

Numéro 3/2010



Le Code de conduite relatif
aux aspects politico-militaires de la sécurité

La graine qui a donné naissance
au mouvement Helsinki
Ludmilla Alexeeva

Kirghizistan :
Entretien avec l'Ambassadeur Tesoriere



**Conférence d'Astana sur la tolérance
et la non-discrimination**

**Dossier :
appui à l'administration locale**

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

Veuillez 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

Trente-cinq ans d'engagement en faveur de la sécurité globale

Il y a de cela 35 ans, 35 chefs d'État ou de gouvernement d'Europe, de l'Union soviétique, des États-Unis et du Canada ont signé l'*Acte final de Helsinki*, confirmant que la coopération militaire, politique, économique et environnementale et les droits de l'homme sont tous des éléments égaux et essentiels de la sécurité. L'idée que la sécurité est globale était, à l'époque, novatrice. Le fait que les dirigeants des deux superpuissances, Gerald Ford et Leonid Brezhnev, ainsi que ceux des deux Allemagnes, Helmut Schmidt et Erich Honecker, aient confirmé qu'ils partageaient les mêmes valeurs était révolutionnaire.

Aujourd'hui, les 56 États participants de l'OSCE examinent les progrès accomplis dans la mise en œuvre de toute la gamme des engagements auxquels ils ont souscrit depuis la signature de ce document fondateur.

Le *Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité* constitue un excellent exemple de la façon dont les États participants ont adapté l'*Acte final de Helsinki* aux nouvelles possibilités de coopération qui se sont ouvertes du fait de leur adhésion commune à la démocratie après la fin de la guerre froide. Dans ce numéro du *Magazine de l'OSCE*, Alexandre Lambert, spécialiste du *Code de conduite*, analyse cet accord sur le contrôle démocratique des forces armées.

Dans le domaine de la coopération sur les questions économiques et environnementales, les priorités ont également évolué. La sécurité énergétique est cependant restée un sujet de préoccupation constant. Des représentants des États participants, des partenaires pour la coopération, des organisations internationales et du monde des affaires et universitaire se sont réunis à Vilnius les 13 et 14 septembre 2010 pour une réunion d'experts sur le sujet. La spécialiste des questions d'énergie, Karin Kneissl, qui a participé à cette réunion, traite dans son article de l'importance de la sécurité énergétique pour l'OSCE.

L'*Acte final de Helsinki* a suscité la mise en place de comités Helsinki pour surveiller le respect de ses dispositions relatives aux droits de l'homme. Les comités Helsinki et des groupes connexes sont actifs dans quasiment tous les États participants. Ce numéro du *Magazine de l'OSCE* examine comment leurs activités ont évolué au fil des années.

Les crimes inspirés par la haine, une menace croissante pour la sécurité, ont été un thème important inscrit à l'ordre du jour de la Conférence sur la tolérance et la non-discrimination qui s'est déroulée à Astana en juin. Floriane Hohenberg, qui dirige le département tolérance du BIDDH, et Ronald Eissens, responsable de l'organisation non gouvernementale Fondation Magenta/ICARE, donnent leur avis sur la Conférence.

Pour le Kirghizistan, l'année a été particulièrement difficile. Alors que ce magazine est mis sous presse, nous attendons les résultats des élections législatives. L'Ambassadeur Andrew Tesoriere, Chef du Centre de l'OSCE à Bichkek, évoque les mesures prises par le Centre en réponse à la crise politique et aux troubles que le pays a connus cette année.

Et enfin, ce numéro du *Magazine de l'OSCE* comprend un dossier sur quelques-uns des moyens mis en œuvre par les opérations de terrain pour favoriser le développement démocratique des institutions des administrations locales.

Dans ce numéro

- 4 Conférence d'examen 2010 : des outils pour résoudre les problèmes

Marc Perrin de Brichambaut

LE CODE DE CONDUITE RELATIF AUX ASPECTS POLITICO-MILITAIRES DE LA SÉCURITÉ

- 5 Entretien avec Alexandre Lambert :
Le Code de conduite : une révolution en sommeil

Ursula Froese

- 9 Qui doit contrôler quoi, comment et pourquoi ?

Victor Yves Ghébali

COMITÉS HELSINKI

- 10 Le Groupe Helsinki de Moscou : la graine qui a donné naissance au mouvement Helsinki

Ludmilla Alexeeva

- 12 Des groupes Helsinki s'expriment

- 14 L'Assemblée des citoyens de Helsinki

Siegfried Wöber

SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE

- 15 Guerre et paix au nom du pétrole et du gaz : pourquoi la sécurité énergétique est-elle importante pour l'OSCE ?

Karin Kneissl

KIRGHIZISTAN

- 17 Entretien avec le chef du Centre de l'OSCE à Bichkek, l'Ambassadeur Andrew Tesoriere : Atténuer les tensions

TOLÉRANCE

- 20 Il est temps de passer des paroles aux actes en matière de tolérance

Floriane Hohenberg

- 21 Le point de vue d'une ONG

Ronald Eissens

DOSSIER : VIVRE LA DÉMOCRATIE AU NIVEAU LOCAL

- 23 Établissement de liens entre les municipalités en Bosnie-Herzégovine

Valerie Hopkins

- 24 Construire la démocratie au Kosovo à partir de la base

Edis Arifagic

- 25 Dépolitisation de la fonction publique

Mirije Sulmati

- 25 Cybergouvernement en Ukraine

Oksana Polyuga

- 26 Récompenser l'innovation : Meilleures pratiques au Monténégro

Mia Lausevic

- 28 La ville d'Erevan à l'aube d'une ère nouvelle

Ruzanna Baghdasaryan et Gohar Avagyan

29 NOMINATIONS

PHOTO DE COUVERTURE : « La tolérance vécue » (Eric Gurlan). Il s'agit d'une des cinq photos primées au concours de photographie de l'OSCE 2010 qui a été fondé et financé par la Présidence kazakhe de l'Organisation. Les lauréats ont été annoncés lors d'une cérémonie de remise des prix qui a eu lieu le 29 juin 2010, en marge de la Conférence de haut niveau de l'OSCE sur la tolérance et la non-discrimination à Astana.



Conférence d'examen 2010 : des outils pour résoudre les problèmes

Marc Perrin de Brichambaut



Début de la Conférence d'examen de l'OSCE à Varsovie, le 30 septembre 2010. De gauche à droite : le Secrétaire général de l'OSCE Marc Perrin de Brichambaut, le Directeur adjoint des services de conférence Hans-Michael Plut, l'Ambassadeur du Kazakhstan Kairat Abdrakhmanov, Envoyé spécial du Président en exercice de l'OSCE, et Konstantin Zhigalov, Vice-Ministre des affaires étrangères du Kazakhstan. (Piotr Markowski)

Lorsque les États participants ont décidé, cet automne, de convoquer un sommet les 1er et 2 décembre à Astana, ils ont également arrêté les lieux et les dates d'une conférence d'examen en trois parties : la première à Varsovie, du 30 septembre au 8 octobre, la deuxième à Vienne, du 18 au 26 octobre, et la troisième à Astana, du 26 au 28 novembre. Pendant 17 jours au total, ils se réunissent pour recenser les problèmes qui se posent, évaluer les progrès accomplis et trouver des moyens d'aller de l'avant dans les trois dimensions de la sécurité de l'OSCE : politico-militaire, économique-environnementale et humaine.

La Conférence d'examen offre aux États participants la possibilité de mettre sur la table les engagements auxquels ils ont souscrit et de les confronter à la réalité des développements sur le terrain. C'est l'occasion d'examiner sans détour les domaines dans lesquels nous devons poursuivre nos efforts : les principes de l'*Acte final de Helsinki* et les engagements de l'OSCE ne sont pas appliqués intégralement, l'usage de la force n'a pas cessé d'être considéré comme un moyen de régler les différends, le *Traité FCE* est toujours suspendu et des conflits de longue durée demeurent sans solution. C'est aussi le moment de serrer les rangs pour faire face à de nouveaux problèmes : les menaces transnationales que sont le terrorisme et la criminalité organisée, la cybersécurité, le changement climatique et la crise économique requièrent tous une réponse concertée. C'est le moment de faire preuve, ensemble, d'une nouvelle détermination à mettre fin à l'ère de l'après-guerre froide et de façonner un espace de sécurité exempt de divisions englobant la région euro-atlantique et eurasiennne.

L'examen est, bien entendu, une activité constante au sein de l'OSCE. Chaque semaine, les États participants se rappellent mutuellement leurs obligations et rendent compte des progrès accomplis ou du manque de progrès. Mais, une conférence d'examen, c'est plus que cela. Elle implique de passer en revue toute la gamme des thèmes sur lesquels les États participants sont convenus de coopérer et de procéder à une évaluation générale des résultats obtenus avec pour objectif clairement défini de déterminer ce qui peut être amélioré et les domaines dans lesquels nous pouvons faire plus.

La Conférence d'examen, sous sa forme actuelle, remonte à une décision prise par les États participants au Sommet de Helsinki 1992. Le succès de ce Sommet, au cours duquel bon nombre des structures institutionnelles que nous connaissons

aujourd'hui ont été créées, avait été assuré grâce à un débat approfondi sur des questions de mise en œuvre qui s'était poursuivi au cours des mois qui l'ont précédé. La Réunion de suivi de Helsinki, telle qu'on l'avait appelée, avait bénéficié de l'affirmation post-guerre froide de valeurs communes aux États de la CSCE. Marquant une rupture manifeste par rapport aux conférences de suivi plus ardues qui ont examiné la mise en œuvre de l'*Acte final de Helsinki* dans les années 1970 et 1980, cet exercice était pragmatique et axé sur l'avenir.

À Helsinki, les États participants ont clairement stipulé que chaque réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'OSCE serait désormais précédée d'une conférence d'examen. Et ils ont défini un cadre de référence précis : la conférence examinera, dans son ensemble et de manière approfondie, la gamme entière des activités à l'intérieur de la CSCE et préparera un document décisionnel pour adoption à la réunion au sommet.

La Conférence d'examen que nous tenons actuellement bénéficie de conditions idéales pour dresser un bilan approfondi de notre situation. Ces deux dernières années, le Processus de Corfou, sous présidence grecque et kazakhe, respectivement, a été l'occasion d'une réflexion intensive sur le futur rôle de l'OSCE et d'autres acteurs pour assurer la sécurité euro-atlantique et eurasiennne. Cet été, lors de leur réunion d'Almaty tenue à l'invitation du Président en exercice Kanat Saudabaïev, Secrétaire d'État et Ministre des affaires étrangères du Kazakhstan, les ministres des affaires étrangères ont décidé que les questions soulevées dans le cadre du Processus de Corfou tel qu'il s'est déroulé jusqu'à présent justifiaient la tenue d'un sommet.

Il est temps de mettre de l'ordre dans notre maison, de dresser un bilan, de voir où des réparations s'imposent et où il y a matière à amélioration. Il est temps de procéder à un examen rigoureux et de se doter des outils nécessaires pour trouver des solutions constructives aux problèmes et aux questions qui se posent. Cela ne sera pas, et ne devrait pas être, un exercice facile. Mais l'attention et l'énergie investies dans les trois sessions de la Conférence d'examen 2010 auront une incidence directe sur la qualité et sur la portée du Plan d'action que nos chefs d'État ou de gouvernement seront chargés d'élaborer lors du Sommet de l'OSCE 2010 à Astana.

Marc Perrin de Brichambaut est le Secrétaire général de l'OSCE.



ENTRETIEN AVEC ALEXANDRE LAMBERT

Le Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité : une révolution en sommeil

Le Code de conduite de l'OSCE relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité est un joyau enfoui parmi les documents de l'OSCE. Sans équivalent dans aucune autre organisation internationale, il a pour objectif ultime de régler le rôle des forces armées dans les sociétés démocratiques. Malgré son caractère révolutionnaire, le Code de conduite reste peu connu en dehors des cercles diplomatiques et militaires. Négocié dans le cadre du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) et adopté au Sommet de Budapest de 1994, il approfondit et codifie des principes importants de l'Acte final de Helsinki régissant les relations entre les États, notamment en ce qui concerne le non-recours à la force. Toutefois, le Code va bien au-delà de ce cadre classique en y adjoignant des normes uniques de conduite politico-militaire à l'intérieur des États. Qui plus est, ses sections VII et VIII précisent que les États participants prennent l'engagement de placer leurs forces armées, y compris leurs forces militaires, paramilitaires et de sécurité ainsi que les services de renseignement et la police, sous un contrôle civil démocratique.

Depuis 1999, les États participants échangent tous les ans des informations au sujet de l'application du Code de conduite au

niveau national sur la base d'un questionnaire qui a été actualisé en 2003 et à nouveau l'an dernier. Le nouveau questionnaire reflète mieux la structure du Code et introduit un certain nombre de sous-questions nouvelles, par exemple sur la lutte contre le terrorisme. Il demande en outre aux États participants de communiquer des informations séparément sur les différents types de forces armées.

Les réponses des États participants au questionnaire sont affichées sur le site Web public de l'OSCE depuis 2008.

Deux universitaires spécialisés, Alexandre Lambert et Didi Alayli, ont été chargés d'analyser les réponses au questionnaire actualisé en 2010, en vue de l'élaboration d'un guide de référence destiné à aider les États participants à établir leurs réponses. Ils ont présenté leurs conclusions au FCS le 15 septembre 2010.

Ursula Froese s'est entretenue avec Alexandre Lambert après leur exposé.

Ursula Froese : le Code de conduite a constitué à l'époque un document révolutionnaire. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Alexandre Lambert : le Code n'a rien perdu de ses caractères révolutionnaires. Son innovation la plus forte a consisté à introduire le principe du contrôle démocratique des forces

Alexandre Lambert (à gauche) et Didi Alayli rendent compte au Forum pour la coopération en matière de sécurité des résultats de l'étude à laquelle ils ont procédé au sujet du dernier échange d'informations entre les États participants sur l'application du Code de conduite, Vienne, 15 septembre 2010. (OSCE/Ursula Froese)

armées dans le droit international sous la forme d'un régime régional politiquement contraignant. Un des principaux enseignements tirés des conflits civils dans l'Europe postcommuniste, et notamment dans l'ex-Yougoslavie, est que les forces de sécurité opérant en dehors de l'état de droit et d'un contrôle démocratique peuvent présenter un risque grave pour la sécurité régionale et internationale.

En demandant aux États participants de placer à la fois leurs forces militaires classiques et leurs services de sécurité intérieure dans un cadre constitutionnel et juridique clair, le *Code de conduite* est devenu une importante mesure de confiance internationale dans l'après-guerre froide, en promettant de manière plus générale de contribuer au développement tant politique qu'économique. De fait, un développement économique durable passe par la stabilité politique.

