggestions pour une évaluation continue seraient alors nécessaires.

Le processus d'évaluation lui-même devrait incorporer les mêmes principes relatifs aux droits humains que nous prônons pour le dialogue, soit la transparence, la responsabilité et la participation. Un groupe de travail mixte gouvernement-société civile devrait être mis sur pied afin d'élaborer le cadre de référence. Des soumissions devraient être sollicitées de la part de toutes les parties intéressées, et le gouvernement devrait coopérer pleinement en fournissant l'information nécessaire à une participation éclairée de tous les acteurs. Les résultats de l'évaluation externe devraient être rendus publics. L'évaluation et ses recommandations devraient constituer la base des discussions dans le cadre d'un examen parlementaire et de l'établissement éventuel de critères d'évaluation continue.

<sup>29</sup> Cela est particulièrement vrai en regard du fait que de nombreux gouvernements évaluent privément que les principales réalisations des dialogues devraient se refléter dans les programmes de coopération. Voir note 8, *Bilateral aid to improve human rights*, Woodman, p. 43.



# LES INDICATEURS ET LES CRITÈRES D'ÉVALUATION

L'évaluation pourrait mener à l'établissement d'une série d'indicateurs accompagnés de critères qui permettront de mesurer, sur une base continue, l'efficacité du dialogue bilatéral sur les droits de la personne. En fait, l'établissement de critères a été proposé à maintes reprises comme moyen d'accroître l'efficacité des dialogues bilatéraux. Si le mérite de cette approche pourrait soulever certains doutes, elle n'en fait pas moins partie intégrante de la pratique de gestion axée sur les résultats prônée par le gouvernement du Canada dans ses diverses activités et fonctions. En fait, des critères clairement formulés accompagnés d'échéanciers sont essentiels pour assurer que les gouvernements, tant du Canada que de la Chine, s'acquittent de leurs obligations dans le cadre du processus de dialogue. Dans son rapport sur le droit à la santé, où il aborde notamment l'utilisation d'indicateurs et de critères pour mesurer la réalisation des droits humains et déterminer dans quelle mesure les États s'acquittent de leurs obligations<sup>30</sup>, Paul Hunt, Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la santé, insiste pour dire que la responsabilisation des gouvernements constitue un objectif de première importance.

Face à aux nombreuses contributions en matière d'indicateurs, Hunt suggère une approche pratique consistant à ne s'en tenir qu'à trois catégories d'indicateurs – structurels, de méthode et de résultat. Les indicateurs structurels permettent de faire un état des lieux en ce qui a trait aux pro-

<sup>30</sup> *Le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint*, Paul Hunt, Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à la santé, Assemblée générale de l'ONU, A/58/427, octobre 2003.

grammes, aux politiques et aux institutions existants. Les indicateurs de méthode permettent de suivre la réalisation progressive des droits et de déterminer si les parties concernées respectent leurs obligations. Les indicateurs de résultats permettent de fixer des buts à long terme. Chaque série d'indicateurs devrait être accompagnée de critères afin de suivre les progrès réalisés et de déterminer quels sont les secteurs problématiques.

En dépit de l'utilité des indicateurs et des critères, le recours à cette approche dans le cadre d'un processus tel que le dialogue bilatéral sur les droits de la personne présente d'énormes inconvénients. En effet, certains résultats en matière de réalisation des droits humains ne sont pas quantifiables. De plus, si chacun des interlocuteurs de la Chine devait établir ses propres critères, la multitude d'objectifs assortis d'échéances différentes qui s'ensuivrait ne mènerait qu'à la confusion. Il serait également impossible d'attribuer les avancées en matière de réalisation des droits humains à l'un ou l'autre des dialogues, ce qui rendrait du même coup l'exercice pratiquement futile.

Les indicateurs et les critères seraient par conséquent plus utiles s'ils faisaient l'objet d'une coordination entre l'ensemble ou la plupart des interlocuteurs de la Chine au lieu d'être établis par chaque pays isolément. Si une telle coordination devait se réaliser, il serait essentiel de prendre en considération d'autres démarches réalisées au niveau multilatéral comme les recommandations des organismes de surveillance des traités de l'ONU, que nous avons déjà mentionnées, ou les critères en matière de droits humains établis par le Comité international olympique dans le cadre de son entente avec la Chine pour que celle-ci puisse être l'hôte des Jeux olympiques de 2008 à Beijing<sup>31</sup>.

