

Numéro 2/2010



L'OSCE et ses partenaires

Ban Ki-moon, Rasmussen et Jagland  
sur la coopération avec l'OSCE

Entretien avec le Secrétaire général,  
Marc Perrin de Brichambaut



**Le Document de  
Copenhague a 20 ans**

Le *Magazine de l'OSCE*, qui est également disponible en ligne, est publié sur papier en anglais et en russe par la Section de la presse et de l'information de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Les opinions exprimées dans les articles sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'OSCE et de ses États participants.

**Rédactrice en chef : Ursula Froese**

**Maquettiste : Nona Reuter**

**Impression : Uebberreuter Print GmbH**

Veillez envoyer vos commentaires et contributions à :  
osce.magazine@osce.org

Section de la presse et de l'information

Secrétariat de l'OSCE

Wallnerstrasse 6

A-1010 Vienne (Autriche)

Tél. : (+43-1) 514 36-6267

Télécopieur : (+43-1) 514 36-6105

## Présidence de l'OSCE en 2010 : Kazakhstan

### Structures et institutions de l'OSCE

Conseil permanent (Vienne)

Forum pour la coopération en matière de sécurité (Vienne)

Secrétariat (Vienne)

Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias (Vienne)

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme  
(Varsovie)

Haut Commissaire pour les minorités nationales (La Haye)

Assemblée parlementaire de l'OSCE (Copenhague)

### Opérations de terrain

#### Caucase du Sud

Bureau de l'OSCE à Bakou

Bureau de l'OSCE à Erevan

Représentant personnel du Président en exercice pour le conflit dont la Conférence de Minsk de l'OSCE est saisie

#### Asie centrale

Centre de l'OSCE à Achgabat

Centre de l'OSCE à Astana

Centre de l'OSCE à Bichkek

Bureau l'OSCE au Tadjikistan

Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ouzbékistan

#### Europe orientale

Bureau de l'OSCE à Minsk

Mission de l'OSCE en Moldavie

Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine

#### Europe du Sud-Est

Présence de l'OSCE en Albanie

Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine

Mission de l'OSCE au Kosovo

Mission de l'OSCE au Monténégro

Mission de l'OSCE en Serbie

Mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit

Bureau de l'OSCE à Zagreb

## S'engager pour une cause commune

La coopération de l'OSCE avec d'autres organisations et institutions constitue un des principaux thèmes des discussions menées au sujet de l'avenir de la sécurité européenne dans le cadre du Processus de Corfou, qui a continué à mobiliser intensément les représentants au cours des derniers mois. Le présent numéro du *Magazine de l'OSCE*, consacré essentiellement à la coopération extérieure de l'Organisation, contient des contributions du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies Ban Ki-moon, du Secrétaire général de l'OTAN Anders Fogh Rasmussen et du Secrétaire général du Conseil de l'Europe Thorbjørn Jagland.

Après un entretien avec le Secrétaire général Marc Perrin de Brichambaut et un aperçu d'Oleksandr Pavlyuk, qui dirige la coopération extérieure au Secrétariat, sur l'interaction de l'OSCE avec d'autres organisations à l'intérieur et à l'extérieur de sa région, plusieurs articles illustrent les différentes formes revêtues par cette interaction, qui consiste à diriger une alliance mondiale contre la traite des êtres humains, à participer à une coalition environnementale, à promouvoir les normes élaborées par des organisations spécialisées dans des domaines comme la sécurité des conteneurs ou à appuyer les activités d'organisations sous-régionales, comme les associations de police en Europe du Sud-Est ou le Fonds international pour le sauvetage de la mer d'Aral en Asie centrale.

D'importants documents de l'OSCE dans chacune des trois dimensions de la sécurité fêtent leur vingtième anniversaire cette année : le *Document de Bonn sur la coopération économique*, le 11 avril, le *Document de la Conférence de Copenhague sur la dimension humaine*, le 29 juin, et le *Document de Vienne 1990* – première version de l'accord actuel de l'Organisation sur les mesures de confiance et de sécurité militaires – le 17 novembre, puis la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, le 21 novembre. En l'honneur du *Document de Copenhague*, le *Magazine de l'OSCE* publie une série d'articles montrant comment ce document capital, qui lie indissolublement les droits de l'homme à la démocratie et à l'état de droit, continue à déterminer les activités menées dans les domaines de la bonne gouvernance, de la justice pénale et administrative, des droits des minorités et de l'observation des élections.

# Dans ce numéro

- 4 Le rôle vital de l'OSCE  
**Ban Ki-moon**
- 5 L'OSCE et l'OTAN : des partenaires pour la sécurité  
**Anders Fogh Rasmussen**
- 6 Un havre de sécurité et des droits de l'homme à l'échelle de l'Europe  
**Thorbjørn Jagland**
- 7 Le pouvoir et les défis de la coopération  
**Oleksandr Pavlyuk**
- 12 Entretien avec le Secrétaire général, Marc Perrin de Brichambaut : tous doivent faire preuve d'ardeur au travail et de détermination  
**Ursula Froese**
- LA COOPÉRATION EN ACTION**
- 15 Une réponse coordonnée au Kirghizistan
- 16 Sécurité des conteneurs : coopération avec les partenaires internationaux pour prévenir le terrorisme  
**Mehdi Knani**
- 19 Constitution d'une alliance durable pour lutter contre la traite des êtres humains  
**Cairagh McGregor et Vera Gracheva**
- 20 L'Initiative pour l'environnement et la sécurité : un concours de forces  
**David Swalley**
- 23 Apporter l'espoir à Aralsk : le long combat pour sauver la mer d'Aral  
**William Metzger**
- 24 Union des forces en Europe du Sud-Est pour faire échec au trafic de drogue  
**Thorsten Stodiek**
- LE DOCUMENT DE COPENHAGUE A 20 ANS**
- 26 Le *Document de Copenhague* : une idée dont l'heure était venue
- 27 La promotion de l'état de droit dans les opérations de terrain de l'OSCE  
**Charles Ehrlich**
- 28 Le *Document de Copenhague* et la justice administrative à l'OSCE  
**Carsten Weber**
- 29 Le *Document de Copenhague* et les droits des minorités  
**Dmitri Alechkevitch**
- 30 Évaluation des élections dans les démocraties établies  
**Jens Eschenbacher**



PHOTO DE COUVERTURE : Logo de la Conférence sur la dimension humaine tenue à Copenhague du 5 au 29 juin 1990



# Le rôle vital de l'OSCE

Ban Ki-moon

Il n'y a guère de crise confrontant le monde qui n'exige pas une coopération locale, nationale régionale et internationale. Les organisations régionales comme l'OSCE sont des acteurs stratégiques dans le cadre mondial défini clairement au chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. C'est la raison pour laquelle j'ai convoqué en janvier, à New York, un séminaire avec les chefs d'organisations régionales, dont le Secrétaire général de l'OSCE. Il ne s'agissait que de la dernière d'une série d'initiatives de ce genre prises au fil des années en vue de renforcer les liens avec la constellation diverse et fort compétente d'acteurs régionaux.

De part sa nature même, l'OSCE est bien placée pour s'attaquer à de nombreux défis dans sa région. La proximité présente de nombreux avantages : affinité culturelle, histoire commune, liens profonds, persévérance, rapidité et coût-efficacité.

Mais l'approfondissement du partenariat ONU-OSCE apporte des avantages supplémentaires. Je distingue cinq domaines concrets pour une coopération accrue.

Premièrement, **le désarmement et la non-prolifération nucléaires**, qui figurent parmi mes principales priorités. Nous ne devrions pas cependant perdre de vue la nécessité d'agir dans le domaine des armes classiques. Nous devons continuer à explorer les moyens de faire en sorte que les activités importantes menées par l'OSCE pour endiguer le commerce illicite des petites armes et l'action de l'Organisation des Nations Unies se complètent mieux.

Deuxièmement, **l'instauration de la paix**. L'Organisation des Nations Unies s'occupe de la prévention des conflits et du relèvement après un conflit avec un certain nombre d'institutions et d'organes de l'OSCE. Mais il existe encore bien des possibilités de renforcer la coopération sur les grandes tendances influant sur la sécurité et la stabilité dans la région de l'OSCE.

Troisièmement, **les élections**. L'Organisation des Nations Unies donne des conseils techniques pour le renforcement de la démocratie dans le monde entier. L'OSCE est généralement considérée comme la « référence » en matière d'observation internationale des élections. Appuyons-nous sur nos forces communes et mettons-les à profit dans d'autres régions en dispensant des conseils et une formation.

Quatrièmement, **l'environnement et le développement**. Deux grandes occasions se présenteront cette année dans ce domaine, à savoir, premièrement, la *Réunion plénière de*

*haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement* prévue en septembre et, deuxièmement, l'obtention d'avancées dans la lutte contre les changements climatiques. Explorons les moyens de transposer à plus grande échelle les stratégies de développement durable qui ont fait leurs preuves.

Cinquièmement, **les droits de l'homme**. Il ne saurait y avoir de sécurité et de développement sans respect des droits de l'homme. Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et ses mécanismes subsidiaires continuent à profiter des échanges d'informations avec les institutions de l'OSCE. Explorons comment améliorer le suivi des résultats, des observations et des recommandations de tous les mécanismes de l'ONU s'occupant des droits de l'homme, y compris les organes créés en vertu de traités, les procédures spéciales et l'examen périodique universel. Il s'agit à nouveau d'éviter les doubles emplois et de créer des synergies pour faire progresser nos objectifs communs.

En avril, j'ai eu le privilège de prendre la parole devant le Conseil permanent de l'OSCE pour faire avancer ce processus. Je garde un souvenir ému de mon séjour à Vienne en qualité d'ambassadeur et, en particulier, du temps que j'ai passé au Conseil permanent. Ce fut un privilège particulier que de revenir en tant que premier Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à prendre la parole à l'OSCE depuis plus d'une décennie. Je me réjouis maintenant à la perspective de continuer à renforcer les liens avec l'OSCE, partenaire crucial dans l'édification d'un avenir plus sûr et meilleur pour tous.

Ban Ki-moon est Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.



# L'OSCE et l'OTAN : des partenaires pour la sécurité

Anders Fogh Rasmussen

L'OSCE est unique en son genre : en tant que championne de la démocratie et des droits de l'homme, l'Organisation a été qualifiée à juste titre de « conscience » de notre continent. Elle constitue la principale enceinte pour établir des normes de comportement convenues et pour demander des comptes aux gouvernements en cas de violation de ces normes. L'OSCE est aussi le principal forum pour la maîtrise des armements et le renforcement de la confiance à l'échelle paneuropéenne et a un rôle important à jouer dans la prévention et la gestion des conflits. Sans elle, notre objectif, à savoir un continent entier, libre et sûr, ne pourra jamais être atteint. Bref, l'OSCE reste indispensable.

L'OTAN a complété l'OSCE de plusieurs manières, et ce avec beaucoup de succès. Les partenariats de l'Alliance, qui regroupent de nombreux États participants de l'OSCE, ainsi que l'ouverture de l'OTAN à de nouveaux membres, ont contribué à l'objectif de l'OSCE consistant à édifier une Europe stable, pacifique et non divisée. Les programmes de coopération de l'OTAN avec ses pays partenaires sont devenus une courroie de transmission pour la promotion des idées et des valeurs qui sont au cœur de l'OSCE. Et l'engagement de l'OTAN dans les Balkans a créé l'environnement sûr qui permet à l'OSCE de jouer son rôle vital dans la consolidation démocratique de cette région.

Aujourd'hui, l'OSCE et l'OTAN se complètent l'une l'autre, même au-delà de l'Europe. Nous aidons tous deux l'Afghanistan à voler de ses propres ailes et à faire en sorte qu'il ne serve plus jamais de refuge aux terroristes les plus meurtriers de la planète. Cela témoigne des possibilités offertes aux institutions internationales de coopérer pour relever des défis communs. L'OTAN préconise une telle approche globale depuis un certain temps et celle-ci occupera une place de premier plan dans le nouveau *concept stratégique* que l'Alliance adoptera plus tard dans l'année.

Il est temps maintenant de donner une impulsion nouvelle au débat sur la sécurité européenne. Au cours des dernières années, ce débat a été hypothéqué par des divergences à propos de la politique de la porte ouverte de l'OTAN, de la défense antimissiles et de la maîtrise des armements classiques, ainsi que par l'absence de solution à plusieurs conflits gelés. Dans bien des cas, ces divergences ont paru opposer les alliés de l'OTAN et la Russie en donnant faussement l'impression d'une Europe encore prisonnière de la guerre froide.

Nombre de ces divergences reposent sur des perceptions

erronées et des stéréotypes dépassés, mais elles rappellent brutalement que le projet européen est loin d'être terminé. Certaines nations se sentent toujours menacées par leurs voisins, certaines aspirent encore à une sphère d'influence aux dépens de leurs voisins et certaines demeurent dans l'incapacité d'exercer leur droit à choisir librement leurs arrangements de sécurité. Aussi longtemps qu'il en sera ainsi, une Europe entière et libre restera inaccessible.

Nous avons besoin d'un débat renouvelé sur l'avenir de la sécurité européenne, d'un débat auquel toutes les nations de ce continent participent de bonne foi, sans supposer le pire à propos les uns des autres. Nous avons surtout besoin d'un débat qui porte sur les vraies questions plutôt que sur des traités et des conférences.

Il y a des signes encourageants montrant qu'un nouveau débat ciblé de ce genre a maintenant commencé. S'appuyant sur les propositions de la Russie, le Processus de Corfou pour un dialogue sur la sécurité européenne a engendré une nouvelle dynamique prometteuse. Toutes les nations de l'OSCE étant concernées par la sécurité de notre continent, il est tout à fait logique que l'OSCE dirige ce débat. Mais je suis fermement convaincu que l'OTAN peut aider à en faire un succès. En collaborant avec la Russie dans des domaines où nous avons des intérêts communs, l'OTAN peut aider à créer une atmosphère de coopération. Et en utilisant notre Conseil OTAN-Russie comme instance pour l'examen de préoccupations particulières en matière de sécurité qui sont pertinentes pour les relations entre l'OTAN et la Russie, nous pouvons aussi faciliter le travail de l'OSCE dans la gestion de ce dialogue élargi.

Lors de la signature de l'*Acte final de Helsinki* en 1975, Gerald Ford, le Président des États-Unis à l'époque, a dit ceci : « l'histoire jugera cette conférence en fonction non pas de ce que nous disons aujourd'hui mais de ce que nous ferons demain – non pas des promesses que nous faisons, mais des promesses que nous tiendrons ». La relance d'un vaste dialogue sur l'avenir de la sécurité européenne nous offrira l'occasion de tenir la promesse solennelle que nous avons tous faite à l'époque, à savoir rendre ce continent véritablement entier, libre et sûr.

Anders Fogh Rasmussen est Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.



# Un havre de sécurité et des droits de l'homme à l'échelle de l'Europe

Thorbjørn Jagland

Des développements très importants sont en cours en Europe. Le 1er décembre dernier, le *Traité de Lisbonne* de l'Union européenne est entré en vigueur. L'article 6 du Traité prévoit que l'Union adhère à la *Convention européenne sur les droits de l'homme*. Cette adhésion constituera un événement de grande portée politique et juridique, non seulement pour l'Union européenne, mais aussi pour le Conseil de l'Europe et les citoyens de ses 47 États membres.

Ce qui se met progressivement en place c'est une nouvelle zone de dialogue, de coopération et d'interaction dans les domaines de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit à l'échelle du continent.

L'Union européenne est un acteur global et, avec son poids politique et économique énorme, elle continuera à jouer le rôle de chef de file dans ce processus. Le Conseil de l'Europe, en tant que dépositaire de la Convention européenne sur les droits de l'homme, jouera également un rôle majeur. Et, bien entendu, la contribution et le rôle décisifs de l'OSCE viennent compléter ce tableau.

Nous avons pour responsabilité commune – envers les citoyens que nous représentons – de coopérer aussi étroitement que possible et nécessaire pour s'acquitter de nos mandats respectifs. Ces mandats ne sont pas identiques et diffèrent sensiblement à bien des égards, mais l'objectif ultime est le même : une Europe qui soit libre, sûre, stable et exempte de lignes de division. La clé permettant de comprendre la nature de nos relations et de notre coopération réside dans le concept baptisé parfois sécurité douce, parfois sécurité profonde ou parfois encore stabilité démocratique. Permettez-moi d'expliquer.