En Europe, nous avons atteint les normes les plus élevées à ce jour dans ce domaine, raison pour laquelle nos pays partenaires et d'autres régions observent avec autant de soin ce qui se passe ici. Par exemple, l'Union

africaine et la CEDEAO ont élaboré leurs propres codes de conduite en s'inspirant de l'OSCE. Mais il y a une différence qui touche à l'appropriation. Les codes africains ont été rédigés avec le concours et les conseils techniques d'experts non africains venus principalement d'outre-mer, alors qu'ici les États participants se sont aussi appropriés le processus qui a conduit à l'adoption du *Code*. Chacune de ses dispositions a été examinée dans le cadre de négociations multilatérales qui ont duré deux ans et approuvée par consensus. Cela érige le *Code*, comme toutes les décisions de l'OSCE, au rang d'instrument politiquement contraignant et en améliore l'application.

Comment le *Code de conduite* est-il utilisé par les États participants ?

Le *Code de conduite* est utilisé principalement au sein du FCS, dans le cadre duquel plusieurs réunions de suivi ont eu lieu depuis son adoption et où l'échange d'informations est examiné régulièrement. Le Centre de prévention des conflits organise lui aussi des séminaires et des ateliers, souvent de concert avec des opérations de terrains et des pays hôtes. Il les tient habituellement dans le cadre d'une région où subsiste souvent des problèmes de sécurité sensibles et invite les experts militaires et les représentants des ministères des affaires étrangères et parfois même des membres du Parlement à examiner conjointement l'application du *Code*. Et cela fonctionne. Ainsi, concrètement, le *Code* est déjà utilisé en tant que nouvelle mesure de confiance au niveau sous-régional.

Cela s'ajoute à l'échange d'informations de l'OSCE sur la base du questionnaire, qui constitue bien entendu son application principale. Mais le *Code* reste confiné essentiellement à la sphère politico-militaire. Maintenant, tous les rapports sont affichés sur le site Web de l'OSCE, et ce depuis 2008. Mais je ne constate pas encore que les États participants ou le FCS fassent des efforts considérables pour promouvoir cette nouvelle publicité sur une échelle plus large. Eu égard à l'objet principal du *Code*, qui est de régir « le rôle des forces armées dans les sociétés démocratiques », ainsi qu'il est indiqué dans le *Document du Sommet de Budapest*, et aux dispositions du paragraphe 20 concernant l'intégration des « forces armées dans la société civile comme une manifestation importante de la démocratie », il faut aussi que le *Code* interpelle la société dans son ensemble.

Je considère jusqu'ici le *Code* un peu comme une sainte crèche. Il est très précieux, car unique au monde, potentiellement révolutionnaire, mais c'est une révolution qui est en sommeil depuis dix ans et bientôt 20. En raison peut-être des dispositions politiquement sensibles de ses sections VII et VIII, on s'inquiète que si le public s'y intéresse plus largement, la société civile y regardera de plus près. Mais je recommande en fait de contre-réagir à cela et de l'exploiter de manière constructive et proactive, car si vous pouvez convaincre votre public de ce que vous faites effectivement, vous jouerez d'une influence et d'une crédibilité

Sensibilisation au niveau régional

La Décision No 1/08 du FCS a chargé le Centre de prévention des conflits de l'OSCE d'organiser tous les ans une réunion spécialisée en vue de sensibiliser davantage aux engagements des États participants en vertu du *Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité*. Cette année, la République de Biélorussie a accueilli un séminaire régional. Une quarantaine de participants et d'experts se sont réunis à Minsk du 21 au 23 septembre pour échanger des données d'expérience sur l'application du *Code de conduite* en Europe orientale.

Ce séminaire a porté sur l'ensemble des dispositions du *Code de conduite*, et les questions examinées allaient des mesures de confiance et de sécurité aux droits de l'homme du personnel des forces armées.

Il a été conclu que les principes du *Code* – tels que l'obligation faite aux États participants de ne maintenir qu'un niveau de capacités militaires à la mesure de leurs besoins de défense individuelle et collective ou leur droit de choisir leurs arrangements de sécurité – sont au cœur du débat en cours sur l'avenir de la sécurité dans l'espace de l'OSCE.

Cette réunion a en outre fait ressortir que la supervision civile démocratique du secteur de la sécurité était un élément vital pour la stabilité et la prospérité.

Le Centre de prévention des conflits a organisé des réunions analogues au Kazakhstan (2008) et en Bosnie-Herzégovine (2009). Ces séminaires ont été financés par la Suisse et l'Autriche.



Séminaire régional sur le *Code de conduite*, Minsk, 21–23 septembre 2010. De gauche à droite : Igor Petrishenko, Premier Vice-Ministre des affaires étrangères de Biélorussie, Vladimir Gerasimovich, chef du Département de la sécurité internationale et de la maîtrise des armements et Laura Furuholm, chargée de l'appui au FCS au Centre de prévention des conflits du Secrétariat de l'OSCE. (Alexandre Lambert)

accrues en tant qu'institution. Et vous pourrez dire : ce qui nous faisons grâce à cette nouvelle génération de mesures de confiance n'a pas d'équivalent dans n'importe quel autre organisation internationale de sécurité, y compris l'Organisation des Nations Unies.

Quelles sont vos principales recommandations pour améliorer les réponses au questionnaire sur le Code de conduite ?

Le questionnaire actualisé a manifestement amélioré l'échange d'informations en 2010 sur les plans tant quantitatif que qualitatif. Mais des améliorations peuvent encore être apportées. Le problème consiste à trouver de nouveaux moyens de tirer le meilleur parti possible du temps et de l'énergie mis pour le remplir. Un guide de référence éventuel qui serait annexé au questionnaire pourrait aider à fournir des informations plus cohérentes, plus fiables et plus comparables, qui pourraient alors être utilisées et analysées par l'OSCE et les États participants eux-mêmes en tant que moyen de renforcer encore la transparence et la confiance mutuelles.

La nécessité de fournir des informations détaillées sur les différents types de forces de sécurité intérieure soulève de nouveaux problèmes. Comme vous le savez, les mesures de confiance militaire sont habituellement gérées dans les départements de la défense ou les ministères des affaires étrangères. De nombreuses dispositions du *Code* insistent sur la dimension sécurité intérieure. Or, les États restructurent non seulement leurs services de sécurité, mais ils les externalisent en outre de plus en plus. Cela ajoute une nouvelle complication au processus de communication d'informations, car ils doivent assurer une coordination entre des organismes et des départements. L'estompement de la différence entre sécurité intérieure et sécurité extérieure rend nécessaire une collaboration avec les ministères de l'intérieur et des finances, voire avec les garde frontière, les services des douanes et les organismes d'intégration. Il faudrait donc peut-être dialoguer davantage sur la façon dont les États rassemblent effectivement les informations lorsqu'ils remplissent le questionnaire.

Comment le Code de conduite réglemente-t-il le rôle des acteurs non étatiques dans les opérations militaires ?

Le paragraphe 25 [voir encadré] du *Code* est, généralement parlant, le paragraphe traitant des « forces irrégulières », qui prévoit la possibilité de solliciter une assistance. Des forces irrégulières peuvent être créées par les gouvernements ou introduites par des acteurs non gouvernementaux, voire de l'étranger comme dans le cas d'une opération clandestine. Dans un monde de plus en plus interdépendant, la probabilité que deux pays se fassent la guerre a diminué. Ce sont plutôt les conflits internes qui se sont multipliés et leurs causes profondes présentent souvent des aspects transnationaux. En d'autres termes, la plupart des instabilités et des conflits se

Extraits du Code de conduite :

25. Les États participants s'abstiendront de tolérer ou d'entretenir des forces qui échapperaient au contrôle de leurs autorités constitutionnellement établies ou n'auraient pas à leur rendre compte. Si un État participant n'est pas en mesure d'exercer son autorité sur de telles forces, il pourra procéder à des consultations au sein de la CSCE pour examiner les mesures à prendre.
26. Chaque État participant veillera à ce que, conformément à ses engagements internationaux, ses forces paramilitaires s'abstiennent d'acquérir des capacités de combat excédant les besoins des missions pour lesquelles elles ont été créées.

cristallisent à l'intérieur des pays, mais ils ont de fortes chances de s'étendre rapidement au-delà des frontières et de déstabiliser des régions entières. Il est parfois très difficile de savoir qui est derrière les activités déclenchant le recours à la force et à la violence collective – y compris parmi un nombre croissant d'acteurs non étatiques impliqués dans les conflits armés asymétriques d'aujourd'hui. Quoiqu'il en soit, s'agissant du rôle des « forces irrégulières », nous avons récemment assisté à une telle situation dans le sud du Kirghizistan.

Malheureusement, le libellé du paragraphe 25 est un des moins clairs du point de vue sémantique. Même le paragraphe 26 sur les forces paramilitaires est édulcoré au point qu'il peut être interprété de façon très variable.

Je dois dire honnêtement qu'un certain nombre de pays communiquent des informations très détaillées à la fois sur les forces paramilitaires et sur les forces de sécurité intérieure, mais la plupart disent simplement qu'ils n'en ont pas et font rapport indirectement à leur sujet dans d'autres parties du questionnaire. Ainsi, il existe malheureusement ce que j'appelle une impasse dans l'information sur les forces paramilitaires et de sécurité intérieure. En vue de renforcer l'efficacité de l'échange d'information sur le *Code*, les ministères de l'intérieur ainsi que les forces spécialisées et les services de sécurité pourraient être associés plus systématiquement à ce processus.

Permettez-moi d'être très clair. J'envisage la question du point de vue d'un universitaire et d'un intellectuel. Sur le plan politique, j'accorde beaucoup de mérite à tous les États participants pour avoir eu le courage et la prévoyance de se lancer dans ce processus car, je le répète, il est réellement sans exemple dans une autre région de la planète.

Vous avez qualifié le Code de conduite de mécanisme de confiance. Quelles sont ses liens avec le Document de Vienne 1999 ?

Ces deux documents sont tout à fait distincts. Le *Code* est, si vous voulez, une actualisation post-guerre froide de l'*Acte final de Helsinki* et, en particulier, de son Décalogue, schéma normatif de normes coutumières entre les États et pour leur conduite respectueuse. Le *Code* s'appuie sur cet héritage en matière de sécurité globale en allant au-delà des limites

conventionnelles des affaires politico-militaires.

Le *Document de Vienne* est beaucoup plus axé sur la dimension politico-militaire de la sécurité et traite essentiellement de la maîtrise des armements classiques. Il constitue non seulement un des ensembles les plus élaborés de mécanismes de confiance et de sécurité (MDCS), mais prévoit en outre un régime de vérification très bien organisé. La vérification de l'application du *Code* par les États participants constituerait une tâche très complexe, car elle exigerait d'associer des éléments des trois dimensions de la sécurité de l'OSCE. Jusqu'ici, il n'y a même pas eu d'échange de vues sur la façon dont on pourrait y procéder.

On pourrait néanmoins imaginer d'inclure certaines des dispositions du *Code de conduite* dans le régime de vérification du *Document de Vienne*. Lorsque les délégations se rencontreront, elles pourraient peut-être envisager d'y ajouter des éléments propres au *Code* ; cela conférerait en outre une valeur accrue au régime des MDCS. La question a été examinée. Mon impression est qu'il n'y a pas encore de consensus à ce sujet. Mais cela pourrait offrir l'occasion d'améliorer le processus d'application du *Code*.

Pensez-vous qu'il faudrait faire connaître plus largement le *Code de conduite* ?

Étant issu de la société civile, je réponds par l'affirmative. Mais si je me mets à la place de quelqu'un qui vient d'un État participant de l'OSCE, je réfléchirais

à deux fois à la façon de le faire. Les mesures de confiance entre les États ne doivent pas nécessairement être partagées avec la société civile et il n'est pas non plus évident qu'une surveillance et une participation plus étendues du public amélioreraient automatiquement le processus d'application des documents politico-militaires. Dès l'instant où ces mesures sont transparentes *dans le cadre* de ces liens militaro-diplomatiques et qu'une confiance s'est instaurée entre toutes les parties concernées, le travail est fait à 90 %. Mais comme le *Code* adopte réellement une approche globale de la sécurité et aborde des questions qui vont bien au-delà des sphères et des compétences des classes politico-militaires, il faudra finalement que les parlementaires et la société civile participent à son application.

Alexandre Lambert est Directeur d'étude et professeur à l'École de formation internationale à Genève. Il a été chercheur principal sur le Code de conduite de l'OSCE à l'Institut universitaire de hautes études internationales et du développement.

Le Colonel Anton Eischer, Conseiller militaire principal à la Mission permanente de l'Autriche auprès de l'OSCE et Coordonnateur du FCS pour le Code de conduite, et Laura Furuholm, de la Section d'appui au Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) au Centre de prévention des conflits du Secrétariat de l'OSCE, ont aidé à établir cet article.

Qui doit contrôler quoi, comment et pourquoi ?

L'historien de l'OSCE, Victor-Yves Ghébal, a qualifié le *Code de conduite* de « plus important document normatif que les États participants de l'OSCE aient adopté depuis l'Acte final de Helsinki de 1975 ». Le lecteur trouvera ci-après des extraits de son ouvrage intitulé : *The OSCE Code of Conduct on Politico-military Aspects of Security (1994) : a paragraph-by-paragraph commentary on Sections VII and VIII (Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) Document No 3, 2003).*

Les sections VII-VIII, qui traitent du contrôle démocratique et de l'utilisation des forces armées, représentent la réelle valeur ajoutée apportée par le *Code de conduite*. Ce dernier peut prétendre être le premier instrument multilatéral à incorporer des règles régissant, aux niveaux aussi bien interne qu'international, un domaine essentiel du pouvoir politique, à savoir les forces armées. Les dispositions concernant le contrôle démocratique et l'utilisation des forces armées pourraient se résumer en une grande question : « Qui doit contrôler quoi, comment et pourquoi ? »

« Qui » fait référence aux « autorités établies constitutionnellement ». Cependant, cette condition nécessaire n'est pas suffisante : ces autorités doivent aussi être « investies d'une légitimité démocratique » (paragraphe 21), c'est-à-dire représenter la volonté réelle de la population. Les autorités compétentes sont l'exécutif et le législatif agissant dans le contexte d'un système de séparation réelle des pouvoirs et, plus généralement, du respect de la légalité. [...]

Le « quoi » concerne les « forces armées », une notion que le *Code de conduite* ne définit pas en raison de la diversité des traditions et des pratiques nationales dans l'espace de l'OSCE. La notion est cependant illustrée au paragraphe 20 par cinq catégories (qui ne sont pas non plus définies), à savoir les forces militaires, les forces paramilitaires, les forces de sécurité intérieure, les services de renseignement et la police. [...]

