

## **LA DIMENSION HUMAINE DE L'O.S.C.E. ET SES REUNIONS D'EXAMEN**

**Mouloud BOUMGHAR**

Doctorant à l'Université Panthéon-Assas Paris II

Du 17 au 27 octobre 2000, année du 25<sup>ème</sup> anniversaire de l'Acte Final de Helsinki, s'est tenue à Varsovie une Réunion sur la mise en œuvre des engagements de la Dimension Humaine de l'O.S.C.E. (Réunion d'Examen). Survenant après le très remarqué et médiatisé Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats participants de novembre 1999 qui a eu lieu à Istanbul, l'événement, pourtant étalé sur deux semaines, passa quasiment inaperçu malgré l'amorce d'un retour de la Yougoslavie dans le giron de l'O.S.C.E. avec la participation de magistrats yougoslaves<sup>1</sup>. En effet, relativement connue lorsqu'il s'agit des domaines de la sécurité et du désarmement, l'O.S.C.E., qui regroupe 55 Etats<sup>2</sup> et qui couvre un espace allant de Vancouver à Vladivostok, l'est beaucoup moins dès lors qu'il est question de sa "Dimension Humaine". Pourtant, comme le montrent régulièrement les Réunions sur sa mise en œuvre, qui en constituent un élément-clé, ainsi que les Réunions supplémentaires et les séminaires d'experts qui y sont consacrés, elle ne manque pas de vitalité.

### **I. – LE CADRE DE LA DIMENSION HUMAINE**

Lors de l'adoption de l'Acte final de Helsinki, le respect des droits de l'homme – principe de la C.S.C.E. inséré dans la première corbeille – était associé à certains aspects humanitaires figurant, eux, dans la troisième corbeille. Aujourd'hui, ce qui est devenu la Dimension Humaine de l'O.S.C.E. déborde le cadre traditionnel des droits de l'homme pour englober les notions d'Etat de droit et de démocratie.

En juin 1990, le Document de la Réunion de Copenhague sur la Conférence de la Dimension Humaine de la C.S.C.E.<sup>3</sup> (Document de Copenhague), tirant les conséquences

---

<sup>1</sup> Suspendue en 1992 en raison de sa politique en Bosnie-Herzégovine, la République fédérale de Yougoslavie (R.F.Y.) continuait à être formellement un Etat participant. A la faveur du changement de régime, le Président en exercice de l'O.S.C.E. adressa, le 17 octobre 2000, un message au fraîchement élu Président yougoslave Kostunica invitant la R.F.Y. à "adhérer" à l'O.S.C.E.. Sur ce point, voir Bloed (A.), "Yugoslavia returns to the international community", *Helsinki Monitor*, 2000/4, p. 80-81.

<sup>2</sup> Il s'agit, outre les Etats européens, des Etats-Unis, du Canada et de l'ensemble des pays d'Asie Centrale.

<sup>3</sup> Voir notamment Decaux (E.), "La Réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension Humaine de la C.S.C.E.", *R.G.D.I.P.*, 1990/4, p. 1019-1034.

des suites de la chute du Mur de Berlin, consacra l'existence " d'une conception unique des droits de l'homme en Europe " <sup>4</sup>, au côté de l'Etat de droit et de la démocratie qui en constituent les garanties institutionnelles. Faisant preuve de pédagogie au bénéfice des pays d'Europe centrale et orientale, les rédacteurs du Document de Copenhague ne se sont pas contentés de se référer à l'Etat de droit. Ils ont aussi déployé un effort normatif plus poussé en définissant cette notion. Aux termes de ce Document, elle " ne signifie pas seulement une légalité formelle assurant régularité et cohérence dans l'instauration et la mise en œuvre de l'ordre démocratique mais bien *la justice fondée sur la reconnaissance et la pleine acceptation de la valeur suprême de la personne humaine et garantie par des institutions offrant un cadre pour son expression la plus complète* " <sup>5</sup>. La démocratie, pluraliste et représentative, étant " un élément inhérent à l'Etat de droit " (paragraphe 3) caractérisé, entre autres, par la tenue d' " élections libres à intervalles raisonnables " (paragraphe 7.1).