Soixante ans auparavant, l'Europe était à la croisée des chemins. La leçon tirée des deux guerres terribles que nous avons connues était qu'une paix durable ne devait pas reposer seulement sur la stabilité militaire.

Des normes et des règles applicables à tous et contraignantes pour tous ont été établies en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'état de droit, et le concept de sécurité douce était né.

Le Conseil de l'Europe a été créé pour s'occuper de cette dimension de la sécurité. Ultérieurement, la Conférence de Helsinki a été réunie et l'on a créé l'OSCE en fixant des règles communes pour la coexistence pacifique. L'Europe a évolué du nationalisme vers l'internationalisme.

L'Union européenne a contribué énormément à cette

dimension de la sécurité douce grâce à l'intégration économique et politique de ses États membres. Les normes du Conseil de l'Europe concernant la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit ont servi de base à l'intégration de l'Union européenne et à l'élargissement de celle-ci.

L'idée d'associer la sécurité dure et la sécurité douce demeure très actuelle dans les efforts déployés pour renforcer la prévisibilité et la stabilité en Europe. La sécurité dure ne saurait fonctionner sans la sécurité douce et inversement.

C'est la raison pour laquelle l'OSCE a instauré sa dimension humaine et un système d'engagements politiques concernant le comportement de ses États participants en matière de démocratie et de droits de l'homme. Cela fait et doit continuer à faire partie intégrante de l'action générale de l'OSCE en matière de sécurité. Le fait que le Conseil de l'Europe a élaboré un système très complet de normes juridiquement contraignantes dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit ne met nullement cela en cause. Nous ne pouvons et ne devrions pas nous faire concurrence et nous ne le ferons pas, mais nous sommes tenus de coopérer – et devrions le faire – et, chaque fois que possible, favoriser la complémentarité en évitant les doubles emplois.

Le Conseil de l'Europe et l'OSCE sont tous deux des organisations intergouvernementales et nous sommes finalement tenus envers les citoyens – et les contribuables – européens d'être efficaces.

Je suis convaincu qu'à Bruxelles, à Strasbourg et à Vienne, on souhaite et veut fermement adresser – à nos gouvernements et aux européens – un message clair indiquant que les institutions européennes sont résolues à collaborer étroitement entre elles d'une manière productive, constructive et efficace. Ensemble, nous pourrions atteindre l'objectif pour lequel nous avons été créés – à savoir la liberté, la stabilité et la prospérité pour nos citoyens. C'est là l'avenir de l'Europe.

Thorbjørn Jagland est Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

# Le pouvoir et les défis de la coopération

Oleksandr Pavlyuk

## L'OSCE et les autres organisations dans son espace

Onze ans après avoir adopté la *Plate-forme pour la sécurité coopérative*, dans laquelle sont énoncés les principes de base et les modalités pratiques de l'interaction entre l'OSCE et les autres organisations et institutions s'occupant de la promotion de la sécurité globale dans son espace, les États participants s'intéressent à nouveau à cette question.

La *Plate-forme pour la sécurité coopérative*, document opérationnel de la *Charte de sécurité européenne* de 1999, a marqué l'aboutissement des efforts déployés pendant une décennie par la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), devenue l'OSCE en 1994, pour promouvoir la sécurité coopérative, dont les relations avec les autres organisations de la région font partie intégrante.

Avec la fin de la guerre froide, la région Europe s'est retrouvée dans une situation sans

équivalent. Elle accueillait la CSCE, mais aussi l'Union européenne (UE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et le Conseil de l'Europe (CdE), des institutions qui avaient apporté la preuve de leur utilité à leurs membres et qui suscitaient beaucoup d'intérêt de la part de la majorité des pays non-membres dans la région. Par ailleurs, toute une série de nouveaux groupements régionaux et sous-régionaux, comme l'Initiative centre-européenne, l'Organisation de coopération économique de la mer Noire et le Conseil des États de la mer Baltique avaient vu le jour, chacun d'entre eux cherchant son rôle et sa place dans l'Europe de l'après-guerre froide. Les États post-soviétiques avaient créé la Communauté d'États indépendants dans laquelle certains voyaient un mécanisme pour gérer la dissolution de l'Union soviétique et d'autres un outil pour sa réintégration.

La façon dont ces divers acteurs régionaux devaient interagir a représenté un dilemme de nature à la fois conceptuelle et pratique. Une organisation chef de file, une sorte d'Organisation des Nations Unies européenne, devait-elle assumer la responsabilité principale pour ce qui était d'assurer la sécurité et la stabilité sur le

Le 19 novembre 1999, le Président français Jacques Chirac (au centre) s'apprête à signer la *Charte de sécurité européenne*, qui contient la *Plate-forme pour la sécurité coopérative*, au Sommet de l'OSCE à Istanbul, sous les yeux du Président géorgien Édouard Chevardnadze (à gauche) et du Président finlandais Martti Ahtisaari (à droite) (Agence France-Presse)



continent ? Et, si tel était le cas, la CSCE/OSCE, étant l'organisation la plus ouverte et la plus globale dans la région et ayant été reconnue en 1993 en tant qu'accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, pouvait-elle remplir ces fonctions ? Ou fallait-il plutôt envisager une interaction horizontale entre pairs et, dans ce cas, quels seraient les principes et les modalités d'une telle interaction ?

#### PLATE-FORME POUR LA SÉCURITÉ COOPÉRATIVE

La *Plate-forme pour la sécurité coopérative*, qui a été adoptée au Sommet d'Istanbul en 1999, excluait la création d'une hiérarchie d'organisations dans l'espace de l'OSCE ou l'instauration entre ces organisations d'une répartition permanente des tâches. Au lieu de cela, elle lançait le concept « d'organisations [de sécurité] se renforçant mutuellement ». Les organisations étaient censées se compléter mutuellement afin d'éviter les chevauchements d'activités et le gaspillage de ressources. Adoptant une démarche inclusive et ouverte, la Plate-forme a arrêté une série de principes applicables aux trois dimensions de la sécurité, auxquels les membres des autres organisations devaient adhérer, individuellement et collectivement, pour que l'OSCE travaille en coopération avec elles. En quelque sorte, les États participants ont étendu le corps des principes et engagements convenus d'un commun accord pour régir leurs relations à l'interaction collective avec les autres organisations.

La *Plate-forme* a aussi énoncé les modalités pratiques de coopération, à la fois au niveau du siège et sur le terrain, ainsi que pour réagir à des situations de crise spécifiques. Enfin, avec la *Charte*, la *Plate-forme* a attribué à l'OSCE un rôle particulier « de cadre souple pour la coordination » des différents efforts complémentaires des organisations et institutions pertinentes et d'« enceinte de coopération sous-régionale ».

La *Plate-forme* a donc instauré un système et une culture d'interaction entre les organisations et institutions de l'espace de l'OSCE ouvertes à tous, non hiérarchisées, transparentes, globales, complémentaires et fondées sur des principes et des engagements communs.

La mise en œuvre des modalités définies dans la *Plate-forme* a contribué à élargir et à renforcer considérablement l'interaction entre l'OSCE et les autres organisations et institutions internationales, régionales et sous-régionales. À titre d'exemple concret, citons notamment la coopération étroite instaurée entre l'OSCE, l'ONU et l'OTAN au Kosovo, où la Mission de l'OSCE (OMiK) s'est occupée, dans le cadre de la Mission de l'ONU (MINUK), du renforcement des institutions, tandis que la Force de l'OTAN au Kosovo (KFOR) était chargée d'assurer la sécurité. Depuis 2001, l'OSCE a collaboré étroitement avec l'OTAN et l'UE pour la mise en œuvre de l'*Accord-cadre d'Ohrid* qui a ramené la paix dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. L'Organisation a œuvré conjointement avec le Conseil de l'Europe au développement des administrations locales en Europe du Sud-Est. Avec l'ONU et l'UE, l'OSCE copréside les discussions de Genève prévues dans l'accord en six points du 12 août qui

a mis fin au conflit armé de 2008 en Géorgie. L'OSCE, l'ONU et l'UE se sont étroitement concertées pour faire face aux récentes tensions au Kirghizistan. L'Alliance contre la traite des personnes, conduite par l'OSCE, a été transformée en une plateforme annuelle pour des actions communes de sensibilisation par les organisations internationales et régionales concernées.

#### NOUVEAU DÉBAT

Aujourd'hui, le réseau des acteurs de la sécurité dans l'espace de l'OSCE a connu une autre transformation. Plusieurs nouvelles organisations ont vu le jour : l'Organisation du Traité de sécurité collective a été fondée en 2002 ; le GUAM (qui réunit la Géorgie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan et la Moldavie), groupement à l'origine peu structuré, est devenu une organisation régionale en 2006 ; et le Conseil de coopération régionale a été établi en 2008. Les organisations partenaires traditionnelles de l'OSCE – l'UE et l'OTAN – se sont considérablement développées aussi bien géographiquement que fonctionnellement. Elles se sont dotées de capacités civiles et d'une approche globale, qui étaient jusqu'à récemment les marques de fabrique de l'OSCE. L'accroissement des chevauchements entre la composition et les mandats appelle une coopération et une coordination plus étroites, notamment pour assurer l'utilisation efficace des ressources financières et humaines – une nécessité en ces temps de restrictions financières mondiales.

La raison la plus urgente d'examiner à nouveau la façon dont l'OSCE interagit avec les autres organisations est peut-être que les menaces et défis transnationaux complexes d'aujourd'hui rendent une coopération plus indispensable que jamais. Les défis dans les domaines de la sécurité énergétique et de la cybercriminalité, les menaces provenant de régions avoisinantes, en particulier de l'Afghanistan, les conflits prolongés non résolus et l'embrasement soudain de situations de crise nécessitent tous une action étroitement coordonnée.

Il est une troisième raison qui motive le regain d'attention pour les relations entre organisations et institutions. Le débat élargi sur l'avenir de la sécurité européenne mené en tout premier lieu dans le cadre du Processus de Corfou de l'OSCE a relancé l'intérêt pour l'interaction entre les organisations qui s'occupent des questions de sécurité dans l'espace de l'OSCE. Il s'agit d'un débat évolutif, qui fait penser aux discussions menées de 1995 à 1997 sur un modèle de sécurité pour l'Europe et aux négociations de 1998 et 1999 sur une charte de sécurité européenne. Dans la *Décision du Conseil ministériel d'Athènes de 2009 sur l'avancement du Processus de Corfou*, l'interaction avec les autres organisations et institutions sur la base de la *Plate-forme pour la sécurité coopérative* a été retenue parmi les principaux thèmes du futur dialogue.

#### LEÇONS À RETENIR

Avant de s'étendre davantage sur cet important sujet, il pourrait s'avérer utile d'examiner les enseignements tirés des dix dernières années de coopération.

Premièrement, la *Plate-forme*, avec son concept

d'institutions de sécurité se renforçant mutuellement, a résisté à l'épreuve du temps. Elle a permis une coopération et une coordination pragmatiques et souples, en se fondant sur les avantages comparatifs et en excluant une répartition rigide des tâches et la subordination d'une organisation à une autre. Les principaux défis qui se posent ici sont les suivants : comment utiliser à son plein potentiel chacune des organisations ? Comment faire en sorte que la coordination soit judicieuse et efficace ? Comment améliorer le partage des charges dans le cadre d'entreprises conjointes ?

Deuxièmement, l'interaction avec les autres organisations n'a jamais constitué un exercice bureaucratique, mais une action déterminée par la demande. L'OSCE joue donc son rôle de cadre de coopération avec le plus de succès lorsqu'elle fait face à des besoins et à des situations spécifiques. En 2002, par exemple, alors que toutes les organisations élaboraient des stratégies pour lutter contre le terrorisme, adaptaient leurs outils et se dotaient de nouvelles capacités, l'Organisation a pris à point nommé l'initiative de convoquer deux réunions de coordination très appréciées avec d'autres organisations régionales et sous-régionales pour confronter leurs expériences et leurs futurs plans. Par contraste, les tentatives visant à créer de nouvelles structures par prescription politique, comme la proposition, formulée dans la *Stratégie de Maastricht de 2003 visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI<sup>e</sup> siècle*, d'améliorer le fonctionnement

de la *Plate-forme pour la sécurité coopérative* en établissant un « nouveau mécanisme consultatif *ad hoc* », ont été accueillies avec réticence par les organisations partenaires.

Enfin, les organisations internationales, régionales et sous-régionales sont des instruments conçus et utilisés par leurs États participants et leurs États membres. Ce sont leurs intérêts et leur volonté qui, en définitive, déterminent la qualité de la coopération entre organisations. Si l'on pouvait relancer le concept de la sécurité coopérative et son application effective, qui ont connu une érosion progressive depuis 1999, et si les relations entre États pouvaient à nouveau être guidées par le sentiment de partager des valeurs et des intérêts communs, de même qu'un avenir commun, la coopération et la coordination entre organisations dans la région de l'OSCE pourrait être durable et efficace.

Le débat mené entre les États participants dans le cadre du Processus de Corfou réactive d'ores et déjà la *Plate-forme pour la sécurité coopérative*. Peut-être pourrait-il également donner une nouvelle impulsion à la pratique de la sécurité coopérative ? Si tel était le cas, la *Plate-forme* conservera sa valeur et continuera d'offrir une base solide à la coopération entre organisations dans l'espace de l'OSCE.

## Engagement avec des organisations en dehors de l'espace de l'OSCE

La *Plate-forme pour la sécurité coopérative*, adoptée en 1999, a mis l'accent sur les relations avec les organisations et institutions à l'intérieur de l'espace de l'OSCE. En toute logique, l'Organisation s'était souciée en premier lieu d'édifier des partenariats susceptibles de renforcer la mise en œuvre de son mandat d'organisation régionale.

Ce n'est que deux ans plus tard, dans le *Plan d'action de Bucarest pour lutter contre le terrorisme*, que les États participants se sont pour la première fois engagés à renforcer le dialogue avec les organisations régionales en dehors de l'espace de l'OSCE. Les attentats terroristes du 11 septembre contre les États-Unis, qui ont considérablement affiné la compréhension internationale de la portée planétaire des menaces pour la sécurité au XXI<sup>e</sup> siècle, ont servi de catalyseur à cette décision.

La *Stratégie visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI<sup>e</sup> siècle*, adoptée à Maastricht en 2003, a franchi un pas supplémentaire en reconnaissant explicitement que la région de l'OSCE était vulnérable

aux dangers émanant des régions adjacentes et vice-versa. L'idée d'étendre l'interaction au delà des frontières de l'OSCE reposait non seulement sur la prise de conscience accrue de la nature transfrontière des nouvelles menaces et des nouveaux défis pour la sécurité, mais aussi sur le fait que de nombreux États participants de l'OSCE et partenaires asiatiques et méditerranéens pour la coopération étaient en même temps membres d'autres organisations régionales. Ils ont pu jouer un important rôle de passerelle lorsque l'OSCE a commencé à nouer avec ces organisations des contacts axés, dans un premier temps, sur l'échange de données d'expérience en vue de prévenir et de combattre le terrorisme.

Un autre jalon a été posé par la *Déclaration ministérielle de Madrid sur les partenaires de l'OSCE pour la coopération*, adoptée en 2007, dans laquelle les États participants avaient préconisé un échange accru de l'expérience de l'OSCE dans le domaine de la diplomatie préventive et du renforcement de la confiance, ainsi qu'une interaction plus poussée avec les organisations régionales pertinentes.

### UN DIALOGUE ÉLARGI

Le dialogue et l'échange de données d'expérience avec les organisations régionales de l'extérieur de l'espace de l'OSCE font désormais partie du quotidien de l'OSCE.

En substance, les échanges ont été adaptés aux besoins et aux mandats de chacune des organisations. Avec l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), ils portent sur la tolérance et la non-discrimination, ainsi que, de plus en plus, sur les droits de l'homme et l'observation d'élections, comme en témoigne l'allocution que le Secrétaire général de l'OCI a prononcée devant le Conseil permanent le 6 mai 2010. Avec la Ligue des États arabes (LEA), l'OSCE a échangé des données d'expérience concernant les armes légères et de petit calibre, la prévention des conflits et la lutte contre le terrorisme. Les mesures de confiance et de sécurité et la diplomatie préventive ont été les thèmes de pourparlers avec le Forum régional de l'ANASE et la Conférence sur l'interaction et les mesures de confiance en Asie.