Le « comment » est lié à quatre aspects essentiels qui représentent, tel que le voit l'OSCE, les piliers du contrôle démocratique et de l'utilisation des forces armées :

- a) Primauté du pouvoir civil démocratique constitutionnel sur le pouvoir militaire. [...]
- b) Assujettissement des forces armées aux normes et prescriptions du droit international humanitaire. [...]
- c) Respect des droits de l'homme et des libertés fon-

damentales du personnel des forces armées. [...]

d) Réglementation de l'utilisation des forces armées à des fins de sécurité intérieure. [...]

Et enfin, le « pourquoi » s'exprime à travers une disposition précisant que le contrôle démocratique des forces armées représente « un élément indispensable de la stabilité et de la sécurité », ainsi qu'« une expression importante de la démocratie » (paragraphe 20). Le contrôle démocratique des forces armées est incontestablement, pour citer l'un des négociateurs du *Code de conduite*, un moyen de garantir la stabilité interne de l'État, son comportement responsable à l'égard de ses propres citoyens et d'autres États, et un instrument pour accroître la prévisibilité de ses actions. » En effet, comme l'a déclaré un autre négociateur, il apporte une importante contribution à la stabilité intérieure et internationale, car les forces armées contrôlées démocratiquement « posent un risque sensiblement moindre de menacer l'équilibre des forces international et d'être utilisées à des fins internes abusives ». De plus, le contrôle démocratique des forces armées est, il faut le reconnaître, un élément essentiel dans la transition de systèmes politiques autoritaires à des systèmes démocratiques : la mise en place de structures démocratiques et le renforcement de ces dernières ne peuvent aboutir que si des forces armées bénéficiant d'une réelle légitimité et considération en font partie. Dans un État de droit mature, aucune question politique importante ne devrait échapper à un contrôle démocratique efficace. Les sections VII et VIII ont, fondamentalement, pour but de promouvoir une éthique, pour ne pas dire une « conscience », de la primauté du droit, des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans les établissements militaires des États participants de l'OSCE.

Victor-Yves Ghébal (1942-2009) était professeur de sciences politiques à l'Institut supérieur des études internationales de Genève (Suisse).

Comités Helsinki

L'Acte final de Helsinki de 1975 a considéré le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction, comme l'un des dix principes fondamentaux régissant les relations mutuelles des États participants. Il a affirmé « le droit de l'individu de connaître ses droits et devoirs dans ce domaine et d'agir en conséquence ».

L'Acte final de Helsinki, ou « Accords de Helsinki », comme ces accords étaient souvent appelés, avait été publié intégralement dans les principaux journaux des 35 États participants pour informer le public de ce dont leurs dirigeants étaient convenus. L'acceptation publique des droits de l'homme et des libertés fondamentales a suscité, en Union soviétique et en Europe orientale, la création de comités Helsinki qui n'ont pas tardé à être soutenus par des groupes similaires en Amérique du Nord et en Europe occidentale. À l'époque, il était dangereux de faire état de violations de l'Acte final de Helsinki. Malgré le danger que cela représentait, les rapports de ces groupes ont été présentés lors des réunions de suivi organisées par la CSCE dans les années 1970 et 1980 et ont eu pour effet de changer la vie des populations. Les violations des droits de l'homme se poursuivent dans toute la région de l'OSCE. L'action des comités Helsinki est aussi importante aujourd'hui qu'elle l'était il y a 35 ans.



Le Groupe Helsinki de Moscou

La graine qui a donné naissance au mouvement Helsinki

Ludmilla Alexeeva

Un groupe public a été créé à Moscou le 12 mai 1976 pour suivre l'application des *Accords de Helsinki* en URSS (Groupe Helsinki de Moscou) sur la base de la troisième « corbeille » des *Accords de Helsinki*, qui contient les dispositions humanitaires de ces *Accords*. Celles-ci portent notamment sur les droits de l'homme fondamentaux, dont les membres du mouvement des droits de l'homme en URSS s'efforçaient d'assurer le respect depuis une dizaine d'années. Youri Orlov, le fondateur et premier Président du Groupe Helsinki de Moscou (GHM), envisageait son objectif de la façon suivante : « le Groupe suivra l'application des dispositions humanitaires des *Accords de Helsinki* sur le territoire de l'URSS et portera toute violation à la connaissance de l'ensemble des États ayant signé ce document en même temps que l'Union soviétique ».

Les *Accords de Helsinki* instituaient un mécanisme de suivi de l'application. Plus précisément, lors des conférences annuelles, les chefs de toutes les délégations devaient évaluer l'application par tous les États partenaires des accords qu'ils avaient signés. Nous espérons que les informations que nous avons

fournies au sujet des violations des dispositions humanitaires seraient examinées lors de ces conférences et que les États démocratiques demanderaient à l'Union soviétique de respecter pleinement les *Accords de Helsinki*, et notamment ses dispositions humanitaires. Leur violation aurait pu entraîner l'effondrement des *Accords de Helsinki*, ce que les dirigeants soviétiques ne pouvaient pas accepter. L'URSS avait tout intérêt au maintien de ce qui constituait pour elle un traité extrêmement avantageux, car son long isolement du reste du monde et une course effrénée aux armements avaient rendu le pays exsangue. La surveillance de tout le vaste territoire de l'URSS aurait pu paraître constituer une tâche impossible pour les 11 membres du GHM. Après tout, ils étaient aussi vulnérables que tout autre citoyen soviétique et le Groupe disposait pour tout équipement de deux vieilles machines à écrire. Le Groupe comptait cependant des activistes expérimentés des droits de l'homme qui avaient déjà rassemblé beaucoup de documentation sur les questions considérées. Qui plus est, des stations de radio étrangères diffusant vers l'URSS rendaient compte continuellement

du travail du GHM et nous avons commencé à recevoir des informations sur les violations des droits de l'homme de différentes parties du pays. Nous en étions informés par des activistes des mouvements nationaux d'Ukraine, de Lituanie, de Géorgie et d'Arménie. Ces rapports faisaient état, entre autres, des atteintes aux droits à l'utilisation de sa langue maternelle et à l'éducation dans cette langue. Des activistes religieux (baptistes, adventistes, pentecôtistes et catholiques) nous signalaient des violations du droit à la liberté de religion. Des citoyens qui ne faisaient partie d'aucun mouvement nous informaient des violations des dispositions humanitaires des *Accords de Helsinki* dont eux-mêmes ou des proches avaient été victimes.

Plus tard, sur le modèle du GHM, se sont créés les groupes Helsinki d'Ukraine et de Lituanie en novembre 1976, le Groupe Helsinki de Géorgie en janvier 1977, le Groupe Helsinki d'Arménie en avril 1977, le Comité chrétien pour la défense des droits des croyants en URSS en décembre 1976 et le Comité catholique pour la défense des droits des croyants en novembre 1978. Des comités Helsinki se sont également formés en Pologne et en Tchécoslovaquie.

Les arrestations au sein des groupes Helsinki d'Ukraine et de Moscou ont commencé en février 1977. Une des premières personnes à être arrêtée fut le Président du GHM, Youri Orlov. Il fut condamné à sept ans de prison avec travaux forcés et à cinq ans d'exil. Le tribunal soviétique considérait ses activités comme de l'agitation et de la propagande antisoviétiques visant à saper l'État et le tissu social du pays. À l'automne de 1977, plus de 50 membres de groupes Helsinki avaient été privés de leur liberté. Nombre d'entre eux avaient été condamnés à de longues peines de prison et certains sont décédés avant d'être libérés. Dans les pays démocratiques partenaires de l'URSS en vertu des *Accords de Helsinki*, les médias rendaient compte du processus de Helsinki et de la persécution de ses participants en URSS et dans ses États satellites. L'opinion de ces pays a réagi à cette persécution en créant ses propres groupes et comités Helsinki. La création du Groupe Helsinki américain a été annoncée en décembre 1978. Des organismes analogues se sont constitués ultérieurement au Canada et dans un certain nombre de pays d'Europe occidentale. Ils avaient tous pour objectif de mettre fin à la persécution de leurs collègues et d'exercer des pressions sur leur gouvernements pour qu'ils demandent résolument à l'Union soviétique d'appliquer les dispositions humanitaires des *Accords de Helsinki*.

Ces efforts ont été fructueux. À partir de la Conférence de Madrid tenue en octobre 1980, les États participants démocratiques ont commencé à formuler unanimement de telles demandes lors de chaque conférence. Peu à peu, le respect des engagements figurant dans la troisième « corbeille » est devenu un des principaux aspects du processus de Helsinki. À la Conférence de Vienne de 1986 fut signé un protocole additionnel en vertu duquel la situation des droits de l'homme dans chaque pays signataire des *Accords de*

Helsinki était reconnue comme une préoccupation commune de tous les pays partenaires.

Le Groupe Helsinki de Moscou a ainsi amorcé le développement du mouvement international de Helsinki et de son influence sur le contenu du processus de Helsinki. Ce fut peut-être la première fois dans l'histoire de la diplomatie que des groupes publics jouaient un tel rôle dans des accords entre États : l'Union soviétique a été accusée de violer les dispositions humanitaires des *Accords de Helsinki* sur la base de documents communiqués par les groupes Helsinki de Moscou, d'Ukraine et de Lituanie.

Sous la pression des pays partenaires démocratiques, les membres des groupes Helsinki mais aussi toutes les personnes incarcérées en vertu des dispositions politiques du code pénal soviétique furent libérés en URSS en 1987. En 1990, les citoyens soviétiques se virent accorder le droit de quitter le pays et d'y retourner librement, et la persécution des croyants religieux cessa.

L'expérience acquise grâce à cette coopération étroite avec les organisations non gouvernementales a fait que l'OSCE a été le premier groupement international de nations à intégrer ces organisations dans son processus de travail en tant que partenaires égaux. Aux conférences sur la dimension humaine, les représentants des organisations non gouvernementales participent sur un pied d'égalité avec les représentants officiels des États de l'OSCE et peuvent prendre la parole de la même façon que ces derniers.

Le Groupe Helsinki de Moscou, qui, au moment de sa fondation, était le seul organisme public indépendant en Union soviétique, joue aujourd'hui un rôle de premier plan dans la communauté des droits de l'homme et dans la société civile qui s'est constituée en Fédération de Russie. Le GHM continue essentiellement à suivre la situation des droits de l'homme. Aujourd'hui, toutefois, le suivi et la protection des droits de l'homme sont non seulement assurés sur la base des dispositions humanitaires des *Accords de Helsinki* mais s'appuient en outre sur la *Constitution de la Fédération de Russie*, la *Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ainsi que d'autres traités internationaux sur les droits de l'homme signés par la Fédération de Russie.

Ludmilla Alexeeva est une membre fondatrice du Groupe Helsinki de Moscou et en est la Présidente depuis 1996.

Des groupes Helsinki s'expriment

Quelques-uns des nombreux groupes Helsinki en activité aujourd'hui évoquent leur travail

« Après la signature de l'*Acte final de Helsinki*, des membres du Congrès des États-Unis se sont rendus en Union soviétique, ainsi qu'en Europe centrale et orientale, où ils ont vu de leurs propres yeux combien il était urgent de superviser en permanence son application. Au cours de l'été 1976, notre pays a créé la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe, également appelée Commission Helsinki des États-Unis.

Notre commission continue de s'assurer que les États de l'OSCE respectent leurs engagements. Nous avons souvent servi de plateforme de liberté – offrant aux dirigeants réduits au silence dans leur propre pays la possibilité de se faire entendre à l'étranger. Mais les véritables héros sont les défenseurs des droits de l'homme qui travaillent sur le terrain pour révéler les abus à mesure qu'ils se produisent. Malheureusement, 35 ans après la signature de l'*Acte final de Helsinki*, dans certains pays de l'OSCE, ces héros des temps modernes travaillent toujours sous la menace et la crainte de représailles. Nous avons encore beaucoup à faire. L'OSCE nous aide à accomplir ce travail ensemble. Et nous sommes fiers que la Commission Helsinki des États-Unis ait joué, dans de nombreux cas, un rôle de premier plan dans le cadre de cet effort. »

– **Le membre du Sénat des États-Unis, Benjamin L. Cardin, et le membre de la Chambre des représentants des États-Unis, Alcee L. Hastings, Présidents de la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe**

« Le monde a certes changé, mais l'*Acte final de Helsinki* demeure particulièrement important pour le travail du Comité Helsinki norvégien, qui a été fondé en 1977. Et, malheureusement, il l'est de plus en plus. Cela vaut en particulier pour deux aspects de l'*Acte final de Helsinki*. Le premier est qu'il visait à instaurer un cadre global pour la paix et la stabilité en Europe. Le deuxième est qu'il incluait les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans ce cadre. Le fait que certains des États participants de l'OSCE aient décidé de

s'en prendre aux défenseurs des droits de l'homme considérés comme des ennemis de l'État constitue un revers considérable pour l'avancement des principes de Helsinki. C'est pourquoi le Sommet de l'OSCE devra réaffirmer en termes énergiques la lettre et l'esprit de l'*Acte final de Helsinki*.

Alors que la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, adoptée en 1948, a donné une définition internationale officielle des droits de l'homme, l'*Acte final de Helsinki* de 1975 a apporté ces droits « sur le pas de la porte » de tous les pays de la CSCE/OSCE. Pour le Comité Helsinki norvégien, la tâche principale reste celle de faire en sorte que ces droits franchissent ce pas de porte afin de les rendre pleinement applicables dans tous les pays de l'espace de l'OSCE. »

– **Gunnar M. Ekeløve-Slydal, Secrétaire général adjoint du Comité Helsinki norvégien**

« L'origine de Human Rights Watch remonte à 1978 avec la création de Helsinki Watch, qui était chargé d'apporter son concours aux groupes de citoyens constitués dans tout le bloc soviétique pour surveiller le respect par les autorités des *Accords de Helsinki* de 1975. Un réseau de comités de surveillance a aussi suivi la situation des droits de l'homme dans les Amériques, en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient, et ce réseau a pris l'appellation globale de Human Rights Watch en 1988.

Les nouveaux défis à relever dans le domaine des droits de l'homme dans les années 1990 ont conduit Human Rights Watch à adopter, dans son action, d'importantes innovations telles que le signalement en temps réel des atrocités commises et la constitution de dossiers détaillés sur les affaires afin d'obtenir qu'elles fassent l'objet de poursuites internationales.

