



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 : Ferdinand Berger & Son

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 2011 : Lituanie

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 l'OSCE à Skopje
Bureau de l'OSCE à Zagreb

Dans ce numéro

- 3 Le Centre de prévention des conflits entre dans sa troisième décennie
- 4 Action en temps utile, engagement durable : entretien avec Adam Kobieracki, Directeur du Centre de prévention des conflits
- 7 Le dialogue de V à V sur le cycle des conflits
Alice Ackermann
- 9 Le secteur privé peut-il contribuer au règlement des conflits ?
Natalia Mirimanova
- 10 Coopération multilatérale et respect des droits de l'homme : entretien avec Eamon Gilmore, le Président en exercice entrant de l'OSCE
- 12 La Croatie : un succès en devenir pour l'OSCE
Todd Becker

DOSSIER : MÉDIATEURS

- 14 Les institutions nationales des droits de l'homme et l'OSCE
Liane Adler
- 15 Les principes de Paris : leçons tirées
Brian Burdekin (membre de l'Ordre d'Australie)
- 17 Mission à Skopje : une institution créée de toutes pièces
Sonya Yee et Marie-Astrid Huemer
- 18 Mission en Bosnie-Herzégovine : d'un accord de paix à une institution nationale
Fermin Cordoba
- 19 Mission au Kosovo : une conseillère juridique à l'œuvre
Mevlyde Salihu
- 20 Mission au Monténégro : rapprocher le Médiateur des citoyens
Mia Laušević
- 21 Bureau à Erevan : étendre la présence de l'institution nationale aux régions
Gohar Avagyan
- 22 Bureau à Bakou : visite de lieux de détention
Zhala Azizova
- 23 Centre à Astana : échanges internationaux
Stefan Buchmayer, Silvia Pogolsa et Sultanat Mustafina
- 23 Bureau au Tadjikistan : coordination des donateurs
Anna Crowley

Photo de couverture : Dans le cadre du projet de gestion de l'eau d'irrigation de Nikosi, géré par l'OSCE, des pompes à eau et des conduites ont été installés pour alimenter le large canal d'irrigation de Saltvisi en eau douce, au profit des agriculteurs touchés par le conflit d'août 2008 en Géorgie. Juin 2011. (OSCE/Emmanuel Anquetil)



Travaux de réparation au niveau de la prise d'eau du réseau de distribution d'eau de Znauri, qui est remis en état dans le cadre d'un projet de l'OSCE financé par l'UE et géré par le CPC, afin de renforcer la confiance dans la région touchée par le conflit d'août 2008 en Géorgie. Depuis la prise d'eau, une conduite d'une longueur de neuf kilomètres permettra d'alimenter Znauri en eau potable. (OSCE/Emmanuel Anquetil)

Le Centre de prévention des conflits entre dans sa troisième décennie

Le Centre de prévention des conflits (CPC) a été créé au Sommet de Paris, en 1990, pour aider à réduire le risque de conflits. Lorsqu'il a entamé ses activités à Vienne, en mars 1991, sa première tâche a consisté à appuyer l'application des mesures de confiance et de sécurité (MDCS), y compris celles relatives à la transparence militaire et à l'échange d'informations, dont les États participants étaient convenus dans le *Document de Vienne 1990*. Ces mesures, qui ont été actualisées pour la dernière fois en 1999, demeurent une importante pierre angulaire du régime de sécurité dans la région de l'OSCE, et les États participants les adaptent en ce moment à la situation actuelle.

Le CPC a aussi été autorisé à dépêcher des missions dans les régions de crise. Le Sommet de Helsinki de 1992 a posé que ces missions, établies par consensus, pouvaient être utilisées en tant qu'instruments de prévention des conflits et de gestion des crises sur le long terme. Les premières missions de terrain dotées de mandats préventifs ont été déployées au Kosovo, dans le Sandjak et en Voïvodine, ainsi qu'à Skopje, toutes en septembre 1992. Aujourd'hui, le CPC supervise le travail de 16 opérations de terrain de l'OSCE. Représentant l'un des plus gros atouts de l'Organisation, elles fournissent une assistance à long terme, à la demande du pays hôte,

pour promouvoir la sécurité politique, militaire, économique, environnementale et humaine conformément aux engagements souscrits dans le cadre de l'OSCE.

Ces 20 dernières années, le CPC a développé une expertise politique et une vaste gamme d'outils pour prévenir les conflits dans la région de l'OSCE. Faisant aujourd'hui partie du Secrétariat de l'OSCE, il se compose d'une unité d'appui au Forum pour la coopération en matière de sécurité, d'un service d'appui en matière de politique générale et d'un service des opérations, qui comporte une section de planification et d'analyse, une section des frontières et un centre de situation.

Alors que le CPC entame sa troisième décennie cette année, il continue d'apporter son soutien aux 56 États participants qui se sont réunis régulièrement, ces deux dernières années, pour des discussions informelles sur les moyens de mieux prévenir les conflits, réagir aux crises émergentes, jouer un rôle de médiateur entre des parties en conflit et promouvoir la stabilité à long terme dans l'espace de l'OSCE.



ENTRETIEN AVEC ADAM KOBIERACKI,
DIRECTEUR DU CENTRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS

Action en temps utile, engagement durable

Adam Kobieracki est Directeur du Centre de prévention des conflits (CPC) depuis le mois de juin de cette année. Sa contribution à la prévention des conflits dans le cadre de l'OSCE remonte aux années 1990 lorsqu'il participait, en qualité de diplomate polonais, aux négociations sur les mesures de confiance et de sécurité, qui se déroulaient à Vienne. En tant que chef de la délégation polonaise, il présidait le Conseil permanent en 1998. L'Ambassadeur Kobieracki a été également en poste à l'OTAN comme Secrétaire général adjoint chargé des opérations, de 1997 à 2000. Il s'est entretenu avec la rédactrice en chef du Magazine de l'OSCE, Ursula Froese, de ses conceptions en matière de prévention des conflits et des ses plans en ce qui concerne le travail du CPC.

Ursula Froese : Que doit-être en mesure de faire le Centre de prévention des conflits (CPC) dans notre monde actuel ?

Adam Kobieracki : À l'évidence, le contexte a évolué depuis la création du CPC, il y a 20 ans, lorsque l'on s'attendait réellement à ce qu'un conflit éclate en Europe du Sud-Est. Le CPC a pour rôle aujourd'hui de surveiller une région qui, en substance, est stable. La prévention des conflits est efficace si rien ne se passe. C'est comme le désamorçage d'une bombe. Si une explosion se produit, c'est que l'opération a échoué. Dans la région de l'OSCE, nous avons plusieurs conflits prolongés qui persistent depuis de nombreuses années. Le CPC apporte son concours à la Présidence, aux représentants spéciaux et aux opérations de terrain pour négocier et obtenir le règlement de conflits, ainsi que pour mettre en œuvre des mesures de confiance.

Le CPC doit remplir une fonction d'alerte précoce auprès de la Présidence et lui soumettre diverses options envisageables pour permettre à l'Organisation de prendre des mesures opportunes et efficaces afin d'éviter l'émergence, la réémergence ou l'intensification de conflits. Il concourt à la négociation et à la mise en application de mesures de maîtrise des armements et de confiance et de sécurité et fournit son assistance en matière de non-prolifération et de limitation des armes légères et de petit calibre.

Quels sont vos objectifs pour le CPC ?

Mes objectifs pour les années à venir sont d'adapter le CPC aux réalités changeantes, de renforcer notre capacité d'alerte précoce et

d'analyse, par exemple en recourant à des missions d'établissement des faits ou d'observation, et de consolider notre soutien en matière de médiation. Nous devrions étoffer nos mesures de confiance et nos activités de relèvement sur le terrain.

Après tout, dans notre monde moderne, la conclusion avec succès de consultations diplomatiques ne marque pas nécessairement la fin définitive d'un conflit. Une solution négociée ne représente que le début du processus. Beaucoup doit être fait pour stabiliser une situation d'après-conflit. Instaurer la primauté du droit, assurer le respect des droits de l'homme, mettre en place des institutions démocratiques, veiller à ce que les frontières soient ouvertes et sûres et promouvoir la réconciliation entre les communautés : ce sont là autant de tâches qui nécessitent un engagement durable et qui doivent être accomplies pour prévenir la recrudescence d'un conflit. Œuvrer en faveur de la réconciliation doit être un rôle central du CPC.

Cette année, le CPC apporte son concours aux États participants pour actualiser les mesures de confiance et de sécurité (MDCS) figurant dans le Document de Vienne 1999. Quelle est l'importance de ce travail ?

Les MDCS et le Document de Vienne font partie des réalisations les plus importantes de l'OSCE. Mon point de vue ici sera peut être plus subjectif qu'objectif, car j'ai passé dix années de ma vie à Vienne dans les années 1990, participant non seulement aux négociations relatives au Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe (Traité FCE), mais aussi aux négociations sur les MDCS régionales et sur le premier Document de Vienne. Les MDCS sont le logiciel de la maîtrise des armements, le régime de maîtrise des armements conventionnels étant le matériel. Ils devraient être indissociables et se renforcer mutuellement.

Le Document de Vienne était un document déterminant dans les années 1990. Le défi est, à présent, de l'adapter aux nouvelles réalités politiques et militaires et c'est ce à quoi les États participants s'emploient dans le cadre du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS). Je ne peux guère imaginer qu'un État participant quelconque souhaiterait aujourd'hui mener des activités de formation ou procéder à des déplacements de troupes de l'ampleur envisagée dans le Document de Vienne. L'ajustement des seuils ou des plafonds applicables aux contingents ou aux équipements militaires

est l'un des points à l'examen. Mais il est un autre aspect que je considère important : il s'agit du fait que nous sommes confrontés à des réalités militaires différentes dans des régions différentes. C'est certes mon avis personnel, mais je pense qu'il existe un avenir pour les MDCS régionales ou, plutôt, sous-régionales. Les impératifs militaires pour le renforcement de la confiance dans la région de la mer Noire ne sont pas les mêmes qu'en Europe du Sud-Est ou dans le Caucase du Sud ou dans toute autre partie de notre région.

Je dirais que nous sommes probablement tous plus conscients aujourd'hui de l'importance de la transparence, de la prévisibilité militaire et de l'ouverture que dans les années 1990. À l'époque, nous étions encore aux prises avec les vestiges des potentiels militaires de la guerre froide. À présent, il importe davantage de savoir ce que font les autres, d'être en mesure de prévoir et d'anticiper l'évolution des potentiels militaires. Et, pour ce faire, les MDCS constituent un outil idéal.

Les intentions militaires sont également des plus importantes. L'OSCE est la seule organisation à tenir de temps à autre – tous les cinq ans – un séminaire sur la doctrine militaire. À mon avis, ce séminaire devrait avoir lieu beaucoup plus fréquemment. Présenter ses doctrines militaires respectives, en débattre et faire ressortir leur nature défensive est un moyen idéal d'atténuer un manque de confiance ou un déficit de prévisibilité.

Par quels autres moyens le CPC soutient-il le travail du FCS en faveur de la stabilité militaire ?

La Section d'appui du CPC au FCS fait beaucoup de choses utiles sur le plan pratique comme d'aider certains de nos États participants, notamment l'Ukraine et le Kazakhstan, à se débarrasser du propergol pour fusées hautement toxique appelé mélange ou de contribuer à l'élimination ou au stockage dans de bonnes conditions de sécurité des munitions, des armes légères ou des armes de petit calibre en excédent.

Notre équipe d'appui au FCS conseille les États participants et leur dispense des formations pour la mise en œuvre des engagements auxquels ils ont souscrit à l'égard de l'OSCE en matière de sécurité militaire au titre du Document de Vienne, du Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité, du Document sur les armes légères et de petit calibre et du Document sur les munitions conventionnelles. Elle apporte également son concours aux États participants dans le cadre des efforts



Alan Gabaraev, Directeur de Energy Ressources, basé à Tskhinvali (à gauche), et Konstantin Predein, un ingénieur en hydromécanique travaillant pour le Projet géorgien de gestion de l'eau, basé à Tbilissi (à droite), sur la crête du barrage de Zonkari. Le projet exécuté par l'OSCE, avec le soutien financier de l'Union européenne, visant à remettre le barrage en état contribuera à accroître la sécurité de la population et fait appel à la participation d'ingénieurs de Tbilissi et de Tskhinvali. (OSCE/Emmanuel Anquetil)

qu'ils déploient pour s'acquitter de leurs engagements à l'échelle mondiale, en particulier les mesures prévues en vertu de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les armes de destruction massive et leurs vecteurs.

Quel est le rôle de la Conférence annuelle d'examen des questions de sécurité ?

La Conférence annuelle d'examen des questions de sécurité a été établie en 2002 pour renforcer le dialogue de sécurité au sein de l'Organisation et évaluer la mise en œuvre des programmes et des engagements des États participants dans la dimension politico-militaire. Je considère que c'est l'un des débats les plus importants que l'OSCE a chaque année. C'est l'occasion pour des représentants de l'ensemble des États participants de s'entretenir, d'une manière très franche et ouverte, des défis en matière de sécurité tels qu'ils les perçoivent. La véritable valeur ajoutée de cette Conférence réside dans le fait qu'il ne s'agit pas seulement d'un échange d'instructions en provenance des capitales, mais d'un échange de vues au sujet des perspectives nationales et d'un échange de conceptions.