A l'occasion du Sommet de Paris, les chefs d'Etat et de gouvernement de la C.S.C.E. ont confirmé, dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (21 novembre 1990), le triptyque " droits de l'homme - Etat de droit - démocratie ", cette dernière étant consacrée comme le " seul système de gouvernement " <sup>6</sup> valable et acceptable. Tout cela va au-delà du contenu des instruments " classiques " de protection et de promotion des droits de l'homme qui, eux, ne traitent pas de la forme politique de l'Etat <sup>7</sup>. Les principes et engagements de la Dimension Humaine ne se limitent pas à l'énonciation des droits de la personne humaine <sup>8</sup>. Ils s'intéressent aussi à l'environnement politique et juridique de leur mise en œuvre. Ils indiquent et définissent le système politique garantissant l'effectivité des droits de l'homme -la démocratie- et le moyen d'assurer cette effectivité -la primauté du droit. En d'autres termes, les principes et engagements de la Dimension Humaine établissent un lien clair entre le système politique de l'Etat et la mise en œuvre effective des droits de l'homme, tributaire de l'existence d'un Etat de droit et du pluralisme politique <sup>9</sup>. Davantage que les seules relations de l'Etat avec l'individu, il s'agit aussi de la structure de l'Etat lui-même et partant, des relations entre ses différents organes.

<sup>4</sup> Ghéballi (V.-Y.), *L'O.S.C.E. dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 451.

<sup>5</sup> Paragraphe 2 du Document de Copenhague. Les italiques sont de nous.

<sup>6</sup> Paragraphe I, section " Droits de l'homme, démocratie, Etat de droit " de la Charte de Paris. Le " gouvernement démocratique " est défini au paragraphe 3 comme reposant " sur la volonté du peuple, exprimée à intervalles réguliers par des élections libres et loyales. La démocratie [étant] fondée sur le respect de la personne humaine et de l'Etat de droit ". A titre de comparaison, la démocratie a été définie lors de la Conférence de Vienne des Nations Unies sur les droits de l'homme en 1993 comme étant " fondée sur la volonté, librement exprimée, du peuple qui détermine le système politique, économique, social et culturel qui sera le sien et sur sa pleine participation à tous les aspects de la vie de la société " (paragraphe 8 de la Déclaration de la Conférence de Vienne du 25 juin 1993).

<sup>7</sup> La Convention européenne des droits de l'homme se situe à un stade intermédiaire entre ces instruments et les documents de la Dimension Humaine de l'O.S.C.E. en raison de la notion de " société démocratique " qu'elle contient et qui est développée par la jurisprudence de la Cour.

<sup>8</sup> Cependant, comme le souligne le professeur E. Decaux, " les Etats participants n'ont jamais voulu dresser un catalogue systématique des droits existants ", " L'institutionnalisation de la C.S.C.E. " in Decaux (E.) & Sicilianos (L.-A.) (sous la dir.), *La C.S.C.E. : dimension humaine et règlement des différends*, Cahiers du CEDIN, n°8, Paris, Montchrestien, p. 128.

<sup>9</sup> Bloed (A.), " The C.S.C.E. Human Dimension Commitments : Present and Prospects " in Decaux (E.) & Sicilianos (L.-A.), *op. cit.*, p. 45-47.

Cette extension de la Dimension Humaine au-delà du champ traditionnel des droits de l'homme est justifiée dans le préambule du Document de Moscou (octobre 1991). Les engagements de la Dimension Humaine y sont présentés comme constituant "l'un des fondements de l'ordre international" et comme étant "catégoriquement et irrévocablement [...] un sujet de préoccupation directe et légitime pour tous les Etats participants" qui ne relève pas "exclusivement des affaires intérieures de l'Etat en cause". Cette formulation a été décisive dans le traitement et le développement ultérieurs de cette question. Elle est l'œuvre des Occidentaux qui, "en pesant les termes du principe sur la non-intervention" lors de la rédaction de l'Acte Final de Helsinki "ont pu prétendre que le respect des droits de l'homme par chaque Etat était une préoccupation légitime des autres Etats participants, qu'il s'agissait d'une *ingérence* justifiée par les engagements solennellement pris dans l'Acte final et non d'une *intervention* contraire au droit"<sup>10</sup>. De cette façon, le respect des droits de l'homme est intégré aux relations internationales sans qu'aucun Etat ne puisse se réfugier derrière le paravent de sa souveraineté pour dénier à ses pairs un droit de regard sur le traitement qu'il accorde aux personnes placées sous sa juridiction. C'est cette même idée qui est exprimée, au niveau universel cette fois, par les 172 Etats et 800 ONG présents à la Conférence de Vienne des Nations Unies sur les droits de l'homme de 1993 qui ont placé "la promotion et la protection de tous les droits de l'homme" au rang de "préoccupation légitime de la communauté internationale"<sup>11</sup>.

