

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

Cette rubrique, préparée par le Asia Centre (www.centreasia.org) s'appuie essentiellement sur la presse en mandarin et a pour objectif de présenter le point de vue de la RPC sur les questions internationales et relatives au monde chinois.

La clause des droits de l'homme dans les négociations sino-européennes

Analyse de Mathieu Duchâtel à partir de :

- Zhang Hua, « Le problème de la clause des droits de l'homme et l'accord de partenariat sino-européen », *Xiandai Guoji Guanxi*, n°8, août 2008, p. 40-47.

Pour l'Union européenne (UE), la conclusion avec la Chine d'un accord de partenariat et de coopération (APC) est conditionnée par l'inclusion dans le texte final d'une clause sur les droits de l'homme. La commission européenne a exposé clairement que tout nouvel accord extérieur devra lier le progrès des relations économiques et commerciales au respect des droits de l'homme. La clause autorise l'UE à suspendre le traitement préférentiel accordé à ses partenaires en cas de violation patente des droits de l'homme⁽¹⁾. Les différences de perception entre les deux parties au sujet des droits de l'homme ont retardé la signature d'un accord. Or alors que les négociations pour remplacer l'accord de coopération économique et commercial de 1985 ont commencé début 2007⁽²⁾ et sont toujours en cours, il semble que la Chine est prête à assouplir sa position. L'article de Zhang Hua⁽³⁾ appelle le gouvernement chinois à l'accepter, mais avec des réserves afin d'en limiter la portée et de contraindre la capacité de l'UE à l'utiliser pour forcer la Chine à d'importants changements en matière de droits civils. La clause des droits de l'homme est un point crucial des négociations sino-européennes. Zhang Hua y voit une source potentielle de grave différend entre la Chine et l'UE, plus importante que l'embargo sur les ventes d'armes, le statut d'économie de marché à accorder à la Chine, le déficit commercial européen ou le problème des immigrés clandestins chinois. Zhang Hua rappelle l'histoire de l'émergence de cette clause dans la diplo-

matie européenne⁽⁴⁾. Il souligne que la clause est un instrument essentiel de la politique extérieure de l'UE. Elle a été ajoutée à plus d'une cinquantaine d'accords de tous types signés avec plus de 120 partenaires. De plus, si elle n'est pas appliquée aux accords sectoriels, par exemple sur le textile ou les produits agricoles, il est possible qu'elle conditionne à l'avenir la signature de telle partenariat.

Pourtant rien de comparable dans la diplomatie des droits de l'homme de l'UE avec les méthodes brutales (interventions militaires, embargos) des Américains. L'insertion d'une clause des droits de l'homme dans des accords bilatéraux est bien plus facile à accepter pour les pays en développement. Zhang Hua rappelle que l'UE n'utilise pas de doubles standards entre les pays

1. "This commitment to human rights and a legal framework are reflected in the Union's common foreign and security policy provisions and in its development cooperation programme. Every new agreement between the EU and a third country includes a human rights clause allowing for trade benefits and development cooperation to be suspended if abuses are established." Commission européenne, *Europe and the World, Europe on the Move*, Bruxelles, 2001.
2. La décision d'entamer les négociations d'un accord de partenariat et de coopération a été prise au sommet d'Helsinki. Voir le paragraphe 4, *Joint Statement of the Ninth EU-China Summit*, 9 septembre 2006.
3. Zhang Hua est un haut-fonctionnaire chinois en doctorat de droit public international à l'université de Wuhan, spécialiste du droit de l'UE.
4. Les lecteurs qui s'intéressent à ce point pourront se reporter au rapport d'expertise suivant : Vaughne Miller, *The Human Rights Clause in the EU's External Agreements*, research paper 4/33, House of Commons Library, 16 avril 2004. www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2004/rp04-033.pdf

en voie de développement et les pays développés. En 1997, les négociations euro-australiennes sur la signature d'un accord de partenariat et de coopération ont buté sur le refus de Canberra de signer un texte incluant la clause des droits de l'homme, et les deux parties ont dû se contenter d'un communiqué conjoint. Les négociations de l'UE avec la Nouvelle-Zélande ont connu la même mésaventure en 1999. En cas de non-respect de la clause des droits de l'homme, l'UE se réserve le droit de suspendre l'application de ses accords. Ce fut par exemple le cas du Belarus en 2001 ou du Zimbabwe en 2002. À ces mesures passives qui incitent au respect des droits de l'homme une fois l'accord signé, s'ajoutent des mesures incitatives. Elles sont selon Zhang Hua plus efficaces que les sanctions pour promouvoir le respect des droits de l'homme.