La Conférence est un événement relativement récent, mais qui s'inscrit tout à fait dans la tradition de l'OSCE : s'il y a un problème, examinons le sous tous les angles et parlons-en. À partir du moment où vous commencez à vous entretenir de quelque chose d'inquiétant et à confronter différents points de vue, vous commencez à voir les choses autrement. Cela fonctionne comme une sorte de soupape de sécurité, afin que nous puissions nous concentrer sur les vrais problèmes.

Le travail du CPC porte en grande partie sur des questions militaires. La prévention des conflits englobe-t-elle également des aspects politiques, économiques et environnementaux ou humains de la sécurité ?

Au XXI^e siècle, il n'existe pas d'autre moyen d'œuvrer en faveur de la sécurité et de la stabilité que de suivre une démarche globale. Même les conflits prolongés les plus complexes dans l'espace de l'OSCE comportent plus qu'une seule dimension militaire.

Si vous examinez l'interaction du CPC avec les opérations de terrain de l'OSCE en Asie centrale, dans le Caucase du Sud, en Europe du Sud-Est et en Europe orientale, vous constaterez que la prévention des conflits passe également par des activités dans les dimensions économique et environnementale ainsi qu'humaine,



Dans le cadre du projet de gestion de l'eau d'irrigation de Nikosi, géré par l'OSCE, des pompes à eau et des conduites ont été installés pour alimenter le large canal d'irrigation de Saltvisi en eau douce, au profit des agriculteurs touchés par le conflit d'août 2008 en Géorgie. Juin 2011. (OSCE/Emmanuel Anquetil)

le renforcement des capacités et des institutions ou des réformes à plus long terme dans les domaines de l'état de droit ou de la démocratisation.

Comment le CPC soutient-il le travail des opérations de terrain ?

Le CPC est le maillon clé entre les opérations de terrain et le reste de l'OSCE. Les opérations de terrain sont une importante source d'informations à un stade précoce. Au travers de ses cellules régionales, le CPC aide à définir leur réponse à des situations et à des besoins évoluant rapidement et coordonne leurs activités avec les institutions de l'OSCE et les unités thématiques du Secrétariat.

Les opérations de terrain étant parfois loin de Vienne, elles s'en remettent à nous. Nous les informons de l'état d'esprit à Vienne et des attentes du siège. Nous veillons à ce qu'elles s'acquittent effectivement de leur mandat et coopèrent avec les autorités du pays hôte. Nous nous entretenons également avec les représentants du pays hôte à Vienne. Nous faisons partie du processus de remontée de l'information. Et, bien entendu, les opérations de terrain font appel à nous pour le soutien administratif.

L'une des missions importantes du CPC est celle de l'alerte précoce. Comment cela fonctionne-t-il et comment cette alerte précoce se traduit-elle par une réponse concrète ?

La relation entre la règle du consensus et la latitude d'agir en cas de tension ou de crise est une question qui fait débat depuis presque toujours à l'OSCE. J'espère qu'en adoptant une décision sur le cycle des conflits à la Réunion du Conseil ministériel à Vilnius, nous parviendrons à trouver un juste équilibre. Au CPC, nous n'avons aucune intention d'affaiblir la règle du consensus, qui est l'un des fondements de cette Organisation. Mais, d'un autre côté, si les États participants attendent non seulement de nous que nous les alertions en cas de crises ou de tensions éventuelles, mais aussi que nous prenions des mesures à un stade précoce, il conviendrait de nous donner la latitude d'agir.

Imaginons qu'une crise ait éclaté dans un pays donné. Nous devrions être en mesure, sans attendre une décision officielle, d'envoyer sur place une mission d'observation ou d'établissement des faits pour s'entretenir avec les autorités, se faire une idée de la situation et en informer les États participants afin que la décision qu'ils prendraient alors, au sujet du rôle que l'OSCE devrait envisager, soit prise en connaissance de cause. Je ne veux pas dire par là que le CPC, ou toute autre structure exécutive, devrait prendre une décision sur le type de son intervention sans orientations claires, fondées sur un consensus, des États participants. Il convient de parvenir à un équilibre approprié entre la règle du consensus et la latitude d'agir dès les premières heures.

Concernant les conflits prolongés, outre le fait qu'il soutient les négociations, le CPC prend-il d'autres mesures en vue de progresser ?

Il s'agit d'une combinaison de soutien aux négociations et de projets concrets comme nos projets dans le domaine de l'eau dans les zones touchées par le conflit d'août 2008 en Géorgie, où l'idée est simplement de veiller à ce que les agriculteurs aient de l'eau. Malgré tous les problèmes politiques et indépendamment du tracé des frontières ou des prétendues frontières, un agriculteur doit avoir accès à de l'eau.

C'est quelque chose de simple et de concret, mais c'est un bon exemple, car cela montre à quel point les activités du CPC sont diversifiées et couvrent un champ très large. Assis à ce bureau, je

lis des rapports d'alerte précoce, signe des documents autorisant le transfert de canalisations pour des projets dans le domaine de l'eau, m'intéresse aux questions relatives à la police dans le cadre de l'Initiative pour la sécurité publique au Kirghizistan et veille à ce que tous les États participants soient pleinement informés des incidents dans le nord du Kosovo.

Le Président en exercice lituanien vous a nommé Envoyé spécial pour le Kirghizistan. Pouvez-vous décrire le travail du CPC sur place ?

L'Initiative pour la sécurité publique, qui apporte son concours à la police kirghize, est l'un des outils que nous mettons en œuvre pour promouvoir la réconciliation dans le sud du pays. Nous avons le Centre à Bichkek, qui mène des activités dans de nombreux autres domaines conformément à son mandat. J'ai été nommé Envoyé spécial de la Présidence dans le cadre des efforts trilatéraux déployés en coopération avec l'UE et l'ONU, ce qui implique essentiellement des visites au Turkménistan pour s'entretenir avec les autorités et des représentants du parlement et de la société civile, afin de s'assurer qu'ils bénéficient pour leurs réformes du type d'assistance dont ils ont réellement besoin.

Comme vous avez mentionné le Kirghizistan, permettez-moi aussi de faire une constatation d'ordre plus général. Il y a une sorte de prise de conscience croissante parmi les États participants à Vienne du fait que nous, l'OSCE, devrions examiner comment nous pourrions contribuer utilement à la stabilité et à la sécurité en Asie centrale dans le contexte du retrait des troupes internationales d'Afghanistan. Conformément à la tradition propre à l'OSCE, nous n'examinons pas ce que nous pourrions imposer aux États participants, mais ce que nous serions en mesure de leur apporter, en tant qu'organisation non militaire, afin qu'ils se sentent davantage en sécurité, compte tenu des incertitudes indéniables au sujet de la situation à proximité de leurs frontières communes avec l'Afghanistan.

Il est notoirement difficile de mesurer le succès de la prévention. Comment le CPC peut-il évaluer son efficacité ?

Le CPC veille à faire en sorte que l'autoévaluation fasse partie intégrante de la manière dont nous gérons nos programmes et nos projets. Le fait que les communautés auxquelles nous avons apporté notre assistance au fil du temps avec l'aide de nos opérations de terrain peuvent surmonter leur animosité et prendre part à des projets conjoints est l'un des indicateurs dont nous nous servons pour évaluer le processus de réconciliation et de renforcement de la confiance. Bien entendu, le meilleur indicateur de notre succès est qu'il n'y a pas de recrudescence des tensions ou, pire, une nouvelle plongée dans la violence.

Lorsque nous parlons de réconciliation, il faut que nos États participants soient conscients de la complexité du type de changement qu'ils souhaitent voir l'OSCE réaliser. Nous parlons d'évolutions des valeurs, de renforcement des capacités et de sociétés en mutation. Le lien entre ce qu'une organisation internationale fait pour renforcer la confiance et les résultats n'est pas étroitement tissé. Ces changements ne se produisent pas du jour au lendemain. Parfois, ils prennent des générations. Pour ce qui est des changements politiques délicats, les évaluations effectuées attestent de l'efficacité et de l'impact de l'action multilatérale par rapport aux efforts bilatéraux. C'est la raison pour laquelle l'action du CPC au cours de toutes les phases du cycle d'un conflit revêt autant d'importance pour la sécurité globale de nos États participants.

Le dialogue de V à V sur le cycle des conflits

Le rôle de soutien joué par le Centre de prévention des conflits pour renforcer la réaction de l'OSCE aux conflits

Alice Ackermann



Des participants à la réunion d'experts sur le renforcement des capacités de soutien de l'OSCE en matière de médiation tenue dans le cadre du Dialogue de V à V discutent entre eux au cours d'une pause, Vienne, 12 juillet 2011. (Ministère lituanien des affaires étrangères/Paulius Kalmantas)

Depuis 2009, le Centre de prévention des conflits a prêté son concours à trois présidences – la grecque, la kazakhe et la lituanienne – et aux États participants pour renforcer la réactivité de l'Organisation aux conflits dans toutes leurs phases.

Ce qui a débuté comme un renouveau du dialogue sur l'avenir de la sécurité européenne dans le cadre du processus dit « Processus de Corfou », nommé d'après une réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'OSCE sur l'île grecque de Corfou durant l'été 2009, a pris, au cours de ses deux dernières années, la forme d'un débat stratégique de grande ampleur sur la gestion des crises et des conflits dans toutes leurs phases. Sous la Présidence lituanienne de 2011, des représentants des États participants se sont réunis pour des délibérations informelles sous l'intitulé du Dialogue de V à V (de Vancouver à Vladivostok via Vilnius et Vienne) sur le cycle des conflits, en vue de débattre des thèmes suivants : alerte précoce ; réaction précoce aux crises ; facilitation du dialogue et médiation ; prévention des conflits ou d'une recrudescence de la violence ; et consolidation de la paix et réconciliation sur le

long terme.

Le Centre de prévention des conflits a joué un rôle important dans cette entreprise. Il a aidé les présidences successives à synthétiser les nombreuses idées et propositions présentées par les États participants ; il a joué un rôle consultatif et prêté son concours pour l'organisation de forums appropriés – groupes de travail informels, réunions et ateliers d'experts – afin de poursuivre le dialogue ; et il a fourni son assistance aux représentants des quatre États participants, à savoir la France, la Roumanie, la Slovaquie et la Suisse, nommés par la Présidence début 2011 en qualité de coordonnateurs pour la question du cycle des conflits.

DE NOUVELLES APPROCHES POUR LE XXI^E SIÈCLE

Pour quelles raisons l'OSCE devrait-elle repenser la manière dont elle s'efforce de remédier aux conflits ? Elle a déjà un certain nombre de documents clés sur la question. Au début des années 1990, l'OSCE était à l'avant-garde de nouvelles idées et d'une action novatrice en matière de résolution des conflits – elle était l'une des rares organisations internationales à s'intéresser à toutes les phases du cycle d'un conflit : alerte précoce, prévention des conflits, gestion des crises et relèvement après un conflit. Le Document final de la Réunion au sommet de Helsinki 1992 contient des dispositions de large portée qui offrent une solide base pour orienter le travail de l'Organisation.

Cela étant, plus de 20 ans se sont écoulés depuis l'adoption du Document de Helsinki. Entretemps, l'Organisation a eu à réagir à plusieurs situations de conflit et post-conflit graves dans les Balkans occidentaux, en Europe orientale, en Asie centrale et dans le Caucase du Sud, y compris trois conflits prolongés. Le recours à la force entre les États participants est loin d'appartenir au passé, comme l'a illustré la confrontation, en 2008, entre la Fédération de Russie et la Géorgie. Des conflits intra-étatiques de divers types continuent de menacer la sécurité et la stabilité d'États participants et de leurs sociétés. Il y a une prise de conscience croissante de la complexité des causes profondes des conflits, qui font souvent intervenir des facteurs non seulement politiques, mais aussi économiques, environnementaux et sociaux. Un autre changement important réside dans le fait que les capacités de prévention des conflits et de gestion des crises d'autres organisations et acteurs internationaux, comme l'Union européenne, ont été étoffées au fil des années.

Alors que la première décennie du XXI^e siècle touchait à sa fin, de nombreux États participants ont estimé que l'OSCE devait retrouver sa vision stratégique et sa position de premier plan dans le règlement des conflits dans toute leur complexité. Procéder à un inventaire du répertoire de l'OSCE

en matière de prévention et de résolution des conflits était devenu une nécessité.

Il est donc encourageant que les États participants aient décidé, en 2009, de commencer à générer de nouvelles idées pour rendre l'Organisation à même de remédier aux conflits au XXI^e siècle. Quelque 16 documents de réflexion et propositions ont été présentés par des représentants d'États participants et d'organisations internationales au cours des réunions tenues dans le cadre du Processus de Corfou en 2009 et 2010.

Le renforcement des capacités d'analyse et d'alerte précoce des structures exécutives de l'OSCE comme le Centre de prévention des conflits, l'amélioration de la capacité de la Présidence et des États participants à réagir plus efficacement aux situations de conflit, notamment en passant plus rapidement de l'alerte précoce à l'action précoce et en exploitant pleinement les procédures et les mécanismes existants, ainsi que les nouvelles possibilités de soutien de l'OSCE au relèvement après-crise et après-conflit, ont été quelques-uns des grands thèmes examinés. Dans plusieurs cas, des propositions ont été coparrainées par un groupe d'États participants.

Cette année, la Présidence lituanienne s'est fixé pour tâche de traduire les nombreuses propositions qui ont été mises sur la table en politiques susceptibles d'être appliquées. Ici encore, le soutien apporté par le Centre de prévention des conflits a été décisif. De concert avec la Présidence, il a élaboré un cadre pour des débats ciblés et énergiques entre les États participants. L'un des principaux objectifs était de conserver le caractère informel et l'esprit des discussions menées dans le cadre du Processus de Corfou, afin de préserver la dynamique du périple que les États participants ont entrepris ensemble ces deux dernières années.