Aujourd'hui, Human Rights Watch travaille dans le monde entier sur une vaste gamme de questions allant de la violence domestique à la lutte contre le terrorisme. Combinant ses méthodes traditionnelles d'établissement des faits sur le terrain et les nouvelles technologies comme la recherche statistique, l'analyse de photos satellites et de données relatives aux bombes ainsi que des actions de sensibilisations novatrices,

Human Rights Watch se maintient à la pointe de la promotion du respect des droits de l'homme dans le monde entier. »

– **Human Rights Watch**

« Le Comité Helsinki polonais est une émanation directe du mouvement européen des droits de l'homme suscité par la signature des *Accords de Helsinki*. Il a été fondé en 1982 en tant qu'initiative citoyenne et ses membres étaient obligés de travailler dans la clandestinité, car ils craignaient la répression du gouvernement.

Aujourd'hui, le Comité Helsinki polonais regroupe des personnalités respectées qui font des déclarations sur les violations des droits de l'homme les plus médiatisées. Au quotidien, le travail concernant les droits de l'homme est effectué par la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (HFHR), une organisation non gouvernementale comptant plus de 40 employés, qui s'attache à promouvoir la protection des droits de l'homme en Europe. La HFHR concentre son action sur l'éducation aux droits de l'homme (en particulier sur le territoire de la Communauté d'États indépendants) et sur diverses activités d'observation, de sensibilisation et liées à des procédures judiciaires stratégiques visant à améliorer la protection des droits de l'homme en Pologne. »

– **Fondation Helsinki pour les droits de l'homme (Pologne)**

« Le Comité Helsinki albanais a été fondé en 1990, alors que s'effondrait le régime totalitaire. Appelé initialement Forum pour la protection des libertés et des droits humains fondamentaux, c'était la première organisation de ce genre dans l'histoire de l'Albanie.

Le Comité Helsinki albanais s'est donné pour mission de contribuer à un meilleur respect des droits de l'homme et de renforcer l'état de droit et les droits de l'homme conformément à l'*Acte final de Helsinki* et à ses documents complémentaires, ainsi qu'aux obligations juridiques internationales énoncées par le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne. »

– **Vjollca Meçaj, Directrice exécutive du Comité Helsinki albanais**

« Le Comité Helsinki des Pays-Bas (NHC) a été créé en 1987, alors que s'amélioraient les perspectives de coopération en Europe en matière de démocratisation et de promotion des droits de l'homme. Depuis lors, le NHC et ses partenaires locaux ont mené à bien des dizaines de projets portant sur le renforcement des capacités des organismes publics et de la société civile en Europe centrale et orientale, axés sur l'amélioration de l'état de droit : procès stratégiques dans le domaine des droits de l'homme (concernant en particulier la Convention européenne des Droits de l'Homme), réforme des prisons, mise en place de services de médiation et lutte contre la traite des êtres humains. Le NHC a fondé la revue Helsinki Monitor (devenue Security and Human Rights en 2008), qui traite des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité dans la région de l'OSCE. Une partie de la mission du NHC, pour laquelle les ressources disponibles ne sont pas suffisantes, consiste en actions de sensibilisation à la mise en œuvre des engagements concernant la dimension humaine et les droits de l'homme dans l'Europe élargie. Il est prévu de renforcer cet aspect de notre travail dans les années à venir. »

– **Harry Hummel, Directeur exécutif du Comité Helsinki des Pays-Bas**

« Le Comité Helsinki bulgare a été créé en 1992 après la chute du communisme. La plupart de ses membres fondateurs étaient cependant déjà actifs dans des groupes de défense des droits de l'homme durant la période communiste et faisaient partie de l'opposition au régime. *L'Acte final de Helsinki* et les engagements ultérieurs de la CSCE ont été notre source d'inspiration. Notre organisation a été fondée dans le but de suivre l'application de ces engagements, car nous sommes fermement convaincus que ce processus doit être placé sous l'œil attentif d'organismes publics non gouvernementaux de surveillance. Depuis notre création, nous avons enquêté et établi des rapports sur une vaste gamme de violations des droits de l'homme en Bulgarie. Nous publions des rapports annuels sur l'évolution de la situation en la matière dans notre pays et sensibilisons l'opinion à des problèmes particuliers de droits de l'homme touchant les groupes les plus vulnérables dans notre société. Nous portons également des affaires spécifiques devant les organes juridictionnels et prenons part aux examens de la situation des droits de l'homme

en Bulgarie effectués par l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe. »

– **Krassimir Kanev, Comité Helsinki bulgare**

« Notre comité a entamé ses activités en 1994. Son prédécesseur, le Comité Helsinki yougoslave, a tout simplement été dissous, comme l'a été la Yougoslavie, et de nouveaux groupes sont apparus. En particulier durant la phase fondatrice, les principes de Helsinki ont revêtu une grande importance pour nous comme pour les autres organisations récemment créées.

Dans les années 1990, notre comité a traversé des périodes difficiles. Alors que les guerres se poursuivaient, nos activités étaient axées en priorité sur les réfugiés, les minorités, les crimes de guerre, le génocide, les actes d'intimidation contre les défenseurs des droits de l'homme et l'ethnification de la sphère publique.

Aujourd'hui, la mise en œuvre des lois relatives aux droits de l'homme et l'éducation aux droits de l'homme figurent au centre de nos préoccupations. Nous avons certes déjà beaucoup accompli en Serbie, mais il reste encore beaucoup à faire. »

– **Sonja Biserko, Comité Helsinki pour les droits de l'homme en Serbie**

« La création de Helsinki España – Human Dimension remonte à une conférence tenue à Moscou en 1991. Le but était de promouvoir la dimension humaine de l'OSCE à travers l'éducation aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales, à la démocratie et à la primauté du droit dans le contexte universitaire.

Pour mener à bien son action éducative, Helsinki España fait appel à un réseau international composé de 140 universités de 53 pays différents. Dans le cadre de ce réseau, Helsinki España organise des réunions internationales sur les droits de l'homme, propose des cours visant à préparer les spécialistes universitaires à participer aux missions de paix des organisations internationales, dont l'OSCE, l'ONU et l'Union européenne. Un autre volet de notre travail consiste à former des universitaires bénévoles qui animent ensuite des sessions de formation aux droits de l'homme dans les écoles primaires et secondaires. »

– **Ana Nieto, Présidente exécutive, Helsinki España – Human Dimension**

« *L'Acte final de Helsinki* a été, avec tous les textes connexes qui sont venus l'enrichir

depuis les années 1990, l'élément moteur de nombreuses ONG, et notamment, du Greek Helsinki Monitor, dans leurs efforts visant à renforcer la démocratie dans les pays de l'OSCE en assurant le respect de l'ensemble des droits de chaque groupe social, en particulier des plus vulnérables. Qui plus est, le processus de Helsinki/de l'OSCE, qui a instauré un dialogue public entre la société civile et les États, a souvent permis de résoudre des problèmes particuliers liés aux droits de l'homme, les États démocratiques ne pouvant se permettre d'être mis dans l'embarras dans de telles enceintes. Le Greek Helsinki Monitor se concentre aujourd'hui sur les droits des minorités, y compris les droits des Roms, les droits des lesbiennes, homosexuels, bisexuels et transsexuels, la liberté de religion et la neutralité des États en matière religieuse, la rédaction de rapports aux organes spécialisés des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, ainsi que les procédures judiciaires devant les tribunaux grecs et internationaux. »

– **Panayote Dimitras, Greek Helsinki Monitor**

« Bridging the Gulf a été inspiré par le processus de Helsinki, émanation de *L'Acte final de Helsinki* de 1975, qui insiste sur l'importance de la coexistence pacifique des États, de la non-ingérence réciproque et du respect des droits de l'homme, ainsi que des contacts économiques et personnels par delà les frontières. Notre initiative se fonde sur la conviction que des contacts pacifiques et respectueux de l'extérieur de la région permettront d'atténuer les tensions dans cette zone et d'influencer positivement la coopération régionale et internationale.

Nous nous employons à promouvoir et à défendre la sécurité humaine, les droits de l'homme, les droits des femmes et le développement de la société civile dans la région du Golfe. Dans le même temps, la fondation vise à édifier une passerelle entre la région du Golfe et l'Europe en créant des plateformes de dialogue et d'échange et en favorisant la connaissance de la région du Golfe en Europe. »

– **Wilco de Jonge, Secrétaire général, Bridging the Gulf**

Préparé par Vera Mair, stagiaire à la Section de la presse et de l'information du Secrétariat de l'OSCE.

L'Assemblée des citoyens de Helsinki

Siegfried Wöber

Que peuvent faire les citoyens pour bâtir l'Europe unie, pacifique et sûre que les États participant à la CSCE avaient imaginée dans les Accords de Helsinki ? Depuis plus de 20 ans, les militants pour la paix de l'Est et de l'Ouest, unis en une plateforme appelée l'Assemblée des citoyens de Helsinki, conjuguent leurs efforts pour atteindre ce but commun.

L'Assemblée des citoyens de Helsinki a été créée à Prague en octobre 1990. Vaclav Havel, qui venait d'être élu Président de la Tchécoslovaquie, a pris la parole à l'assemblée fondatrice, qui a réuni plus de 1 000 personnes venues de toute l'Europe. La décision de créer un réseau de ce type remonte à la deuxième moitié des années 1980, lorsque des membres du mouvement pour la paix en Europe occidentale ont pris contact avec des groupes de l'opposition derrière le rideau de fer et élaboré la stratégie de la « détente par le bas ».

Dès le début, l'Assemblée s'est concentrée sur les régions de tensions et propices aux conflits dans le but de créer une société civile paneuropéenne. Elle s'est employée à promouvoir la paix et la compréhension par la diplomatie et le dialogue citoyens en apportant son soutien et sa solidarité à des groupes dans des situations difficiles et dangereuses et en intervenant en même temps auprès de divers gouvernements et institutions internationales, ce qui était nettement moins commode avant l'apparition de l'Internet.

Dans les années 1990, le

réseau de l'Assemblée des citoyens de Helsinki était une entité relativement bien organisée qui disposait d'antennes dans plus de 20 pays tout en conservant son caractère de mouvement local. Son antenne yougoslave a été fondée à Sarajevo en mai 1991. Une caravane pour la paix a été organisée en septembre de cette même année. Une quarantaine de militants européens ont traversé la Slovaquie, la Croatie, la Serbie et la Bosnie en autocar, nouant des contacts avec des militants anti-guerre locaux. La caravane est arrivée à Sarajevo, terme de son parcours, où une chaîne humaine de 10 000 personnes s'est constituée entre la mosquée, la synagogue et les églises orthodoxe et catholique. Les liens tissés durant le passage de la caravane pour la paix ont pu, dans l'ensemble, être maintenus tout au long de la guerre, une guerre qui, comme Mary Kaldor, une des principales militantes de l'Assemblée des citoyens de Helsinki, l'a écrit par la suite, était menée « contre les valeurs de tolérance, de respect mutuel et d'autonomie individuelle qui constituaient la pierre angulaire de la conception que l'on avait de la société civile au XVIII^e siècle ».

L'Assemblée des citoyens de Helsinki s'est également engagée très tôt au Caucase du Sud. Les comités nationaux établis en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie ont été parmi les premières ONG présentes dans la région. Le mouvement, soutenu par des membres de l'Assemblée des pays occidentaux, s'est employé avec succès à faire libérer des otages et des

prisonniers de guerre ainsi qu'à favoriser les contacts et à renforcer la confiance entre citoyens de part et d'autre des lignes de front. Ce travail se poursuit, car il est souvent fait peu de cas des droits des familles des personnes disparues, et des disparitions involontaires continuent à se produire dans toute la région. En octobre 2000, l'antenne azerbaïdjanaise de l'Assemblée des citoyens de Helsinki a organisé, à Bakou, la cinquième Assemblée internationale. Plus de 500 militants de la société civile du monde entier, dont 41 Arméniens, parmi lesquels 12 venaient du Haut-Karabakh, y ont assisté. Certaines de ces personnes ont créé récemment le « Civil Minsk Process ».

Au cours de la dernière décennie, l'Assemblée des citoyens de Helsinki, présidée par l'Azerbaïdjanaise Arzu Abdullayeva et le Français Bernard Dréano, a connu diverses transformations. Certaines des assemblées – le South Caucasus Institute of Regional Security en Géorgie en est un exemple – sont devenues des groupes de réflexion. La lutte contre la terreur et l'évolution des politiques en matière d'aide à l'étranger ont certainement eu une incidence à cet égard. De

nouvelles activités ont été lancées au Moyen-Orient, notamment en Israël, en Palestine et en Iran.

Cela étant, les buts initiaux du réseau n'ont pas changé et il a gardé son caractère éclectique. Ainsi trouve-t-on encore des personnes ou des groupes s'associant à l'action de l'Assemblée des citoyens de Helsinki en Bosnie, au Monténégro, en Autriche, en France, aux Pays-Bas, dans le Caucase du Sud, en Moldavie, en Pologne et en Turquie, où se tiendra la prochaine École annuelle du dialogue et de la compréhension internationales. Istanbul accueillera également, en octobre, une manifestation organisée à l'occasion du vingtième anniversaire de l'Assemblée qui servira de cadre à une réflexion et permettra de laisser la place à une nouvelle génération. Certains prétendront que l'« esprit de Helsinki » n'existe plus, mais il reste encore plus qu'assez d'énergie dans ce mouvement pour le garder en vie.

Siegfried Wöber participe au mouvement Helsinki depuis 2000. Il est membre du personnel du Centre de prévention des conflits de l'OSCE à Vienne.

Rencontre entre parents de soldats arméniens et azerbaïdjanais disparus, organisée sous médiation géorgienne et internationale. Ce groupe est à l'origine de la première publication conjointe arménienne-azérie sur la question. Photo : Alexander Russetski





COPYRIGHT © 2010 ISTOCKPHOTO LP

Guerre et paix au nom du pétrole et du gaz

Pourquoi la sécurité énergétique est-elle importante pour l'OSCE ?

Karin Kneissl

Le pétrole et le gaz naturel sont des produits de base stratégiques, car, à court terme, ce n'est pas la loi de l'offre et de la demande qui en déterminent le prix, mais la géopolitique. Il en va ainsi depuis que ces combustibles fossiles ont commencé à dominer notre palette énergétique quotidienne. De grands espoirs sont placés dans le passage progressif à d'autres formes d'énergie dans un souci de réduction des émissions de CO₂. On dit souvent du gaz naturel qu'il est l'« énergie passerelle » entre l'ère fossile et une ère nouvelle. Cela ne doit cependant pas nous faire croire que l'énergie renouvelable nous libérera de l'interdépendance géopolitique.

Le pétrole est indispensable pour la production de fibres synthétiques et, pour les cellules photovoltaïques, il faut du lithium et de l'iridium, qui sont également des matières premières rares. On estime qu'il existe d'importantes réserves dans l'espace de l'OSCE. La

question de la sécurité énergétique continuera donc d'être une préoccupation majeure, même si nous parvenons à modifier radicalement notre palette énergétique, ce qui paraît plutôt improbable à court terme.