Droit déclaratoire en ce qu'elle exprime l'engagement politique des Etats participants de respecter les droits de l'homme, la Dimension Humaine fixe l'effectivité de ces droits comme objectif à atteindre et précise les voies institutionnelles, sur le plan de la nature et de l'organisation du régime politique de l'Etat, pour y parvenir. C'est ainsi que dans la Charte de Paris, les chefs d'Etat et de gouvernement s'engagent "à édifier, consolider et raffermir la démocratie [...] fondée sur le respect de la personne humaine" qui se trouve au cœur des droits de l'homme.

Envisager un programme aussi ambitieux n'aurait pas été possible sans la chute du Mur de Berlin et les aspirations démocratiques et d'émancipation des peuples des pays anciennement socialistes. Aujourd'hui, plus de dix ans après, le bilan de la démocratisation de ces pays est globalement positif exception faite de certains régimes dictatoriaux comme ceux d'Asie centrale, qui n'ont parfois rien à envier à leur prédécesseur soviétique. La réalisation, partielle, de la démocratisation des pays de l'ancien bloc soviétique doit beaucoup à leur adhésion au Conseil de l'Europe et par conséquent, à la Convention européenne des droits de l'homme. Loin de faire double emploi avec le système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, la Dimension Humaine de l'O.S.C.E. en est le complément. Cette complémentarité se traduit notamment par le fait que les engagements de la Dimension Humaine consacrent la primauté du droit international. C'est ainsi qu'il est traditionnellement fait référence dans leur mise en œuvre aux obligations conventionnelles des Etats participants en matière de protection des droits de l'homme, permettant ainsi la manifestation de la

---

<sup>10</sup> Decaux (E.), *op. cit.* note 8, p. 127. Les italiques sont de l'auteur.

<sup>11</sup> Déclaration de la Conférence de Vienne (25 juin 1993), paragraphe 4 : "La promotion et la protection de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales doivent être considérées comme un objectif prioritaire de l'ONU conformément à ses buts et principes, eu égard en particulier à l'objectif de coopération internationale. Eu égard à ces buts et principes, la promotion et la protection de tous les droits de l'homme est une préoccupation légitime de la communauté internationale (...)".

dynamique juridique<sup>12</sup> des normes de la Dimension Humaine. Les Réunions d'Examen sont le lieu privilégié de telles manifestations et la dernière en date, qui s'est déroulée du 17 au 27 octobre 2000, n'a pas fait exception à la règle.

Mises en place par le Document de Prague de 1992, qui en confia l'organisation au Bureau des Elections Libres, l'ancêtre direct de l'actuel Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (B.I.D.D.H.), les Réunions sur la mise en œuvre des engagements de la Dimension Humaine (de la C.S.C.E. puis de l'O.S.C.E.) s'inscrivent dans le mouvement, amorcé lors du Sommet de Paris en juin 1990, de substitution de la logique de l'action à la logique de la négociation permanente<sup>13</sup>.

## II. – LES REUNIONS DE BILAN

Prenant place tous les deux à Varsovie, siège du B.I.D.D.H., leur but est de dresser le bilan des engagements des Etats participants dans le domaine de la Dimension Humaine. Ouvertes aux représentants des O.N.G. et de certaines institutions et organisations internationales, les réunions de travail comprennent les sessions relatives aux questions de fond<sup>14</sup> ainsi qu'une dernière session consacrée à la façon dont toutes ces questions sont abordées dans la pratique institutionnelle de l'O.S.C.E. comprenant les thèmes relatifs à la place de la Dimension Humaine dans le travail des missions de terrain, aux mécanismes, procédures et séminaires de la Dimension Humaine, au fonctionnement du B.I.D.D.H. et aux moyens de renforcer la coopération et la coordination entre l'O.S.C.E. et d'autres organisations internationales et au sein même de l'O.S.C.E., entre ses différents organes.

Thème de prédilection de l'ancien Bureau des Elections Libres, c'est naturellement que le sujet des élections fut le tout premier abordé lors de la Réunion d'Examen. Très expérimenté en la matière, le B.I.D.D.H. organise régulièrement des missions d'observation électorale dans les ex-pays de l'Est et c'est essentiellement sur ce point

<sup>12</sup> Sur la dynamique juridique du droit déclaratoire, voir notamment Decaux (E.), "De la promotion à la protection des droits de l'homme", p. 102-119.