Le Dialogue de V à V sur le cycle des conflits, consistant en une série de réunions et d'ateliers d'experts accueillis par la Présidence, a représenté l'aboutissement de ces efforts. Le Centre de prévention des conflits a sélectionné des experts appropriés, rédigé des notes de réflexion et d'information, donné des avis techniques sur des questions théoriques et pratiques liées au cycle des conflits, synthétisé et résumé les recommandations faites et les thèmes devant être abordés, et prêté son concours pour la formulation de politiques qui pourraient orienter la pratique future. Au cours de l'un des ateliers, qui était consacré aux mesures de confiance dans le domaine économique et environnemental et qui a bénéficié du soutien du Bureau du Coordonnateur des activités économiques et environnementales, la nécessité de suivre des approches pluridimensionnelles dans la prévention et la résolution des conflits a été mise en exergue.

La première réunion d'experts, sur le renforcement des capacités d'analyse et d'alerte précoce de l'OSCE, s'est tenue en avril 2011. Des experts venus des institutions de l'OSCE, d'universités et d'autres organisations internationales, comme l'Union européenne, étaient invités à y participer. Cette réunion a également offert l'occasion de tirer parti de l'expérience d'autres institutions régionales disposant d'une capacité d'alerte précoce opérationnelle. Les États participants ont reconnu la nécessité de systématiser l'alerte précoce, également pour permettre des réactions en temps utile et préventives aux crises émergentes.

La deuxième réunion d'experts, tenue en juillet 2011, a eu pour thème le renforcement de la capacité de l'OSCE à faciliter le dialogue et à soutenir la médiation. Un projet de concept relatif au renforcement du soutien apporté par l'OSCE dans le domaine de la médiation a été présenté à cette occasion. Les avis d'experts, qui avaient été donnés par la Suisse, un État participant pouvant se prévaloir d'une vaste expérience en la matière, ainsi que par d'autres

organisations internationales, dont l'Organisation des Nations Unies et l'Union européenne, ont été pris en compte dans ce projet.

En mai 2011, des représentants d'organisations internationales et régionales, d'ONG, de groupes de réflexion et du monde universitaire ont assisté à un atelier sur le relèvement après un conflit. Il est ressorti des débats que, si l'OSCE était certes un acteur important et expérimenté dans le domaine du relèvement après un conflit, il subsistait des problèmes, notamment au niveau de la coopération pratique et de la coordination entre acteurs nationaux et internationaux.

Nombreux aussi ont été les problèmes recensés au cours de la dernière activité, un atelier au niveau des ambassadeurs, tenu en septembre, afin d'étudier les moyens d'accroître les possibilités pour l'OSCE d'agir en temps utile lorsque des crises se produisent. Si l'idée de développer une culture de réaction précoce aux crises a trouvé un écho favorable parmi les participants, le débat a également illustré la complexité et le caractère politiquement délicat de la question pour les États participants. Il y a diverses raisons à cela, notamment des préoccupations au sujet d'une ingérence dans les affaires intérieures des États, de l'obtention d'un consensus pour le déclenchement d'une réaction précoce et de la mise à disposition des ressources financières et humaines nécessaires.

Les efforts collectifs déployés par les nombreux acteurs qui ont pris part à l'ensemble de ces consultations ont donné lieu à un projet de décision sur le renforcement des capacités de l'OSCE en ce qui concerne le cycle des conflits, pour examen par les ministres des affaires étrangères à la Réunion du Conseil ministériel devant avoir lieu à Vilnius en décembre. Si elle est adoptée, cette décision aurait pour effet d'attribuer de nouvelles tâches au Secrétariat et, en particulier, au Centre de prévention des conflits.

Indépendamment des résultats du processus, le Centre de prévention des conflits continuera de jouer un rôle de premier plan dans la fourniture d'un appui opérationnel et en matière de politique générale à la Présidence, aux États participants, au Secrétaire général et aux opérations de terrain de l'OSCE pour ce qui est de l'alerte précoce, de la prévention des conflits, de la gestion des crises et du relèvement après un conflit. Au fil des années, ses activités ont pris une ampleur considérable : consistant à l'origine à analyser et à transmettre les signaux d'alerte précoce, ainsi qu'à donner des avis généraux en matière de prévention des conflits, elles englobent aujourd'hui la fourniture d'une assistance pour la réaction rapide en cas de crise et celle de conseils à la Présidence, aux représentants spéciaux et aux membres des opérations de terrain de l'OSCE lorsqu'ils prennent part à un dialogue, à une médiation ou à des négociations, ainsi que le soutien du renforcement des capacités et des institutions sur le long terme.

Les enseignements tirés ont été nombreux, à savoir qu'une structure opérationnelle, telle que le Centre de prévention des conflits, doit rester souple afin de s'adapter à des tâches et à des exigences nouvelles ; qu'il est indispensable de réunir l'expertise régionale, thématique, relative aux politiques à mener, opérationnelle, programmatique et technique en un même lieu ; et que, si le travail du Centre de prévention des conflits porte essentiellement sur la sécurité politico-militaire, première dimension de la sécurité de l'OSCE, des liens peuvent être établis et l'ont été avec des activités et des projets menés dans les dimensions économique-environnementale et humaine.

Alice Ackermann est Conseillère opérationnelle principale auprès du Centre de prévention des conflits du Secrétariat de l'OSCE à Vienne.

Le secteur privé peut-il contribuer au règlement des conflits ?

Natalia Mirimanova

Ces dernières années, le récit habituel qu'on entend sur le rôle des entreprises dans les conflits armés, qui de par leurs pratiques prédatrices tirent profit du chaos et de l'anarchie qu'elle induit, et qui chercheraient même à perpétuer la discorde, a été fortement contesté. Les chercheurs et praticiens de la question du règlement des conflits axent désormais leur attention vers des méthodes permettant au secteur privé national de participer aux processus de paix voire d'encourager la réconciliation entre des communautés séparées par un conflit. Le recueil complet des écrits, *Local Business, Local peace* (entreprises locales, paix locale), publié par International Alert en 2006 a été une contribution capitale à cette discussion.

Même s'il est possible de relever des exemples étonnants d'entreprises ayant contribué avec succès au règlement des conflits – le secteur privé en Irlande du Nord, par exemple, est bien connu pour avoir convaincu le gouvernement à faire respecter le cessez-le-feu de 1994 en soulignant les « dividendes de la paix » résultant des investissements accrus et du tourisme – les activités économiques à travers les lignes d'un conflit, n'ont la plupart du temps aucune incidence, positive ou négative, sur le processus de règlement. Afin d'étudier comment une stratégie peut être mise à profit en vue de promouvoir la réconciliation politique, il faut déterminer quels sont les obstacles qui entravent cette réconciliation. Nous pourrions alors identifier les conditions permettant de développer le potentiel de promotion de la paix de ces entreprises.

Lorsque les activités commerciales de part et d'autre d'un conflit reposent uniquement sur des contacts personnels limités, on peut constater que leur chance de réduire l'animosité qui prévaut est très faible. Si le commerce transfrontalier veut contribuer à rétablir une relation altérée entre les entreprises, il importe, à titre de condition minimale, d'élargir le cercle de contacts entre les entrepreneurs de part et d'autre du conflit.

Dans les zones de conflit, les modèles de coopération entre entrepreneurs qui reposent sur la seule confiance ne résistent généralement pas lorsque le conflit dégénère en une escalade de la violence. Dans le sud du Kirghizistan, par exemple, les entrepreneurs ouzbeks et kirghizes d'Och n'ont pas résisté de la même manière lors des violences interethniques de juin 2010. À Aravan, d'autre part, où la composition ethnique était similaire, les associations commerciales locales ont pu servir de terrain d'entente et de mécanisme de prévention de la violence. L'institutionnalisation de la confiance entre entrepreneurs individuels et entreprises est capitale pour réussir à ancrer la solidarité entre communautés.

Quand les liens économiques transconflituels sont illicites, les

entreprises sont vulnérables aux pressions politiques des autorités, formelles ou informelles. Elles sont affaiblies comme acteurs de la paix. Le district de Brcko en Bosnie-Herzégovine, situé entre deux entités, a fait preuve d'une approche plus constructive à l'égard du marché Arizona, qui était florissant après la guerre. Cet endroit était un lieu de rencontre des familles dispersées et d'échanges commerciaux entre anciens ennemis, mais c'était aussi un centre de trafiquants d'êtres humains, de drogues et de biens volés. Au lieu de fermer le marché, le district de Brcko, soutenu par le bureau local du Haut Représentant, a décidé en 2000 de le légaliser, ordonnant que les taxes et les redevances prélevées soient toutes versées au budget du district.

L'absence de vision des décideurs politiques en matière de développement économique, une fois le conflit réglé, ne permet pas à ces derniers de se fonder sur les expériences positives des entrepreneurs qui font des affaires à travers les lignes de conflit. Inviter ces entrepreneurs à participer à l'élaboration de scénarios d'avenir pourrait conduire à utiliser les liens d'affaires de manière créatrice afin de promouvoir la réconciliation.

Le vaste contexte d'ancrage d'un conflit détermine souvent l'éventuelle contribution du secteur privé national au règlement du conflit. Faute de possibilités de coopération bilatérale, l'accès à des plates-formes et à des institutions régionales susceptibles de nouer des contacts avec des entreprises privées dans les États et entités en proie à des conflits devient crucial. On trouve rarement une ouverture vers les secteurs privés des entités ou régions non reconnues. L'accès à des marchés plus grands, dont l'Union européenne, a grandement stimulé de nombreuses entreprises industrielles de Transnistrie à s'enregistrer à Chisinau.

Le renforcement du secteur privé au sein des sociétés en conflit, s'il est mené avec stratégie en gardant à l'esprit les limites susmentionnées, peut renforcer la confiance et accroître les chances d'une paix politique durable. Le mandat de l'OSCE, qui vise à promouvoir la coopération économique et une bonne gouvernance, à aider à gérer les frontières et à conduire des négociations de paix en vue de résoudre les conflits prolongés dans la région, offre maintes possibilités à cet égard.

Natalia Mirimanova est conseillère principale du programme eurasiatique International Alert. Cet article est basé sur une présentation donnée par l'auteur à l'occasion de l'atelier de la Présidence de l'OSCE sur les activités économiques et environnementales de l'OSCE en tant que mesures de renforcement de la confiance, tenu à Vienne, le 30 mai 2011.





Le Tánaiste et Ministre irlandais des affaires étrangères et du commerce, Eamon Gilmore, Président en exercice entrant de l'OSCE pour 2012.

TOUS DROITS RÉSERVÉS

ENTRETIEN AVEC LE PRÉSIDENT EN EXERCICE ENTRANT DE L'OSCE

Coopération multilatérale et respect des droits de l'homme

EAMON GILMORE, VICE-PREMIER MINISTRE (TÁNAISTE) ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE DE L'IRLANDE, ASSUMERA LE POSTE DE PRÉSIDENT EN EXERCICE DE L'OSCE EN JANVIER 2012. IL A ACCEPTÉ DE RÉPONDRE AUX QUESTIONS DU MAGAZINE DE L'OSCE.

Magazine de l'OSCE : Tánaiste, alors que l'Irlande se prépare à présider l'OSCE en 2012, quels sont les défis de sécurité que vous qualifierez de prioritaires dans l'ordre du jour de l'Organisation ?

Eamon Gilmore : Le concept global de sécurité de l'OSCE est le plus grand atout de l'Organisation. Lors de sa présidence, l'Irlande s'attachera, en priorité, à maintenir et à développer cette approche en améliorant nos mesures de confiance et de sécurité et en renforçant notre capacité de prévention des conflits.

S'agissant des conflits prolongés actuels, je demanderai aux parties concernées de redoubler d'efforts afin de réaliser des progrès tangibles et je mettrai tout en œuvre pour faciliter et soutenir leur travail. Je m'inspirerai de l'expérience du renforcement de la paix en Irlande du Nord.

J'accorderai aussi la priorité au renforcement et à la modernisation de nos mesures de confiance et de sécurité et aux régimes de maîtrise des armements conventionnels. Un travail important a été réalisé ces deux dernières années, en particulier sous la présidence irlandaise du Forum pour la sécurité et la coopération en 2010, et j'ai

l'intention de m'appuyer sur le bon travail effectué.

L'Irlande a une expérience directe des défis liés au règlement des conflits. Comment espérez-vous utiliser cette expérience durant votre présidence ?

Je crois que nous apporterons une perspective unique à cet élément de la présidence. Nous ne savons que trop bien que les conflits ont un coût dévastateur et que la route à parcourir est longue et difficile pour réaliser la paix.

En 1975, lors de la signature de l'Acte final de Helsinki, la violence en Irlande du Nord était une réalité quotidienne. Durant environ trois décennies, le conflit semblait insoluble et la division qui en a résulté insurmontable. Aujourd'hui, la paix prévaut dans les rues et les institutions démocratiques ont été établies avec succès. Ceux qui étaient profondément divisés travaillent aujourd'hui ensemble.

Les circonstances particulières de tous les conflits sont différentes. Néanmoins, j'espère qu'en faisant part de notre expérience du processus de paix en Irlande du Nord, nous pouvons aider ceux qui sont engagés dans des exercices similaires de renforcement de la paix.

J'ai cru comprendre que le thème de la bonne gouvernance sera une priorité de la Présidence irlandaise. En quoi ce thème présentera-t-il un intérêt pour les États participants confrontés à la crise financière et économique mondiale ?