Par contraste avec les sanctions unilatérales, la clause des droits de l'homme est conforme aux règles du droit international. Elle respecte le principe de liberté des traités, et dans ce sens, elle constitue une tentative pour promouvoir les droits de l'homme par le consensus. Elle évite ainsi toute ingérence dans les affaires intérieures des États tiers, puisqu'ils acceptent de manière volontaire de lier la situation des droits de l'homme dans leur pays à un partenariat avec l'UE. Dans ce sens, Zhang Hua estime que l'acceptation par les États tiers d'une clause des droits de l'homme est une manifestation du *soft power* de l'UE, à travers laquelle elle a déjà construit une identité originale dans le système international.

Zhang Hua estime que le dialogue sino-européen sur les droits de l'homme est déjà dense et construit. Les interactions entre les deux parties sont nombreuses. À côté du dialogue au sein des sommets UE-Chine, des différents dialogues politiques bilatéraux, de l'ASEM et du Conseil de sécurité, les deux parties ont institué en 1996 un dialogue spécifique relatif aux droits de l'homme. À travers l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'UE soutient les ONG, la société civile et les individus qui en Chine soutiennent la cause des droits de l'homme. Il estime que l'UE exerce déjà une influence sur l'évolution de la protection des droits en Chine.

Pourtant Zhang Hua a identifié en Europe une frustration quant aux avancées réelles des droits de l'homme en Chine malgré la diversification des canaux de communication bilatéraux. Cela explique la demande de l'UE lors du 10^e sommet UE-Chine de novembre 2007 d'une coopération plus substantielle entre les deux parties sur ce point, une demande acceptée par la Chine. Les deux parties se sont trouvées face à un blocage évident du progrès de leur relation bilatérale lorsque les discussions sur l'APC ont commencé début 2007. D'une part, la densité des interactions et des projets communs, l'importance des échanges commerciaux justifiaient de requalifier les relations Chine-UE et

de procéder à leur « montée en gamme ». De l'autre Pékin avait tendance à percevoir la clause des droits de l'homme comme une ingérence dans les affaires intérieures de la Chine, et pour l'UE, il était hors de question d'abandonner l'insertion de cette clause en cas de signature de l'APC : il s'agissait d'une condition *sine qua non*. Dès lors, pour Zhang Hua, tenter de convaincre l'UE par des arguments rationnels et en mettant en avant les intérêts européens était tout aussi illusoire que de faire accepter à la Chine la clause des droits de l'homme. Son argumentation suggère que la Chine a choisi la voie des concessions quand elle s'est aperçue de la fermeté européenne sur la question.

Mais pour la Chine accepter la clause des droits de l'homme comporte des risques juridiques évidents. L'APC est un accord global. Alors que jusqu'à présent, les deux parties avaient dissocié les questions politiques des questions économiques et commerciales dans leurs négociations, l'APC lie ces deux dimensions. Or le Parlement européen ou les États membres très attachés aux droits de l'homme pourront se saisir de cet accord pour exiger de l'UE qu'elle obtienne de la Chine de nouvelles concessions vis-à-vis des droits de l'homme.

Zhang Hua appelle à accepter avec des réserves la clause des droits de l'homme. Les bénéfices potentiels pour la Chine d'un APC incluant la clause des droits de l'homme sont nombreux. Signer cet accord ne revient qu'à institutionnaliser le dialogue déjà existant entre les deux parties sur les droits de l'homme. Il n'y a donc pas de différence de fond, et puisque la Chine doit faire preuve de bonne volonté politique envers l'UE, il convient d'approfondir le dialogue déjà existant. Deuxième argument, les bénéfices liés à l'acceptation de la clause par la Chine sont nombreux et l'UE met plus l'accent sur les récompenses accordées aux signataires de la clause qu'aux sanctions appliquées à ceux qui la respectent mal.