Lorsque l'Union africaine (UA) et la LEA ont créé des conseils pour la paix et la sécurité, ils ont effectué une visite auprès du Secrétariat, où ils ont assisté à des séances d'information exhaustives sur l'alerte précoce, la prévention des conflits et le relèvement après un conflit. Les délégués de l'UA sont rentrés au siège « avec une excellente impression de leurs débats, de leurs échanges et de leurs expériences à l'OSCE », comme cela a été souligné dans une lettre adressée par la suite au Secrétaire général de l'OSCE.

Des enseignements mutuels ont été tirés. L'OSCE a été en mesure de faire connaître les avantages d'une approche globale et coopérative de la sécurité et a, de son côté, retiré des enseignements des méthodes de travail et des instruments utilisés par d'autres organisations régionales. À titre d'exemple, le Réseau de contre-terrorisme mis en place par le Secrétariat de l'OSCE dans le but d'échanger des informations entre spécialistes a été conçu sur le modèle d'un réseau similaire créé et géré par le Secrétariat de l'Organisation des États américains.

## ÉTAPE SUIVANTE

En définitive, moins d'une décennie après l'adoption du *Plan d'action de Bucarest*, l'OSCE a établi de solides bases pour nouer des liens avec des organisations régionales situées en dehors de son espace en dépit du peu de ressources disponibles et des contraintes naturelles liées aux distances et à la géographie. L'intérêt persistant de part et d'autre donne des raisons d'être optimiste en ce qui concerne l'avenir de ce dialogue.

Il est en outre encourageant que, dans le cadre des discussions de Corfou qui se poursuivent sur l'interaction avec les autres organisations et institutions, certains États participants ont appelé à une coopération plus active avec les organisations régionales ne faisant pas partie de l'espace de l'OSCE.

Compte tenu de la nature transnationale des menaces et des défis actuels, il pourrait effectivement s'avérer opportun pour l'OSCE d'envisager d'aller au-delà du simple échange de données d'expérience et de connaissances spécialisées qui a caractérisé ce premier stade de l'interaction. Et elle pourrait souhaiter étudier, sur la base de la *Plate-forme pour la sécurité coopérative*, adoptée en 1999, des moyens plus pratiques de coopérer avec les organisations régionales dans d'autres parties du monde – en particulier avec celles qui débordent sur l'espace de l'OSCE – pour s'attaquer aux menaces et aux défis concrets auxquels nous sommes tous confrontés.

Oleksandr Pavlyuk est Chef de la Section de la coopération extérieure au Secrétariat de l'OSCE à Vienne.



Le Secrétaire général de l'Organisation de la Conférence islamique, Ekmeleddin Ihsanoglu, fait une déclaration devant le Conseil permanent, à Vienne, le 6 mai 2010. (OSCE/Staniava Gaydazhieva)

# Document opérationnel - Plate-forme pour la sécurité coopérative

Charte de sécurité européenne, Sommet de l'OSCE, Istanbul, 18-19 novembre 1999

## I. La Plate-forme

1. L'objectif de la Plate-forme pour la sécurité coopérative consiste à affermir la nature se renforçant mutuellement des rapports entre organisations et institutions s'occupant de la promotion de la sécurité globale dans l'espace de l'OSCE.
2. L'OSCE travaillera en coopération avec ces organisations et institutions dont les membres, à titre individuel et collectif, d'une manière compatible avec les modalités propres à chaque organisation ou institution, à présent et à l'avenir :
  - adhèrent aux principes de la Charte des Nations Unies et aux principes et engagements de l'OSCE énoncés dans l'Acte final de Helsinki, la Charte de Paris, le Document de Helsinki 1992, le Document de Budapest 1994, le Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité et la Déclaration de Lisbonne sur un Modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle ;
  - souscrivent aux principes de transparence et de prévisibilité dans leurs actions dans l'esprit du Document de Vienne 1999 des Négociations sur les mesures de confiance et de sécurité ;
  - s'acquittent intégralement des obligations qu'ils ont contractées en matière de maîtrise des armements, notamment en ce qui concerne le désarmement et les mesures de confiance et de sécurité ;
  - prennent pour fondement de leur action que les organisations et institutions dont ils sont membres adhèrent au principe de transparence en ce qui concerne leur évolution ;
  - veillent à ce que leur appartenance à ces organisations et institutions soit fondée sur une décision ouverte et libre ;
  - soutiennent activement le concept de sécurité commune, globale et indivisible et d'espace commun de sécurité exempt de lignes de division, propre à l'OSCE ;
  - apportent une contribution pleine et appropriée au développement des relations entre institutions de sécurité se renforçant mutuellement dans l'espace de l'OSCE ;
  - sont prêts, en principe, à déployer les ressources institutionnelles des organisations et institutions internationales dont ils sont membres pour appuyer les activités de l'OSCE, sous réserve des décisions de principe qui pourraient être nécessaires dans chaque cas. A cet égard, les Etats participants relèvent l'intérêt particulier de la coopération dans les domaines de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

3. Ensemble, ces principes et engagements constituent la Plate-forme pour la sécurité coopérative.

## II. Modalités de coopération

1. Au sein des organisations et institutions compétentes dont ils sont membres, les Etats participants œuvreront pour faire en sorte que ces organisations et institutions donnent leur adhésion à la Plate-forme pour la sécurité coopérative. L'adhésion, sur la base des décisions prises par chaque Etat membre au sein des organisations et institutions intéressées, se fera d'une manière compatible avec les modalités propres à chaque organisation ou institution. Les contacts et la coopération de l'OSCE avec les autres organisations et institutions seront transparents pour les Etats participants et se dérouleront d'une manière compatible avec les modalités propres à l'OSCE et aux dites organisations et institutions.
2. A la Réunion du Conseil ministériel de 1997 à Copenhague, une décision a été prise sur le concept commun pour le développement de la coopération entre institutions se renforçant mutuellement. Nous prenons note du vaste réseau de contacts mis en place depuis lors, en particulier de la coopération accrue avec des organisations et institutions actives à la fois dans le domaine politico-militaire et dans celui des dimensions humaine et économique de la sécurité, et du renforcement de la coopération entre l'OSCE et les différents organismes et institutions des Nations Unies, rappelant le rôle joué par l'OSCE en tant qu'accord régional au sens de la Charte des Nations Unies. Nous sommes résolus à intensifier encore cette coopération.
3. L'importance croissante des groupements sous-régionaux dans les activités de l'OSCE constitue un autre domaine important et nous sommes favorables au développement d'une coopération avec ces groupes, sur la base de la présente Plate-forme.
4. Il est possible de renforcer encore la coopération en faisant un usage extensif des instruments et mécanismes suivants :
  - contacts réguliers, y compris des réunions ; cadre continu de dialogue ; transparence accrue et coopération pratique, y compris la désignation d'agents de liaison ou de points de contact ; représentation réciproque aux réunions appropriées ; et autres contacts destinés à faire mieux connaître les outils de prévention des conflits dont chaque organisation est dotée.
5. En outre, l'OSCE peut participer à des réunions spéciales avec d'autres

organisations, institutions et structures actives dans l'espace de l'OSCE. Ces réunions peuvent avoir lieu au niveau politique et/ou exécutif (pour coordonner les politiques ou déterminer des domaines de coopération) et au niveau opérationnel (pour définir les modalités de coopération).

6. Le développement d'opérations de l'OSCE sur le terrain ces dernières années a représenté une transformation majeure de l'Organisation. Compte tenu de l'adoption de la Plate-forme pour la sécurité coopérative, la coopération qui existe déjà entre l'OSCE et d'autres organismes, organisations et institutions internationaux compétents dans le cadre des opérations sur le terrain devrait être développée et consolidée conformément à leur mandat respectif. Les modalités de cette forme de coopération pourraient inclure des échanges d'information et des réunions régulières, des missions conjointes d'évaluation des besoins, la mise à disposition d'experts d'autres organisations auprès de l'OSCE, la nomination d'agents de liaison, la mise sur pied de projets et d'opérations sur le terrain en commun et des activités conjointes de formation.

7. Coopération pour réagir à des crises spécifiques :

- L'OSCE, agissant par l'intermédiaire de son Président en exercice et avec l'appui du Secrétaire général, et les organisations et institutions compétentes sont encouragées à se tenir informées les unes les autres des actions qu'elles entreprennent ou envisagent d'entreprendre pour faire face à une situation particulière ;
- A cette fin, les Etats participants encouragent le Président en exercice, agissant avec le soutien du Secrétaire général, à coopérer avec d'autres organisations et institutions pour promouvoir des démarches coordonnées qui évitent tout double emploi et garantissent l'utilisation efficace des ressources disponibles. Le cas échéant, l'OSCE peut proposer de servir de cadre souple pour la coordination des différents efforts se renforçant mutuellement. Le Président en exercice consultera les Etats participants au sujet de ce processus et agira conformément aux résultats de ces consultations.

8. Le Secrétaire général établit, à l'intention du Conseil permanent, un rapport annuel sur l'interaction entre organisations et institutions dans l'espace de l'OSCE.



ENTRETIEN AVEC LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OSCE, MARC PERRIN DE BRICHAMBAUT

## Tous doivent faire preuve d'ardeur au travail et de détermination

Ursula Froese

Ursula Froese : C'est une année pleine de défis pour l'OSCE – le Kirghizistan est en émoi, les discussions de Corfou sont intenses et l'Organisation se prépare en prévision d'un éventuel sommet. Comment définissez-vous le rôle du Secrétaire général ?

Le Secrétaire général, Marc Perrin de Brichambaut : Le Secrétaire général doit jouer le rôle de faiseur, faire marcher les choses, car il y a un afflux constant de problèmes auxquels l'Organisation doit s'attaquer. Le Secrétaire général doit être une vigie qui scrute l'horizon pour déceler les développements nouveaux, les menaces émergentes et les situations auxquelles l'Organisation devra réagir rapidement et efficacement. Et il fait fonction de dépositaire, en veillant à ce que les décisions de l'OSCE soient appliquées et à ce que les États participants n'oublient pas leurs valeurs et leurs engagements communs. En ma qualité de Secrétaire général, je soutiens et représente le

Président en exercice et supervise les opérations de l'Organisation. Ces jours-ci, par exemple, avec la crise au Kirghizistan, mon rôle consiste à conseiller la Présidence, à coordonner les réunions au sein du Secrétariat et avec les délégations, à rester constamment en contact avec notre Centre de Bichkek et à élaborer des propositions à l'intention de la Présidence et des États participants.

L'an dernier, l'OSCE a lancé le Processus de Corfou pour débattre de l'avenir de la sécurité européenne en réaction à l'impulsion donnée par le Président russe Dmitri Medvedev et le Président français Nicolas Sarkozy en 2008. Où mène à votre avis le Processus de Corfou ?

Le Processus de Corfou a offert aux États participants l'occasion de faire un bilan des acquis obtenus dans le cadre de la sécurité globale, de rafraîchir leur compréhension des engagements

Le Secrétaire général de l'OSCE, Marc Perrin de Brichambaut, Vienne, 11 juin 2010 (OSCE/Susanna Lööf)

qu'ils partagent ainsi que de mesurer leur volonté de renouveler leur sentiment de confiance et de communauté de but et de tracer une voie commune pour l'avenir. Les discussions ont été intenses ; de nombreuses propositions sont sur la table à propos d'approches nouvelles de la prévention et de la gestion des conflits, de la lutte contre les menaces transnationales, du renforcement des activités dans la dimension économique et environnementale, de l'amélioration de la mise en œuvre des engagements liés à la dimension humaine et de l'amélioration des suites données à l'observation des élections. Un rapport intermédiaire sur les discussions qui ont eu lieu dans le cadre du Processus de Corfou a été présenté et une réunion ministérielle informelle prévue à Almaty en juillet déterminera la teneur d'un éventuel sommet de l'Organisation. Il s'agit d'une tâche difficile et exigeante, mais cruciale pour restaurer et renforcer la confiance et aussi pour renouveler l'attachement de tous les États participants à leur engagement en faveur de la sécurité coopérative et indivisible. Sur cette base, nous pourrions œuvrer ensemble plus vigoureusement pour nous attaquer aux problèmes qui se posent à nous ainsi qu'à nos défis communs.

Un des thèmes des discussions du Processus de Corfou est celui de l'interaction de l'OSCE avec d'autres organisations et institutions. Cette question a déjà donné lieu, dans les années 1990, à un débat qui a débouché finalement sur l'adoption de la *Plate-forme pour la sécurité coopérative* au Sommet d'Istanbul en 1999. En votre qualité de chef de la délégation française à la CSCE de 1991 à 1994, comment avez-vous vécu ces discussions ?

Le débat a été animé, car plusieurs visions différentes de la façon dont il convenait de garantir la sécurité en Europe à l'issue de la guerre froide étaient en présence. Les représentants étaient divisés. Il y avait ceux qui souhaitaient voir la CSCE jouer un rôle important pour ce qui est d'assurer la sécurité et la stabilité sur le continent et la transformer en une organisation régionale à part entière avec sa propre charte. Un autre groupe souhaitait que la coopération avec d'autres organisations internationales s'effectue sur la base de l'égalité, de la transparence et de la souplesse, compte tenu des atouts de chacune d'elles. Avec l'approbation de la *Plate-forme pour la sécurité coopérative* en 1999, c'est ce dernier point de vue qui a été adopté. La *Plate-forme* prévoit une coopération sans hiérarchie entre des organisations se renforçant mutuellement dans l'espace de l'OSCE. Celle-ci œuvre en étroite coopération avec de nombreuses organisations internationales, l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe, mais aussi l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord, l'Union européenne et l'Organisation du Traité de sécurité collective. Je suis convaincu que les États participants peuvent faire plus pour mettre davantage à profit le rôle potentiel de l'OSCE en tant que plateforme pour la sécurité paneuropéenne, lieu où tous les acteurs se rencontrent et centre d'échange pour les activités relatives à l'objectif commun de la sécurité coopérative et indivisible.

Au niveau opérationnel, les organisations avec lesquelles l'OSCE coopère sont souvent spécialisées dans leurs domaines. Quelle qualité l'OSCE apporte-t-elle à ces partenariats ?

La particularité de l'OSCE est qu'elle regroupe les différents aspects de la sécurité au sein d'une structure organisationnelle unique. D'autres organisations régionales et internationales abordent essentiellement les questions sur une base sectorielle. L'OSCE se distingue par le fait qu'elle intègre les aspects humains, économiques et environnementaux ainsi que politico-militaires de la sécurité, qui sont tous trois essentiels pour une stabilité réelle à long terme. L'OSCE est une enceinte permanente de consultations, elle dispose d'une capacité sans égale à produire des idées et des approches qui peuvent parfois être reprises et mises en œuvre par des organisations spécialisées. C'est aussi un acteur qui tisse ensemble ces différents fils dans la pratique, et ce quotidiennement – souvent dans des circonstances très difficiles.

Quel rôle l'OSCE peut-elle encore jouer dans le domaine de la sécurité militaire, vu la constellation actuelle des organisations de sécurité militaire ?

L'OSCE est une enceinte consultative importante pour la sécurité politico-militaire. Le Forum pour la coopération en matière de sécurité se réunit toutes les semaines ; il a négocié d'importants accords sur la transparence militaire, en particulier sur les mesures de confiance et de sécurité, dont la dernière version figure dans le *Document de Vienne 1999*. Ces mesures sont discrètes, elles œuvrent dans les coulisses, en arrière-plan pour ainsi dire, mais sont extrêmement utiles. Le *Code de conduite politico-militaire* a constitué une avancée décisive dans l'établissement de normes pour le contrôle démocratique des forces armées. Nous avons le *Document sur les armes légères et de petit calibre* et le *Document sur les stocks de munitions conventionnelles*. Nous avons récemment lancé en Ukraine le plus grand projet jamais entrepris par l'OSCE, qui porte sur la destruction de 16 000 tonnes de mélange hautement toxique, qui pourraient aisément donner lieu à une catastrophe environnementale car ses conteneurs se corrodent. Le *Traité sur le régime « Ciel ouvert »* et le *Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe*, malgré la suspension partielle de ce dernier, demeurent importants et pertinents. Le Forum pour la coopération en matière de sécurité a aussi contribué aux discussions de Corfou. Devrait-on mettre en place de meilleurs mécanismes pour réagir aux crises ? L'OSCE devrait-elle faire davantage dans le domaine de la non-prolifération ? Telles sont quelques-unes des questions à l'ordre du jour.