La bonne gouvernance est au centre de nos efforts pour sortir de la crise financière et économique et assurer la sécurité pour l'avenir. Je crois que la corruption et la mauvaise gestion financière prolifèrent là où la gouvernance est faible et inefficace. Sans contrôle, ces pratiques entravent le développement économique, exposent les États à des risques de sécurité accrus, et peuvent constituer une menace pour la démocratie. Les combattre exige une volonté politique et une coopération étroite entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile. L'OSCE, par sa dimension économique et environnementale, a pour mandat de résoudre ce problème qui ne cesse de gagner en importance.

Ces défis sont communs à tous les membres de notre Organisation. L'Irlande a une expertise particulière en matière de développement de moyens novateurs dans la lutte contre la criminalité organisée, notamment à travers son Criminal Assets Bureau (Bureau des biens d'origine criminelle), créé pour mener des enquêtes sur les produits soupçonnés d'origine criminelle et saisir les produits du crime. Nous espérons que l'échange de ces expériences concrètes pourra aider d'autres États qui envisagent de prendre des mesures similaires.

De plus, la crise économique aura un impact sur les ressources dont dispose l'OSCE et des incidences sur le mode de fonctionnement de notre Organisation. Par ressources limitées, il faut entendre que nous devons examiner comment faire plus avec moins, et je salue à cet égard le travail mené par le Secrétaire général.

Le terrorisme, la criminalité organisée, et la cybercriminalité sont de nouvelles menaces transnationales. Comment l'OSCE doit-elle faire face à ces menaces ?

Il n'est plus possible de contenir la sécurité dans le cadre des frontières traditionnelles, elle est désormais un enjeu collectif pour la région de l'OSCE tout entière. Les menaces transnationales (traite des êtres humains, trafic de drogues et cyberattaques) illustrent la nécessité d'une coopération forte et d'un engagement fort, comme l'a reconnu la Déclaration commémorative d'Astana. J'espère que, durant notre présidence, nous serons capables de poursuivre les progrès accomplis par la Lituanie dans la lutte contre les menaces transnationales, en particulier, dans les domaines de la police, de la drogue et de la lutte contre le terrorisme. J'espère aussi que des progrès seront réalisés dans le domaine de la cybersécurité en 2012.

Pourquoi la protection des droits de l'homme est-elle importante pour maintenir la sécurité dans la région de l'OSCE ?

Depuis ses débuts, l'OSCE a reconnu que la sécurité est bien plus qu'une simple absence de guerre. Elle ne peut véritablement être assurée que si les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont reconnus et protégés, et si les gouvernements doivent répondre vraiment de leurs actes devant leurs citoyens. La démocratie et la protection

des droits de l'homme sont les meilleures garanties pour la création de sociétés libres, ouvertes et pacifiques, ce qui se reflète dans la politique étrangère et les relations internationales de l'Irlande.

Comme je l'ai indiqué dans mon allocution devant le Conseil permanent en juin, j'ai l'intention de faire de la liberté des médias – avec un accent sur les médias sur Internet – une dimension humaine fondamentale et prioritaire de la Présidence irlandaise. Internet offre des possibilités inégalées pour l'autonomisation des citoyens et l'échange d'informations, mais ce nouveau pluralisme présente des menaces partout dans la région de l'OSCE. Je travaillerai en étroite coopération avec la Représentante de l'OSCE pour la liberté des médias afin de m'assurer qu'Internet reste un forum ouvert et public. En tant que siège européen de bon nombre de sites très importants du Web, à l'instar de Facebook, Google et Twitter, l'Irlande s'attachera aussi à faire en sorte que ce secteur participe à ces travaux.

L'Irlande a présidé le groupe de contact avec les partenaires méditerranéens pour la coopération en 2011. Comment voyez-vous le développement du rôle de l'OSCE dans cette région voisine ?

L'Irlande a eu la chance d'exercer la présidence du groupe de contact avec les partenaires méditerranéens pour la coopération durant une période passionnante et importante. L'année 2011 a été capitale pour la région méditerranéenne et nous avons pu observer le pouvoir du peuple devenir réalité dans les rues de Tunis, du Caire, et de Benghazi.

Je crois que l'OSCE peut jouer un rôle important en aidant les pays de la région du sud de la Méditerranée dans leur transition vers la démocratie. Je souhaiterais qu'une déclaration ou une décision du Conseil ministériel de Vilnius rende compte de la volonté de l'OSCE à tendre la main en signe d'amitié et de soutien.

Quel est l'intérêt principal de l'OSCE pour les États participants d'Europe occidentale comme l'Irlande ?

Avec 56 États participants et une population de plus d'un milliard d'habitants, l'OSCE est l'organisation de sécurité intergouvernementale régionale la plus inclusive et la plus globale. La présidence nous donne l'occasion de projeter nos valeurs en matière de politique étrangère sur la scène internationale, notamment celles de la coopération multilatérale et du respect des droits de l'homme, qui elles aussi au cœur des engagements de l'OSCE.

L'Irlande est fière d'appartenir à une organisation qui a tant contribué à la cause de la paix et de la stabilité. L'OSCE, et son prédécesseur, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ont joué un rôle central dans la réduction progressive de la guerre froide et l'instauration de relations de coopération entre anciens antagonistes. Grâce à ses organes de défense des droits de l'homme et ses opérations de terrain, le personnel de l'Organisation travaille sans relâche pour apporter des changements réels sur le terrain. L'OSCE continue de jouer un rôle important en matière de prévention et de règlement des conflits, de démocratie et de droits de l'homme. Je suis extrêmement honoré d'avoir été chargé de diriger cette importante organisation l'année prochaine.

La Croatie : un succès en devenir pour l'OSCE

Todd Becker



Le Président en exercice, Solomon Passy (en bas à droite), et le Chef de la Mission de l'OSCE en Croatie, Peter Semneby (en bas à gauche), s'entretiennent avec des représentants des autorités croates, dont l'attaché de liaison auprès de l'OSCE, Tomislav Vidošević (assis, deuxième à partir de la droite), pour élaborer des stratégies communes afin d'atteindre les objectifs fixés, Zagreb, 2004.

« **L**e succès », comme le dit le vieux dicton, « a de nombreux pères ». Cela étant, nombre de personnes et d'organisations réclameront sans hésiter la paternité des réalisations de la Croatie : adhésion à l'OTAN, candidature posée avec succès à l'UE, instauration d'une société stable et d'un système démocratique fonctionnant bien, progrès notables accomplis dans la réinstallation des Serbes et d'autres réfugiés, amélioration des relations avec des voisins jadis hostiles, et économie en expansion en période de crise économique. Un certain nombre de questions importantes doivent encore être réglées, certes, y compris celle de la gestion des enquêtes et des procès pour crimes de guerre non encore terminés. La façon dont ces questions seront réglées déterminera à quel rythme la Croatie pourra mener à bien son processus de réforme et de relèvement.

L'OSCE a soutenu activement la Croatie, sa population et ses institutions dans le périple qui a conduit le pays là où il est aujourd'hui. En ma qualité de Chef adjoint de la Mission de l'OSCE en Croatie de 2000 à 2007, j'ai participé, comme beaucoup d'autres, à ce processus au cours d'une période de changements particulièrement importants. Je serai aussi l'un des premiers à dire que ce qui a été accompli ne l'a pas été de notre seul fait. De nombreux facteurs interdépendants ont joué au fil des années, mais les progrès qui ont été réalisés sont, dans une large mesure, le résultat de la collaboration, de la coopération et de la communication approfondies qui ont été instaurées, sur tous les axes imaginables, entre toutes les organisations nationales et internationales et des particuliers, à tous les niveaux de la société et du Gouvernement.

SURMONTER LA MÉFIANCE

Il n'en a pas toujours été ainsi. Lors de ma prise de fonctions à Zagreb, je me suis rendu compte qu'il y avait, entre les autorités croates et les membres de la Mission, un scepticisme considérable, voire un antagonisme flagrant. La partie croate considérait la Mission comme une atteinte à son honneur et à sa réputation, un boulet en quelque sorte, tandis qu'un point de vue critique et quelque peu partial sur la nature et les causes des problèmes qui se posaient en Croatie était largement répandu à la Mission. Il y avait une

certaine impatience à l'égard du Gouvernement alors que celui-ci s'efforçait de transformer une république régionale en un État-nation entièrement nouveau et de mener à bien les tâches complexes et en grande partie inédites requises pour instaurer une société ouverte, transparente, fondée sur la primauté du droit, multipartite, multiethnique et multiconfessionnelle – et ce à la suite de cinq années d'une guerre sanglante, physiquement et émotionnellement destructrice.

Au cours de ces 11 dernières années, ce malaise entre la Mission et son pays hôte a laissé place à la collaboration et à la coopération. Comment cela a-t-il été possible ?

Premièrement, la Mission a été en mesure de se construire une réputation de partenaire solide grâce à sa vaste présence sur le terrain. Lors de mon arrivée, la Mission comptait 16 bureaux extérieurs employant près de 250 administrateurs recrutés sur le plan international, originaires de 25 États participants, et plus de 700 membres du personnel recrutés sur le plan national. Ce réseau d'observateurs, de rapporteurs et d'acteurs nous a permis de procéder à une analyse approfondie des conditions qui régnaient dans les diverses parties, très différentes les unes des autres, du pays. Nos rapports faisaient l'envie des ambassades bilatérales, de l'UE et de l'ONU, qui s'adressaient souvent à nous pour obtenir des informations objectives concernant les réfugiés, les droits de l'homme ou la primauté du droit. Même la Vice-Pre-mière Ministre, Željka Antunović, s'est un jour adressée à moi lors d'une réception pour remercier la Mission de ses rapports, qui, d'après elle, apportaient au Gouvernement des informations essentielles sur la situation non loin de Zagreb, informations qu'il ne pouvait obtenir d'aucune autre source.

Deuxièmement, la continuité et la durée de service ont contribué notablement à l'efficacité de la Mission. Instauration de la confiance demande du temps, de la patience et beaucoup de tâtonnements. La politique de l'OSCE consistant à autoriser des périodes de service pouvant atteindre jusqu'à sept années à un poste lui a donné un avantage significatif par rapport à d'autres programmes diplomatiques et d'aide, dont le personnel changeait souvent tous les deux ou trois ans.

Comme dans bien des pays, en Croatie, les relations personnelles sont des plus importantes. J'ai été en mesure de nouer et de maintenir des relations à long terme avec des interlocuteurs croates clés, en commençant par l'attaché de liaison du Premier Ministre avec l'OSCE, Tomislav Vidošević, auquel j'attribue le mérite d'une bonne partie des progrès accomplis ensemble par la Mission et la Croatie au fil des années. J'ai par ailleurs établi des relations étroites avec de nombreux responsables régionaux, municipaux, d'ONG et de communautés ethniques et religieuses dans tout le pays, de la Dalmatie à

la Slavonie orientale. Le fait d'avoir eu le temps de laisser nos rapports se développer nous a permis d'aborder les problèmes de manière constructive en dépit de nos points de vue divergents et a contribué, en définitive, à accroître le respect que nous avons les uns pour les autres. Bien souvent, une relation de confiance nouée avec un représentant clé des autorités, même dans des situations où il y avait de fortes divergences, permettait en fin de compte de parvenir à un accord. Cela a contribué à notre capacité à résoudre avec succès certaines des questions les plus délicates et contentieuses, y compris des différends interethniques et la problématique du retour des réfugiés serbes, objectivement et avec un but commun. Nous avons pu progressivement trouver des solutions efficaces qui ont aidé la Croatie à s'acquitter de ses engagements à l'égard de l'OSCE dans les domaines des droits de l'homme, des questions relatives aux minorités et de la primauté du droit.

La Mission a régulièrement informé le Conseil permanent de ses progrès, ou de l'absence de progrès, à travers les rapports du Chef de Mission, établis dans un premier temps trois fois par an – un cauchemar en matière de gestion – puis tous les six mois. Ces rapports, qui ne facilitaient la vie de personne, exigeaient des évaluations minutieuses et précises de la part de la Mission et s'en prenaient aussi bien aux réformateurs qu'aux récalcitrants du côté croate : les critiques étaient-elles justifiées ? Les mesures prises par la Croatie pour évoluer et satisfaire à ses engagements à l'égard de l'OSCE ont-elles été appropriées ?

J'ai eu la chance de travailler avec trois chefs de Mission, Bernard Poncet, Peter Semneby et Jorge Fuentes, ainsi qu'avec une vaste équipe internationale (mais en régression constante), qui appréhendaient notre travail en se fondant sur la philosophie selon laquelle l'OSCE a un mandat que lui confèrent de nombreux pays et non pas un agenda bilatéral. Notre rôle consistait à apporter notre soutien à la Croatie, ses institutions, ses organisations, ses groupes et ses citoyens, ainsi qu'à leur donner les moyens de créer les conditions dans lesquelles les buts et les principes de l'OSCE, que la Croatie s'était engagée à respecter, pouvaient être le mieux appliqués dans le contexte culturel et historique propre au pays.

Au début, cela signifiait que nous étions souvent confrontés à une forte résistance. Cela a été le cas lorsque le représentant du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, l'attaché de liaison croate auprès de l'OSCE, M. Vidošević, et moi-même nous sommes efforcés, pendant plus d'une année, de vaincre l'opposition interne tenace de membres du parlement et de l'administration croates à la création, à Zagreb, d'un institut des droits de l'homme indépendant. L'instauration de conditions propices au retour des réfugiés serbes dans les anciennes zones de guerre en Slavonie orientale, à Knin et dans l'arrière-pays de la ville côtière de Zadar a également exigé un effort constant. À plusieurs reprises, le succès était lié à la présence de quatre ou cinq de nos membres du personnel recrutés sur le plan international, qui ont pu assurer la continuité des stratégies et des actions de la Mission et construire, sur plusieurs années, des relations de confiance avec des représentants influents des autorités croates. Les progrès étaient souvent d'une lenteur confondante, avec des avancées millimètre par millimètre, des démarrages et de longues interruptions, mais nous étions conscients de la nécessité de maintenir le processus en vie. En définitive, cette approche a porté ses fruits.