LE CONCEPT DE LA SÉCURITÉ GLOBALE

L'approche globale de la sécurité, qui met en parallèle préoccupations humaines, économiques et environnementales et questions politico-militaires, est la marque de fabrique de l'OSCE. Que nous discutons de la question de l'énergie du point de vue des consommateurs, des producteurs ou des pays de transit, on en revient toujours à la sécurité. Alors que les consommateurs sont hantés par la sécurité de l'approvisionnement, les producteurs et les pays de transit se concentrent sur la sécurité de la demande pour assurer un retour sur leurs énormes investissements. Les militaires ont compris depuis longtemps qu'il y a une

dimension sécuritaire pour toutes les formes d'énergie, mais il a fallu un certain temps aux civils pour le comprendre. Aucun des grands penseurs économiques, qu'il s'agisse d'Adams, de Marx ou de Keynes, n'a jamais tenu compte des coûts de l'énergie dans ses calculs. Il n'était question que du capital, du travail et de la terre. L'énergie n'a été considérée comme un facteur en soi qu'à partir du moment où les prix ont augmenté en flèche, en 1973 en raison de la situation géopolitique au Moyen-Orient, en 2004 en raison d'une hausse du volume de la demande due à la quête de pétrole de la Chine ou, en 2008, pour cause de spéculation. Aujourd'hui, toutes les économies, nouvelles ou anciennes, reposent sur le pétrole et le gaz. On ne peut donc guère parler de sécurité globale sans s'intéresser aux nombreuses facettes de l'énergie.

OLÉODUCS ET SÉCURITÉ

Selon un vieux dicton dans le commerce du pétrole, « le pétrole fait et défait les nations ». Ce dicton se vérifie dans le cas des producteurs du Golfe comme l'Iraq, dont les frontières ont été tracées sur la base des accords de San Remo de 1920 et cela pourrait aussi en définitive être le cas pour les producteurs de matières premières du bassin de la mer Caspienne. Les alliances pétrolières et le tracé des oléoducs déterminent la géopolitique. Le lieu choisi pour l'adoption de la décision politique au sujet de l'oléoduc Bakou-Tiflis-Ceyhan (oléoduc BTC) en témoigne clairement. L'accord intergouvernemental à l'appui du BTC a été signé par l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Turquie le 18 novembre 1999 au Sommet de l'OSCE à Istanbul. L'OSCE a donc déjà servi d'enceinte à des décisions stratégiques dans le domaine de l'énergie.

LA VALEUR AJOUTÉE DE L'OSCE

Le thème de l'énergie, s'il n'est pas nouveau, est un thème apparemment sans cesse redécouvert. Le choc pétrolier de 1973 a été à l'origine d'une série d'innovations normatives et techniques qui ont permis de rendre les États moins tributaires de l'Organisation des pays importateurs de pétrole (OPEP). Les États-Unis ont créé l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en tant que contrepoids à l'OPEP pour défendre les intérêts des consommateurs. Du fait de la forte baisse du prix du pétrole dans les années 1990, le débat sur l'énergie

n'était plus d'actualité. Les choses ont rapidement changé avec la hausse des prix intervenue à partir de 2004. Des conférences sur l'énergie ont commencé à se tenir dans le monde entier. L'Union européenne (UE) a adopté une stratégie énergétique assez ambitieuse, appelée Stratégie énergétique 2020, dans laquelle dominent les préoccupations liées au changement climatique et à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Quant à l'OPEP, elle a élargi ses consultations, notamment avec l'UE, la Chine et l'AIE, à un point tel qu'elle a ouvert un département chargé spécialement des relations multilatérales. Le Secrétariat de la Charte de l'énergie a, lui, été créé pour traiter des aspects techniques et normatifs de la production et de la gestion de l'énergie.

Mais, on s'aperçoit, en y regardant de plus près, que chacun de ces organismes a des priorités différentes. À titre d'exemple, la politique énergétique de l'UE vise principalement à consolider le marché intérieur européen de l'énergie. Les 27 États membres de l'UE doivent cependant importer des grandes quantités d'énergie pour couvrir leurs besoins en la matière. Lorsqu'il est question de coordonner ces lignes d'approvisionnement, on constate que la stratégie privilégiée est souvent fondée sur des intérêts purement nationaux. La rivalité dans le cadre des projets d'oléoducs n'est qu'un aspect de cette absence de politique énergétique commune au niveau de l'UE.

Assurément, si l'on considère le rôle de l'OSCE, le risque d'avoir des mandats se superposant partiellement ne peut être ignoré. Compte tenu du rôle d'enceinte de dialogue traditionnellement dévolu à l'OSCE, il convient toutefois ne pas oublier son utilité en tant que plus importante organisation régionale offrant aux producteurs et aux consommateurs un lieu de réunion commun.

QUE PEUT OFFRIR L'OSCE ? L'IMPORTANCE DU DROIT SOUPLE

L'OSCE a de l'expérience et bon nombre de réalisations à son actif dans le domaine du droit souple. Comparé au droit ayant caractère obligatoire, qui comporte le droit international proprement dit, le droit souple se compose d'un ensemble de normes, d'engagements, de déclarations communes et de déclarations de politique générale ou d'intention. L'*Acte final de Helsinki* de 1975 est une référence classique en matière de droit souple. Au lieu

d'être obligés de se mettre d'accord sur des engagements juridiquement contraignants, les États peuvent souscrire à des lignes directrices pour des politiques communes. Que ce soit dans le domaine des droits de l'homme ou de l'environnement, le droit souple peut préparer le terrain à l'établissement progressif de règles coutumières ou de dispositions de traités. En d'autres termes, le droit souple peut se transformer progressivement en droit proprement dit.

L'OSCE est en mesure de réunir 56 États participants pour définir certaines positions communes en matière de coopération sur l'énergie. Compte tenu de l'expérience unique en son genre acquise par les opérations de terrain de l'OSCE, l'élaboration de lignes directrices comportant des objectifs de base communs concernant le tracé des oléoducs, les terminaux et d'autres aspects de l'infrastructure énergétique pourrait être envisagée. Le droit souple est une alternative commode lorsque, pour des raisons politiques ou économiques, les parties négociatrices peuvent ne pas être prêtes à prendre d'importants engagements juridiquement contraignants, mais souhaitent néanmoins entretemps négocier quelque chose de bonne foi.

Cela étant, il faut également garder présent à l'esprit que des intérêts financiers et politiques considérables sont en jeu, de sorte que le secteur de l'énergie restera toujours un terrain difficile pour ce qui est d'une réelle transparence. Les relations ambiguës entre gouvernements, entreprises énergétiques et secteur financier doivent être prises en considération. Prévoir certains points de repère politiques pour la rédaction de textes pourrait cependant servir les intérêts communs.

Aujourd'hui, le secteur de l'énergie est tributaire non seulement des difficiles calculs de l'offre et de la demande, mais également des énormes incertitudes liées à la fragilité de l'économie mondiale. Renforcer la confiance est indispensable pour créer un contexte géopolitique permettant de consentir des investissements fiables. Le dialogue permanent au sein de l'OSCE peut contribuer à cet objectif.

Karin Kneissl est professeure au Département des relations internationales de la Webster University à Vienne. Elle est l'auteure de l'ouvrage intitulé *Der Energiepoker* (Le poker de l'énergie), dont une deuxième édition a été publiée en 2008.



ENTRETIEN AVEC LE CHEF DU CENTRE DE L'OSCE À BICHKEK, L'AMBASSADEUR ANDREW TESORIERE

Atténuer les tensions

Le Centre de l'OSCE à Bichkek, qui a entamé ses activités en 1999, a été la cheville ouvrière de la réponse de l'Organisation à la crise politique au Kirghizistan depuis les troubles du 7 avril qui ont conduit à la mise en place d'un nouveau gouvernement provisoire et les violences ethniques qui ont éclaté dans le sud du pays en juin. En septembre, l'Ambassadeur Tesoriere, qui dirige le Centre, nous a parlé de son travail.

Magazine de l'OSCE : en tant que Chef du Centre, comment se passe pour vous une journée typique ?

L'Ambassadeur Tesoriere : Depuis les bouleversements d'avril et de juin, je n'ai plus de journée typique. Les problèmes au Kirghizistan ne sont pas simples. Qui plus est, le danger que les difficultés internes du Kirghizistan ne s'étendent à la sous-région est bien réel.

Je dois certes être prêt à adapter ma journée en fonction de la situation politique changeante, mais je m'impose une certaine discipline de base. Je dois me tenir au courant des comptes rendus dans les médias et des principales déclarations des dirigeants politiques et des responsables locaux. Je dois constamment sonder la situation par des contacts à divers niveaux de la vie nationale. Je dois faire en sorte que le Centre fournisse des rapports réguliers et fiables aux 56 États participants. Je m'efforce de motiver mon équipe dévouée

et multidisciplinaire – l'effectif du Centre est de plus de 100 membres permanents du personnel – à obtenir des résultats dans le cadre des quelques 200 activités ou plus que nous avons à tout moment en cours.

Sur un plan plus personnel, j'estime qu'il est important de faire preuve de maîtrise de soi et de sang-froid en ces temps incertains. Avoir un bon jugement au plus fort d'une crise est indispensable. Le fait, avant de commencer à travailler, de regarder les montagnes aux sommets perpétuellement enneigés me rappelle qu'il faut toujours tenir compte d'une dimension plus vaste et à plus long terme que celle des événements quotidiens et des décisions à court terme.

En quoi le travail du Centre diffère-t-il de celui d'autres organismes internationaux et comment peuvent-ils se compléter ?

Je ferais trois distinctions, mais sans réduire en aucune manière la portée de l'approche tripartite coordonnée et du plan d'action conjoint en faveur du Kirghizistan que l'OSCE, l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne ont adoptés au lendemain de la crise du mois d'avril.

Premièrement, par rapport aux autres

L'Ambassadeur Tesoriere s'entretient avec des membres du personnel de la police et des services pénitentiaires ainsi qu'avec des représentants d'ONG partenaires au Centre de détention préventive de Talas au Kirghizistan occidental. (OSCE)

grandes organisations internationales et régionales, l'OSCE a une approche globale de la sécurité qui lui est propre. Dans la pratique, cela signifie que, dans le cadre d'une opération de terrain de grande ampleur comme Bichkek, nos différentes équipes coordonnent très étroitement leurs activités. Ainsi, notre action dans le domaine des frontières porte en même temps sur la sécurité des frontières, la facilitation des échanges, la bonne gouvernance et le respect des droits des voyageurs.

Deuxièmement, contrairement aux organismes des Nations Unies ou de l'Union européenne, l'OSCE ne travaille pas dans le domaine du développement ou de l'action humanitaire, même si nous nous employons à créer les conditions de sécurité qui permettront à l'assistance économique et humanitaire d'être fournie.

Et, troisièmement, la présence de l'OSCE au Kirghizistan bénéficie, avec son bureau extérieur d'Och et ses représentants dans les cinq autres capitales provinciales, d'un avantage comparatif du fait de son vaste réseau de programmes et de contacts établi de longue date dans tout le pays.

Pouvez-vous décrire certaines des activités à long terme et des réalisations du Centre ?

Je mettrai en avant le soutien que nous apportons pour la mise en place d'un service de police professionnel et moderne ; le système judiciaire ; l'élaboration d'une législation nationale conforme aux meilleures pratiques internationales et aux engagements du Kirghizistan à l'égard de l'OSCE ; la protection des droits de l'homme ; l'encouragement de la bonne gouvernance, de la transparence et du sens des responsabilités ; ainsi que l'élaboration d'un système politique multipartite garant du dialogue et d'une représentation équitable.

Nous avons des programmes de grande ampleur plus récents dans les domaines de la réforme des services douaniers et pénitentiaires, de la gestion des frontières et de la lutte antiterroriste. Nous coopérons avec de nombreux partenaires nationaux résolus pour permettre aux femmes de ne plus vivre dans la peur ou la soumission.

Je voudrais aussi mentionner l'Académie de l'OSCE à Bichkek, créée en 2002, qui dispense un programme de maîtrise en études de sécurité et dont les étudiants viennent des cinq républiques d'Asie centrale et de l'Afghanistan.

Quelles mesures le Centre a-t-il prises pour faire face à la crise actuelle ?

L'OSCE a rapidement réagi aux troubles d'avril et de juin. L'Envoyé spécial de la Présidence de l'Organisation s'est rendu sur place dans les 48 heures qui ont suivi les violences du 7 avril, intervenant en qualité de médiateur pour tenter, tout au long de la semaine turbulente qui a suivi, de trouver une solution politique. Fin avril, les États participants de l'OSCE avaient déjà préparé, à l'intention du Centre, un ensemble de mesures de soutien financier pour stabiliser la

situation et le Conseil permanent a complété et accru ce soutien financier en juillet.

En bref, le Centre a œuvré en étroite coopération avec le gouvernement intérimaire, les autorités provinciales et la société civile pour mettre au point une série de mesures de stabilisation rapide qui devront permettre de maintenir l'ordre public, d'atténuer les tensions et d'aborder les questions du dialogue et de la réconciliation. Ces mesures incluent le recours à des médiateurs entre les protagonistes, le déploiement de patrouilles composées de civils et de policiers pour maintenir l'ordre public, des moyens de combler le manque d'informations fiables et le suivi attentif des violations des droits de l'homme.

Quel est le rôle des médias dans une situation de conflit ? Quelles initiatives le Centre de l'OSCE à Bichkek a-t-il prises en faveur de la liberté des médias ?

Dans le monde entier, les médias façonnent et conditionnent fondamentalement l'opinion publique. En période de stress et de conflit, ils peuvent durcir les opinions. Les médias ont le pouvoir d'informer correctement, mais également celui de désinformer, de déformer les faits et d'attiser les préjugés et les tensions. Les journalistes risquent également davantage leur vie dans les conflits en raison du danger des combats, mais aussi de ceux qui veulent les réduire au silence. La rigueur, une pluralité de vues et la sécurité deviennent donc des ingrédients essentiels pour faire en sorte que les médias puissent jouer le rôle qui est le leur.

Cela étant, le Centre a rapidement entrepris de trouver des moyens d'encourager les journalistes nationaux à rester dans les zones de tension en leur apportant un certain nombre de garanties de sécurité et en mettant à leur disposition des moyens de communication fiables. Le Centre a également dispensé aux journalistes une formation portant sur la présentation de l'information de manière responsable, impartiale et rigoureuse dans les situations de conflit. De plus, le Centre a contribué, aux côtés du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et du Haut Commissaire pour les minorités nationales, à la création du premier service de radiotélévision publique au Kirghizistan, qui s'adresse à tous les citoyens, toutes origines ethniques confondues.

Comment le Centre concourt-il aux préparatifs des élections législatives du 10 octobre ?