<sup>13</sup> Decaux (E.), "L'institutionnalisation de la C.S.C.E." in Decaux (E.) & Sicilianos (L.-A.), *op. cit.*, p. 131.

<sup>14</sup> Ce sont les thèmes suivants : *Institutions démocratiques* notamment élections libres, démocratie aux niveaux national, régional et local, citoyenneté et droits politiques, éducation civique ; *Etat de droit* notamment transparence législative, indépendance du judiciaire, droit à un procès équitable ; *Echange d'informations sur l'abolition de la peine capitale* ; *Liberté d'expression, des médias et de l'information* ; *Droits de l'enfant/enfants et conflits armés* ; *Culture et éducation* ; *Prévention de la torture et des traitements inhumains et dégradants* ; *Droit international humanitaire* ; *Rôle des ONG* c'est à dire contribution des ONG à la Dimension Humaine, coopération entre les ONG et les institutions et instruments de l'O.S.C.E. ; renforcement du dialogue entre les gouvernements et les ONG, formation des ONG ; *Liberté d'association et droit de se réunir pacifiquement* ; *Egalité entre les sexes* notamment égalité des chances entre hommes et femmes ; *tolérance et non-discrimination* notamment prévention du nationalisme agressif et du chauvinisme, épuration ethnique, racisme, xénophobie, antisémitisme ; *Liberté de pensée, de conscience et de religion ou de croyance* ; *Roms et Sinti* ; *Minorités nationales* ; *Liberté de circulation* ; migrations, réfugiés et personnes déplacées ; travailleurs migrants ; contacts humains ; traitement des ressortissants des autres Etats participants ; et enfin le thème de la *traite des êtres humains*.

précis qu'ont porté plusieurs interventions. Elles ont toutes salué les rapports critiques du B.I.D.D.H. tout en soulignant, pour certaines, les efforts qui restent à entreprendre en matière de suivi de la mise en œuvre effective des engagements des Etats participants dans certains pays. En effet, l'assistance électorale prend diverses formes complémentaires et les missions d'observation n'en sont que la partie la plus visible. Celle-ci comprend aussi bien la mise en place de projets comme l'organisation de tables rondes sur la législation électorale au Kazakhstan ou dans l'ex-République yougoslave de Macédoine que d'autres comme l'aide à la révision de la législation électorale en Géorgie. C'est cette dernière forme d'assistance qui a donné lieu à des critiques. Celles-ci ont notamment porté sur l'insuffisance de suivi réel de la mise en œuvre sur le terrain des réformes législatives entreprises avec l'aide du B.I.D.D.H. Sans que sa démarche ait été remise en cause dans sa globalité, les participants ont encouragé ce dernier à accorder davantage d'attention à cet aspect de son action.

De même, la session de travail sur la lutte contre la torture a montré l'implication de l'O.S.C.E. dans ce combat, aux côtés d'autres institutions et organisations internationales. En témoigne, entre autres, le manuel sur la torture élaboré et publié par le B.I.D.D.H. Cet ouvrage résulte de l'impulsion donnée par le groupe *ad hoc* pour la prévention de la torture. Ce groupe *ad hoc* créé en 1998, suite aux recommandations faites lors de la Réunion d'Examen de 1997, est composé de cinq experts de haut niveau spécialisés dans la lutte contre la torture. Son rôle est de conseiller et d'orienter le B.I.D.D.H. dans la mise en œuvre de programmes et d'activités pour combattre la torture au sein de l'espace O.S.C.E., tout en veillant à ne pas faire double emploi avec l'action menée par d'autres organisations internationales comme le Conseil de l'Europe. Suivant les recommandations des experts du groupe *ad hoc*, le B.I.D.D.H. a développé dans le cadre de son programme "Etat de droit" des activités d'assistance législative pour mettre les législations nationales de certains pays en conformité avec les normes internationales notamment la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. C'est par exemple le cas au Tadjikistan où le B.I.D.D.H. assiste les autorités locales dans le cadre de la réforme législative visant à y introduire le respect des critères internationaux. Le B.I.D.D.H. dirige aussi actuellement dans les pays de l'ex-U.R.S.S. toute une série de projets de formation de magistrats et des personnels des prisons aux standards internationaux en la matière<sup>15</sup>. Un autre volet de son action est de former les ONG aux visites de prisons de façon à renforcer le contrôle de la société civile sur l'univers carcéral et de prévenir ainsi les mauvais traitements et la torture.