L'auteur reçoit du pain et du sel de la rapatriée serbe Sofja Skorić dans le village de Biljane Donje, 2004.



ASSIS DU MÊME CÔTÉ

Une importante percée dans les relations entre l'OSCE et la Croatie est intervenue – si l'on peut se borner à un seul événement – en janvier 2004, lorsque le Chef de Mission de l'époque, Peter Semneby, et moi-même avons eu une réunion de planification stratégique avec le Premier Ministre nouvellement élu, Ivo Sanader, et la Vice-Première Ministre, Jadranka Kosor, qui lui a succédé par la suite. Le Premier Ministre, avec lequel la Mission avait établi des lignes de communication ouvertes avant son élection, avait alors proposé que toutes les questions relevant du mandat de la Mission soient mises sur la table pour des discussions franches entre son gouvernement et la Mission et que des solutions soient élaborées par son administration avec le soutien de la Mission et d'experts de l'OSCE. Cet accord sans ambiguïté a marqué le début d'un processus fructueux.

Cette relation de travail a ensuite été renforcée par le Chef de Mission Jorge Fuentes, qui a instauré avec le Ministère des affaires étrangères une série de tables rondes officielles, se tenant à intervalles réguliers et soigneusement structurées, au cours desquelles étaient traitées les questions les plus « délicates », comme la primauté du droit, le retour des réfugiés et les crimes de guerre.

Cette nouvelle façon de travailler systématiquement et pragmatiquement a également servi la Croatie dans ses efforts visant à adhérer à l'OTAN et à l'UE. Ici, il convient de revenir sur un point mentionné précédemment : le succès de l'OSCE en Croatie est invariablement lié aux relations étroites et cordiales de l'Organisation avec d'autres organisations internationales – l'ONU et ses organismes, l'UE, l'OTAN et le Conseil de l'Europe – dont les objectifs se recoupent avec les siens. Le fait pour la Croatie d'avoir coopéré avec chacune d'entre elles de façon complémentaire plutôt que bureaucratiquement concurrentielle a aplani son chemin vers le succès.

Je me remémore les années au cours desquelles la méfiance entre l'OSCE et la Croatie a progressivement laissé la place à la coopération et au succès comme un processus dans le cadre duquel nous avons été en mesure de délaissier la confrontation entre les deux côtés de la table, les questions les plus importantes demeurant oubliées entre nous, pour nous asseoir du même côté de la table et résoudre les problèmes ensemble.

Todd Becker est actuellement Conseiller spécial pour les Balkans au sein de l'Équipe spéciale de la Présidence de l'OSCE dépendant du Ministère lituanien des affaires étrangères. Ancien diplomate des États-Unis pouvant se prévaloir de plus de 34 années d'expérience, il a été Chef de la Mission de l'OSCE en Croatie de 2000 à 2007. En 2007, il s'est vu décerner le prix des droits de l'homme du Comité Helsinki croate et a obtenu une reconnaissance spéciale de la part du Bureau croate pour les minorités nationales pour sa promotion des droits des minorités en Croatie.

Les institutions nationales des droits de l'homme et l'OSCE

Liane Adler

La protection des droits de l'homme est un des aspects essentiels de l'approche de l'OSCE consistant à instaurer la sécurité et la stabilité dans sa région. Les États participants de l'OSCE se sont engagés à respecter et à protéger les droits fondamentaux de chacun de leurs ressortissants. La tâche est immense, et les institutions nationales des droits de l'homme contribuent très utilement à sa réalisation. Depuis que les États participants de l'OSCE ont décidé en 1990 qu'ils « faciliteront également la création et le renforcement d'institutions nationales indépendantes dans le cadre des droits de l'homme et de l'État de Droit »¹, ce domaine a connu d'importants développements.

En 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté les Principes concernant le statut des institutions nationales, dits « Principes de Paris », qui précisent les conditions minimales nécessaires pour garantir l'indépendance et l'efficacité des institutions nationales des droits de l'homme. Toujours en 1993, le Comité international de coordination des institutions nationales (CCI) a été créé sous les auspices du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme afin d'accréditer les institutions nationales des droits de l'homme et de déterminer leur degré de mise en œuvre des Principes de Paris. Les institutions accréditées avec le statut 'A' ont l'autorisation, par exemple, de faire des déclarations en leur nom propre au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies et de présenter leurs rapports aux organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme.

À ce jour, plus de 40 États participants de l'OSCE ont établi des institutions nationales des droits de l'homme, principalement sous la forme d'institutions avec un médiateur à leur tête, mais aussi des instituts ou des commissions nationales des droits de l'homme, et 19 institutions ont été accréditées par le CIC avec le statut 'A'. Bon nombre ont encore du mal à développer leur capacité à examiner des plaintes concernant des situations individuelles, à faire des recommandations, à rédiger des rapports et à s'engager auprès des acteurs de la société civile. Des mandats élargis ont été récemment confiés à un nombre assez important d'institutions nationales des droits de l'homme : mécanismes nationaux de prévention en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ONU) ; mécanismes indépendants de suivi dans le cadre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (ONU) ou points focaux nationaux dans le cadre de la législation sur la lutte contre la discrimination.

L'efficacité avec laquelle les institutions nationales des droits de l'homme assurent la promotion et la protection des droits fondamentaux de leurs ressortissants dépend des efforts et de la détermination des gouvernements à investir dans ces institutions.

Dans les pays où leur création résulte davantage de la sensibilisation de la communauté internationale que d'un engagement motivé, la volonté politique fait quelquefois défaut, ce qui se traduit de diverses manières (insuffisance des ressources financières et humaines, influence excessive du gouvernement dans les procédures de nomination, mandat de protection limité, coopération réduite avec les acteurs de la société civile et faible exécution de leurs recommandations).

Les opérations de terrain de l'OSCE ont pu jouer le rôle de partenaires à long terme pour leurs pays d'accueil en établissant et en renforçant les institutions nationales des droits de l'homme, souvent sous la forme d'institutions de médiateurs. Les membres du personnel dispensent des conseils d'expert aux institutions nationales et les aident dans leurs opérations. Des institutions nationales des droits de l'homme existent aujourd'hui dans tous les pays où l'OSCE a des présences sur le terrain qui mènent ou ont déjà mené des activités (à l'exception de la Biélorussie).

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE a une longue histoire en matière de soutien des institutions nationales des droits de l'homme. Complétant les activités menées par les opérations de terrain, il examine la législation relative à l'établissement des institutions nationales des droits de l'homme et constitue un pôle de connaissances à l'échelle de l'OSCE sur les questions connexes, en fournissant une assistance aux États participants sur demande. Ces deux dernières années, il s'est attaché à soutenir les mécanismes nationaux de prévention en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ONU).

En 2011, la présidence lituanienne de l'OSCE a mis au rang de ses priorités le renforcement des institutions nationales des droits de l'homme. Le BIDDH a prodigué ses conseils tout au long de l'année et axé ses activités de programme sur des domaines peu étudiés (droits sexospécifiques, relation entre les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile).

Une réunion supplémentaire sur la dimension humaine tenue à Vienne les 14 et 15 avril a réuni le gouvernement, la société civile et les représentants des institutions nationales des droits de l'homme afin de discuter de l'importance qu'il y a à renforcer ces gardiens des droits de l'homme indispensables à l'échelle nationale. Cette discussion a été développée lors d'une conférence organisée par le BIDDH en collaboration avec la présidence à Vilnius les 13 et 14 juillet, en présence d'un grand nombre d'intervenants des 34 États participants de l'OSCE et d'un partenaire méditerranéen pour la coopération.

Liane Adler était conseillère pour les questions de droits de l'homme au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, chargée des institutions nationales des droits de l'homme de 2009 à 2011, et membre de la Mission de l'OSCE au Kosovo de 2005 à 2009.

1 Document de la réunion de Copenhague de la Conférence de la dimension humaine de la CSCE, paragraphe 27.

Les principes de Paris : leçons tirées

Brian Burdekin (membre de l'Ordre d'Australie)

En octobre 1991, un groupe de praticiens des droits de l'homme, dont moi-même, nous sommes réunis à Paris à l'occasion du premier atelier international sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Sur la base de notre expérience de praticiens, nous avons élaboré un ensemble de normes sur l'obligation qui incombe à chaque État de mettre en place une institution indépendante des droits de l'homme (connues plus généralement aujourd'hui comme « Principes de Paris »). Ces Principes, désignés officiellement « Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme », ont été adoptés par l'Organisation des Nations Unies en 1993. Les États membres les ont adoptés deux fois : lors de la Conférence mondiale des Nations Unies sur les droits de l'homme à Vienne en 1993 et à l'Assemblée générale des Nations Unies plus tard la même année.

Pourquoi avons-nous ressenti le besoin d'élaborer ces principes ? En tant qu'ancien conseiller des dirigeants politiques de mon pays, j'ai pu constater qu'un système démocratique, doté d'un pouvoir exécutif responsable devant une assemblée législative efficace, et de tribunaux indépendants, est certes possible, mais que, malgré tout, la protection des droits des groupes les plus vulnérables de la société n'est pas forcément assurée.

Certains d'entre nous ont participé aux négociations sur des instruments relatifs aux droits de l'homme – la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et les conventions interdisant la discrimination raciale – et plusieurs États ont mis en place des institutions axées sur chacune de ces conventions. Et pourtant, nous croyions fermement que les droits de l'homme étant universels, chaque pays avait besoin d'une institution répondant à une approche globale n'excluant aucun secteur de la société, qu'il s'agisse des femmes, des enfants, des minorités ethniques linguistiques ou religieuses, des personnes handicapées ou des groupes autochtones. Telle était la principale motivation des « Principes de Paris ».

Chaque État est tenu, au titre des « Principes de Paris », d'établir une institution nationale des droits de l'homme, mais il a aussi la prérogative de mettre cette institution en conformité avec sa structure et ses besoins propres au niveau national. Les Principes définissent les compétences et les attributions des institutions nationales

des droits de l'homme : recherche et avis, enseignement et sensibilisation aux droits de l'homme, suivi du respect des instruments et normes relatifs aux droits de l'homme, enquête sur les violations des droits de l'homme et ouverture de voies de recours, coopération avec des organisations internationales et des mécanismes régionaux de défense des droits de l'homme et interaction avec le système judiciaire.

Une des caractéristiques clés des institutions de droits de l'homme ayant fait l'objet d'un accord en 1991 est leur indépendance. Les institutions doivent également être établies par la législation. Nous jugeons important qu'elles aient la légitimité, l'autorité et le soutien du parlement. En tant que praticiens, nous avons observé que ce qui peut être mis en place par décret présidentiel peut aussi quelquefois être dissous par décret présidentiel. L'indépendance

permet de travailler sans crainte et, le cas échéant, de donner des avis francs au gouvernement et au parlement. Les institutions des droits de l'homme préfèrent en règle générale fonctionner comme organes consultatifs. Mais en cas des violations commises par des militaires, la police, ou le gouvernement, elles peuvent alors être amenées à passer de la concertation à un mode accusatoire. Difficile à trouver, cet équilibre constitue un défi pour toutes les institutions nationales de toutes les régions, y compris celle de l'OSCE.

Un autre aspect des institutions nationales des droits de l'homme

mis en exergue dans les « Principes de Paris » est l'importance d'une coopération effective avec la société civile, non seulement avec des ONG mais aussi avec des défenseurs des droits de l'homme ainsi que des membres actifs et des dirigeants d'organisations socio-professionnelles. Collaborer avec la société civile est le seul moyen dont dispose une institution nationale inclusive pour fonctionner effectivement et offrir des avis fiables et précis au gouvernement et au parlement puisque la société civile représente les yeux et les oreilles de l'institution.

NOUVEAUX DÉFIS

Des progrès considérables ont été accomplis par l'acceptation des normes universelles énoncées dans les « Principes de Paris ». Heureusement, nous vivons dans un monde où la redevabilité est toujours plus grande en cas de violations des droits de l'homme. L'attente est beaucoup plus forte qu'il y a vingt ans, les instruments



Sous le regard de l'Ambassadeur de Lituanie, Renatas Norkus, le professeur Brian Burdekin (à droite) prononce le discours d'orientation à la Réunion supplémentaire de l'OSCE sur la dimension humaine consacrée aux institutions nationales des droits de l'homme, Vienne, 14 avril 2011. (OSCE/Sarah Crozier)

internationaux relatifs aux droits de l'homme ne sont pas simplement des normes ambitieuses créées par des diplomates, ce sont des obligations fondamentales à traduire dans la réalité au niveau national.

Les institutions nationales des droits de l'homme sont généralement reconnues et respectées. Mais leurs ressources étant limitées, il leur est difficile de prendre plus de responsabilités. Face à la progression de la mondialisation, les gouvernements privatisent et externalisent de plus en plus les services qu'ils avaient l'habitude de fournir (par exemple, éducation, soins de santé et même approvisionnement en eau). De plus en plus, des atteintes aux droits de l'homme se produisent dans le secteur privé, créant de nouveaux défis pour les organes de défense des droits de l'homme chargés de suivre les secteurs public et privé et de donner des avis au parlement et au gouvernement.