En outre, l'auteur démontre que la marge de manœuvre européenne pour appliquer des sanctions à la Chine en cas de non-respect de la clause sera extrêmement réduite. Historiquement l'UE n'a appliqué de sanctions qu'aux États « d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ». Ces sanctions ont été adoptées le plus souvent en réaction à des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. En outre, en cas de différend sur les droits de l'homme, l'UE privilégie systématiquement le dialogue politique. Son approche de la promotion des droits de l'homme et de la démocratie consiste à encourager les progrès de la Chine dans ce domaine. Et l'expérience montre que l'UE adopte toujours une attitude prudente et réfléchie avant d'envisager des sanctions. Comme ce processus d'examen des sanctions passe par des consultations entre toutes les institutions européennes et tous les États membres, le risque de sanctions est très faible. Même si Zhang Hua reconnaît que la situation en Europe est en train de

changer, à court terme, il conclut à une immunité de la Chine à toute sanction.

Il souligne surtout que la clause des droits de l'homme est un instrument juridique bilatéral. Il juge ainsi que la Chine pourrait y faire appel à tout moment pour dénoncer la situation des droits de l'homme en Europe, même si ce serait la première fois dans l'histoire des relations entre l'UE et un État tiers ayant signé la clause. La clause est une arme juridique tant que la situation de la protection des droits des immigrés et des minorités reste un problème en Europe. L'argument de la réciprocité avait été employé par l'UE pour convaincre le Mexique de signer un accord de partenariat et de coopération en 1997. Selon toute vraisemblance, l'UE se servira donc de la clause comme fondement juridique pour un partenariat souple avec la Chine, privilégiant les encouragements et les récompenses.

En contrepartie de sa signature, la Chine peut exiger des concessions sur d'autres dossiers : l'embargo sur les ventes d'armes, ou l'obtention du statut d'économie de marché. Elle peut également mieux contenir la pression exercée sur elle par l'UE concernant l'absence de réciprocité dans les relations commerciales sino-européennes. Elle peut grâce à un mélange de souplesse diplomatique et de bonne volonté sur la question des droits de l'homme renforcer son soft power, et éviter les malentendus et les doutes en Occident quant au choix chinois d'une émergence pacifique. La clause des droits de l'homme augmentera certes les « fardeaux juridiques » de la Chine. Mais elle peut limiter ces pressions, et c'est dans ce sens qu'il faut entendre l'acceptation « avec des réserves ». Il s'agit pour la Chine de refuser toute inclusion

dans le texte final de références à des accords internationaux que la Chine n'a pas encore signés. C'est particulièrement vrai du Pacte international relatif aux droits civiques et politiques, que la Chine a signé en 1998 mais pas encore ratifié. Une mention du pacte engagerait la Chine à des adaptations importantes de son droit interne. Il en est de même d'une mention de la déclaration universelle des droits de l'homme. Mentionner ces deux textes reviendrait à donner aux Européens un levier pour exercer des pressions sur la Chine. Pékin doit se limiter selon Zhang Hua à des références usuelles à la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, ainsi qu'à mentionner les textes qu'elle a déjà signés, les cinq principes de coexistence pacifique et les grands principes de la Charte de l'ONU.

Au niveau des procédures, la Chine doit insister pour inclure un point similaire à l'article 96 des accords de Cotonou, qui prévoit de longues consultations bilatérales en cas de manquement de l'une des parties à ses obligations, et qui avance la notion de proportionnalité des sanctions à la violation constatée. Les négociateurs chinois doivent également faire accepter aux Européens une procédure d'arbitrage. Enfin, Zhang Hua estime qu'il est important de rendre public un communiqué explicatif précisant les points communs et les différences entre les deux parties, soulignant que les mesures d'encouragement sont préférables aux sanctions, et que la coopération en matière des droits de l'homme doit monter progressivement en gamme à partir de son niveau actuel. Au point de transformer la clause des droits de l'homme en déclaration de bonne intention de la part de la Chine ? •

L'abandon de la théorie des deux États

Analyse de Hubert Kilian à partir de :

- Wang Shan, « Ma Ying-jeou et la théorie du non-État, Taiwan ou la marionnette chinoise », *Xin Taiwan Xinwen Zhoukan*, n°651, 11 septembre 2008.
- Hsueh Hua-yuan, « Le ridicule de la théorie du non-État », *Xin Taiwan Xinwen Zhoukan*, n°651, 11 septembre 2008.