Le Centre collabore étroitement avec toute une série de partenaires nationaux et internationaux pour contribuer à créer des conditions égales pour tous et à mettre en place un système administratif transparent. Il s'est surtout employé à encourager la mise en œuvre des recommandations formulées par le BIDDH de l'OSCE à l'issue d'élections antérieures et, notamment, du référendum constitutionnel du 27 juin.

Le Centre a favorisé le processus de négociation d'un code de conduite et sa signature, le 11 août, par 26 partis politiques. Il appuie l'accès libre et sur un pied d'égalité des partis politiques aux médias par

des débats télévisés et s'efforce de maximaliser la participation des jeunes, des femmes et des personnes âgées au débat national et au scrutin. Dans le cadre du soutien technique que le Centre apporte aux élections, l'accent est mis sur la Commission électorale centrale et les commissions qui lui sont subordonnées dans les provinces et districts. Outre l'appui qu'il fournit aux équipes d'observateurs électoraux du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, le Centre élargit le cadre des observateurs locaux formés à cet effet qui sont, à juste titre, les principaux responsables de l'observation.

Quel sera le rôle du Centre de Bichkek à l'appui du déploiement prévu du Groupe consultatif de police de l'OSCE au Kirghizistan ?

Le Groupe consultatif de police et le Centre sont interdépendants et adopteront une démarche coordonnée. Je coopère étroitement avec le chef nommé il y a peu du Groupe consultatif de police, l'Ambassadeur Markus Mueller. Les trois objectifs principaux du Groupe, à savoir renforcer l'ordre public, favoriser les relations intercommunales et améliorer l'efficacité de la police et ses relations avec le public, feront pendant à l'action plus générale du Centre dans le cadre de son programme transdimensionnel de réforme de la police et la complètera.

Le Centre a entrepris récemment de former des douaniers afghans au centre de formation des douaniers de Bichkek. En quoi votre expérience de l'Afghanistan vous est-elle utile dans vos fonctions actuelles ?

Vous avez raison. J'ai de l'Afghanistan, de ses langues et de la médiation intra-afghane une connaissance longue et intime qui s'étend sur plus de 35 ans. Cela m'a peut être rendu plus sensible aux complexités et aux subtilités des difficultés du pays et à l'importance fondamentale d'une bonne coopération de l'Afghanistan avec ses voisins immédiats et ses voisins proches pour lui assurer un avenir durable. Cette connaissance intime, je l'espère, enrichit l'action globale de l'OSCE à l'appui de la revitalisation de l'Afghanistan dans les domaines des douanes, de la lutte contre les stupéfiants, de la gestion des frontières et de la formation à la prévention des conflits. Le Centre facilite la formation de douaniers afghans ainsi que celle d'élèves afghans à l'Académie de l'OSCE. À titre plus personnel, j'espère que j'aurai l'occasion à l'avenir de contribuer, que ce soit en étant sur place ou non, à la paix et au développement en Afghanistan.

Il est temps de passer des paroles aux actes en matière de tolérance

Floriane Hohenberg

Tout au long de la décennie précédente, l'OSCE a attaché une grande importance à la lutte contre l'intolérance et à la promotion de la compréhension et du respect mutuels. Les États participants ont réaffirmé leur détermination à condamner les manifestations d'intolérance et à y réagir, ainsi qu'à encourager les sociétés pluralistes et ouvertes dans lesquelles la diversité n'est pas seulement respectée mais aussi appréciée. L'OSCE a établi des normes dans ce domaine en prenant toute une série d'engagements qui tiennent compte à la fois des caractéristiques génériques de l'intolérance et de l'expérience unique de certains groupes de victimes, et qui répondent à la nécessité pour les dirigeants au plus haut niveau et pour les agents sur le terrain de réagir avec résolution et efficacité. La décision récente sur les crimes de haine, adoptée par le Conseil ministériel en décembre 2009 à Athènes, est la seule norme internationale traitant exclusivement de la violence motivée par des préjugés.

CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU À ASTANA

Preuve que l'intérêt politique pour cette question ne se dément pas, l'OSCE a organisé, du 28 au 30 juin 2010, à Astana, une conférence de haut niveau sur l'intolérance et la non-discrimination. À la lumière des conclusions des conférences précédentes, les participants ont évalué les progrès accomplis, et examiné les défis à relever et les priorités à définir.

De l'avis général des participants, l'intolérance, la violence et les crimes de haine étaient un problème persistant, voire croissant, dans la région de l'OSCE. Les crimes de haine contre des groupes religieux, des minorités, des migrants et des Roms ont été mentionnés fréquemment, ainsi que les crimes commis contre des personnes en raison de leur orientation et de leur identité sexuelles.

Il a été fait état de plusieurs incidents inspirés par la haine qui ont dégénéré en conflits plus larges dans la région. Par ailleurs, le risque d'escalade dans des situations d'après conflit où l'appartenance ethnique a joué un rôle a été souligné par certains participants. Ces exemples ont confirmé qu'il était nécessaire de disposer de mécanismes efficaces, réactifs et fiables pour résoudre les conflits. Il est cependant apparu que les crimes de haine sont également en recrudescence dans des pays qui n'ont pas connu de conflits récemment.

Les participants ont estimé que la rareté des informations statistiques sur l'intolérance motivée par des préjugés constituait un problème grave qui rendait malaisée la réalisation d'analyses approfondies, l'élaboration de politiques efficaces ou l'évaluation des mesures prises pour prévenir les manifestations d'intolérance. Ils ont noté que les gouvernements et la société civile avaient lancé des initiatives de collecte d'informations mais qu'il convenait de redoubler d'efforts



pour honorer les engagements en matière d'établissement de rapports.

Les participants ont également qualifié d'inquiétantes les nombreuses déclarations de personnalités publiques stigmatisant ouvertement des groupes spécifiques. Dans les décisions du Conseil ministériel adoptées en 2006 et 2007, les États participants de l'OSCE s'étaient déclarés vivement préoccupés par les propos publics discriminatoires, xénophobes et racistes et, en particulier, par la progression des partis politiques et des mouvements prônant le recours à la violence. Les participants ont recommandé l'élaboration de réponses plus efficaces à ce

problème. Ils ont par ailleurs rappelé aux États participants qu'ils étaient tenus de s'assurer que les mesures visant à protéger les cibles de propos intolérants, y compris sur l'Internet, ne portent pas indûment atteinte au droit à la liberté d'expression.

Les participants ont examiné un autre sujet, à savoir l'importance de l'éducation pour préparer les jeunes à vivre dans des sociétés où le pluralisme est de plus en plus marqué. Ils ont mentionné les efforts déployés pour faire mieux apprécier la contribution positive apportée par la diversité religieuse et culturelle à la société, notamment les campagnes de sensibilisation, les initiatives éducatives interculturelles et le dialogue entre les religions. Ils ont aussi insisté sur la responsabilité des systèmes éducatifs dans la lutte contre les manifestations locales ou nationales de discrimination et d'intolérance – qu'elles soient historiques ou actuelles – et dans le combat contre les préjugés et les stéréotypes négatifs.

Enfin, le rôle précieux joué par les organisations de la société civile en tant que partenaires pour promouvoir la tolérance a été un thème majeur pendant toute la conférence. Les participants ont loué à de nombreuses reprises la contribution de la société civile à l'observation, à la collecte des données, à la promotion des échanges culturels et religieux, à la sensibilisation des esprits, à la diffusion de messages positifs et à l'aide aux victimes. La qualité des débats qui ont eu lieu pendant la réunion préparatoire sur la société civile tenue la veille de la conférence ainsi que la qualité des recommandations adoptées par les participants ont été unanimement appréciées.

LA TOLÉRANCE EST UN DROIT FONDAMENTAL

En conclusion, bien que l'OSCE puisse être fière de ses réalisations avec la mise en place d'un cadre normatif complet, il

reste semble-t-il beaucoup à faire pour passer des paroles aux actes. Il est temps que les États participants réaffirment leur adhésion inconditionnelle à tous les engagements de l'OSCE. L'interdépendance qui existe entre les engagements envers la tolérance et la non-discrimination d'une part et ceux qui concernent les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autre part, notamment la liberté de circulation, la liberté de religion ou de croyance, la liberté d'expression, la liberté de réunion et la liberté d'association, ne doit pas être oubliée. Il est temps de passer des paroles aux actes pour traduire ces engagements en mesures concrètes.

Les programmes d'assistance au niveau du terrain ont peu de chances de jeter les fondements d'un changement durable s'ils ne sont pas soutenus par un engagement politique au plus haut niveau. Combattre la discrimination et l'intolérance ne peut pas produire de résultats efficaces si les principes du droit ne sont pas prééminents. Les programmes éducatifs et les initiatives de dialogue ne produiront pas de résultats durables si toutes les parties de la société, y compris les gouvernements, ne sont pas responsables devant des lois qui sont appliquées équitablement et d'une manière indépendante. L'État doit promouvoir le principe selon lequel, dans une société *tolérante* et pluraliste, chacun est responsable, y compris l'État lui-même. Enfin, tous les citoyens doivent contribuer d'une manière responsable à l'existence d'une société ouverte dans laquelle des idées et des opinions qui peuvent être désobligeantes, dérangeantes voire choquantes peuvent être échangées sans menace de représailles.

Floriane Hohenberg dirige le département tolérance du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme sis à Varsovie.

Le point de vue d'une ONG

Ronald Eissens, qui dirige l'ONG Fondation Magenta/ICARE, a répondu aux questions ci-après concernant la participation de son organisation à la réunion préparatoire pour la société civile organisée en préalable à la Conférence d'Astana sur la tolérance.

Pourquoi avez-vous assisté à la réunion d'Astana pour la société civile ?

Nous avons assisté à la réunion préparatoire d'Astana pour la société civile afin d'y présenter notre nouveau service, ICARE Hate Crime News.

En quoi une réunion organisée par l'OSCE diffère-t-elle des autres réunions pour une organisation de la société civile ?

La plupart du temps, aux réunions de l'OSCE, les ONG et les États participants se rencontrent et débattent sur un pied de quasi-égalité, contrairement à ce qui se passe lors des réunions des Nations Unies et d'autres organismes intergouvernementaux.

Quel a été le principal avantage de cette réunion ?

Les ONG locales et régionales ont eu la possibilité de s'exprimer un peu plus librement qu'à

l'accoutumée. Toutes les ONG présentes ont été en mesure de s'entendre et de se mettre d'accord sur une série de recommandations pour la conférence gouvernementale.

Qu'avez-vous trouvé le plus intéressant à la réunion ?

Les différents points de vue sur la religion et la liberté d'expression.

Que feriez-vous différemment ?

Au début des réunions préparatoires pour la société civile, je ferais un exposé sur l'OSCE et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), sur ce qu'ils offrent à la société civile et sur ce que la société civile peut apporter à l'OSCE/BIDDH.

Comment ICARE coopère-t-elle avec l'OSCE ?

ICARE diffuse des informations à propos de l'OSCE, apporte à l'occasion son concours et son soutien au département du BIDDH chargé des questions de tolérance et de non-discrimination pour l'organisation de manifestations à l'intention des ONG et contribue à divers rapports.



ICARE Hate Crime News est une plateforme en ligne contenant des articles (uniquement en anglais) consacrés aux incidents et aux crimes motivés par la haine dans les 56 États participants de l'OSCE. Elle bénéficie du soutien du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et elle est accessible à l'adresse suivante : www.hatecrimeneews.icare.to.

Vivre la démocratie au niveau local

L'un des droits fondamentaux dont jouissent les citoyens dans une démocratie est celui de déterminer de façon autonome les conditions de leur vie commune au sein de la société. C'est au niveau de l'administration locale qu'ils peuvent exercer ce droit le plus directement.

Les États participants de l'OSCE sont convenus à Copenhague en 1990 de renforcer les institutions démocratiques à tous les niveaux. Et, au Sommet de Helsinki en 1992, ils ont décidé qu'ils « s'efforceront, en vue de renforcer la participation démocratique et l'édification d'institutions démocratiques et en développant la coopération entre eux, de partager leur expérience respective du fonctionnement de la démocratie à l'échelon local et régional. »

La démocratie au niveau local ne peut fonctionner que si les responsables sont élus et ont à la fois l'autorité juridique et les moyens financiers de gérer les affaires de leur localité. La notion « d'autonomie locale », telle que définie dans la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985, exprime ce fait : « Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. »

La Charte européenne de l'autonomie locale a été signée par une majorité d'États participants de l'OSCE qui, dans le document du Sommet de Helsinki 1992, ont explicitement exprimé leur soutien au Conseil de l'Europe pour son action dans ce domaine.

De nombreux États participants de l'OSCE au système de gouvernement autoritaire effectuent actuellement leur transition et procèdent au transfert d'attributions substantielles aux organes municipaux. Les opérations de terrain de l'OSCE favorisent l'instauration de l'autonomie locale là où elle n'existe pas encore et s'emploient à promouvoir son bon fonctionnement là où elle a déjà été mise en place. En Europe du Sud-Est, les opérations de terrain de l'Organisation collaborent étroitement avec le Conseil de l'Europe depuis 2005 sur la base d'un accord de coopération efficace.

La tâche consistant à assurer la bonne gouvernance municipale ne fait que commencer lorsque les structures juridiques sont en place. Maintenir la transparence et encourager la participation civique sont, pour tous les États participants, des défis constants. C'est la raison pour laquelle ils sont convenus à Helsinki de confronter leurs expériences et c'est dans cet esprit que les six articles des pages suivantes présentent les différentes façons dont les opérations de terrain de l'OSCE ont encouragé l'autonomie locale dans leurs pays hôtes.

Établissement de liens entre les municipalités en Bosnie-Herzégovine

Valérie Hopkins

À la mi-mai, le maire et des édiles municipaux de Teočak, ville du nord-est de la Bosnie-Herzégovine, ont traversé le pays pour se rendre à Posušje, dans le sud-ouest, en vue de se renseigner sur une question vitale pour eux, à savoir les mécanismes d'élimination des déchets. Pendant deux jours, ils se sont entretenus des méthodes de développement local et des modalités de collaboration avec des sociétés privées et des municipalités voisines en vue d'une collecte et d'une élimination efficaces et écologiquement rationnelles des ordures au niveau régional. Les hôtes venus de Teočak, laquelle a grand besoin d'un réseau d'égouts et commence à en planifier un, ont également eu la possibilité de visiter les infrastructures de gestion de l'eau de Posušje, et ce à l'occasion d'une visite d'étude organisée par la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de son initiative « L'échelon local d'abord ».

La Mission a lancé l'ambitieux programme « L'échelon local d'abord » en mars 2009. Partant du postulat que le renforcement de la démocratie commence au niveau le plus proche de la population, elle prête main-forte aux municipalités pour qu'elles fournissent des services de qualité à leurs administrés et veillent à ce que les citoyens soient impliqués dans le processus.