Le rôle des institutions des droits de l'homme au sein de la communauté internationale est également en expansion. Les institutions sont invitées à prendre la parole devant le Conseil des droits de l'homme et des organes d'experts internationaux chargés du suivi des instruments relatifs aux droits de l'homme. Deux des accords internationaux majeurs les plus récents, à savoir le Protocole facultatif de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, mentionnent spécifiquement les institutions nationales des droits de l'homme comme organes de contrôle nationaux. De plus en plus, les institutions nationales traitent de questions transfrontalières de droits de l'homme : traite des êtres humains, travailleurs migrants, demandeurs d'asile, réfugiés. Il serait extrêmement utile que l'OSCE puisse apporter un soutien concret à l'idée d'établir un secrétariat ou un forum régional permettant des échanges d'expérience.

LEÇONS TIRÉES

Il s'agit d'un domaine encore relativement nouveau, mais qui évolue rapidement et gagne en importance. Que peut-on retenir du travail accompli ces vingt dernières années ?

Nous avons notamment appris qu'il était capital d'avoir un mandat clair. Dans l'espace très vaste et diversifié que représente l'OSCE, un des problèmes est que certaines institutions ne se sont pas vu confier des responsabilités clairement définies et que certaines d'entre elles ne se sont pas vu attribuer une base législative claire pour leurs opérations. De ce fait, il leur est extrêmement difficile de fonctionner de manière effective et indépendante.

Nous avons également appris que les institutions nationales des droits de l'homme doivent jouir de pouvoirs proportionnels à leurs responsabilités. Si elles sont chargées de protéger les droits de l'homme et d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, elles doivent disposer du pouvoir requis à cet effet. C'est pourquoi, les « Principes de Paris » confèrent aux institutions des compétences à caractère quasi juridictionnel en matière d'administration des preuves et de comparution de témoins.

Le rôle éducatif des organisations nationales des droits de l'homme est capital. Le changement de la loi est souvent une condition nécessaire, sans toutefois être suffisante, pour assurer la protection des droits de l'homme, éliminer la discrimination contre les minorités ou les personnes handicapées. C'est le comportement de l'opinion publique qu'il faut changer, et pour ce faire, nous avons dû développer de nouvelles stratégies, par exemple la réalisation d'enquêtes publiques à l'échelon national.

Les organes de défense des droits de l'homme doivent aussi être

accessibles. Par conséquent, les institutions nationales, avec leur pouvoir d'enquêter sur les violations et, le cas échéant, d'entamer un règlement extrajudiciaire des différends, sont si importantes. Bon nombre des personnes les plus vulnérables dans tous les pays ne peuvent pas se permettre d'engager des poursuites en cas de violation de leurs droits. Les mécanismes régionaux peuvent jouer un rôle important, mais la réalité, pour la grande majorité des États participants de l'OSCE, d'Europe et d'Asie, est que la Cour européenne des droits de l'homme est pratiquement submergée par un arriéré croissant d'affaires pendantes et qu'il n'existe aucun mécanisme régional en Asie.

Une des leçons les plus douloureuses que nous ayons apprises est l'importance de la prévention. Une fois qu'il n'est plus possible de contenir la haine raciale, ou l'intolérance ethnique ou religieuse, nous, en tant que communauté internationale, nous avons du mal à endiguer ces phénomènes. Il est de loin préférable d'investir dans des institutions nationales des droits de l'homme, dotées d'un mandat clair afin de promouvoir des sociétés dans lesquelles les différences individuelles sont acceptées et la dignité individuelle est respectée. Dans de nombreux pays, les institutions nationales ont désamorcé ou résolu la discrimination contre une minorité qui aurait pu entraîner une escalade de la violence, des violations terribles des droits de l'homme, voire l'insécurité nationale et l'instabilité régionale.

Sur le plan pratique, il est toujours difficile de fixer des priorités. Lorsque les gouvernements confèrent un mandat à une institution nationale dans le cadre d'une loi, ils doivent reconnaître que l'institution doit avoir un certain pouvoir discrétionnaire quant à son action et ses modalités d'action, parce qu'un mandat étendu ne permet pas de tout faire.

UN RÔLE ESSENTIEL

En conclusion, je tiens à souligner que les institutions nationales des droits de l'homme jouent un rôle essentiel en matière de protection des droits de l'homme. Il ne fait aucun doute que le travail des tribunaux est important. Mais si vous examinez l'ensemble des violations des droits de l'homme commises ces dernières années, la plupart des violations les plus flagrantes n'étaient pas dirigées contre la loi. La façon dont nous avons traité des millions de personnes souffrant de troubles mentaux, par exemple, relève en grande partie de l'omission et de la négligence – et très peu de juges ont pu faire quelque chose à ce sujet. Pour bon nombre, souvent les plus défavorisés et les plus vulnérables, la loi n'offre pas de réponse complète, les tribunaux ne sont, en réalité, pas toujours accessibles. Les institutions des droits de l'homme sont gratuites, il n'y a pas de taxe à payer pour obtenir de l'aide.

En fait, les juges n'ont guère d'autre choix que d'être réactifs, ils ne peuvent traiter que des questions dont ils sont saisis. Les institutions nationales des droits de l'homme, peuvent, quant à elles, jouer un rôle proactif, qui leur est conféré par les « Principes de Paris ». Le grand défi pour ceux d'entre nous qui travaillons dans les institutions nationales consiste à nous assurer que les normes internationales, énoncées dans les traités internationaux que les États ont volontairement et solennellement ratifiés, sont effectivement traduites dans la réalité.

Brian Burdekin, membre de l'Ordre d'Australie, est professeur invité à l'Institut Raoul Wallenberg en Suède. Universitaire australien, avocat et ancien diplomate, il a été le premier Commissaire aux droits de l'homme pour l'Australie de 1986 à 1994 et Conseiller spécial auprès du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies de 1995 à 2003. Il fut l'un des personnages clés ayant pris part à l'élaboration des Principes de Paris en 1991.

Une institution créée de toutes pièces

Sonya Yee et Marie-Astrid Huemer



Première de la pièce de théâtre « Same in a Different Way », produite par l'OSCE dans le but de faire mieux connaître le rôle joué par l'institution du médiateur dans la protection contre les discriminations, Skopje, 18 octobre 2010. (Pristop, MK)

Au départ, il n'y en avait qu'un seul. Le Bureau du Médiateur de l'ex-République yougoslave de Macédoine a entamé ses activités en juillet 1997 à la suite de l'élection du premier Médiateur du pays. Depuis lors, avec le soutien de la Mission de l'OSCE à Skopje, le Bureau est devenu une institution disposant de six bureaux régionaux et comptant 80 membres du personnel, tous attachés à sauvegarder les droits des citoyens.

Créer un nouvel organisme indépendant pour contribuer à édicter des règles en matière de droits de l'homme et à les protéger, et ce dans un pays qui se relève d'un conflit et qui est aux prises avec les problèmes que pose la mise en place d'une société multiethnique ouverte et équitable, est une tâche particulièrement difficile. Le médiateur doit être indépendant, impartial et objectif. Et, ce qui est tout aussi important, l'institution doit être perçue comme telle par toutes les communautés.

Le Bureau du Médiateur a été créé conformément à l'article 77 de la constitution du pays, adoptée en 1991. Il a cependant fallu attendre 1997 pour que soit promulguée la Loi sur le Défenseur public (Médiateur), le Bureau n'ayant commencé à fonctionner effectivement qu'à partir de 1998. Cet intervalle illustre les difficultés rencontrées pour mettre en place le nouvel organisme doté d'un mandat potentiellement sensible.

« L'État étant confronté à la tâche consistant à créer un nouveau système juridique pluraliste, le principal défi était de générer la volonté politique d'établir une institution qui serait compétente pour superviser le travail de tous les organes d'administration publique et du Gouvernement », a déclaré Ixhet Memeti, qui est le Médiateur depuis 2004 et le premier Albanais de souche à occuper ce poste.

La Mission de l'OSCE, aidée de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, a travaillé avec le Bureau du Médiateur ces sept dernières années renforcer ses capacités à travers des évaluations par des experts, des visites d'études, la mise

à disposition d'ouvrages de référence et de matériel informatique et l'organisation de formations et d'activités promotionnelles.

« Créer de toutes pièces une institution du médiateur implique non seulement de promulguer les lois appropriées, mais aussi de faire en sorte que le personnel soit formé et en mesure d'assumer ses responsabilités, ainsi que de veiller à ce que les ressources nécessaires soient mises à sa disposition. Cela implique également de faire connaître l'institution et de développer la confiance en cette dernière – de la part du public au premier chef, mais aussi de la part des institutions publiques », a indiqué l'Ambassadeur Ralf Breth, Chef de la Mission de l'OSCE à Skopje.

Une étape importante dans le cadre de ce processus a été celle de la création, en 2004, de six bureaux régionaux à Koumanovo, Tétovo, Bitola, Stip, Stroumica et Kicevo, qui ont contribué à rendre le Médiateur plus accessible à la population dans tout le pays.

« Aujourd'hui, le Bureau du Médiateur est non seulement reconnu par les citoyens, mais jouit aussi de leur confiance, ce qui est clairement prouvé par l'augmentation constante du nombre de plaintes reçues ces dernières années. Associé au fait que, chaque année, le Médiateur traite avec succès 80 % de ces plaintes, cela illustre le succès de notre démarche de renforcement des capacités de l'institution », a déclaré M. Memeti.

« Les principaux facteurs qui sous-tendent ce développement sont non seulement les capacités du personnel à traiter les plaintes, mais aussi les activités de promotion entreprises avec le soutien de l'OSCE et de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement. Ces activités ont permis de faire mieux connaître le rôle du Médiateur à la société et aux fonctionnaires, ainsi que de sensibiliser davantage les citoyens à leurs droits et aux mécanismes qui permettent de les protéger, » à-t-il expliqué.

Ces mécanismes ont également été progressivement renforcés. Des amendements législatifs conformes à l'Accord-cadre d'Ohrid, qui a mis fin au conflit dans le pays en 2001, ont eu pour effet d'orienter spécifiquement l'action du Médiateur sur la non-discrimination et la représentation équitable des communautés. En 2008, le Médiateur a été chargé de servir de Mécanisme national de prévention conformément au Protocole facultatif se rapportant à la Convention de l'ONU contre la torture.

La Mission de l'OSCE apporte également son concours à la Commission pour la protection contre la discrimination nouvellement créée dans le pays, un organisme indépendant établi par la Loi sur la prévention et la protection contre la discrimination adoptée l'année dernière. La Commission peut traiter toutes les plaintes et pas uniquement celles concernant les institutions publiques. La Mission aide à consolider la coopération avec le Bureau du Médiateur afin de veiller à ce que les deux organismes évitent les chevauchements d'activités et coopèrent efficacement.

Sonya Yee est Attachée de presse et d'information à la Section de la presse et de l'information du Secrétariat de l'OSCE à Vienne. Marie-Astrid Huemer est la Chef adjointe du Département de la primauté du droit à la Mission de l'OSCE à Skopje.

D'un accord de paix à une institution nationale

Fermin Cordoba

Le soutien de longue date apporté par la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine aux activités de médiation est une caractéristique qui lui est propre par rapport aux autres opérations de terrain de l'Organisation. Premièrement, il procède d'un accord international de paix. En vertu de l'Accord-cadre général pour la paix (également appelé Accord de paix de Dayton), qui a mis fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine en 1995, le Président en exercice de l'OSCE était chargé de nommer un médiateur pour les droits de l'homme. Le Ministre hongrois des affaires étrangères, Laszlo Kovacs, a nommé Gret Haller, de nationalité suisse, à ce poste.

Deuxièmement, en raison de la situation politique complexe dans la Bosnie Herzégovine de l'après-Dayton, la Mission a coopéré, dès sa création en 1995, avec plusieurs institutions du médiateur. Outre le médiateur semi-international nommé par l'OSCE, la Fédération de Bosnie-Herzégovine avait, conformément à sa constitution adoptée en 1994, nommé trois médiateurs. L'autre entité du pays, la Republika Srpska, a créé une institution du médiateur en 2000.

La Mission a prêté son concours aux trois institutions. Les médiateurs des entités, en particulier, ont bénéficié de son assistance financière. La Mission a notamment concouru à informer le public en diffusant des tracts et en menant des campagnes à la radio et à la télévision. De hauts responsables de l'OSCE ont par ailleurs fait des déclarations publiques dans lesquelles ils soulignaient l'importance d'appliquer les recommandations des médiateurs.

NATIONALISATION ET RÉFORME

L'Accord de Dayton prévoyait que, lorsque le mandat du premier Médiateur, poste créé dans le cadre de l'Accord, arriverait à expiration, la nomination du Médiateur incomberait à la Bosnie-Herzégovine. En 2003, trois médiateurs de l'État, issus des trois peuples constituants de la Bosnie-Herzégovine, à savoir les Bosniaques, les Serbes et les Croates, ont été nommés.

Aider à guider le processus de nationalisation a marqué une nouvelle étape dans le travail de la Mission. Alors que certains soutenaient que la nationalisation de l'institution du Médiateur au niveau de l'État devait entraîner immédiatement la dissolution des institutions au niveau des entités, la Mission de l'OSCE a fait valoir qu'il était important, à court terme, de ne pas couper le lien entre les citoyens et les médiateurs des entités, au sein desquelles l'essentiel du pouvoir politique continuait d'être concentré.