Sur le plan rhétorique, les relations entre les deux rives du détroit de Taiwan sont entrées dans une phase inédite avec la requalification apportée par le chef d'État taiwanais, Ma Ying-jeou, de la nature même de ces relations. Le 26 août dernier, dans une interview accordée au quotidien

mexicain *Sol de Mexico*, Ma Ying-jeou déclarait : « Les relations entre les deux rives ne peuvent être qualifiées de relations d'État à État. Il s'agit bien d'une relation spéciale entre une région libre et une région continentale, mais pas entre deux États. » Le président de la République a justifié son pro-

pos en citant la lettre de la Constitution de la République de Chine, qui selon l'interprétation qu'il en fait, empêche la reconnaissance d'un autre État sur le territoire national⁽⁵⁾. Il s'agit d'une rupture majeure avec la théorie des deux États énoncée par Lee Tenghui en juillet 1999. En y qualifiant ces relations de « relations spéciales d'État à État », il avait provoqué d'importantes tensions dans le détroit, et en représailles, la Chine avait rompu le dialogue informel entre les deux rives. De même, le gouvernement taiwanais rompt sans ambiguïté avec le paradigme de Chen Shui-bian. Ce dernier avait déclaré en août 2002 qu'il existait un État sur chacune des deux rives. La déclaration de Ma Ying-jeou n'a provoqué de crispations que dans les rangs de l'opposition, dont les arguments sont ici rapportés. Pourtant, elle équivaut de fait à un retour à la situation qui prévalait jusqu'à la fin des années 1990.

Pour le premier article de l'hebdomadaire indépendantiste *Xin Taiwan Xinwen Zhoukan*, la déclaration de Ma Ying-jeou équivaut à une vassalisation et une « désouverainisation » de l'île. En effet, les deux « régions » mentionnées, ainsi que les « relations spéciales » qu'elles entretiendraient conduisent à dénier aux 23 millions de Taiwanais le droit à la souveraineté, une concession asymétrique car effectuée sans réciprocité de la part de la République populaire de Chine. Pour appuyer son propos, l'auteur cite une récente lettre de l'Ambassadeur chinois à l'Onu, Wang Guangya rappelant aux États-membres le caractère universel du principe d'une seule Chine⁽⁶⁾.

S'attaquant ensuite à la dimension rhétorique de cette requalification, l'auteur tente de démontrer l'invalidité de l'argument selon lequel la constitution de la République de Chine empêche la reconnaissance d'un autre État sur le territoire national. Il est fondé selon lui sur une décision politique, équivalente à celle prise par le général Chiang Kai-shek en 1971 lorsqu'il refusa le principe d'une double représentation de la Chine à l'ONU. Aujourd'hui, seule la menace chinoise permet d'alimenter la fiction selon laquelle des obstacles juridiques ne permettraient pas de reconnaissance mutuelle.

Dans la même interview, le chef de l'État soulignait la nécessité de laisser de côté le conflit de souveraineté. Il rappelait que le consensus de 1992 devait servir de base pour la gestion des relations entre les deux rives, jusqu'à ce qu'une résolution finale soit conclue. Mais pour l'auteur de l'article, le consensus de 1992 (Une Chine, différentes interprétations) n'a jamais existé ailleurs qu'à Taiwan. Il a été inventé de toutes pièces par le député KMT Su Chi, qui dirige aujourd'hui le Conseil pour la sécurité nationale taiwanaise. Pékin n'en retient que le principe d'une Chine unique⁽⁷⁾. S'appuyer sur le consensus de 1992 et qualifier Taiwan de « région » vide de

sens la souveraineté de l'île et est une manifestation évidente, selon l'auteur, d'un glissement graduel vers une unification avec le continent.