Quel rôle les acteurs de la société civile ont-ils à jouer dans les activités de l'OSCE ?

L'OSCE a toujours tenu compte des vues et des préoccupations de la société civile. Depuis le début, un dialogue constant a été entretenu, non seulement avec les ONG, mais aussi avec les milieux d'affaires et le monde universitaire. La société civile est au cœur de la solution des

problèmes dont traite l'OSCE et de résultats durables. Les ONG soulèvent des questions et émettent des préoccupations précises, en rappelant les États participants à leurs engagements, et les institutions et opérations de terrain de l'OSCE mettent à profit les compétences et les connaissances dont elles disposent pour l'exécution de leurs projets. Les réunions de l'OSCE, les réunions annuelles sur la dimension humaine et les conférences de haut niveau sur la tolérance et la non-discrimination sont ouvertes aux groupes de la société civile, qui peuvent y soulever des questions avec les États participants sur un pied d'égalité.

*Cette année marque le vingtième anniversaire de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, dans laquelle les États participants ont proclamé une nouvelle ère de paix, de démocratie et d'unité en Europe. Quelle importance la Charte conserve-t-elle pour nous aujourd'hui ?*

La *Charte de Paris* est un document visionnaire et la vision qu'elle énonce est loin de s'être concrétisée. Les États participants ont déterminé dans la *Charte* que leur coopération reposerait désormais sur la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit et ont approuvé une longue liste de principes généraux pour l'avenir, et notamment un ensemble d'engagements de grande portée et diversifié dans la dimension humaine, sur la sécurité politique et militaire, la coopération économique, l'environnement, la culture, les travailleurs migrants ainsi que la coopération avec nos pays partenaires et les organisations non gouvernementales. La *Charte de Paris* demeure un document très moderne, ouvert à sa mise en œuvre. L'avancement de la démocratie sur la base des droits individuels est un élément fondamental de la paix et de la stabilité à long terme et c'est quelque chose qui exige des efforts concertés et soutenus. On a désormais une démocratie dans un certain nombre d'endroits où ses formes sont en place mais où ses éléments constitutifs, s'agissant de la société civile, des partis, de la liberté d'expression, de la liberté des médias et de la transparence du processus d'élections démocratiques, ne sont pas tous bien ancrés. La crise financière mondiale a créé des conditions qui renforcent les tendances à faire passer la stabilité avant les principes démocratiques. L'édification d'une Europe entière, libre et en paix avec elle-même demeure une tâche inachevée – il reste encore beaucoup à faire.

*Nombre des menaces actuelles pour la sécurité revêtent un caractère mondial et émanent souvent d'acteurs non étatiques. Comment cela modifie-t-il la nature de l'action de l'OSCE ?*

L'OSCE s'adapte toujours : à mesure que les menaces et les défis nouveaux évoluent, elle doit trouver des solutions novatrices, en coopération avec ses partenaires. Il existe une large base commune pour un renforcement des efforts dans la lutte contre les menaces transnationales – prévention et lutte contre le terrorisme, lutte contre la criminalité organisée, promotion de la cybersécurité – en raison de la communauté d'intérêts des États participants. Les nouvelles menaces obligent à innover et à définir le rôle précis de l'OSCE. L'atout de l'OSCE réside dans le nombre élevé de ses membres et sa couverture

géographique, dans le rôle crucial qu'elle joue en tant qu'enceinte de dialogue politique et dans ses compétences pour ce qui est d'élaborer des réponses globales transrégionales.

*Pour ce qui est de l'avenir, prévoyez-vous une expansion géographique de l'OSCE ?*

Nous avons les partenaires méditerranéens et asiatiques pour la coopération et, de concert avec eux, nous relevons des défis émanant de l'extérieur de l'espace de l'OSCE, principalement de l'Afghanistan. L'OSCE a soutenu les efforts internationaux et les stratégies du Gouvernement afghan dans les domaines de la sécurité et de la gestion des frontières, de la formation des policiers et des douaniers, de la lutte contre le trafic de drogue et de l'observation des élections. Cette coopération pourrait être étendue à l'exécution d'activités de projets à l'intérieur de l'Afghanistan, mais un consensus entre les États participants serait nécessaire pour cela. De nouvelles organisations apparaissent hors des frontières de l'OSCE et nous nouons le dialogue avec elles. Mais il importe aussi de ne pas trop dépasser nos limites, de ne pas perdre de vue où résident réellement nos forces. Pour assurer la sécurité dans l'espace euro-atlantique et eurasiatique il faut encore que tous fassent preuve de dur labeur et de détermination. La promotion de la sécurité de l'espace euro-atlantique et eurasiatique est inextricablement liée à cette tâche.

# Une réponse coordonnée au Kirghizistan

Quelques heures après que des troubles violents eurent renversé le Gouvernement kirghiz, le 8 avril, en faisant plus de 80 morts, l'Envoyé spécial du Président en exercice de l'OSCE, M. Zhanybek Karibzhanov, est arrivé à Bichkek. Il a tenu quotidiennement des réunions avec l'Envoyé spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU), M. Ján Kubiš, et le Représentant spécial de l'Union européenne (UE) pour l'Asie centrale, M. Pierre Morel, afin d'assurer une synergie entre les activités des trois organisations.

M. Karibzhanov a conféré longuement avec le gouvernement provisoire kirghiz afin d'aider à désamorcer les tensions et d'encourager le dialogue politique en exprimant une position commune convenue avec l'ONU. Il a été secondé dans ces pourparlers par M. Herbert Salber, Directeur du Centre de prévention des conflits de l'OSCE, et par M. Adil Akhmetov, Représentant spécial du Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. La médiation active de l'OSCE, de l'ONU et de l'UE a ouvert la voie à une solution à l'impasse politique immédiate : M. Kurmanbek Bakiev, le Président déchu, a quitté le pays.

M. Saudabayev, Président en exercice de l'OSCE, est arrivé à Bichkek le 20 avril après des consultations avec les plus hauts dirigeants de l'ONU, de l'UE et de gouvernements, pour s'entretenir avec la chef du gouvernement provisoire, Mme Rosa Otunbaieva, et d'autres hautes personnalités gouvernementales et internationales.

Le Centre de l'OSCE à Bichkek, établi depuis longtemps et disposant d'un bureau extérieur à Och et d'un réseau sans égal de contacts dans tout le pays, a pris des mesures d'intervention d'urgence pour rétablir l'ordre public, améliorer les relations intercommunautaires, renforcer l'état de droit et la démocratie et soutenir l'activité économique. Il a aidé à appeler l'attention sur le référendum constitutionnel, prévu le 27 juin, et a formé des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme à une couverture responsable de la crise. Le 29 avril, le Conseil permanent de l'OSCE a alloué au Centre des fonds d'urgence d'un montant de 200 000 euros.

Une mission de longue durée du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme est arrivée au Kirghizistan le 20 mai pour observer le déroulement du référendum, notamment dans le sud du pays.

En juin, lorsque la crise politique s'est transformée en tragédie humanitaire dans le sud du Kirghizistan, M. Karibzhanov est retourné immédiatement au Kirghizistan pour élaborer des mesures concrètes en vue de stabiliser la situation. Dans ce cas également, des réunions quotidiennes avec les représentants spéciaux de l'ONU et de l'UE ont été à la base de ses activités.

Le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, appliquant une disposition spéciale rarement utilisée de son mandat, a publié un avis d'alerte précoce le 12 juin à propos de la menace qu'une nouvelle rupture des relations interethniques ferait peser sur la paix et la stabilité de la région. Il a présenté son rapport lors d'une séance spéciale du Conseil permanent tenue le 14 juin. L'Envoyé spécial de l'ONU, M. Kubiš, a également pris la parole lors de cette séance pour exprimer la détermination du



Le Président en exercice de l'OSCE, M. Kanat Saudabayev, Secrétaire d'État et Ministre des affaires étrangères du Kazakhstan, rencontre la chef du gouvernement provisoire kirghiz, Mme Rosa Otunbaieva, à Bichkek, le 20 avril 2010.

MINISTRE KAZAKH DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES/ILYAS OMAROV

Secrétaire général de l'ONU d'assurer une réponse coordonnée à la crise.

Lors d'une deuxième séance spéciale du Conseil permanent tenue le 15 juin, les États participants ont publié une *Déclaration sur la situation au Kirghizistan*. Ils se sont fait l'écho de l'intention du Secrétaire général de l'ONU de coopérer étroitement avec d'autres organisations internationales, ce qui a été confirmé à nouveau lors d'une déclaration conjointe des envoyés spéciaux de l'OSCE, de l'ONU et de l'UE à Bichkek le 16 juin.

La Présidence a pris une part active aux consultations avec les États participants à propos d'une assistance supplémentaire de l'OSCE aux autorités et à la société kirghizes en vue de soutenir le rétablissement de l'état de droit et d'engager le processus de stabilisation et de normalisation à long terme.

## *Déclaration sur la situation au Kirghizistan adoptée par le Conseil permanent le 15 juin 2010*

Le Conseil permanent :

- se déclare vivement préoccupé par les développements récents dans les régions du sud du Kirghizistan et prend note de l'alerte précoce donnée par le Haut Commissaire pour les minorités nationales ;
- déplore les pertes en vies humaines et exprime les sincères condoléances de la communauté de l'OSCE aux familles des victimes ;
- reconnaît que la stabilité du Kirghizistan affecte directement la sécurité de l'ensemble de la région ;
- appelle à un rétablissement rapide de la paix, de la sécurité publique et de l'état de droit et demande à toutes les communautés du Kirghizistan de s'abstenir de recourir à la violence et de faire preuve de retenue ;
- se félicite de la discussion qui a eu lieu le 14 juin 2010 dans le cadre du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la situation actuelle et affirme qu'il continuera à soutenir le Kirghizistan, sur la base des efforts déployés actuellement par l'Envoyé spécial du Président en exercice, le Centre de l'OSCE à Bichkek, le Haut Commissaire pour les minorités nationales et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme ;
- réaffirme que l'OSCE est prête à aider le Kirghizistan, à sa demande, à résoudre la crise actuelle, à prévenir le débordement des tensions dans la région et à promouvoir le relèvement après le conflit, ainsi qu'à travailler en étroite coordination et coopération à cet égard avec les Nations Unies et d'autres acteurs internationaux pertinents sur le terrain, et prie instamment la communauté internationale de fournir une aide humanitaire immédiate.

# Sécurité des conteneurs

## Coopération avec les partenaires internationaux pour prévenir le terrorisme

Mehdi Knani



Le système global de transport par conteneurs est une composante essentielle de l'infrastructure de soutien de l'économie mondiale. Plus de 90 % du fret dans le monde est transporté par conteneurs, ce qui représente plus de 400 millions d'envois par an.

Le transport de conteneurs s'effectue par voie maritime, aérienne et terrestre et toute une série d'acteurs publics et privés interviennent dans leur manutention et leur mouvement à travers les frontières et les juridictions. Il est aisé de manipuler les conteneurs durant leur voyage et ils sont donc vulnérables aux abus criminels comme le vol de marchandises et diverses formes de trafics. À la suite des attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis, les gouvernements du monde entier se sont déclarés de plus en plus

préoccupés par le risque que des terroristes prennent pour cible ou utilisent à mauvais escient le système de transport par conteneurs, par exemple pour convoier une arme de destruction massive. La communauté internationale s'est dès lors mobilisée pour mieux sécuriser le système.

Plusieurs pays ont lancé des programmes nationaux dans le double but de sécuriser le transport par conteneurs et d'en améliorer l'efficacité, les États-Unis montrant la voie avec leur *Partenariat douanes-commerce contre le terrorisme*. Des organisations spécialisées à vocation universelle, comme l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), ont commencé à s'intéresser à la question et ont élaboré des

Port franc de Malte. Les services douaniers maltais ont organisé, le 17 décembre 2009, une visite guidée du port à l'intention des participants à l'Atelier de l'OSCE sur une approche intégrée de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement pour la région méditerranéenne. (OSCE/Mehdi Knani)



normes internationales pour ce qui concerne leurs pièces du puzzle de la sécurité du transport par conteneurs.

L'OSCE, pour sa part, s'est employée à mobiliser la volonté politique nécessaire pour soutenir ces initiatives. Les États participants ont chargé le Secrétariat de promouvoir l'échange d'informations et de meilleures pratiques relatives à la sécurité des conteneurs et d'appuyer l'action des organisations internationales dans ce domaine.

En 2005, l'OSCE a été parmi les premières organisations à souscrire au *Cadre de normes* de l'OMD visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial (SAFE). De portée réellement globale – les administrations douanières membres de l'OMD traitant plus de 98 % du fret mondial – le *Cadre SAFE* établit des normes relatives aux informations électroniques avancées sur les marchandises, à la gestion des risques, aux inspections non intrusives des conteneurs et aux avantages offerts aux entreprises qui respectent ces normes.

### LOSCE COMME COURROIE DE TRANSMISSION

Le rôle joué par l'OSCE en matière de promotion de la sécurité des conteneurs est caractéristique de la façon dont une organisation régionale peut apporter une valeur ajoutée aux efforts déployés à l'échelle mondiale pour lutter contre le terrorisme. « La notion de 'courroie de transmission' entre les niveaux international et national est celle qui décrit le mieux ce rôle », explique Raphael Perl, qui dirige l'Unité d'action du Secrétariat contre le terrorisme. Selon lui, « les organisations régionales peuvent aider à canaliser du haut vers le bas les objectifs, les approches et les mesures convenus à l'échelle mondiale. Elles peuvent servir de force multiplicatrice en appuyant les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités menées dans leurs régions respectives par les organisations mondiales spécialisées ».

La collaboration étroite instaurée entre l'Unité d'action contre le terrorisme et l'OMD à l'appui du *Cadre SAFE* en est un bon exemple. « La mise en œuvre du *Cadre SAFE* est indispensable pour stimuler la modernisation des administrations douanières afin qu'elles puissent relever les défis et exploiter les possibilités du XXI<sup>e</sup> siècle », déclare Vitali Mikeladze, responsable du développement régional pour l'Europe à la Direction du renforcement des capacités de l'OMD. Dans le cadre du *Programme*

*Colombus* de l'OMD, l'Unité d'action contre le terrorisme a aidé à organiser des ateliers *SAFE* nationaux à l'intention de cinq États participants de l'OSCE, qui ont pu ainsi établir des plans d'action stratégiques pour la mise en œuvre du *Cadre SAFE*. « Nous examinons à présent si et comment l'OSCE pourrait prêter son concours à des actions spécifiques menées au titre de ces plans nationaux, comme la mise à disposition de matériel et la fourniture d'un appui pour la coopération transfrontière », explique M. Mikeladze.

Une autre voie suivie par l'Unité d'action contre le terrorisme a consisté à promouvoir le *Recueil de directives pratiques sur la sécurité dans les ports*, élaboré conjointement par l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'OMI. Marios Meletiou, spécialiste des transports à l'OIT, se souvient que l'OSCE avait contribué pour beaucoup à éviter une approche parcellaire. « J'ai pris contact pour la première fois avec l'Unité d'action contre le terrorisme lors de l'Atelier technique d'experts sur la sécurité des conteneurs qu'elle avait organisé à Vienne en 2005 », se souvient-il. « Je lui avais demandé de nous aider à promouvoir notre *Recueil de directives pratiques* et elle nous avait suggéré d'élargir le module de formation correspondant pour couvrir également le travail d'autres organisations ». Un module modifié, qui comportait des informations concernant l'OMD, la Commission européenne, l'Agence internationale de l'énergie atomique et le Gouvernement des États-Unis, a été testé l'année suivante dans le cadre d'un atelier de formation organisé conjointement par l'OSCE et l'OIT à Istanbul.