Les 143 municipalités de Bosnie-Herzégovine participent toutes à l'initiative « L'échelon local d'abord », à l'exception de 19 d'entre elles. En étroite coopération avec le personnel de terrain de la Mission, chaque municipalité a choisi parmi sept domaines d'amélioration possibles : appui aux assemblées et conseils municipaux, gestion et responsabilisation municipales, engagement communautaire, apprentissage et soutien intermunicipaux, médias et communication, accès des jeunes à l'emploi et gestion des projets. Dans les domaines qu'elle a choisis, chaque municipalité collabore maintenant avec la Mission en évaluant ses besoins et en élaborant des



plans d'action pour satisfaire à des normes précises de bonne gouvernance.

Les réseaux d'apprentissage intermunicipaux tiennent une place importante dans le programme « L'échelon local d'abord ». Lorsque Teočak a choisi l'élément gestion et responsabilisation municipales et fixé comme priorités la planification stratégique du développement et la gestion des déchets, son association avec Posušje constituait un choix logique. Posušje avait élaboré et mis en œuvre plusieurs années auparavant un plan stratégique de gestion des déchets qui lui avait valu des louanges dans le cadre d'un autre programme de la Mission relatif à l'administration locale, à savoir le programme Flambeau (voir l'encadré page 24).

Depuis la visite qu'ils ont effectuée à Posušje en mars, les édiles de Teočak ont commencé à amender la législation municipale sur l'enlèvement des déchets et à instituer un partenariat avec une société de gestion des déchets. « Le fait d'avoir eu la chance de voir les infrastructures de Posušje nous a permis d'accélérer la mise en œuvre de nos propres solutions », déclare Amir Šabačkić, maire adjoint de la municipalité.

Cette visite débouchera en outre sur une coopération à l'avenir : des représentants de Posušje prévoient d'assister à l'inauguration de l'usine d'eau de Teočak et son maire accompagnera le propriétaire d'une entreprise locale, Welplast, pour prospecter Teočak et proposer la mise en place d'un système d'égouts. Cela est encourageant, car les réseaux intermunicipaux ne servent pas seulement à l'échange de savoir-faire. Posušje est une municipalité à majorité croate qui s'est alliée à une ville à majorité bosniaque. La coopération instituée entre les deux municipalités ne fait que commencer. C'est là une illustration parmi d'autres de la stratégie de la Mission consistant à exploiter la coopération intermunicipale pour s'attaquer à des objectifs communs et instaurer des relations fonctionnelles par delà les clivages ethniques.

Valérie Hopkins est rédactrice au Bureau de la presse et de l'information de la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.



Construire la démocratie au Kosovo à partir de la base*

Edis Arifagic

Gulcan a eu 18 ans l'année dernière et a voté pour la première fois lors des élections locales organisées à l'échelle de l'ensemble du pays en novembre 2009. Elle réside à Mamuşa/Mamushë/Mamuša, une municipalité à majorité turque kosovare récemment créée dans le sud du Kosovo. Pour pouvoir exercer son droit de voter, Gulcan a présenté un vieux certificat de naissance établi à Prizren, ville située à une distance de 40 kilomètres aller-retour. Depuis la création de la municipalité de Mamuşa/Mamushë/Mamuša, Gulcan peut toutefois se faire délivrer des documents importants, comme les certificats de naissance et les pièces d'identité, dans son village.

Le Kosovo a franchi concrètement une première étape sur la voie de la réforme de la gouvernance locale en 2005 en créant trois municipalités pilotes, Hani Elezit/Đeneral Janković, Junik, et Mamuşa/Mamushë/Mamuša, qui ont peu à peu assumé d'importantes responsabilités en matière d'administration locale dévolues auparavant aux municipalités principales.

Le processus a connu son lot de difficultés politiques et pratiques, mais les trois entités pilotes sont aujourd'hui des municipalités à part entière, que le Ministre de l'administration locale, M. Sadri Ferati, a saluées comme étant la « preuve du succès du processus de réforme de l'administration locale. »

La Mission de l'OSCE au Kosovo a joué, à de nombreux égards, un rôle déterminant dans le développement des municipalités. Si, dans un premier temps, son assistance visait essentiellement à faire en sorte qu'elles disposent des compétences et des connaissances de base nécessaires pour leur permettre de remplir leurs principales attributions, la Mission a progressivement assumé un rôle de mentor et d'encadrement, en les aidant à repérer les déficiences dans leurs performances et à y remédier.

Le 15 novembre 2009, les résidents des trois anciennes municipalités pilotes ont voté pour la toute première fois dans leurs propres districts électoraux. Dans les trois cas, le taux de participation était sensiblement supérieur à la moyenne kosovare.

Entretenir une culture de la participation civique

La Mission de l'OSCE apporte son concours à de nombreux niveaux pour réformer l'administration locale. En 2007, elle a lancé les forums de leadership municipal, qui ont institutionnalisés le dialogue entre l'administration centrale et les administrations locales, dans un premier temps, sur l'élaboration des budgets, puis sur le transfert de compétences en matière de services sociaux. À terme, l'objectif de la Mission est de faire participer les résidents des municipalités à ce dialogue. Pour que la réforme porte ses fruits, l'opinion doit y être favorable. Introduire la participation publique dans la culture politique locale est une entreprise longue et compliquée. Disposant d'équipes présentes sur le terrain dans chaque municipalité, la Mission est idéalement placée pour y contribuer. Elle suit une stratégie comportant deux axes consistant, d'une part, à appuyer les groupes de la société civile et, d'autre part, à encourager les autorités locales à élaborer des mécanismes participatifs.

La mise en œuvre du processus n'a pas toujours été harmonieuse ou exempte d'erreurs. On a assisté, depuis 1999, à une prolifération sans précédent d'organisations de la société civile au Kosovo. Le Bureau d'enregistrement des organisations non gouvernementales



(ONG) au Ministère de l'administration publique évalué à plus de 3 300 le nombre d'ONG actuellement actives dans le pays.

La coopération entre la Mission de l'OSCE au Kosovo et un certain nombre d'ONG bien établies – l'Association des municipalités du Kosovo en est un bon exemple – est efficace. Mais de nombreuses ONG ne sont pas viables à long terme et leur indépendance des partis politiques est sujette à caution. Elles ne bénéficient souvent que d'un soutien restreint de la communauté, ce qui ne leur permet pas de remplir convenablement leur rôle. Qui plus est, leur prolifération a conduit à l'abandon des formes traditionnelles de participation civique à ancrage communautaire.

Rétablir les traditions, encourager la nouveauté

Depuis peu, de plus en plus de voix s'élèvent en faveur du rétablissement de certaines formes traditionnelles d'engagement civique. En tant qu'unité de démocratie au niveau local, un conseil villageois peut contribuer à renforcer le système démocratique institutionnel. La Mission s'emploie à faire connaître les meilleures pratiques en matière de coopération entre les municipalités et les conseils villageois là où ces derniers existent et à promouvoir leur création par des élections en bonne et due forme là où il n'en existe pas encore.

Les comités consultatifs sont récemment venus compléter la panoplie des mécanismes participatifs municipaux. Ils offrent la possibilité aux membres des communautés ayant des compétences dans un domaine donné de participer à la prise de décisions. Ces deux dernières années, à travers ses bureaux régionaux, la Mission a organisé des ateliers, auxquels 700 personnes ont participé jusqu'à présent, en vue d'encourager l'établissement de ce type de comité. Certaines municipalités en ont déjà créé. Vushtrri/Vučitrn, par exemple, en a formé quatre dans les domaines suivants : éducation, culture et sports ; développement économique ; protection de l'environnement ; et questions sociales et liées à l'intérêt public.

Les institutions municipales s'accordent de plus en plus à reconnaître que la participation du public à l'élaboration des politiques est une importante source d'information et de légitimité tandis que, pour la Mission, c'est un indicateur important du succès de son travail.

Edis Arifagic est responsable de la cellule « Analyses et rapports » au département démocratisation de la Mission de l'OSCE au Kosovo.

*Toutes les références aux institutions du Kosovo et à ses dirigeants désignent les institutions provisoires d'administration autonome.

Dépolitisation de la fonction publique

La Mission de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit propose une formation en matière de ressources humaines

Mirije Sulmati

Une fonction publique municipale peut être constituée de gratte-papiers qui se conforment aveuglément aux instructions ou d'administrateurs dynamiques et créatifs travaillant pour le bien de la communauté. Une bonne gestion des ressources humaines peut contribuer beaucoup à l'élimination de l'effet paralysant d'une influence politique inopportune parmi les fonctionnaires locaux.

C'est la stratégie qu'applique la Mission de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit dans le cadre d'un projet qu'elle a lancé en avril 2010 et qui a bénéficié localement d'un accueil favorable ainsi que du soutien de l'Office national de la fonction publique.

Les responsables des ressources humaines de 14 municipalités sont formés à des tâches telles que l'établissement de définitions d'emploi détaillées ainsi que d'évaluations des besoins en matière de formation et de plans de formation.

« La nouveauté de ce projet réside dans le fait que les participants bénéficient après le cours de formation générale d'une assistance individuelle en cours d'emploi pendant deux semaines dans leur communauté d'origine de la part de deux mentors internationaux », explique Lola Ansedo, spécialiste de l'administration publique à la Mission de l'OSCE à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit. Les mentors sont des volontaires du Peace Corps des États-Unis d'Amérique.

Cette période de mentorat aide l'OSCE à évaluer l'impact immédiat du projet. Elle offre aussi l'occasion aux municipalités de faire part de leurs meilleures pratiques aux mentors.



À Kavadarci, une municipalité rurale, la responsable des ressources humaines, Jasminka Gjorgjieva, et la mentor internationale Christine Moore ont instauré des relations fructueuses en travaillant ensemble pendant deux semaines. De l'avis de Jasminka, le projet serait également bénéfique pour les hauts fonctionnaires. Christine est du même avis. « La coopération avec Jasminka a été excellente », dit-elle, « et je me réjouis à la perspective de transposer le projet dans d'autres municipalités voisines ».

Mirije Sulmati est assistante (administration publique) à la Mission à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit.

Cybergouvernement en Ukraine

Oksana Polyuga

Chaque fois qu'ils avaient à remplir des formalités administratives afin de bénéficier de services municipaux tels que d'une aide financière pour s'approvisionner en énergie et en eau, les résidents ruraux de la région de Dniepropetrovsk, en Ukraine orientale, devaient se rendre dans le bourg voisin, un voyage fatiguant et parfois long. Grâce à un projet pilote que le Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine met en œuvre en coopération avec les autorités locales, ils peuvent s'éviter ce déplacement.

Vingt-deux sites de cybergouvernement, tels que celui qui est représenté ci-contre, fournissent aux citoyens des services municipaux, communaux et même certains services de l'administration centrale en ligne. Quelques 736 000 utilisateurs d'Internet étant répertoriés dans la région et les bâtiments administratifs ainsi que les écoles proposant des terminaux accessibles au public, pratiquement tous les résidents peuvent en bénéficier.

Pour les administrations, les sites Web contribuent à réduire la charge de travail. Par ailleurs, et c'est peut être plus important encore, ils augmentent la transparence, réduisant par conséquent le potentiel de corruption.

À l'issue de la première phase du projet, qui a été mise en œuvre en 2010, le nombre de visites de villageois dans les bureaux de district a diminué de 30%.

Dans le souci d'aider les fonctionnaires locaux à se familiariser avec la nouvelle méthode de fourniture de services, le Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine a formé 668 représentants de conseils villageois locaux aux rudiments de l'administration en ligne.

Une nouvelle phase du projet consistera à numériser davantage de services administratifs, à introduire les signatures électroniques et à poursuivre la formation. L'expérience acquise en la matière sera partagée avec d'autres régions de l'Ukraine.



Oksana Polyuga est Coordonnatrice nationale de programme pour le Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine.

Récompenser l'innovation

Meilleures pratiques au Monténégro

Mia Lausevic

J'avoue avoir été quelque peu démoralisée lorsque je me suis apprêtée à ouvrir l'épais dossier bleu portant un titre redoutable : « Programme relatif aux meilleures pratiques pour les autorités locales ». Les élastiques avaient peine à retenir son volumineux contenu, constitué par 18 candidatures imprimées avec soin qui émanaient de 18 municipalités monténégrines – soit 150 pages au total – que l'on m'avait demandé d'examiner. J'ai respiré un grand coup et retiré la première candidature de la pile, m'attendant à une lecture aride et ennuyeuse. Je ne pouvais pas me tromper davantage !

À mesure que je progressais dans ma lecture, la grisaille des pages a cédé la place à 18 histoires vécues relatant comment des gens travaillant dans l'administration locale avaient trouvé des moyens d'améliorer la participation des citoyens, de protéger l'environnement ou d'accroître l'efficacité de leurs services. Chacune des municipalités en question tentait d'obtenir le prix annuel des meilleures pratiques que l'Union des municipalités du Monténégro offre depuis 2008.

La Mission de l'OSCE au Monténégro soutient financièrement ce prix et fait partie du jury de sélection.

L'histoire de Herceg Novi est celle de la persévérance. Il y a quatre ans, la société publique de distribution de la ville a proposé la construction d'une installation pour éliminer les ordures ménagères d'une manière respectueuse de l'environnement. Finalement, l'an dernier, le chantier de recyclage équipé d'une station de transfert, la première en son genre au Monténégro, est devenue une réalité.

À Danilograd, l'ingéniosité a amené le conseiller et inspecteur municipal Zdravko Bogetic à créer une base de données unifiée et un système de comptabilité fiscale qui ont permis de tripler les recettes municipales ainsi que d'accélérer et de faciliter des procédures internes comme la délivrance de permis de travail.

Mais c'est l'histoire de Tivat qui a réellement interpellé mon imagination. La modification d'un simple détail dans les règles de procédure des organes délibérants de la ville s'est traduite dans la pratique par l'émergence d'une nouvelle culture dynamique de participation des ONG à la prise des décisions municipales.

Chacune de ces trois villes a obtenu un prix lors du concours de 2009, mais en fait tous les candidats avaient gagné pour avoir amélioré chacun l'existence de ses citoyens. Et, comme le souligne le Secrétaire de l'Union des municipalités, Rajko Golubovic, les avantages du prix peuvent se répercuter dans tout le pays dans la mesure où les administrations locales, dans un esprit de compétition, se copient leurs bonnes pratiques.