À long terme, cependant, la Mission de l'OSCE et d'autres partenaires internationaux – Conseil de l'Europe, Commission européenne et Bureau du Haut Représentant – préconisaient de passer d'une institution au niveau de l'État et de deux institutions au niveau des entités à une seule institution d'État, faisant valoir que seule une institution unifiée serait en mesure de tenir les pouvoirs publics responsables de la protection des droits de l'homme fondamentaux, compte tenu de la fragmentation existante des lois et des pratiques.

Une nouvelle législation a été adoptée en mars 2006 et, à l'issue d'un processus très politisé et ayant connu de nombreux retards, au

cours duquel la Mission n'a eu de cesse d'engager les parties à aller de l'avant, trois nouveaux médiateurs ont été nommés au sein de l'institution étatique : Nives Jukic, Jasminka Dzumhur and Ljubomir Sandic. Des lois ont aussi été promulguées au niveau des entités mettant fin aux activités de leurs institutions du médiateur et transférant leurs attributions à la nouvelle institution au niveau de l'État.

CONSOLIDER L'INSTITUTION

Depuis 2010, lorsque les réformes ont été en grande partie achevées (quelques amendements législatifs dans les deux entités n'ont pas encore été adoptés), la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine s'est surtout attachée à aider les autorités locales à rendre ces réformes irréversibles et à consolider l'institution du Médiateur, en se fondant sur les engagements de l'OSCE en vertu du Document de Copenhague 1990 et les Principes de Paris adoptés par l'Organisation des Nations Unies. Une activité importante a consisté à faire mieux connaître au public le rôle de l'institution du Médiateur dans le cadre de la Loi sur l'interdiction de la discrimination, adoptée en 2009.

Au cours de la réaccréditation de l'institution par le Comité international de coordination, elle s'est vu attribuer le statut « A » en vertu des Principes de Paris, ce qui signifie qu'elle se conforme intégralement aux normes internationales. De nombreux problèmes restent cependant à régler : absence de ressources financières et humaines appropriées ; lacunes en matière de formation, en particulier dans le domaine de la lutte contre la discrimination ; et faible mise en œuvre des recommandations. Mais surtout, son indépendance doit être mieux assurée.

Enfin, compte tenu des défis qui attendent le pays sur le chemin qu'il s'est choisi de l'intégration à l'UE ainsi que pour assurer la pérennité de l'institution, il pourrait s'avérer approprié de garder à l'esprit la suggestion formulée par la Commission de Venise, en l'occurrence que l'institution du Médiateur devrait être dirigée par une seule personne, plutôt que trois, comme c'est le cas dans le modèle actuel, qui reflète le traitement préférentiel accordé par la constitution aux trois peuples constituants.

Quels que soient les défis qui pourraient être à relever, la Mission en Bosnie-Herzégovine demeure résolue à s'acquitter de son mandat eu égard à l'institution du Médiateur et à promouvoir la protection des droits de l'homme de tous les citoyens du pays.

Fermin Cordoba dirige la Section droits économiques, droits sociaux et égalité à la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.

Une conseillère juridique à l'œuvre

Mevlyde Salihu



Shqipe Ibraj-Mala, de l'Institution du Médiateur du Kosovo, expose son point de vue sur l'observation des lieux de détention dans le cadre d'un atelier de formation d'une durée de trois jours organisé par la Mission de l'OSCE au Kosovo à Prishtinë/Pristina, 27 juin 2011 (OSCE/Hasan Sopaj)

Le rythme rapide et saccadé de sa voix en dit long sur elle : Shqipe Ibraj-Mala, conseillère juridique auprès de l'Institution du Médiateur du Kosovo, est dévouée à la cause des droits de l'homme et travaille toujours sur l'une ou l'autre affaire.

Juriste de profession, Mme Ibraj-Mala a rejoint l'Institution du Médiateur en 2006 et travaillé pendant près de quatre années à Pejë/Peć avant de déménager au siège, à Prishtinë/Priština. Ses compétences en matière juridique sont mises à contribution quotidiennement, tandis qu'elle traite la vaste gamme de plaintes qui parviennent à son bureau par téléphone ou par courrier électronique ou y sont déposées en personne par ceux et celles qui estiment que leurs droits ont été enfreints.

L'Institution du Médiateur du Kosovo a été créée par la Mission de l'OSCE au Kosovo en 2000 et dirigée par un médiateur international pendant cinq années avant d'être transférée sous responsabilité locale. Aujourd'hui, elle est dirigée par Sami Kurteshi, que l'Assemblée du Kosovo a nommé à ce poste en 2009. La Mission de l'OSCE demeure un partenaire important. « Nous nous employons en particulier à rapprocher l'Institution de l'ensemble des communautés et des groupes vulnérables », explique Jerina Dampier, la conseillère spéciale de la Mission auprès du Médiateur.

MILITER POUR DES DROITS

Il arrive que Mme Ibraj-Mala suive une affaire pendant de nombreuses années. Elle relate le cas d'un jeune de 17 ans, accusé de complicité de meurtre pour avoir fourni des informations ayant permis à l'auteur du crime d'acquiescer une arme à feu, dont le procès avait été indûment retardé cinq années durant. Elle a écrit à la Cour suprême afin d'obtenir une explication, ce qui a conduit à une décision fixant la date du procès.

Son rôle ne s'est pas arrêté là. Le procès s'est tenu et le mineur a été condamné à une peine de sept années d'emprisonnement. Il a été envoyé à la prison de Dubrava, célèbre pour les conditions rigoureuses qui y règnent. « Je voulais qu'il bénéficie des prestations auquel il avait droit, » se souvient Mme Ibraj-Mala. « La première chose sur laquelle je me suis concentrée, c'était de le faire transférer

dans un quartier où les prisonniers pouvaient suivre une formation ou travailler. Il a choisi de terminer sa scolarité, fait preuve d'un bon comportement et respecté toutes les règles des permissions à domicile. J'ai suivi son évolution pendant plusieurs années. Finalement, j'ai milité pour son droit à une liberté conditionnelle. Il a été libéré un an et huit mois avant le terme de sa peine – et il le méritait », déclare-t-elle.

UN RÔLE DE LIAISON ENTRE DIVERS GROUPES ET LES AUTORITÉS

Parfois, ce sont des problèmes touchant des communautés tout entières que Mme Ibraj-Mala aide à résoudre. À Gjakovë/Dakovica, ville située au Kosovo occidental, qui a traversé des épreuves très difficiles durant le conflit de 1999, de nombreux rapatriés roms, achkalis et égyptiens, n'étant pas en possession de certificats de naissance pour leurs enfants, étaient dans l'impossibilité de les faire enregistrer. « Nous avons pu convaincre la municipalité et l'ONG Civil Rights Program Kosovo, qui offre une assistance et des conseils juridiques gratuits, de signer un accord permettant à cette procédure d'enregistrement de débuter », indique-t-elle.

Mais, comme c'est si souvent le cas, ce n'était qu'une partie du problème. Les rapatriés vivaient dans des conditions intenable, sur un petit lopin de terre en périphérie de la ville, que les premières familles à revenir sur place avaient trouvé inutilisé. Ces familles avaient bénéficié d'un don pour construire de nouvelles habitations, mais ne pouvaient entamer les travaux, car le terrain appartenait à la municipalité. « Nous avons convoqué une réunion avec toutes les parties concernées et obtenu des résultats », déclare Mme Ibraj-Mala. « La municipalité leur a attribué le terrain. »

Mme Ibraj-Mala concède que toutes les affaires ne se terminent pas aussi bien. Les recommandations de l'Institution du Médiateur ne sont pas toujours prises en considération et les conséquences peuvent être terribles. Shqipe se souvient d'une affaire tragique dans laquelle un ex-mari a fait subir, à plusieurs reprises, des mauvais traitements à son ex-femme et à sa famille. Aucune mesure n'a été prise et cette femme, ainsi que son père, ont été assassinés, la sœur ayant été blessée.

OBSERVER LES LIEUX DE DÉTENTION

Outre le traitement des plaintes, l'Institution du Médiateur est chargée d'observer les lieux de détention. Mme Ibraj-Mala cogère un mécanisme, que la Mission de l'OSCE a contribué à instaurer, d'observation conjointe par l'Institution et deux ONG locales. « Nous avons déjà effectué les premières visites conjointes. Notre collaboration aide les ONG, car nous avons le droit d'effectuer des visites inopinées, et nous aide, car ils disposent de docteurs et de psychologues dans leurs équipes, » dit-elle.

Après avoir été conseillère juridique pendant six années, le travail d'Ibraj Mala est sur le point de connaître une nouvelle évolution. Le 7 octobre 2011, l'Assemblée du Kosovo l'a nommée Médiatrice adjointe, seule femme parmi les cinq adjoints. Mon action se situera au niveau de l'élaboration des politiques, mais je continuerai de travailler sur des affaires », explique-t-elle. « C'est là que vous vous rendez compte de l'incidence de notre travail. »

Mevlyde Salihu est assistante principale d'information à la Mission de l'OSCE au Kosovo. Elle s'est entretenue avec Shqipe Ibraj-Mala le 11 octobre 2011.

Rapprocher le Médiateur des citoyens

Mia Laušević



Milena Čeranić (à gauche), juriste recrutée sur le plan national auprès de la Mission de l'OSCE au Monténégro, s'entretient avec Maja Maraš, porte parole du Protecteur monténégrin des droits de l'homme (à droite), au cours de l'une des réunions consultatives qui se tiennent régulièrement dans les locaux de la Mission de l'OSCE au Monténégro, 17 novembre 2011. (OSCE/Mia Laušević)

Une institution nationale des droits de l'homme n'est efficace que si les citoyens comprennent comment l'utiliser. C'est pourquoi l'une des priorités de la Mission de l'OSCE au Monténégro a été de faire mieux connaître l'institution du Médiateur au public. Lorsque l'OSCE a aidé M. Šefko Crnovršanin, premier Protecteur des droits de l'homme et des libertés, à établir son bureau en 2003, l'Organisation a financé les publications de la nouvelle institution, notamment ses rapports annuels. En 2005, elle a contribué au lancement de son site web et à la traduction de son contenu en anglais et albanais.

Au cours des premières années, le public connaissait peu l'institution du Médiateur et de nombreuses plaintes reçues ne relevaient pas directement de la compétence de cette institution. Bien que fermement ancrée dans le cadre législatif monténégrin après l'indépendance du pays – la constitution adoptée en 2007 la désigne comme « une autorité autonome qui prend des mesures pour protéger les droits de l'homme et les libertés » –, certains la considéraient encore comme un organe ayant le pouvoir de modifier des décisions de l'administration publique ou de fournir une aide juridique. Il fallait clairement de nouveaux moyens pour que le rôle de médiateur soit plus proche du citoyen.

CONTACT DIRECT AVEC LES CITOYENS

C'est le soutien de l'OSCE qui a permis à l'institution du Médiateur de commencer à établir un contact direct avec les citoyens. Elle a, par exemple, organisé les journées du Médiateur dans les communes du pays, où M. Crnovršanin

et son équipe ont rencontré des résidents et leur ont fourni des avis sur la manière de signaler des cas de violation des droits de l'homme. Ces réunions, désormais organisées à intervalles réguliers, ont permis de mieux faire connaître l'importance du Médiateur en tant qu'institution indépendante.

Le deuxième Protecteur des droits de l'homme et des libertés depuis 2009, l'ancien procureur d'État Šučko Baković, a continué de privilégier le contact direct avec toutes les parties de la société. En octobre 2011, par exemple, lors de la semaine consacrée aux droits de l'enfant, il a visité l'Institut pour l'éducation et la réadaptation professionnelle des jeunes souffrant de handicaps, situé à Podgorica, accompagné par des membres de la Commission parlementaire du Monténégro pour les droits de l'homme et les libertés. Dans le cadre de sa visite, une boîte aux lettres spéciale où les enfants pouvaient déposer leurs plaintes et leurs propositions a été placée dans l'Institut, ce qui leur permettait d'être en contact direct avec le Médiateur.

COMMUNIQUER AVEC LES MÉDIAS

Au cours de ces dernières années, les responsabilités du Protecteur des droits de l'homme se sont accrues. En juillet 2010, cette fonction est devenue le mécanisme institutionnel de prévention de la discrimination, et en juillet 2011, elle a été désignée mécanisme national de prévention prévu dans le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture.

La complexité de plus en plus grande du mandat du Médiateur impose la mise en œuvre d'une communication efficace avec les médias. Les programmes de la Mission de l'OSCE relatifs à la liberté des médias, l'état de droit et les droits de l'homme contribuent au renforcement de ses capacités en matière de relations publiques. À la demande du Médiateur, ces activités comprennent notamment la rédaction de procédures d'information du public et la formation du nouveau porte-parole à la communication avec les médias.

L'appui systématique fourni par la Mission de l'OSCE à l'institution du Médiateur au cours des huit dernières années porte ses fruits. L'institution est non seulement mieux connue mais elle est également perçue comme fiable et crédible, et considérée comme un gardien indépendant des droits de l'homme au Monténégro.

Mia Laušević est Assistante à l'information à la Mission de l'OSCE au Monténégro.

Étendre la présence de l'institution nationale aux régions



Karen Andriasyan, le Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie.

Le Bureau de l'OSCE à Erevan coopère avec l'institution arménienne du Médiateur, où Bureau du Défenseur des droits de l'homme, depuis sa création en 2004. Pendant cette période, l'Arménie a progressivement élaboré le cadre et la structure juridiques de cette institution. Le Défenseur des droits de l'homme a le pouvoir de saisir certains organes d'État, notamment la Cour constitutionnelle, le Conseil de justice et les ministères, concernant des questions qui le préoccupent. En 2008, il a été désigné en tant que mécanisme national de prévention prévu dans le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture. À l'heure actuelle, le Bureau s'emploie à étendre ses activités aux différentes régions du pays. M. Gohar Avagyan, Responsable national de l'information au Bureau de l'OSCE à Erevan, s'est entretenu avec Karen Andriasyan, troisième Défenseur des droits de l'homme de l'Arménie.