Pour l'auteur du second article, la requalification des relations entre les deux rives devrait s'ancrer dans une perspective historique strictement taiwanaise, mieux positionner Taiwan par rapport au cadre constitutionnel de la République de Chine, et sortir définitivement du cadre de la guerre civile chinoise. Mais du fait de l'absence de consensus sur la question de l'identité nationale, cette dimension a été occultée par Ma Ying-jeou. Le chef de l'État s'est contenté de raisonner sur les relations entre la République de Chine et la République populaire de Chine. Pour l'auteur, l'origine du problème est à faire remonter au Traité de paix de San Francisco, signé le 8 septembre 1951 entre le Japon et les États-Unis⁽⁸⁾, dont les termes négligent de définir clairement le statut de Taiwan, à l'instar de la déclaration du Caire en 1943 et de celle de Potsdam en 1945⁽⁹⁾, qui omettent d'apporter suffisamment d'éléments permettant d'établir l'appartenance de Taiwan à la République de Chine sur le plan du droit international. En développant l'argumentaire juridique classique des indépendantistes, l'auteur estime donc qu'il est erroné de redéfinir les relations entre les deux rives à la seule lumière des exigences tactiques du présent.

Face aux attaques de Lee Teng-hui, furieux de voir l'une de ses grandes contributions politiques à la construction d'un État-nation purement taiwanais ainsi mis de côté⁽¹⁰⁾, Ma Ying-jeou a rappelé dans un communiqué de presse⁽¹¹⁾ que l'idée de région avait d'abord été avancée par ce dernier dans le cadre des « Lignes directrices pour l'unification nationale » en 1991. Les deux rives y étaient ainsi qualifiées « d'entités poli-

5. "State to state' theory is dead, Ma says", *Taipei Times*, 4 septembre 2004.

6. Wang Guangya a été remplacé par Zhang Yesui le 14 octobre. Ce dernier a expédié la même lettre aux États membres de l'Onu, le jour de son entrée en fonction, rappelant l'universalité du principe d'une Chine unique. "Chinese envoy says allies violate 'one China' tenet", *Taipei Times*, 26 octobre 2008.

7. Voir : Su Chi, Chen An-Kuo, *Yi ge zhong guo, ge zi biao shu, gongshi de shishi*, (One China, Different Interpretations)—A Historical Account of the Consensus of 1992, Taipei, National Policy Foundation, 2002, p 75-84.

8. Signé par 48 États membres de la coalition des alliés le 8 septembre 1948, à l'initiative des États-Unis, le Traité contient la seule et unique énonciation d'un abandon de la souveraineté du Japon sur l'île de Taiwan. La Russie et la Chine refusèrent de signer le document au motif que les droits de la RPC sur Taiwan n'étaient pas garantis. C'est la thèse du statut indéterminé, formulée pour la première fois par le Président américain Truman.

9. Voir l'analyse du contenu des déclarations (Le Caire, Potsdam) et du traité international concernant la question de la reconnaissance diplomatique de la RDC et de la rétrocession par le Japon, consulter : Christine Chaigne, *Taiwan, Enquête sur une Identité*, Paris, Karthala, 2000, pp. 161-189.

10. "Lee Teng-hui pans Ma over belief in '1992 consensus'", *Taipei Times*, 26 octobre 2008.

11. "Ma vows to listen to 'voice of the people'", *Taipei Times*, 27 octobre 2008.

tiques ». En outre, Ma Ying-jeou a insisté sur l'exigence de contourner le conflit de souveraineté.

Tirant le bilan des cent premiers jours de la présidence de Ma Ying-jeou, les deux auteurs s'inquiètent de l'indifférence dans laquelle la requalification a eu lieu, et soulignent les trois démissions du chef de l'État. La première est diplomatique avec la stratégie de politique étrangère fondée sur le principe de « trêve diplomatique », la seconde est économique avec la volonté de relancer l'économie insulaire en l'arrimant mieux au continent, la troisième est souverainiste comme le montre cette requalification. Une tendance qui, selon les auteurs, inquiéterait déjà le Japon et les États-Unis. •

Caractère chinois

Shengji	升級
you xian du di jieshou	有限度地接受
falu fudan	法律負擔
shouren yibing	授人一柄
teshu de guoyuguo de guanxi	特殊的國與國的關係
yibian, yiguo	一邊一國
qu Taiwan zhuquan	去台灣主權
yizhong gebiao	一中各表
diqu	地區
huadu jiantong	化獨漸統
sanxiu	三休
waijiao xiubing	外交休兵
jingji xiushi	經濟休市
zhuquan xiuke	主權休克