« À mon avis, il faudrait toujours encourager et appuyer les pratiques innovantes et celles qui sont bonnes, car elles débouchent sur une administration locale compétente et responsable et sur une meilleure qualité de vie pour tous ».
– *Ambassadrice Paraschiva Badescu, Chef de la Mission de l'OSCE au Monténégro, 2006-2010*

Autres prix municipaux soutenus par des opérations de terrain de l'OSCE

Programme Flambeau en Bosnie-Herzégovine

Inspiré d'un programme britannique analogue, le programme Flambeau exécuté en Bosnie-Herzégovine récompense tous les ans neuf municipalités pour l'excellence de l'administration locale. Il a été lancé en 2005 par la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine et transféré aux autorités gouvernementales de ce pays en 2009. Les villes auxquelles le statut de flambeau a été attribué doivent partager leurs connaissances avec d'autres municipalités. L'obtention de ce statut les aide également à bénéficier de plus de fonds de la part du gouvernement fédéral.

Récompenser l'excellence au Kosovo

Les administrations locales de tout le Kosovo concourront l'an prochain pour le prix de l'excellence municipale que la Mission de l'OSCE au Kosovo est en train d'instituer. Les municipalités affichant le plus d'engagements en faveur de la transparence et de la responsabilisation dans la conduite des affaires municipales gagneront des subventions pour des projets. Il sera tenu compte plus spécialement des efforts faits par les municipalités pour encourager la participation du public aux processus de planification financière et urbaine.



Portrait d'un gagnant L'Assemblée municipale de Tivat remplit son siège vide

Tel qu'il se présentait en 2007, le projet *Un Siège réservé aux ONG* dans la ville portuaire de Tivat au Monténégro était déjà une bonne chose. Aux séances de l'assemblée locale, un siège était réservé au représentant d'une ONG. Ainsi, les vues conformes à la ligne du parti des conseillers municipaux étaient complétées par une voix défendant les intérêts des citoyens sans considération de parti politique.

Il s'agissait d'un exemple de la façon dont les municipalités pouvaient, à peu de frais mais moyennant une solide portion de bonne volonté, améliorer la participation du public à l'administration locale. « Il s'agissait essentiellement de dépenser un peu plus d'argent pour imprimer des exemplaires supplémentaires du document pour la séance, » dit Jovanka Lalicic, Conseillère du maire de Tivat.

Tivat a commencé à mettre en œuvre son projet en 2007, en suivant l'exemple des municipalités de Podgorica et de Bar.

Mais, avec le temps, il est devenu évident que les choses ne se passaient pas comme prévu. Les ONG de Tivat ne profitaient pas beaucoup de cette possibilité. C'est alors que la municipalité de Tivat a fait un pas de plus pour rendre une bonne chose encore meilleure.

De concert avec le Centre pour le développement des ONG, qui avait lancé le projet, et l'Union des municipalités, elle s'est penchée sur la question et a constaté que la façon dont les ONG étaient choisies pour participer aux séances de l'assemblée n'était pas très claire. Un processus de sélection existait, mais les résultats étaient annoncés par le Président à l'assemblée locale quelques jours à peine avant la réunion. En outre, une seule ONG pouvait participer à une séance donnée. Le Centre pour le développement des ONG a recommandé à ces dernières de choisir parmi elles celle qui devrait y participer. Il a en outre suggéré d'élargir leur participation à une ONG par point de l'ordre du jour.

Tivat a prêté une oreille attentive aux conseils du Centre pour le développement des ONG et réagi rapidement. En octobre 2008, les conseillers ont adopté à l'unanimité des amendements aux règles de sélection.

Ce qui peut apparaître comme de petites modifications de procédure a fait une grande différence sur le plan qualitatif. Les ONG ont désormais la possibilité d'apporter des contributions substantielles sur les points de l'ordre du jour correspondant à leurs compétences. Et grâce à cet effort supplémentaire, Tivat s'est vu attribuer le premier prix dans le cadre du programme relatif aux meilleures pratiques pour les municipalités locales mis en œuvre par l'Union des municipalités avec le concours de la Mission de l'OSCE au Monténégro.

Mia Lausevic est assistante à l'information à la Mission de l'OSCE au Monténégro.



Questions-réponses

Marijana Mistic Skanata, qui travaille à Radio Tivat, la station de radio locale de Tivat, est présidente de l'ONG Maison européenne. Mia Lausevic s'est entretenue avec elle du projet Un siège réservé aux ONG.

Mia Lausevic : comment le projet Un siège réservé fonctionne-t-il dans la pratique ?

Marijana Mistic Skanata : deux semaines environ avant une séance de l'assemblée locale, les représentants des ONG sont invités à une réunion. Conjointement avec un représentant de l'administration locale, nous discutons de l'ordre du jour et choisissons parmi nous le représentant qui participera à la séance, suivant le sujet et notre domaine de compétence, notre expérience et nos intérêts. Je me dois de souligner que nous recevons la documentation pour la séance en même temps que les conseillers, si bien que nous avons autant de temps pour préparer la discussion.

Avez-vous le sentiment que les ONG sont respectées ?

La situation s'est améliorée considérablement. C'est maintenant aux ONG de tirer le meilleur parti possible de l'occasion qui leur est offerte de faire entendre leur voix. Le nombre des représentants d'ONG participant à la discussion étant limité à un par point de l'ordre du jour, une coopération étroite est très importante. Si je suis celle qui participe à la discussion, je me fais un plaisir de présenter le point de vue des autres ONG et des citoyens de Tivat, ce qui nous permet de tirer parti au maximum de notre présence.

Peut-on encore apporter des améliorations ?

Le secteur civil s'habitue à faire usage de son droit à participer à la discussion. Mais je n'aimerais pas voir les ONG exercer ce droit simplement pour la forme, en se bornant à assister aux séances. Nous devons nous préparer à fond. Et si nous n'avons rien d'important à dire, je pense qu'il vaut mieux ne pas y assister et ne pas faire perdre son temps à qui que ce soit.

Existe-t-il un moyen pour les citoyens de suivre les débats de l'assemblée ?

Les séances elles-mêmes sont retransmises en direct par Radio Tivat. La station diffuse également des reportages sur les travaux de l'assemblée locale.

Pouvez-vous citer un exemple de la façon dont la participation de votre ONG a été utile ?

En mars dernier, il y a eu un débat sur un plan d'aménagement local pour Tivat, document stratégique très important, à propos d'un grand projet de construction d'une marina, d'un terrain de golf, d'hôtels et d'appartements dans la péninsule de Lustica. Ce projet venait s'ajouter à l'énorme installation déjà en construction pour les yachts de grande taille. Maison européenne a dit qu'elle craignait que des projets de ce type soient peut-être trop ambitieux pour une petite ville côtière comme Tivat. Le directeur de projet du promoteur a eu connaissance de nos objections et nous a invité à une présentation au cours de laquelle il a expliqué le projet en détail et répondu à nos préoccupations. À mon avis, cela a constitué quelque chose de très positif.

La ville d'Erevan à l'aube d'une ère nouvelle

Ruzanna Baghdasaryan et Gohar Avagyan

« Une autogouvernance plus vigoureuse, plus responsable et plus indépendante », telle était une des tâches qui ont été assignées à l'Arménie lors de son admission au Conseil de l'Europe en 2001. À l'époque, la tâche à venir était une véritable gageure – on ne pouvait s'appuyer sur aucune tradition ou connaissance pour moderniser et décentraliser un système soviétique intrinsèquement centraliste. La première étape a consisté en une réforme approfondie de la Constitution, qui a été amendée par un référendum national en novembre 2005. Un des changements les plus notables a résidé dans l'attribution du statut de communauté à la capitale Erevan. Auparavant, cette ville vieille de 2 791 ans, qui compte environ un million d'Arméniens – soit approximativement un tiers de la population nationale – et constitue le centre de la vie politique, économique et culturelle du pays, était considérée comme une province placée sous la juridiction de l'État, avec un maire désigné et pas de budget indépendant.

Ce n'est qu'en 2009, lorsque la *Loi sur l'autogouvernance à Erevan* a été adoptée, qu'une des questions suscitant le plus de controverses, à savoir les modalités de choix du maire, a été réglée. On ne saurait trop souligner l'importance politique de ce poste. La Constitution a laissé la question assez ouverte en stipulant que le maire de la ville devait être élu au suffrage direct ou indirect.

La *Loi sur l'autogouvernance à Erevan* prescrit un système novateur en vertu duquel les résidents votent pour le Conseil municipal d'Erevan – le parlement de la ville. Si un des partis obtient la majorité absolue, celui qui figure en première place sur la liste de ce parti devient maire automatiquement. Sinon, le Conseil municipal vote séparément pour choisir parmi les divers candidats au poste. Le maire forme la municipalité – l'exécutif de la ville – et nomme les chefs des 12 circonscriptions administratives. Les premières élections au Conseil municipal, organisées en mai 2009, ont marqué le début d'une ère nouvelle dans la vie de la ville.

Rôle de l'OSCE

L'administration municipale à deux niveaux est confrontée à des défis considérables. Elle doit maintenir et administrer un budget, recouvrer des impôts et régler de manière indépendante de nombreux aspects de la vie de la ville, y compris des questions sociales, économiques et environnementales.

Dans le cadre de son programme relatif à la bonne gouvernance, le Bureau de l'OSCE à Erevan a commencé récemment à proposer des services de renforcement des capacités à la ville en s'appuyant sur les compétences qu'elle avait acquises au cours des six dernières années à l'occasion de la formation du personnel



spécialisé de l'Assemblée nationale arménienne.

« Dans le monde entier, les grandes villes se heurtent à des problèmes pour lesquels elles ne sont pas en mesure de trouver seules des solutions et un financement », dit Hans Teerlink, expert de l'Institut international de gestion urbaine de l'Université Erasmus à Rotterdam, auquel le Bureau avait demandé de venir à Erevan du 4 au 11 juillet 2010 pour évaluer ses besoins de formation. « Administrer une ville de la taille d'Erevan soulève des problèmes particuliers appelant des solutions complexes. Des compétences nouvelles en matière de mobilisation de ressources, de planification stratégique participative et de planification des actions sont nécessaires pour assurer la participation du secteur privé, des organisations non gouvernementales et de la communauté dans son ensemble, et l'administration doit devenir plus performante, plus transparente et plus communicative, » explique-t-il.

La mise à profit des expériences et des meilleures pratiques contemporaines d'autres villes fait donc partie intégrante du cours de formation de trois semaines que le Bureau propose à des fonctionnaires de la ville. Les participants retenus prendront part à des visites d'échange dans des municipalités d'Europe bien gérées.

Perspectives d'avenir

En Arménie, le système d'autonomie locale est encore jeune, et de nombreuses questions, comme celle de la recherche d'un juste équilibre dans la répartition des pouvoirs et le financement, doivent encore être réglées. Il est toutefois incontestable que la promotion du développement démocratique du pays passe par des organes locaux autonomes qui soient solides et indépendants, avec des fonctions clairement définies et des administrateurs bien préparés. Dans ce domaine, le Bureau de l'OSCE à Erevan est prêt à continuer de fournir une assistance et un soutien à ses homologues arméniens.

Ruzanna Baghdasaryan est administratrice nationale de programme (adjointe de première classe) s'occupant du Programme relatif à la bonne gouvernance au Bureau de l'OSCE à Erevan.

Gohar Avagyan est attaché d'information national au Bureau de l'OSCE à Erevan.



OSCE/SUSANNA LOOF

Knut Dreyer a pris ses fonctions de Conseiller principal pour les questions de police au Secrétariat de l'OSCE le 30 août 2010, succédant à Kevin Carty. M. Dreyer vient de Suède, où il était administrateur du programme de développement bilatéral en Afrique auprès du Conseil national de la police suédoise. Il a travaillé à l'OSCE de 2007 à 2008 comme conseiller et responsable du programme de réforme de la police au Centre de l'OSCE à Bichkek (Kirghizistan) ainsi qu'en qualité de Chef de l'Unité des questions de police de la Mission de l'OSCE en Croatie de 2005 à 2007. Il a plus de 20 ans d'expérience comme officier supérieur de police. Licencié en droit, il dispose aussi d'une vaste expérience des questions administratives et judiciaires.



OSCE/ARMANDO BARANI

Eugen Wollfarth, de nationalité allemande, a pris ses fonctions de Chef de la Présence de l'OSCE en Albanie, le 16 septembre 2010, succédant à l'Ambassadeur Robert Bosch des Pays-Bas. Diplomate chevronné ayant une grande expérience des Balkans occidentaux, l'Ambassadeur Wollfarth dirigeait les forces antiterroristes du Ministère allemand des affaires étrangères avant son arrivée en Albanie. De 2005 à 2007, il a été responsable du Bureau de liaison de l'Allemagne à Pristina. Auparavant, il était chef de division au département des affaires européennes à Berlin, conseiller auprès des ambassades d'Allemagne à Washington et au Chili, et chef adjoint de la cellule Bosnie-Herzégovine au département des affaires politiques à Bonn. L'Ambassadeur Wollfarth a fait des études d'économie, d'ingénierie et de droit en Allemagne, aux États-Unis et au Royaume-Uni.



OSCE/MIA LAUSEVIC

Šarūnas Adomavičius, de nationalité lituanienne, a pris ses fonctions de Chef de la Mission de l'OSCE au Monténégro le 1er octobre 2010, succédant à l'Ambassadrice Paraschiva Badescu, de Roumanie. L'Ambassadeur Adomavičius vient du Ministère lituanien des affaires étrangères, où il était Vice-Ministre des affaires étrangères. Avant cela, il a occupé divers postes au sein de ce ministère, notamment celui d'Ambassadeur en Italie, de 2005 à 2009, et celui d'Ambassadeur auprès des organisations internationales à Vienne, de 1999 à 2003. Il est docteur en sciences sociales et spécialisé en droit. Ses principaux domaines d'intérêt sont la criminologie, le droit international et le droit public. Il a contribué à la rédaction de la Constitution de la République de Lituanie et de nombreuses autres lois.



OSCE/SUSANNA LOOF

L'américaine **Penny Satches Brohs** a pris ses fonctions de Conseillère principale pour les questions de frontières au Centre de prévention des conflits du Secrétariat le 5 juillet 2010. Penny arrive à l'OSCE du Département de la sécurité du territoire des États-Unis (DHS), où elle était Directrice du bureau londonien de la direction sciences et technologies du DHS. Ses responsabilités incluaient la coopération avec ses homologues eurasiens en vue de sélectionner et de développer de nouvelles technologies permettant de sécuriser tous les types de frontières tout en facilitant l'activité transfrontière légitime. Elle a été Attachée par intérim du DHS au Royaume-Uni en 2009 et Représentante principale du DHS/de la Federal Emergency Management Agency auprès de l'OTAN de 2003 à 2007. Ses affectations précédentes étaient axées sur les programmes de maîtrise des armements et de réduction des menaces.

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
e-mail: oscemagazine@osce.org