Enfin, il se peut que l'usage des indicateurs et des critères entraîne certaines difficultés techniques. M. Hunt souligne l'importance de disposer de données fiables et détaillées pour le repérage et la surveillance des groupes vulnérables comme les femmes, les enfants et les minorités. Cependant, il est notoirement difficile d'obtenir des statistiques fiables de la Chine. Le développement des capacités de la Chine en matière de collecte et d'analyse de statistiques pertinentes liées à la réalisation des droits humains pourrait par conséquent s'avérer un aspect utile dans

<sup>31</sup> Pour une compilation utile des critères établis par le CIO à propos de la Chine, voir *China Rights Forum*, journal trimestriel de l'organisation Human Rights in China, n° 1, 2005, « Monitoring China's Olympic Commitment », que vous trouverez à cette adresse : [www.hrichina.org/public/contents/article?revision%5fid=22103&item%5fid=21614](http://www.hrichina.org/public/contents/article?revision%5fid=22103&item%5fid=21614).

l'élaboration future de programmes d'aide au développement associés au dialogue bilatéral sur les droits de la personne.

# RECOMMANDATIONS

## **Le dialogue devrait faire l'objet d'une évaluation**

Le dialogue bilatéral, les symposiums plurilatéraux qui en font partie ainsi que les projets de coopération devraient faire l'objet d'une évaluation officielle. Cette évaluation devrait être complète et détaillée, et prévoir un examen interministériel interne, une évaluation indépendante externe et une audience parlementaire menant à un rapport de conclusion. La société civile devrait participer pleinement à chaque étape de cette évaluation.

## **Le dialogue devrait s'inscrire dans l'approche « pangouvernementale » prônée par le Canada**

La promotion du respect des droits de la personne en Chine par le Canada devrait être vue comme une démarche pangouvernementale dont le dialogue bilatéral ne constitue qu'une partie. Pour ce faire, une meilleure coordination interministérielle ainsi qu'un partage de l'information seront nécessaires. Les principes mis de l'avant dans le cadre du dialogue sur les droits humains devraient être appliqués dans d'autres domaines des relations Canada-Chine comme la promotion du commerce, les politiques en matière d'investissement et l'aide au développement.

## **Le dialogue devrait être conforme aux valeurs canadiennes**

À l'intérieur du Canada, le processus de dialogue devrait être conforme aux principes fondamentaux des droits humains comme la participation, la transparence et la responsabilité, qui constituent la pierre angulaire de notre démocratie. Par exemple, la participation de la société civile au pro-

cessus devrait se fonder sur le libre choix, chaque session de dialogue devrait avoir des objectifs précis annoncés publiquement et un processus d'évaluation continue et de présentation de rapports devrait être mis en place.

### **Le dialogue devrait renforcer le système de défense des droits humains**

Le dialogue devrait renforcer les démarches multilatérales de défense des droits de la personne en Chine et non les remplacer. Tout spécialement, lorsque de graves violations des droits humains persistent, le Canada devrait accepter de coparrainer une résolution devant la Commission des droits de l'homme des Nations Unies. De plus, le Canada devrait effectuer une surveillance afin de s'assurer que la Chine respecte les recommandations issues des mécanismes spéciaux et des organismes de surveillance des traités de l'ONU et intégrer ces recommandations dans le processus de dialogue. Les symposiums plurilatéraux devraient s'aligner davantage avec les efforts du Haut-Commissariat aux droits de l'homme visant l'établissement d'un mécanisme régional de défense des droits de la personne en Asie.

### **Le gouvernement du Canada devrait formuler des conditions précises relativement à la suspension ou à l'abandon du dialogue**

La poursuite du dialogue devrait être assujettie à une démonstration de bonne foi de la part du gouvernement chinois et ne devrait pas dépendre de concessions implicites ou explicites faites par le Canada en ce qui a trait à certaines violations des droits de la personne. Toute régression relativement au respect des droits humains en Chine aura des conséquences sur le dialogue.

### **Les politiques en matière de commerce et d'investissement devraient renforcer les objectifs touchant les droits humains**

L'élaboration d'une politique commerciale et de stratégies visant les marchés en émergence ainsi que l'existence d'un accord sur les investissements avec la Chine ne devraient pas être envisagés indépendamment de la stratégie canadienne en matière de droits de la personne. Des objectifs de transparence communs, des structures juridiques cohérentes et des moyens efficaces de remédier aux violations des droits humains de-

vraient faire partie intégrante de l'approche « pangouvernementale » du Canada.

### **L'adoption d'un cadre des droits humains pour les programmes d'aide au développement en Chine**

Les programmes de l'ACDI en Chine devraient se fonder sur les droits humains. Pour cela, il faudra porter une attention particulière à l'identification des groupes vulnérables et formuler des projets capables d'accroître les capacités en matière de participation et de s'attaquer aux inégalités. L'aide technique dans le domaine de la réforme juridique et judiciaire devrait se concentrer sur la réduction de l'écart entre une adhésion formelle aux règles de droits relatives aux droits humains et la réalisation pleine et entière de ces droits en Chine. Les programmes de l'ACDI, qui sont surtout concentrés sur les régions occidentales de la Chine, devraient tenir compte de la marginalisation économique et de l'exclusion sociale des groupes minoritaires qui ont résulté des politiques de développement.