Gohar Avagyan : Vous avez été nommé Défenseur des droits de l'homme au mois de mars de cette année. Quels seront vos principaux objectifs et défis?

Karen Andriasyan : Notre principal objectif est d'utiliser pleinement les pouvoirs qui nous ont été accordés pour que les droits de l'homme soient protégés et reconnus avec le maximum d'efficacité. Nous avons renforcé notre coopération avec les ONG afin d'assurer une protection efficace des droits des groupes vulnérables. Un objectif important est d'accroître le nombre de règlements positifs de questions soulevées par les plaignants. Les statistiques publiées récemment à cet égard sont encourageantes.

Le plus grand défi que nous devons relever est de faire mieux connaître notre institution au grand public et au gouvernement. Nous utilisons des forums de discussion publique dans la presse et d'autres médias pour informer les citoyens de nos activités et prévoyons de renforcer notre coopération avec les autorités pour influencer sur l'action et la prise de décision en matière de politiques. Nous disposons également d'un groupe de réaction rapide et d'une ligne de téléphone spéciale que les citoyens peuvent utiliser pour prendre contact directement avec nous.

Actuellement, le Défenseur des droits de l'homme n'a qu'un seul bureau, situé à Erevan. Comment répondez-vous aux besoins de la population dans l'ensemble du pays?

Au bureau de Erevan, nous recevons régulièrement des lettres et des courriers électroniques envoyés par des personnes vivant dans différentes régions d'Arménie. Certaines peuvent se déplacer et nous rencontrer, mais la plupart de ceux qui vivent dans des régions éloignées ont des problèmes pour nous contacter et utiliser nos services à cause de contraintes financières et d'autres facteurs d'ordre personnel. Notre priorité est donc d'étendre notre présence aux régions d'Arménie. Dans le cadre d'un projet financé par l'UE et mis en œuvre par le Bureau de l'OSCE à Erevan, nous ouvrirons six représentations régionales en janvier 2012. Dès que nous aurons ouvert les présences locales du Bureau du Défenseur des droits de l'homme à Yeghegnadzor, Gavar, Kapan, Gyumri, Vanadzor et Ijevan, nous couvrirons presque l'ensemble du territoire arménien.

Quels sont vos autres domaines de coopération avec l'OSCE?

Le Bureau de l'OSCE à Erevan appuie notre institution depuis sa création en 2004 et il est un de nos partenaires les plus proches aujourd'hui. Il a, par exemple, contribué à organiser un forum d'organisations de la société civile avec lesquelles nous avons désormais des mémorandums de coopération. Nous travaillons actuellement avec près de 80 ONG sur des thèmes divers : droits des femmes, droits des enfants, droits des personnes souffrant de handicaps, réfugiés et minorités. Le Bureau de l'OSCE se prépare à mettre en œuvre un projet financé par l'UE pour aider notre bureau pendant les élections parlementaires qui se tiendront en 2012 et l'élection présidentielle qui aura lieu en 2013. Nous coopérons également avec lui en ce qui concerne la prévention de la torture, notamment en notre qualité de mécanisme national de prévention prévu dans le Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture. En mai 2011, nous avons formé un Conseil pour la prévention de la torture, composé d'administrateurs de l'Unité de prévention de la violence et de la torture de notre Bureau et de volontaires d'ONG. Au cours des six derniers mois, les membres du Conseil ont travaillé de façon intensive et conduit des visites dans des prisons, des unités militaires, des hôpitaux spéciaux et des centres de détention. L'OSCE apporte son concours à ces activités.

Visite de lieux de détention

Zhala Azizova



La médiatrice Elmira Suleymanova en compagnie de l'expert international Eric Svanidze à la séance de formation organisée par l'OSCE sur les techniques d'observation des lieux de détention, Bakou, 22 mai 2010. (OSCE/Mirnaibli Hasanov)

Il y a une dizaine d'années, le mandat de l'Institution du Médiateur de la République d'Azerbaïdjan se limitait au traitement de plaintes individuelles en matière de droits de l'homme et à conseiller le Parlement et le Gouvernement sur des questions telles que l'amnistie et la grâce. Aujourd'hui, une vaste gamme de tâches lui sont confiées, la fonction consistant à examiner les plaintes relatives au droit d'accès à l'information venant d'être ajoutée cette année. Outre son siège central, l'institution dispose de quatre bureaux répartis dans les régions du pays et d'un effectif total de plus de 60 personnes. Le Bureau de l'OSCE à Bakou est un partenaire fiable.

L'une des fonctions les plus importantes de l'Institution du Médiateur est de servir de Mécanisme national de prévention (MNP) au titre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention de l'ONU contre la torture, qui fait obligation à tous les gouvernements d'établir un système de visites régulières sur les lieux où se trouvent des personnes privées de liberté, afin de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Président Ilham Aliyev a désigné l'Institution du Médiateur en tant que MNP en janvier 2009, après que l'Azerbaïdjan eut ratifié le Protocole facultatif.

À l'époque, l'Institution du Médiateur s'occupait déjà des questions relatives aux droits de l'homme dans les prisons, par l'intermédiaire de son Groupe rapide d'investigations, que le Bureau de l'OSCE à Bakou avait aidé à créer en 2004. « Le Groupe a été établi pour réagir rapidement aux plaintes relatives à des violations des droits de l'homme dans les lieux de détention », explique Elmira Suleymanova, le Médiateur de la République d'Azerbaïdjan. « Il est toujours en service 24 heures sur 24. »

Le travail du Groupe rapide d'investigations était purement réactif et le mandat préventif du MNP posait de nouveaux problèmes méthodologiques. Le Bureau de l'OSCE à Bakou et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) ont organisé un atelier d'une durée de deux jours pour les examiner. Les fonctionnaires qui y ont participé n'ont pas tardé à se rendre

compte que la ratification par l'Azerbaïdjan du Protocole facultatif et la désignation d'un MNP n'avaient représenté que deux étapes d'un processus plus long qui nécessiterait également d'élaborer une nouvelle législation nationale.

CONSOLIDATION DU MNP

En 2010, à la demande du Médiateur, le Bureau de Bakou a fait traduire et publier une version en langue azerbaïdjanaise du guide intitulé « Visiter un lieu de détention : guide pratique » de l'Association pour la prévention de la torture (APT), sise à Genève. En coopération avec le BIDDH, le Bureau a pris les dispositions voulues pour qu'un représentant de l'APT présente le guide au personnel du MNP et à des représentants de la société civile. Impliquer la société civile dans le travail du MNP donne non seulement accès à des ressources humaines supplémentaires, mais contribue également à accroître la pluralité et la diversité professionnelle.

Cette présentation s'inscrivait dans le cadre d'une activité de plus grande ampleur qui a comporté une formation aux techniques de surveillance des lieux de détention, dispensée par des experts du Comité pour la prévention de la torture du Conseil de l'Europe, et une conférence organisée par le Bureau de Bakou en coopération avec le Parlement. « La conférence a représenté un important pas en avant, car elle a permis d'attirer l'attention sur le mandat du MNP et sur la nécessité d'adopter une législation spécialisée. Elle a également fait ressortir l'importance de la coopération entre le MNP et la société civile », a fait observer Koray Targay, Chef du Bureau à Bakou.

En juin 2011, le Parlement a approuvé une nouvelle législation relative au MNP, basée en partie sur les recommandations formulées par l'OSCE. Bien que ses dispositions suscitent certaines questions – la façon dont la société civile participera au mécanisme demeure confuse – leur adoption offre néanmoins une importante garantie juridique pour le mandat du MNP.

Deux ans après la mise en place du MNP, une équipe spécialisée dépendant de l'Institution du Médiateur visite régulièrement les lieux de détention et a rassemblé d'importantes données d'expérience initiales. Le Bureau de l'OSCE à Bakou prête actuellement son concours pour la publication et la traduction d'un rapport décrivant les progrès accomplis et les enseignements tirés. Ce rapport aidera l'Institution du Médiateur et le Bureau de Bakou à planifier leur coopération future à mesure que se développeront les activités du MNP.

Zhala Azizova est assistante de programme au Bureau de l'OSCE à Bakou.

Échanges internationaux

Stefan Buchmayer, Silvia Pogolsa et Saltanat Mustafina



De gauche à droite : Gulshara Abydkalikova, Ministre du travail et de la protection sociale du Kazakhstan ; Igor Rogov, qui est à la tête Conseil constitutionnel du Kazakhstan ; Askar Shakirov, le Commissaire aux droits de l'homme du Kazakhstan ; Alexandre Keltchewsky, le Chef du Centre de l'OSCE à Astana ; et Madina Dzharbysynova, Ambassadrice extraordinaire du Kazakhstan au Ministère des affaires étrangères, lors d'une conférence de haut niveau sur le renforcement de la coopération entre le Médiateur, les institutions publiques et les organisations de la société civile, Astana, 15 octobre 2010. (OSCE/ Saltanat Mustafina)

Les droits de l'homme sont universels, ils s'appliquent à tout être humain où qu'il soit. Les pratiques des autres pays peuvent donc être une source importante d'inspiration pour les institutions nationales des droits de l'homme qui cherchent à façonner leur vision et à déterminer les meilleures procédures de protection des droits de leurs ressortissants. Ces deux dernières années, le Haut Commissaire aux droits de l'homme de la République du Kazakhstan a bénéficié de l'expertise internationale du Centre de l'OSCE à Astana et de l'Institut danois des droits de l'homme, une des institutions les plus importantes et les plus respectées en matière de droits de l'homme dans le monde.

Dans un projet soutenu par le Kazakhstan, le Danemark et l'Allemagne, le Centre d'Astana et son partenaire danois ont fourni des conseils sur l'élaboration du cadre juridique d'une institution de médiateur, la capacité organisationnelle et technique ainsi que les contacts avec les régions.

Reconnaissant que même les conseils d'experts les plus avisés ne sauraient rivaliser avec l'enrichissement tiré d'une observation directe des meilleures pratiques, un voyage d'études a été organisé en Hongrie et en Autriche en octobre dernier pour six membres de l'institution de médiateur du Kazakhstan.

Le groupe a pu procéder à des échanges d'expériences avec des homologues hongrois et autrichiens, des représentants gouvernementaux et des ONG. Les discussions ont fait ressortir à quel point il est capital de maintenir un dialogue critique entre médiateurs, sociétés civiles et pouvoirs exécutif et législatif.

Certains aspects des institutions des pays hôtes, comme l'existence de quatre médiateurs en Hongrie (dont un médiateur spécialisé dans la défense des droits des générations futures), a été une source d'étonnement. L'équipe a également élaboré de nombreuses recommandations concrètes sur la planification stratégique, la gestion des ressources financières et humaines et, en particulier sur le traitement de cas individuels.

Un des résultats tangibles de ce voyage d'études a été l'élaboration d'un manuel sur le traitement des plaintes des citoyens, qui a été préparé par le médiateur du Kazakhstan en collaboration avec l'Institut danois des droits de l'homme, sur la base d'un vaste échange d'expériences avec les institutions autrichienne et hongroise.

« Je suis convaincu que le dialogue avec nos homologues de tous les pays a renforcé le potentiel de notre institution », a fait remarquer le Haut Commissaire des droits de l'homme du Kazakhstan, Askar Shakirov, au sujet du voyage effectué.

Stefan Buchmayer est administrateur chargé des questions de droits de l'homme, Silvia Pogolsa est coordinatrice de projet et Saltanat Mustafina est assistante principale de projet au Centre de l'OSCE à Astana.

BUREAU L'OSCE AU TADJIKISTAN

Koordination der Geber

von Anna Crowley



Zarif Alizoda, le Médiateur du Tadjikistan pour les droits de l'homme, et Ivar Vikki, le Chef de la Mission de l'OSCE au Tadjikistan, discutent de coopération, lors d'une conférence sur l'éducation aux droits de l'homme, Douchanbé, 10 décembre 2010. (Nozim Kalandarov)

Depuis la nomination du premier Médiateur pour les droits de l'homme de la République du Tadjikistan, Zarif Alizoda, en mai 2009, le Bureau du Tadjikistan travaille en étroite coopération avec l'institution, ainsi qu'avec d'autres donateurs et partenaires de la société civile pour s'assurer de la coordination et de la complémentarité du soutien apporté. L'année suivante, lorsque le Bureau du médiateur a présenté son plan de travail 2010, le Bureau du Tadjikistan a convoqué un groupe de coordination informel afin d'échanger les idées, les plans et les rapports des consultants en vue d'une complémentarité des interventions des divers donateurs.

De plus, l'OSCE a mis à disposition un expert pour aider le Bureau du médiateur à élaborer un plan stratégique sur cinq ans. La stratégie et son plan de travail ont fait l'objet de vastes consultations parmi les donateurs, la société civile et d'autres agences gouvernementales. Après plus de deux années, le Bureau du médiateur recourt à sa stratégie pour coordonner activement l'assistance des donateurs et invite les homologues intéressés à discuter en petits groupes sur la manière de contribuer à la réalisation des priorités individuelles.

Anna Crowley est spécialiste des questions de droits de l'homme au Bureau de l'OSCE au Tadjikistan.

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

OSZE Organisation für Sicherheit
und Zusammenarbeit in Europa