### PLATEFORME DE COOPÉRATION

La chaîne logistique internationale est complexe et sa sécurisation demande une vision globale et une action cohérente. En 2007, les États participants ont encouragé l'OSCE à servir de plateforme au sein de laquelle les organisations internationales et les autorités nationales pouvaient unir leurs forces pour élaborer une approche intégrée de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Ils ont également donné pour mission à l'Organisation de promouvoir la coopération entre les pouvoirs publics et le secteur privé pour lutter contre le terrorisme.

L'Unité d'action contre le terrorisme a mis en pratique ce mandat pour la première fois en organisant, en décembre 2009 à Malte, l'*Atelier sur une approche intégrée de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement pour la*

1. Conteneur prêt à être inspecté au moyen d'un scanner mobile à rayons X installé sur un camion, port franc de Malte, 17 décembre 2009. (OSCE/Mehdi Knani)  
[photo 1 page 17]



2. Au cours d'une visite d'évaluation des besoins facilitée par l'OSCE en mai 2010, le Directeur général du terminal de conteneurs du port maritime de Poti (Géorgie) explique la maintenance et l'entreposage des conteneurs. (OSCE/Mehdi Knani)



région méditerranéenne. Outre des experts de 17 pays, y compris de cinq des partenaires méditerranéens de l'OSCE pour la coopération, des représentants de 20 organisations internationales et associations du secteur privé ont assisté à cet atelier. La vue d'ensemble qu'il a donnée des principales initiatives internationales, régionales et nationales visant à assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement a favorisé la réflexion sur la meilleure voie à suivre pour la rendre aussi rentable et cohérente que possible à travers les différents modes de transport. L'Unité d'action contre le terrorisme, s'appuyant sur le succès de l'atelier, se propose à présent d'organiser des manifestations similaires pour d'autres sous-régions de l'OSCE.

#### **PERSPECTIVES D'AVENIR**

L'atelier tenu à Malte a également ouvert de nouvelles possibilités de coopération avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD).

Ketil Ottersen gère le Programme de contrôle des conteneurs (CCP), une initiative conjointe de l'ONUDD et de l'OMD lancée en 2005.

Le CCP aide les pays en développement à entraîner leurs forces de l'ordre à repérer et à inspecter les conteneurs de fret à hauts risques en vue de prévenir le trafic illicite.

« Nous avons lancé le CCP en mettant l'accent sur les principaux ports d'Amérique latine et d'Afrique. Nous nous déplaçons à présent vers l'est et avons décidé de coopérer avec l'OSCE », explique M. Ottersen. « Pour commencer, nous sommes convenus de conjuguer nos efforts pour répondre à une demande d'assistance émanant de la Géorgie », explique-t-il.

L'Unité d'action contre le terrorisme a facilité une visite d'évaluation des besoins qu'une équipe d'experts de l'ONUDD et de l'OMD a effectuée en Géorgie en mai 2010. Les membres de

l'équipe ont eu plusieurs réunions avec des représentants des services chargés de faire respecter la loi à Tbilissi et ont visité les ports de Batoumi et de Poti sur la mer Noire. Les conclusions de la mission servent à présent de base pour définir les modalités de la mise en œuvre du CCP en Géorgie et décider de la façon dont l'OSCE peut continuer d'apporter son aide.

La coopération entre l'Unité d'action contre le terrorisme et l'OMD se développe également. L'Unité a obtenu récemment le statut d'observateur auprès du Groupe de travail *SAFE* qui se réunit deux fois par an à l'OMD pour examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre du *Cadre SAFE* et les améliorations qui pourraient lui être apportées. L'Unité d'action contre le terrorisme a également commencé à concourir à l'organisation d'ateliers de l'OMD pour la région Europe sur les principales normes *SAFE*. En juin 2010, elle a coparrainé un atelier, tenu à l'antenne de Saint-Petersbourg de l'Académie russe des douanes, sur l'utilisation par les services douaniers de techniques d'inspection non intrusives pour scanner les conteneurs suspects.

Sécuriser les envois conteneurisés pour empêcher le trafic illicite demeure une priorité pour la communauté internationale. Des progrès substantiels ont été accomplis, mais il reste encore beaucoup à faire. La coopération de l'Unité avec les partenaires internationaux pour s'assurer que les outils existants soient bien utilisés et que les pays bénéficient de l'assistance dont ils ont besoin pour améliorer la sécurité des conteneurs est typique de la démarche adoptée par l'Unité pour ses huit programmes thématiques.

Mehdi Knani est administrateur de programme adjoint de 2ème classe auprès de l'Unité d'action contre le terrorisme du Secrétariat de l'OSCE. Il gère le programme de l'Unité relatif au renforcement de la sécurité des conteneurs et de la chaîne d'approvisionnement.

## **Engagements de l'OSCE en matière de sécurité des conteneurs et de la chaîne d'approvisionnement**

### **Sofia, 2004 : Décision No 9/04 du Conseil ministériel**

« [Le Conseil ministériel] décide que les États participants de l'OSCE agiront sans délai, en conformité avec leur législation nationale et en fonction des ressources nécessaires disponibles, pour renforcer la sécurité des conteneurs, sur la base de meilleures pratiques et des normes et standards qui devront être agréés à l'échelle internationale. »

### **Ljubljana, 2005 : Décision No 6/05 du Conseil ministériel**

« Tous les États participants devraient adopter, dès que possible, les mesures recommandées dans le *Cadre de normes* de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial. [...] »

### **Madrid, 2007 : Déclaration sur le soutien à la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies**

« L'OSCE poursuivra ses activités visant à promouvoir la sécurité de la chaîne logistique, en particulier en appuyant et en facilitant les activités de renforcement de capacités de l'Organisation mondiale des douanes dans la mise en œuvre du *Cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial* et s'emploiera à faire office de plateforme pour la coordination et la coopération entre les organisations internationales pertinentes et les autorités nationales pour l'élaboration et l'application d'une approche intégrée de la sécurité de la chaîne logistique. »

### **Madrid, 2007 : Décision No 5/07 du Conseil ministériel**

« [Le Conseil ministériel] décide de charger le Secrétaire général et les institutions de l'OSCE de continuer à promouvoir l'implication du secteur privé (société civile et monde des affaires) dans leurs activités de lutte contre le terrorisme, lorsque cela est pertinent et approprié. »



# Constitution d'une alliance durable pour lutter contre la traite des êtres humains

Cairagh McGregor et Vera Gracheva

La traite des êtres humains est une des menaces à la sécurité les plus répandues et les plus complexes auxquelles nous sommes confrontés. Impliquant des personnes de tous les États participants et de tous les horizons, elle est parfois le fait d'individus mais beaucoup plus souvent de groupes criminels organisés et est fréquemment liée à d'autres entreprises illégales profitables, comme le trafic de migrants, le commerce illicite de drogues et d'armes, la corruption, la fraude documentaire et même le terrorisme. On a souvent observé que les criminels organisés se livrent à cette forme moderne d'esclavage commencent et coopèrent mieux par-delà les clivages ethniques et les frontières nationales que les gouvernements ou les organisations internationales, même dans les zones post-conflit, et qu'ils ont une longueur d'avance sur ceux qui s'emploient à combattre leurs activités. Le crime transnational organisé de traite des êtres humains appelle manifestement une réponse concertée et unifiée.

## ALLIANCE CONTRE LA TRAITE DES PERSONNES

La première Représentante spéciale et Coordinatrice de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains, Mme Helga Konrad, s'est attaquée très sérieusement à ce problème et a pris des mesures concrètes. À la suite de consultations intenses avec le Président en exercice, le Secrétaire général, les États participants et les partenaires potentiels, elle a proposé l'établissement d'une plateforme informelle de coopération entre les organisations internationales et non gouvernementales s'occupant de la lutte contre la traite des êtres humains. Cette initiative a été accueillie par tous avec enthousiasme et, en juillet 2004, l'Alliance contre la traite des personnes était née.

L'esprit de l'Alliance demeure vivace. Accueillie et présidée par la Représentante spéciale actuelle, Mme Maria Grazia Giammarinaro, l'Alliance conjugue les efforts de ses membres, désormais au nombre de plus de 40, pour élaborer des stratégies conjointes et fixer un ordre du jour commun en vue d'éradiquer cet esclavage moderne. Les conférences annuelles de haut niveau et les séminaires techniques tenus à Vienne font bénéficier les États participants des meilleures connaissances et compétences possibles tout en leur donnant un aperçu mondial des activités de lutte contre la traite menées par la communauté internationale. En juin 2010, à Vienne, la Représentante spéciale a convoqué la dixième Conférence de l'Alliance contre la traite des personnes, qui a permis de faire la lumière sur cette forme bien cachée de traite qu'est la servitude domestique.

L'Équipe de coordination d'experts de l'Alliance, qui se réunit deux fois par an, sert d'enceinte de consultation pour les partenaires. « L'Alliance est un bon exemple de la façon dont l'OSCE peut œuvrer au sein d'un partenariat solide pour s'attaquer à des menaces transnationales », a déclaré Mme Giammarinaro à sa dernière réunion. « Dans cet environnement remarquable, je continue à travailler dans l'esprit de mes prédécesseurs. J'ai cependant l'intention de continuer à développer les efforts transdimensionnels sans pareils de l'OSCE pour lutter contre la traite et d'adopter,

en matière de politique de lutte contre la traite, une approche à la fois plus large et plus profonde qui soit centrée sur les droits de l'homme, dans le contexte de la sécurité coopérative », a-t-elle déclaré.

## AUTRES PARTENARIATS

Dans le cadre de la *Plate-forme pour la sécurité coopérative* de l'OSCE, le Bureau de la Représentante spéciale a aussi contribué à d'autres instruments de lutte contre la traite tels que l'Initiative mondiale des Nations Unies contre la traite des êtres humains. Il a coordonné récemment une étude novatrice effectuée dans le cadre de cette initiative, qui s'intitule « Analyser le modèle d'entreprise de la traite des êtres humains afin de mieux la prévenir ». « Jusqu'ici, la prévention a été axée en grande partie sur la victime potentielle. Cette étude constitue un excellent premier pas vers une compréhension plus profonde de l'élément criminel de l'équation de la traite des êtres humains », a déclaré Mme Ruth Pojman, Coordinatrice adjointe de l'OSCE, qui a été la première à proposer cette idée pour le projet.

Récemment, le Bureau a collaboré avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), un partenaire de l'Alliance et de l'Initiative mondiale de l'ONU, à l'édition et à l'impression de la version russe du *Manuel d'assistance directe aux victimes de la traite et du trafic* de l'OIM, dont se servent largement les fournisseurs de services des ONG travaillant directement avec ceux qui ont été sauvés de cet esclavage moderne. Tenant compte du fait que chaque victime de la traite est différente des autres, le *Manuel* contient des orientations pratiques sur la façon d'aider les victimes depuis les contacts et le dépistage initiaux jusqu'à leur réinsertion sociale effective. Sa traduction permet à un large éventail d'ONG russophones d'accéder à cet outil efficace.

Un autre partenaire est constitué par le Groupe de contact des organisations intergouvernementales sur la traite des êtres humains et l'immigration clandestine, groupe informel d'organisations internationales et d'ONG s'occupant de la traite et basées pour la plupart à Genève, qui a été créé à l'initiative du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme il y a quelques années. La Représentante spéciale a contribué à une réunion du Groupe de contact en mai.

Les partenariats, qu'ils soient mondiaux, régionaux ou même locaux, se révèlent efficaces pour lutter contre l'esclavage moderne lorsqu'ils reposent sur une compréhension partagée de la traite et le respect des droits de l'homme, lequel demeure la pierre angulaire de la collaboration de l'OSCE dans la lutte contre ce crime transnational de portée mondiale.

Cairagh McGregor est attaché de presse temporaire au Bureau de la Représentante spéciale et Coordinatrice pour la lutte contre la traite des êtres humains.

Vera Gracheva est conseillère principale de la Représentante spéciale et Coordinatrice de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains.



# L'Initiative pour l'environnement et la sécurité : un concours de forces

David Swalley

Des pompiers éteignent un incendie dans le cadre du cours avancé organisé par la Direction régionale des forêts d'Antalya, en Turquie, conjointement avec l'OSCE et l'Initiative ENVSEC. (OSCE/David Swalley)

**D**ans une chaleur quasi insupportable, une douzaine d'hommes en tenue jaune réfléchissante passent devant moi en courant à travers la pinède en direction du feu crépitant et du nuage de fumée tourbillonnant devant nous. Les pompiers travaillent fébrilement avec des pioches et des pelles pour dégager un pare-feu de cinq mètres destiné à arrêter la progression des flammes. Le chef d'équipe aboie des ordres dans sa radio à ondes courtes à d'autres pompiers qui se tiennent à proximité de leurs camions sur la route en graviers derrière moi, prêts à faire fonctionner leurs pompes au cas où l'incendie franchirait le pare-feu. Finalement, l'équipe

maîtrise les flammes et les dirige vers le pare-feu où elles perdent leurs forces. Les pompiers placés en deuxième ligne ouvrent leurs lances pour éteindre les dernières étincelles, chacun se détend et le travail moins prestigieux de nettoyage commence.

La démonstration à laquelle je viens d'assister s'inscrit dans le cadre d'un cours avancé organisé par la Direction régionale des forêts d'Antalya en Turquie, conjointement avec l'OSCE et l'Initiative pour l'environnement et la sécurité (ENVSEC). La performance des pompiers est impressionnante. Mais ce qui rend ce cours vraiment extraordinaire c'est qu'il rassemble des



participants d'Albanie, d'Arménie, d'Azerbaïdjan, de Bosnie-Herzégovine, de Bulgarie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine, de la Fédération de Russie et de la Géorgie. Ces spécialistes techniques acquièrent non seulement de précieuses compétences qu'ils pourront ramener chez eux, mais ils partagent aussi leurs données d'expérience avec leurs collègues de pays voisins.

S'attaquer aux menaces environnementales, qui ne connaissent généralement pas de frontières, en vue de renforcer la sécurité et la confiance entre les États, telle est exactement la vocation de l'Initiative ENVSEC. Cette Initiative, qui est un partenariat d'organisations internationales créé à la suite des discussions qui ont eu lieu après le *Forum économique* de l'OSCE de 2002, est vouée à la recherche de solutions aux risques environnementaux avant qu'ils ne franchissent les frontières nationales et provoquent une instabilité politique. Avec un budget d'environ 30 millions d'euros, l'Initiative ENVSEC exécute actuellement quelque 45 projets en Europe du Sud-Est, en Asie centrale, dans le Caucase du Sud et en Europe orientale.

Six organisations apportent chacune leurs caractéristiques au partenariat ENVSEC. L'OSCE, avec son mandat en matière de sécurité régionale et ses missions de terrain, apporte un soutien politique important. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour le développement apportent des compétences environnementales et des approches de développement durable. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, qui est le dépositaire de cinq conventions multilatérales sur l'environnement, fournit des cadres juridiques pour la coopération. Le Centre environnemental régional pour l'Europe centrale et orientale dirige les efforts déployés en matière d'environnement dans sa région. Enfin, le Programme pour la science au service de la paix et de la sécurité de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui est un partenaire associé, facilite la coopération scientifique.

L'intégration harmonieuse des approches et des mandats différents de ces organisations constitue une tâche difficile dont s'acquitte un conseil central de gestion, des responsables de secteur et un secrétariat basé au Bureau régional du PNUE pour l'Europe à Genève. Les fonctionnaires s'emploient activement à affiner les communications et la coordination entre les organismes partenaires et entre les pays participant à l'ENVSEC. Le Gouvernement finlandais a récemment promis une contribution de 6,5 millions d'euros pour renforcer encore le secrétariat de l'ENVSEC et pour exécuter des projets supplémentaires dans toute la région.

## COMMENT UN PROJET ENVSEC EST-IL ÉLABORÉ ?

Dès le premier jour, l'appropriation nationale a constitué la philosophie qui a inspiré l'Initiative ENVSEC. Les ministères nationaux, les organisations de la société civile et les établissements universitaires soumettent aux partenaires de l'ENVSEC une liste de problèmes d'environnement et de sécurité qu'ils jugent prioritaires. On confronte ces points de vue avec ceux des États voisins en vue d'établir des rapports d'évaluation régionaux, sur la base desquels les partenaires de l'ENVSEC élaborent des projets concrets et mobilisent un soutien politique. Ce faisant, ils collaborent étroitement avec les autorités nationales et les organisations de la société civile.

Les questions d'environnement et de sécurité n'intéressent pas seulement les ministères de l'environnement, l'ENVSEC a commencé récemment à encourager la formation de groupes de travail nationaux au sein desquels d'autres ministères et des organisations de la société civile sont également représentés. Ces groupes aident l'ENVSEC à cibler les ressources et les compétences sur les problèmes qui sont les plus urgents pour la population sur le terrain.

Les opérations de terrain de l'OSCE fournissent souvent une assistance importante sur place pour l'Initiative ENVSEC. Réciproquement, comme l'a montré l'expérience récente en Arménie, l'ENVSEC peut aider les opérations de terrain à s'acquitter de leur mandat.

## PESTICIDES PÉRIMÉS EN ARMÉNIE : AGIR VITE POUR ÉVITER UNE CATASTROPHE

En mars dernier, le Bureau de l'OSCE à Erevan a reçu une demande urgente du Ministère arménien des situations d'urgence concernant l'évaluation des risques environnementaux et sanitaires dus à un site d'enfouissement de pesticides périmés à Nubarashen, à une demi-heure de voiture d'Erevan.

Ce site vieux de 30 ans remonte à une époque où l'on employait couramment des pesticides organochlorés comme le DDT, qui sont maintenant interdits. En vue de confiner les produits chimiques périmés, le Gouvernement soviétique collectait d'énormes quantités de pesticides pour les stocker dans de grandes installations comme celle de Nubarashen. D'après les relevés officiels, le site de Nubarashen recèle plus de 500 tonnes d'au moins 31 types de pesticides différents.

Les résidents et des ONG, en particulier les Femmes arméniennes pour la santé et un environnement salubre, s'inquiétaient depuis des années des risques sanitaires présentés par les pesticides périmés. Ceux-ci sont enfouis dans le flanc d'une colline sujette aux glissements de terrain. Plus d'un millier de personnes vivent à moins d'un kilomètre, dans les villages de



1. L'expert de l'ENVSEC, John Vijgen, et des experts arméniens inspectent le site dévasté de stockage de pesticides à Nubarashen (Arménie) en avril 2010. (Femmes arméniennes pour la santé et un environnement salubre/Elena Manvelyan)



2. Le site d'enfouissement de pesticides de Nubarashen est situé dans une zone sujette aux glissements de terrain à moins d'un kilomètre de villages habités. (Femmes arméniennes pour la santé et un environnement salubre/Elena Manvelyan)

Jrashen, Geghanist et Moushakan.

Le Bureau a réagi à la demande du Ministère en contactant l'ENVSEC par l'intermédiaire du Secrétariat de l'OSCE à Vienne. L'OSCE a soumis une proposition au Conseil de gestion de l'ENVSEC et celui-ci l'a approuvée à l'unanimité. Un expert international, John Vijgen, a été dépêché en Arménie pour entreprendre une évaluation détaillée de la situation.

### UNE URGENGE INATTENDUE

M. Vijgen est arrivé en Arménie le 11 avril et a entamé, avec des ministères et des ONG, des discussions préliminaires qui avaient été organisées par le Bureau de l'OSCE à Erevan. Mais une visite du site de stockage a apporté une surprise choquante.

« Je connaissais le site d'après des photos datant de 2003 et il avait été complètement dévasté », raconte M. Vijgen. « Tout était ouvert et les pesticides étaient dispersés dans toute la zone », dit-il.

Il ne s'agit plus maintenant de risques à long terme mais d'une urgence aiguë. Le bétail paissant à proximité des pesticides découverts pourrait mourir ou leur lait pourrait être contaminé. Qui plus est, il existait un danger immédiat, à savoir que les pluies, qui avaient été particulièrement abondantes au printemps, entraînent le poison vers les villages situés en contrebas de la décharge ouverte.

Le Bureau de l'OSCE à Erevan a signalé cette constatation au Gouvernement arménien, qui a décidé rapidement d'accorder 80 000 dollars des États-Unis pour des mesures d'urgence à court terme, tout en faisant appel à des organisations internationales comme l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture afin qu'elles aident à identifier des mesures de remédiation à long terme. Il a ordonné une enquête sur l'excavation illégale du site d'enfouissement.

Des mesures sont prises pour refermer le site de manière sûre. On prélève des échantillons de sol et d'eau de surface en contrebas du site et on examine les eaux souterraines afin de déterminer

l'étendue de la contamination. « Il sera important de vérifier si la couche d'argile d'une épaisseur de 1,5 mètre qui, d'après le plan du site détenu par le Ministère de l'agriculture, devrait constituer le soubassement du site, est là réellement », déclare M. Vijgen. « C'est crucial. Sans couche d'argile, il est probable que les pesticides se seront répandus par lixiviation dans les environs. »

On enquête également sur la quantité de pesticides réellement présente. « À première vue, il y a plus de déchets de pesticides que les 500 tonnes indiquées à l'origine », dit M. Vijgen.

Outre qu'ils déterminent les mesures à prendre dans l'immédiat, l'ENVSEC et le Bureau d'Erevan voient clairement plus loin. « Il est important de profiter de l'occasion pour inventorier tous les sites d'entreposage de pesticides d'Arménie et de déterminer comment se débarrasser de ce danger une fois pour toutes », déclare l'Ambassadeur Sergey Kapinos, Chef du Bureau d'Erevan.

L'ENVSEC et le Bureau de l'OSCE à Erevan s'emploient en collaboration étroite à obtenir des ressources financières pour une solution faisable à long terme dans le cas du site de Nubarashen, qui pourrait consister à améliorer le site existant et à neutraliser les pesticides sur place ou à les enlever pour les traiter ailleurs.

Conformément à la pratique de l'ENVSEC, la solution qui sera finalement retenue le sera après des consultations approfondies avec les résidents, les experts et les autorités.

David Swalley est un spécialiste des affaires économiques et environnementales au Bureau du Coordonnateur des activités économiques et environnementales de l'OSCE au Secrétariat de l'Organisation à Vienne.



# Apporter l'espoir à Aralsk

## Le long combat pour sauver la mer d'Aral

William Metzger

Les visiteurs arrivant à la gare d'Aralsk, ville de 40 000 habitants située dans le sud du Kazakhstan, sont accueillis par une mosaïque réaliste annonçant « Nous répondrons à la lettre de Lénine par 14 wagons de poissons ». Cette déclaration est un témoignage de l'histoire du fier port de pêche d'Aralsk, sur la rive nord de la mer d'Aral. Aujourd'hui, Aralsk est à des kilomètres de l'eau. Les carcasses rouillées des flottes de pêche d'Aralsk sont échouées dans un désert brûlé et salé. L'économie locale est sinistrée, la population du bassin souffre de problèmes de santé et des conflits transfrontières à propos de l'eau menacent la stabilité régionale. La disparition de la mer d'Aral est une des tragédies environnementales les plus graves de la planète.

Conscient de la gravité du problème, les cinq États d'Asie centrale ont créé le Fonds international pour le sauvetage de la mer d'Aral (IFAS) en 1993. Ce Fonds a lancé récemment un nouveau programme en vue de coordonner le financement international de projets complémentaires pendant la période 2011–2015. Au sommet de l'IFAS tenu en avril 2009, le Président kazakh Noursoultan Nazarbaïev a proposé de profiter de l'occasion offerte par le fait que son pays assume la Présidence de l'OSCE en 2010 « pour cerner l'importance des problèmes liés à la mer d'Aral et tenter de lancer un dialogue tous azimuts. » Le Président en exercice de l'OSCE, Kanat Saudabaïev, a annoncé ultérieurement que la résolution des problèmes relatifs à la mer d'Aral constituait une priorité majeure de la Présidence.

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, Ban Ki-moon, a lui aussi appelé l'attention sur le problème

de la mer d'Aral dans le cadre de l'OSCE. S'adressant au Conseil permanent à Vienne en avril dernier, il l'a qualifié « de responsabilité collective, partagée par les collectivités et partagée entre les nations de la communauté internationale, qui appelle une action collective. »

Le Centre de l'OSCE à Astana n'a pas tardé à réagir. En novembre 2009, il a signé un mémorandum d'accord avec la succursale kazakhe de l'IFAS et a établi des plans en vue d'un vaste projet extrabudgétaire sur la gestion de l'eau dans le bassin de la mer d'Aral.

« C'est la première fois qu'il existe une mission de terrain de l'OSCE dans un pays assumant la Présidence, et je considère notre engagement en faveur de la mer d'Aral comme un modèle montrant comment ce lien peut fonctionner », dit le chef du Centre, l'Ambassadeur Alexandre Kelchewsky.

### SURVOL DE LA MER D'ARAL

Un des principaux problèmes qui se posent pour faire face à la crise de la mer d'Aral consiste à associer les connaissances des experts et les moyens des organisations internationales aux fins de l'exécution de projets. En mai 2010, le Centre de l'OSCE à Astana, conjointement avec la succursale kazakhe de l'IFAS, a invité plus de 70 diplomates de haut rang, représentants d'organisations internationales, fonctionnaires locaux et nationaux, représentants d'organisations non gouvernementales et experts à Kyzylorda pour une table ronde sur la sécurité de l'approvisionnement en eau dans la partie kazakhe du bassin de la mer d'Aral, qui a été suivie d'un survol du nord de celle-ci. Pour la plupart des

participants, ce survol a offert une rare occasion de voir de leurs yeux pour la première fois l'ampleur de la tragédie environnementale. Ce que l'on voyait de l'avion donnait à réfléchir.

« Au cours du vol, les opinions et les points de vue des scientifiques et des praticiens ont convergé pour aboutir à une compréhension réelle des problèmes et du potentiel actuels de la région », a observé Benjamin Mohr, responsable de projets pour la mer d'Aral de GTZ, l'organisme allemand pour le développement.

Au cours du survol, les participants ont pu observer les résultats des efforts déployés pour sauver certaines parties de la mer d'Aral. Un des plus notables réside dans le barrage de Kokaral, qui a été financé par la Banque mondiale. Ce barrage est destiné à retenir davantage d'eau dans le nord de la mer d'Aral et, depuis son achèvement en 2005, l'eau commence à revenir. Un autre élément encourageant que l'on voyait de l'avion réside dans un système lacustre de formation récente qui favorise la biodiversité et offre aux pêcheurs locaux de nouveaux moyens d'existence.

Alors que l'avion approchait d'Aralsk, le pilote a annoncé que, d'après ses calculs, le rivage de la mer d'Aral était à 18 kilomètres de la ville – c'est-à-dire plus proche qu'il ne l'était auparavant. Le maire d'Aralsk, qui se trouvait à bord, n'a pas pu cacher sa joie. Il a déclaré qu'il espère que l'eau atteindra bientôt la ville. Cela marquerait une petite victoire dans le long combat pour sauver la mer d'Aral.

William Metzger est diplômé de l'École diplomatique de Georgetown.

Barque naviguant dans un chenal de marée sous le barrage de Kokaral (CE IFAS/Kanat Ospanov)  
Falaises montrant le niveau atteint autrefois par la mer d'Aral (OSCE/Aiman Smagulova)  
Femme de Karateren, village de pêcheurs du nord de la mer d'Aral (CE IFAS/Kanat Ospanov)

# Union des forces en Europe du Sud-Est pour faire échec au trafic de drogue

Thorsten Stodiek

**E**n 2007, les services de répression de Slovaquie, de Roumanie, de Hongrie, de Bulgarie et de Turquie ont collaboré en vue de suivre une expédition illégale de substances chimiques utilisées pour la fabrication d'héroïne à travers leur pays. L'« Opération Plastenka » s'est soldée par cinq arrestations et la saisie d'environ 20 tonnes de précurseurs chimiques.

Le trafic de drogue en Europe du Sud-Est demeure un grave problème aux multiples facettes. Sans opérations transfrontières comme

« L'expression 'livraison surveillée' désigne la méthode consistant à permettre le passage par le territoire d'un ou de plusieurs États d'expéditions illicites ou suspectées de l'être, au su et sous le contrôle des autorités compétentes de ces États, en vue d'enquêter sur une infraction et d'identifier les personnes impliquées dans sa commission. »

– *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*

celle décrite plus haut, qui sont appelées « livraisons surveillées » dans le jargon des services de répression, il serait souvent impossible de déterminer les itinéraires et les auteurs du trafic.

De nombreux éléments doivent être réunis pour que la coopération entre les polices de différents pays fonctionne. La *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée* contribue beaucoup à faire en sorte que différents États parlent la même langue. Elle donne une définition claire des livraisons surveillées et stipule que les parties doivent y recourir lorsque cela s'impose. L'Unité de l'OSCE pour les questions stratégiques de police œuvre vigoureusement avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime en vue d'encourager les États participants à ratifier et appliquer ce vaste traité juridiquement contraignant.

Il est tout aussi important, en particulier

dans une région comme l'Europe du Sud-Est qui est sortie récemment d'un conflit militaire, de renforcer la confiance entre les organismes civils de répression et d'établir des règles détaillées leur permettant de coopérer entre eux. Tel est le but de la *Convention sur la coopération policière pour l'Europe du Sud-Est*, signée par l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Moldavie, la Roumanie et la Serbie et Monténégro en 2006. L'Unité pour les questions stratégiques de police a uni ses forces à celles d'organismes régionaux en vue de promouvoir cet instrument juridique important. Celui-ci contient un chapitre sur les livraisons surveillées stipulant qu'elles doivent être effectuées conformément au droit national et énonçant les conditions applicables aux requêtes interétatiques, aux saisies et aux arrestations.

## MANUEL SUR LES LIVRAISONS SURVEILLÉES

Même si des règlements mondiaux et régionaux sont en place, la mise en œuvre d'une livraison surveillée peut se révéler difficile. Il faut prendre des dispositions rapidement et le succès ou l'échec peut dépendre de quelque chose d'aussi banal que d'obtenir le bon numéro de téléphone d'un homologue dans un pays voisin.

L'Opération Plastenka a été coordonnée par l'intermédiaire d'un organisme régional de police voué à l'échange rapide d'informations, à savoir le Centre régional de lutte contre la criminalité transfrontière de l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (ICSE). En 2008, l'Unité pour les questions stratégiques de police s'est associée au Centre de l'ICSE en vue de faciliter l'organisation de livraisons surveillées.

Ensemble, ils ont établi le *Manuel sur les livraisons surveillées pour les pays d'Europe du Sud-Est*. Achievé en 2009, ce manuel expose brièvement la législation ou les règles nationales régissant les livraisons surveillées et explique comment en demander. Le plus important est qu'il fournit des informations détaillées sur la façon de joindre les personnes compétentes dans l'ensemble de la région.

« Le Centre de l'ICSE, avec les moyens dont il dispose pour l'échange d'informations, constituait le partenaire le plus logique pour l'OSCE dans cette entreprise », déclare Valery Korotenko, de l'Unité pour les questions stratégiques de police, qui gère le projet. L'OSCE est chargée de la planification générale, de la collecte de données et de l'édition du Manuel, tandis que le Centre de l'ICSE recueille des données auprès de ses 13 États membres.

« Nous considérons le *Manuel sur les livraisons surveillées* comme un des projets les plus réussis auxquels nous avons participé. C'est un outil très pratique et des plus utiles », dit Dejan Radusinović, du Centre de l'ICSE. « Le Centre de l'OSCE s'est engagé à tenir le Manuel à jour », ajoute-t-il.

## APPROPRIATION LOCALE

La promotion de l'appropriation locale constitue une considération majeure aux yeux de l'Unité pour les questions stratégiques de police dans toutes ses activités relatives à la police, qui vont de la fourniture d'un appui pour la réforme de la police conformément aux principes de

la police démocratique à la lutte contre le trafic de drogue et la traite des êtres humains, la lutte contre le terrorisme, la prévention de l'exploitation sexuelle des enfants et l'amélioration de la situation des Roms et des Sintis.

En entretenant de bonnes relations de travail avec des organisations et des institutions régionales, l'OSCE fait en sorte que ses initiatives répondent aux besoins particuliers des États hôtes et sont adaptées à leurs contextes politique et culturel.

Eu égard à l'engagement croissant de l'OSCE avec l'Asie centrale, l'Unité pour les questions stratégiques de police, s'appuyant sur son expérience en Europe du Sud-Est, intensifie l'appui qu'elle apporte pour la coopération transnationale en matière de répression dans cette région. L'Organisation du Traité de sécurité collective (ODCS) et le Centre régional d'information et de coordination pour l'Asie centrale (CARICC) sont des institutions régionales clés qui joueront un rôle majeur dans ce processus.

Kevin Carty, le Conseiller principal de l'OSCE pour les questions de police, dit ceci : « L'Unité pour les questions stratégiques de police continuera à s'acquitter de ce mandat en collaborant étroitement avec les États participants, les partenaires pour la coopération et les organisations internationales à la mise en place d'une répression efficiente et efficace pour venir à bout de la criminalité transnationale. »

Thorsten Stodiek est un spécialiste des questions de police et Conseiller pour la recherche et l'analyse à l'Unité pour les questions stratégiques de police du Secrétariat de l'OSCE à Vienne.

## Amélioration de la représentation des femmes dans la police

Offrir aux femmes policiers d'Europe du Sud-Est une plateforme leur permettant d'échanger des données d'expérience et d'élaborer des stratégies pour améliorer la représentation des femmes dans les forces de police de la région, dans lesquelles elles représentent actuellement entre 10 % et 20 % des effectifs, tel est l'objectif d'un projet mené actuellement par l'Association des chefs de la police de l'Europe du Sud-Est (SEPCA) en vue d'établir un réseau de femmes policiers pour l'Europe du Sud-Est, qui doit être lancé à la fin de 2010.

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et le Conseil de coopération régionale (CCR) ont, en octobre 2008, proposé cette idée à la SEPCA, qui l'a adoptée immédiatement.

La Mission de l'OSCE auprès de la Serbie a fourni des fonds, accueilli des réunions de groupes d'experts et, ce qui est plus important, aidé le Ministère serbe de l'intérieur et le Groupe d'experts à affecter une enquête concernant plus de 4 000 femmes policiers dans huit pays. « Le rapport sur cette enquête devrait donner une impulsion vigoureuse à l'intégration des femmes dans les services de police de la région », déclare Branka Bakić, qui dirige les efforts de la Mission auprès de la Serbie.

D'autres opérations de terrain de l'OSCE, le BIDDH et l'Unité pour les questions stratégiques de police apportent aussi leur soutien à ce processus. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et son Centre régional d'information d'Europe du Sud-Est et d'Europe orientale pour le contrôle des armes légères et de petit calibre (SEESAC) y sont associés depuis 2009. Le Conseil de coopération régionale (CCR) a joué dès le début un rôle de coordination.

« C'est là un excellent exemple où des acteurs régionaux – SEPCA et CCR – et des acteurs internationaux – OSCE et PNUD – unissent leurs forces pour améliorer la situation en matière de parité des sexes dans la police », dit Predrag Vijić, du CCR.



## Principaux partenaires régionaux de l'Unité pour les questions stratégiques de police en Europe du Sud-Est

**Le Centre régional de lutte contre la criminalité transfrontière de l'Initiative de coopération de l'Europe du Sud-Est (Centre de l'ICES)**, qui sera bientôt rebaptisé Centre de coopération entre les services de répression en Europe du Sud-Est (SELEC), créé en 1995, échange des informations entre ses 13 pays membres pour démanteler les réseaux de criminalité organisée.

**L'Association des chefs de la police d'Europe du Sud-Est**, fondée en 2002, élabore des stratégies et des projets en vue de renforcer la police démocratique dans la région.

**Le Groupe consultatif des procureurs de l'Europe du Sud-Est (SEEPAG)**, qui existe depuis 2005, aide les États à harmoniser leurs lois et à se fournir mutuellement une assistance juridique pour des questions telles que l'extradition et le gel des avoirs financiers.

**Le Conseil de coopération régionale (CCR)**, qui a succède au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en 2008, coordonne des initiatives dans de nombreux domaines, y compris la répression.

« Les États participants expriment leur conviction que la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont une des tâches essentielles de l'État et réaffirment que la reconnaissance de ces droits et libertés est le fondement de la liberté, de la justice et de la paix. »  
*Document de Copenhague, paragraphe 1*

# Le Document de Copenhague

## Une idée dont l'heure était venue

Il y a 20 ans, en l'espace de quelques mois seulement, les barrières entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest sont tombées si rapidement que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), qui s'était efforcée pendant largement plus d'une décennie d'accélérer le processus, a eu soudainement bien du mal à ne pas se laisser distancer. Le Mur de Berlin est tombé en novembre 1989, une vague de démocratisation a déferlé sur les États du Traité de Varsovie peu de temps plus tard et, lorsque les ministres des affaires étrangères de la CSCE se sont réunis à Copenhague, le 5 juin 1990, pour inaugurer la deuxième des trois conférences sur la dimension humaine dont l'organisation avait été prescrite à la Réunion de suivi de Vienne, moins de deux ans auparavant – un résultat remarquable en soi – l'ordre du jour de la Conférence, adapté aux longs examens de la mise en œuvre caractéristiques des réunions de la CSCE de l'époque de la guerre froide, était devenu obsolète.

Faisant preuve de la souplesse propre à la CSCE, les délégués ont renvoyé leurs négociations – que la disparition de la division en deux blocs clairement opposés avait rendues considérablement plus complexes – à quatre groupes de travail informels qui se sont réunis parallèlement aux sessions officielles. En l'espace de trois semaines, les délégués ont regroupé 43 propositions nouvelles et 36 propositions reprises de la première Conférence sur la dimension humaine tenue à Paris l'année précédente pour constituer ce qui demeure l'un des catalogues les plus riches et les plus complets des droits de l'homme et des droits démocratiques à avoir été convenus à l'échelle internationale.

Salué à l'époque par le chef de l'équipe des négociateurs soviétiques, Yuri Rehetov, comme une « nouvelle constitution européenne », le *Document de Copenhague* contient des dispositions sans précédent sur les élections libres et démocratiques, les droits des minorités nationales, notamment des Roms et des Sintis, les restrictions concernant l'état d'urgence, le droit de quitter son pays et d'y revenir, ainsi que le droit de jouir de biens privés, de la liberté d'association, de la liberté de conscience et de la liberté d'expression. Mais ce qui rend le *Document de Copenhague* remarquable au plus haut point et qui fait sa spécificité en tant que document d'une organisation de sécurité, c'est peut être le fait qu'il lie les engagements en matière de droits de l'homme à un système de gouvernement démocratique, pluraliste et caractérisé par l'état de droit.

À la différence des accords traditionnels relatifs aux droits de l'homme, le *Document de Copenhague* traite non seulement des droits sous l'angle des relations entre l'État et les individus, mais s'intéresse aussi à la mesure dans laquelle ils sont garantis par des institutions démocratiques et respectés par les États participants. Le fait que, pour la première fois, une disposition

relative aux droits de l'homme, autorisant la présence d'observateurs lors des procédures judiciaires, soit appelée une « mesure de confiance » – expression qui n'était jusqu'alors employée que dans les arrangements militaires – souligne que ce document a été conçu pour assurer la stabilité, non seulement à l'intérieur des États, mais également entre eux. À la troisième Conférence sur la dimension humaine, tenue à Moscou en 1991, les États participants ont donné plus de poids à cet aspect du *Document de Copenhague* lorsqu'ils ont déclaré que les droits de l'homme et la démocratie étaient un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous et adopté un mécanisme renforcé pour vérifier et exprimer cette préoccupation.

La conception qu'a le *Document de Copenhague* de l'état de droit est en elle-même exceptionnelle par sa portée fondamentale. Insistant sur le fait que l'état de droit dépasse la simple mise en œuvre de l'ordre démocratique, les États participants ont affirmé qu'il découle directement de la reconnaissance de la dignité humaine : « [Les États participants] considèrent que l'état de droit ne

signifie pas simplement une légalité formelle assurant régularité et cohérence dans l'instauration et la mise en œuvre de l'ordre démocratique mais bien la justice fondée sur la reconnaissance et la pleine acceptation de la valeur suprême de la personne humaine et garantie par des institutions offrant un cadre pour son expression la plus complète. »

Prenant la parole à la Conférence, le Ministre allemand des affaires étrangères Hans-Dietrich Gensher a évoqué la force irrésistible d'une idée dont l'heure était venue. « L'être humain avec sa dignité inhérente et ses droits inaliénables devient partout l'étalon de la vie politique et sociale », avait-il déclaré.

Le ferme ancrage des pouvoirs publics et de l'état de droit dans la reconnaissance de la dignité humaine est un héritage du *Document de Copenhague* pour l'action de l'OSCE en faveur de la sécurité dans ses trois dimensions.



À l'ouverture de la deuxième Conférence sur la dimension humaine tenue à Copenhague le 5 juin 1990, le Ministre danois des affaires étrangères Uffe Ellemann-Jensen a déclaré : « L'année dernière, à Paris, nous avons commémoré le bicentenaire de la Révolution française. Cette année, à Copenhague, nous pouvons récolter une riche moisson de la Révolution européenne de 1989 ». (Polfoto)



# La promotion de l'état de droit dans les opérations de terrain de l'OSCE

Charles E. Ehrlich

Même si les traditions et les approches juridiques diffèrent selon les États participants, la conception actuelle de l'état de droit découle du paragraphe 5 du Document de Copenhague 1990, qui énumère 21 principes essentiels de la justice, allant d'élections libres, de la représentativité du gouvernement et de l'égalité devant la loi à la responsabilité des pouvoirs publics. Ces éléments étaient compris explicitement dans le contexte de la CSCE, les États participants confirmant au paragraphe 4 qu'ils « respecteront le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ».

L'évolution de cet ordre du jour dans les années qui ont suivi immédiatement la Conférence de Copenhague a comporté la création d'opérations de terrain de l'OSCE. Déployées à l'origine pour faire face à des situations de conflit, ces opérations se sont vu assigner ultérieurement des mandats

Aux termes du paragraphe 5 du Document de Copenhague, les principes essentiels de la justice sont les suivants : élections libres ; gouvernement représentatif ; devoir du gouvernement de se conformer à la constitution ; séparation claire entre l'État et les partis politiques ; conformité à la loi de l'activité du gouvernement, de l'administration et des autorités judiciaires ; forces militaires et de police placées sous le contrôle de l'autorité civile ; droits de l'homme et libertés fondamentales garantis par la loi ; législation publiée et accessible ; égalité de tous les individus devant la loi ; recours effectifs contre les décisions administratives ; décisions administratives pleinement motivées ; indépendance des juges ; indépendance des avocats ; définition claire des compétences concernant les poursuites ; droit d'être traduit devant un juge en cas d'arrestation ; droit d'être entendu équitablement et publiquement ; droit de se défendre soi-même ou d'être assisté par un défenseur ; nécessité pour les infractions pénales d'être prévues par la loi ; présomption d'innocence pour toute personne aussi longtemps que sa culpabilité n'est pas prouvée.

*de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit* », qui est devenu une référence pour l'approche internationale générale, a défini l'état de droit comme englobant l'ensemble des questions de gouvernance. Toutefois, contrairement au *Document de Copenhague*, il donne une définition distincte de la « justice », en la restreignant au système plus formel d'administration de la justice.

L'Union européenne (UE) a déployé plusieurs missions de terrain comportant ce qu'elle appelle des composantes « état de droit », notamment dans des lieux de l'espace de l'OSCE où l'Organisation disposait déjà d'opérations de terrain. La taille et le budget des missions de l'UE

généralistes à plus long terme. Elles ont commencé à promouvoir l'état de droit au sens large de bonne gouvernance, en abordant un large éventail de questions de sécurité, souvent dans le cadre de la dimension humaine, et en renforçant ainsi l'approche globale de la sécurité découlant de l'Acte final de Helsinki de 1975, que les États participants sont tenus de respecter en partenariat.

L'OSCE continue à jouer un rôle de premier plan dans ce domaine. L'Organisation des Nations Unies (ONU) a suivi. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU de 2004, intitulé « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période

étant souvent très supérieurs à ceux de leurs homologues de l'OSCE – par exemple au Kosovo, où la Mission « État de droit » (EULEX) de l'UE dispose de plus de 2 000 policiers, juges, procureurs et autres juristes et fonctionnaires de justice internationaux – il est important de comprendre la valeur ajoutée qu'apportent les opérations de terrain de l'Organisation dans le domaine de l'état de droit.

Alors que les missions de l'UE ont souvent axé la promotion de l'état de droit sur le renforcement de l'autorité civile dans les secteurs de la police et de la justice, les opérations de terrain de l'OSCE œuvrent sur un front plus large en vue d'aider les autorités gouvernementales à s'acquitter des aspects touchant à l'état de droit des engagements globaux qu'elles ont contractés dans le cadre de l'OSCE. Avec leurs mandats à long terme, elles disposent de plus de souplesse pour réagir à l'évolution de la situation dans leur zone et aider les autorités locales à mener une réforme générale intégrée. En outre, les opérations de terrain de l'OSCE montrent que l'Organisation respecte fondamentalement le principe consistant à œuvrer dans le cadre des systèmes juridiques de chaque État participant, tout en l'aidant à respecter les engagements qu'il a souscrits au titre de l'Organisation et à s'en acquitter. Elles continuent donc à jouer un rôle crucial dans ce secteur.

Les opérations de terrain de l'OSCE en Europe du Sud-Est, en particulier, ont collaboré avec les autorités compétentes en vue d'assurer l'incorporation de certains fondamentaux dans la procédure judiciaire à mesure que des problèmes se posaient. Elles examinent régulièrement avec soin des textes de loi, les commentent et aident à en rédiger afin de veiller non seulement à ce qu'ils soient conformes aux normes européennes applicables mais aussi à ce qu'ils soient structurés d'une façon qui permette aux autorités de les appliquer effectivement. Les composantes état de droit de l'OSCE s'occupent également du bon fonctionnement de l'État grâce à l'élaboration d'une législation secondaire, en particulier pour assurer l'égalité de traitement en vertu de la loi. Au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine, la présence étendue de la Mission de l'OSCE aux niveaux régional et municipal a constitué une source d'informations importantes sur la façon dont l'administration affecte les individus dans l'ensemble de la société en lui permettant d'aider les autorités à améliorer la situation. Cela revêt une importance supplémentaire en ce qui concerne les communautés ethniques non majoritaires et d'autres groupes à risques.

Souvent éclipsées par des domaines thématiques plus en vue, les composantes état de droit des opérations de terrain de l'OSCE jouent donc un rôle important en œuvrant efficacement avec les autorités gouvernementales pour les aider à s'acquitter des engagements qu'elles ont contractés dans le cadre de l'OSCE grâce à une conception large de la bonne gouvernance.

*Charles E. Ehrlich est un consultant juridique indépendant établi à Vienne. Il a été en poste à la Mission de l'OSCE au Kosovo, au Secrétariat de l'OSCE et à la Mission de l'OSCE en Géorgie.*



# Le Document de Copenhague et la justice administrative à l'OSCE

Carsten Weber

Le Document de Copenhague énonçait des engagements en ce qui concerne le fonctionnement du système de justice administrative. Or, pendant longtemps, les opérations de terrain de l'OSCE et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) ont choisi d'axer essentiellement leur soutien en faveur de l'état de droit sur des programmes d'assistance en matière de justice pénale. Il s'agissait là d'une tendance générale constatée également dans d'autres organisations internationales.

Pourquoi cette réticence à s'occuper de la justice administrative ? Dans les situations post-conflits où œuvraient beaucoup d'opérations de terrain, les tribunaux pénaux, travaillant en étroite collaboration avec la police, ont pu sembler être liés de plus près à des menaces urgentes pour la sécurité, alors que l'administration publique, les autorités municipales et leurs actes pouvaient attendre jusqu'à ce qu'un minimum de sécurité ait été assuré.

Tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique.

Les décisions administratives à l'encontre d'une personne doivent être pleinement motivées et indiquer en général les voies de recours existantes.

– Document de Copenhague, paragraphes 5.10 et 5.11

Ces dernières années, ce point de vue a été de plus en plus remis en question, tant au sein de l'OSCE qu'en dehors. Une étude approfondie de l'Académie suédoise Folke Bernadotte, intitulée « *L'état de droit dans l'administration publique : problèmes et voies à suivre dans la consolidation de la paix et le développement* », qui a été publiée en 2008, démontre qu'il existe des rapports étroits entre la justice administrative et

la sécurité. Cette étude fait valoir que dans les situations politiques fragiles, en particulier, une administration qui fonctionne bien peut rehausser la confiance des citoyens et conforter la légitimité d'un État, alors qu'une administration corrompue et qui fonctionne mal peut accroître les tensions et exacerber le risque de conflits. De fait, alors que le nombre des personnes entrant en contact avec le système de justice pénale est relativement faible, chacun a besoin de services administratifs, allant de l'enregistrement des naissances aux titres de propriété, en sorte que le risque de perturbations est élevé.

Pour l'OSCE, en tant qu'organisation s'occupant de la sécurité, la leçon est claire et la justice administrative bénéficie d'une attention croissante. Ainsi, la Mission au Kosovo, après avoir observé la justice pénale depuis 1999 et la justice civile depuis 2004, a entrepris un vaste examen des lois sur les procédures et les différends administratifs et leur application en 2006. Ses résultats ont été publiés dans le *Rapport 2007 sur le système de justice administrative au Kosovo*, qui contient des recommandations concernant la justification des décisions administratives, les mesures provisoires disponibles et le droit d'être entendu.

## EXAMEN DES FONDAMENTAUX

Les approches de la justice administrative varient beaucoup selon

les États participants. C'est ce qu'un forum sur la justice pénale en Asie centrale, organisé par le BIDDH en 2008, a mis en lumière à l'occasion d'un examen des garanties d'une procédure régulière telles que le droit à un procès équitable en ce qui concerne les codes d'infractions pénales et administratives. Il est apparu que les experts n'étaient pas toujours sur la même longueur d'onde. Certains considéraient la justice administrative non seulement comme un système définissant les droits des citoyens à des services et la façon de les exercer, mais aussi comme un moyen de sanctionner les citoyens pour des infractions mineures, parfois même en les condamnant à la détention.

En conséquence, une session sur la justice et les recours administratifs a été incluse dans le *Séminaire de 2009 sur la dimension humaine consacré au renforcement de l'état de droit dans l'espace de l'OSCE*. Les participants ont examiné divers modèles de révision judiciaire des décisions administratives et les différences dans sa portée, notamment en ce qui concerne les décisions prises par des autorités administratives exerçant leurs pouvoirs discrétionnaires. Le problème des infractions administratives et de la garantie d'un procès équitable figurait également à l'ordre du jour.

Le débat a suscité beaucoup d'intérêt et certaines délégations ont demandé expressément au BIDDH d'instituer des programmes sur la justice administrative, de mettre en place des plateformes de discussion et, éventuellement, d'élaborer une méthodologie sur l'observation des procédures administratives devant les tribunaux compétents dans les États participants de l'OSCE. Des recommandations analogues ont été formulées lors d'un atelier d'experts sur l'état de droit organisé à Vienne en février 2010 par le Centre de recherche sur l'OSCE (CORE) de Hambourg

## DIFFÉRENDS ÉLECTORAUX

Le BIDDH a commencé récemment à s'intéresser de plus près à un domaine particulier de la justice administrative, à savoir les différends électoraux. Ce sujet fait le lien entre la justice administrative et une autre question liée à l'état de droit sur laquelle portent également de nombreux engagements de l'OSCE, y compris ceux énoncés dans le *Document de Copenhague*, à savoir l'indépendance de la magistrature. Il n'y a pas d'autres cas où les instances judiciaires peuvent être soumises à davantage de pressions de la part de deux bords politiques différents ou davantage. Il s'ensuit que la justice administrative ne saurait être considérée isolément. Elle est ancrée dans le cadre général de l'état de droit et doit être traitée comme telle.

L'intérêt porté à la justice administrative s'accroît semble-t-il constamment parmi les États participants de l'OSCE. Il faut certainement faire beaucoup plus, et le BIDDH prend très au sérieux les recommandations qui lui sont adressées. Avec sa conception large de l'état de droit pour ce qui est des droits fondamentaux et des institutions démocratiques, telle qu'elle est consacrée dans le *Document de Copenhague*, l'OSCE est bien outillée pour relever ce défi.

*Carsten Weber est chef de l'Unité de l'état de droit au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'OSCE à Varsovie.*



# Le Document de Copenhague et les droits des minorités

Dmitri Alechkevitch

Cette année marque le vingtième anniversaire de la première liste détaillée, convenue au niveau international, de droits des minorités nationales dans la région de l'OSCE. En adoptant le *Document de Copenhague* en 1990, les États participants ont affirmé que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales faisait partie intégrante du corps des droits de l'homme universellement reconnus et constituait un facteur essentiel de sécurité. Les dispositions du *Document de Copenhague* relatives aux minorités nationales, regroupées dans une section spéciale du Document (paragraphe 30 à 40), allaient au-delà des mesures négatives antérieures contre la discrimination et l'inégalité, comme celles qui figurent par exemple dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966, pour plaider en faveur de droits positifs des minorités.

En vertu du *Document de Copenhague*, les États participants sont

---

Les États participants reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur l'état de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace. Ce cadre garantit le respect total des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité des droits et des conditions entre tous les citoyens, la libre expression de tous leurs intérêts et aspirations légitimes, l'application de règles juridiques permettant un contrôle efficace des abus de pouvoir exercés par le gouvernement, le pluralisme politique et la tolérance sociale.  
– *Document de Copenhague*, paragraphe 30

---

tenus de prendre des mesures pour protéger l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et de créer les conditions voulues pour promouvoir cette identité. Pour la première fois dans un accord international, ce document cite les administrations autonomes parmi les moyens possibles de protéger l'identité ethnique. Plusieurs paragraphes affirment le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser librement leur langue maternelle en privé et en public, de recevoir un enseignement dans cette langue et de l'utiliser dans leurs rapports

avec les pouvoirs publics.

En tête de la section consacrée aux droits des minorités figure une disposition clé (paragraphe 30) établissant clairement un lien entre les droits des minorités et l'état de droit et affirmant qu'un cadre politique démocratique et un système judiciaire indépendant efficace sont des conditions préalables au règlement des questions concernant ces droits. Des recours efficaces permettent d'exercer un droit et non pas simplement d'en bénéficier.

L'appartenance à une minorité nationale est, selon le *Document de Copenhague*, « une question relevant d'un choix personnel » (paragraphe 32). Cette auto-identification des minorités limite le risque d'abus de langage par les États et escamote habilement le

débat sur leur définition. Une définition trop large perdrait tout son sens, tandis qu'une définition étroite pourra ne pas être applicable à toutes les minorités nationales.

Lu conjointement avec le rapport de la Réunion d'experts de la CSCE sur les minorités nationales tenue à Genève l'année suivante, le *Document de Copenhague* exprime globalement le consensus des États participants sur les droits et les libertés des minorités. Sans être juridiquement contraignantes, ces normes étaient porteuses de grandes attentes et ont influé manifestement sur la définition des politiques dans la région de l'OSCE. Elles ont également influé sur les travaux d'autres organisations. La *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* adoptée par le Conseil de l'Europe en 1995 mentionne explicitement « les documents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, notamment celui de Copenhague du 29 juin 1990 ».

Le poste de Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a été créé en 1992. Au fil des années, les recommandations thématiques du Haut Commissaire ont fourni des clarifications et des orientations supplémentaires, qui aident les États participants dans leurs politiques intérieures et sont à la base des activités de l'OSCE en faveur de la stabilité et de la paix dans les relations entre les minorités et la majorité. La mise en œuvre des engagements énoncés dans le *Document de Copenhague* continue à figurer en bonne place dans les préoccupations de l'OSCE.

*Dmitri Alechkevitch est Conseiller politique du Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales à La Haye.*



# Évaluation des élections dans les démocraties établies

## Pourquoi le BIDDH envoie-t-il des observateurs et des experts dans les pays de toute la région de l'OSCE ?

Jens-Hagen Eschenbächer

C'est dans le *Document de Copenhague* qu'ont été prescrits pour la première fois un ensemble de normes que les pays doivent respecter lorsqu'ils organisent une élection. Tous les États participants se sont engagés à tenir périodiquement des élections démocratiques qui expriment la volonté du peuple. Et tous ont accepté d'inviter des observateurs internationaux à observer leurs élections.

L'observation d'élections est l'une des activités les plus en vue de l'OSCE. La présence d'observateurs internationaux contribue à renforcer la confiance des électeurs dans le processus électoral, à empêcher la fraude et à repérer les éventuels points faibles qui ont besoin d'être corrigés.

---

« Les États participants estiment que la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections dans les États où elles ont lieu. En conséquence, ils invitent des observateurs de tout autre État participant à la CSCE, ainsi que de toute institution et organisation privée compétente qui le souhaiterait, à suivre le déroulement des opérations de leurs élections nationales, dans la mesure prévue par la loi. »

*Document de Copenhague,*  
paragraphe 8

---

Cela s'est avéré particulièrement important dans les États effectuant leur transition vers la démocratie à la fin de la guerre froide. Traditionnellement, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) a donc concentré ses activités d'observation sur ces pays. Mais récemment, fait encore largement méconnu du grand public, le BIDDH a augmenté le nombre de missions qu'il envoie dans les démocraties plus anciennes

aux processus électoraux bien établis. « En fait, le déploiement de missions d'évaluation dans des pays tels que les États-Unis, la France ou la Suisse fait désormais partie de la routine pour nous », explique Nicolas Kaczorowski, qui dirige le Département des élections du BIDDH.

Cela fait peut-être partie de la routine pour le BIDDH, mais, dans certains des pays qui sont soumis à un examen international approfondi de leurs références démocratiques, la présence d'observateurs électoraux du BIDDH suscite parfois des froncements de sourcils ou même des critiques pures et simples.

Les critiques ont-ils raison sur ce point ? N'est-ce pas gaspiller l'argent du contribuable que de dépêcher des observateurs internationaux dans des pays ayant prouvé qu'ils pouvaient organiser des élections démocratiques ? Et la présence d'observateurs internationaux ne porte-t-elle pas atteinte à la souveraineté nationale ?

L'Ambassadeur Janežič Lenarčič, Directeur du BIDDH, voit deux raisons principales de ne pas exclure les démocraties déjà anciennes

de l'observation électorale. « Premièrement, tous les États participants de l'OSCE sont soumis à la même obligation d'appliquer les engagements relatifs aux élections et d'inviter des observateurs internationaux à le vérifier. Et, deuxièmement, notre expérience a montré que les démocraties établies n'étaient pas à l'abri de problèmes liés aux élections et qu'elles pouvaient tirer parti des connaissances internationales spécialisées pour remédier à de tels problèmes. »

Aucun État participant n'est exempté des engagements pris à Copenhague en 1990 : ils s'appliquent également à tous. Un pays ne peut pas non plus s'opposer à ce que ses pratiques démocratiques fassent l'objet d'un examen approfondi en invoquant les principes de la souveraineté ou de la non-ingérence dans les affaires intérieures. Réunis à Moscou en 1991, un an après la Conférence de Copenhague, les États participants ont adopté la disposition novatrice selon laquelle les engagements relatifs aux droits de l'homme et à la démocratie, y compris ceux liés aux élections, sont un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les États participants et ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'État en cause.

### AVANTAGES MANIFESTES

Les démocraties fortes – pays présentant un système multipartite, respectant les libertés fondamentales, dotés d'une administration et d'un système judiciaire fonctionnant bien et d'une société civile pluraliste – sont généralement en mesure de repérer les problèmes relatifs aux élections et d'y remédier elles-mêmes. Alors invitent-elles les missions du BIDDH uniquement parce qu'elles y sont obligées ?

Loin de là. L'évaluation d'une élection est un service qui peut clairement être utile pour les pays à l'histoire démocratique déjà ancienne. Si les cas de fraudes électorales manifestes, comme le bourrage des urnes ou la falsification des résultats, sont extrêmement rares dans les systèmes électoraux bien établis, les missions du BIDDH ont fréquemment constaté des problèmes liés au financement des partis et des campagnes, à l'accès aux médias, aux mécanismes de recours et aux dispositions concernant le vote électronique qui appelleraient une réforme dans les démocraties établies.

« Notre valeur ajoutée réside dans l'expertise externe indépendante que nous apportons au processus », explique M. Kaczorowski. « Cela permet d'attirer l'attention sur des points faibles existants qui n'ont pas été corrigés comme il convient et cela peut conduire à engager ou à relancer des processus de réforme électorale, en tenant également compte des expériences faites dans d'autres pays. »

La Norvège est un exemple dans lequel le rapport établi par le BIDDH est étroitement lié à un processus de réforme en cours. Après



chaque scrutin, les autorités et le Parlement norvégiens analysent le processus en vue de l'améliorer. À la suite des élections législatives de l'année dernière, pour lesquelles le BIDDH avait déployé une mission d'évaluation, les autorités ont coopéré étroitement avec le Bureau pour donner suite aux recommandations formulées. Les experts du BIDDH ont recommandé notamment d'envisager d'interdire que les candidats puissent travailler dans les bureaux de vote et de réviser une disposition obligeant les citoyens à se porter candidats s'ils ont été désignés, même contre leur gré. À la suite de réunions tenues à Oslo et Varsovie, le processus de suivi a abouti à l'incorporation d'amendements allant dans ce sens dans un ensemble plus vaste de réformes proposées. La Norvège a aussi présenté ses activités de suivi à d'autres États participants en partageant avec eux son modèle pour l'inclusion des recommandations du BIDDH dans les processus de réforme électorale.

#### AMÉLIORATION DES OUTILS D'OBSERVATION

Les missions courantes d'observation électorale, pour lesquelles des centaines d'observateurs de courte durée sont déployés afin de superviser les opérations le jour du scrutin, ne sont ni utiles ni nécessaires pour les pays dans lesquels le public a une confiance élevée dans le processus électoral et ne doit guère craindre que des irrégularités soient commises au cours du vote et du décompte des voix.

C'est dans cette optique que le BIDDH a affiné sa méthode et mis au point différentes formes de missions électorales adaptées à des

besoins différents. L'éventail des formules disponibles va aujourd'hui des missions d'observation à grande échelle, qui examinent l'ensemble du processus électoral, aux petites équipes d'experts qui ne se concentrent que sur les aspects susceptibles d'être problématiques.

La situation géographique d'un pays ou sa tradition démocratique plus ou moins longue ne jouent aucun rôle dans la décision du BIDDH quant au format d'une mission d'observation électorale, souligne M. Lenarčič. « Est ou Ouest, démocratie ancienne ou nouvelle, ces catégories ne sont pas importantes pour nous. Nous n'examinons que les faits, et nous examinons chaque pays individuellement. Notre décision est déterminée par le cadre juridique et institutionnel en place et par le niveau de confiance de l'électorat et des candidats dans le processus. »

L'examen attentif d'élections nationales par la communauté internationale est en train de devenir une pratique bien établie dans toute la région de l'OSCE. En fait, seul un petit nombre d'États participants de l'OSCE n'ont pas encore eu une de leurs élections évaluées par le BIDDH. L'ouverture dont font preuve les pays aux traditions démocratiques bien établies est bénéfique non seulement pour eux mais également pour d'autres, explique M. Lenarčič. En tant que démocraties matures et confiantes, elles peuvent servir d'exemple positif pour les pays qui demeurent méfiants à l'égard de l'observation électorale et craignent une ingérence internationale.

*Jens-Hagen Eschenbacher est porte-parole du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE.*



Julian Peel Yates, qui a dirigé l'équipe du BIDDH ayant observé les élections présidentielles autrichiennes en avril 2010, s'entretient avec le journaliste de la télévision autrichienne Eugen Freund au sujet de l'observation des élections dans les démocraties établies. « Il s'agit d'un instrument tout à fait rentable – faisant appel à un petit nombre d'experts pour un nombre restreint de jours – et il offre une occasion très précieuse à ces pays de bénéficier d'une évaluation internationale spécialisée, objective, fondamentalement constructive et, si nécessaire, de conseils », explique M. Peel Yates. (OSCE/Susanna Lööf)

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe œuvre en faveur de la stabilité, de la prospérité et de la démocratie dans 56 États à travers le dialogue politique autour de valeurs partagées et par des activités concrètes qui changent durablement les choses.

[osce.org/publications](https://osce.org/publications)  
e-mail: [oscemagazine@osce.org](mailto:oscemagazine@osce.org)