Un autre thème, d'actualité, la peine de mort, fut discuté à Varsovie sous l'intitulé "échange d'informations sur l'abolition de la peine de mort". Si ce fut l'occasion pour la Turquie d'annoncer son abolition prochaine dans le cadre de la réforme de son droit pénal et pour les autres participants de soulever le problème des exécutions capitales récentes en Asie Centrale et aux Etats Unis, ces derniers se sont distingués par leur refus de toute utilisation du terme "abolition", pourtant présent dans l'intitulé de la séance. Concernant le fond, il a surtout été question de faire en sorte que, pour ce qui est des Etats refusant de ratifier le Protocole additionnel n°2 au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole n°6 à la Convention européenne des droits de l'homme portant

---

<sup>15</sup> L'action *Prison Service Training* touche l'ensemble des pays d'Asie Central mais aussi ceux du Caucase.

sur l'abolition de la peine de mort, aucune exécution ne touche des personnes de moins de 18 ans ou atteintes de troubles mentaux. De nombreux Etats participants ont aussi appelé à une restriction du champ d'application de la peine de mort dans la législation des Etats qui la pratiquent encore, invités à établir un moratoire sur les exécutions.

La session sur la liberté d'expression et des médias qui suivit constitue un autre temps fort de cette Réunion d'Examen. Intervenue après les sessions consacrées à l'Etat de droit et notamment à l'indépendance des juges et au thème des élections, domaine de prédilection du B.I.D.D.H., elle a permis aux participants de faire une synthèse de ces questions, en particulier dans certains Etats issus du démembrement de l'ex-U.R.S.S., dont ceux d'Asie Centrale. Tout en exposant la problématique de la place de cette liberté dans la constitution et la vie d'une société démocratique, les participants, O.N.G. comprises, ont saisi cette occasion pour dénoncer, en présence des représentants des gouvernements mis en cause, les violations des droits de l'homme commises sur la personne de journalistes. Pour leur part, les O.N.G. ont beaucoup insisté sur le fait que, là où elle existe encore, la censure n'est pas occasionnelle, insistant sur l'attention permanente qu'il faut lui accorder. C'est précisément ce que fait le Représentant de l'O.S.C.E. pour la liberté des médias, Freimut Duve, dont la mission est de surveiller l'évolution du secteur des médias dans la zone O.S.C.E. et d'agir comme un système d'alerte en dénonçant les violations de la liberté d'expression et des médias. M. Duve a beaucoup insisté dans son allocution durant la Réunion d'Examen sur le caractère structurel de la censure et sa forme extrême, l'assassinat de journalistes. En effet, son bureau, auteur de nombreux rapports et d'analyses des législations sur la presse<sup>16</sup>, estime à 12 par an les assassinats de journalistes dans l'espace O.S.C.E.. Très actif dans la défense de la liberté de la presse notamment en portant à la connaissance des Etats participants et de l'opinion les cas de journalistes menacés de mort pour attirer l'attention sur eux, la marge de manœuvre du Représentant pour la liberté des médias reste cependant limitée et confinée à ce travail d'alerte.

A côté des Etats, les participants non étatiques –missions de terrain de l'O.S.C.E., institutions et organisations internationales et O.N.G.- ont fortement contribué à la réussite de cette Réunion d'Examen. Hétéroclites de par leur nature et leur poids, ils ont pour point commun un droit de parole égal à celui des Etats. Emanations de l'O.S.C.E., les missions de terrain ont toutes été représentées, à un moment ou un autre, lors de la Réunion. Présente notamment en Albanie, en Estonie et Lettonie, l'O.S.C.E. a aussi des missions de longue durée en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, pour ne citer que les plus importantes en personnel, ainsi que des centres dans les capitales d'Asie centrale. L'activité des représentants de l'O.S.C.E. diffère d'une mission à une autre, en fonction du mandat de cette dernière. Parmi ces différentes présences, ce sont les missions de longue durée qui ont les mandats les plus larges, s'impliquant dans la reconstruction des institutions. C'est notamment le cas en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo où la mission de l'O.S.C.E. joue un rôle de chef de file dans le cadre de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) dans le domaine du renforcement des institutions, de la démocratie et des droits de l'homme. Lors de la Réunion d'Examen, le mandat des missions étant défini géographiquement, leurs représentants ne pouvaient pas se limiter au thème de la session durant laquelle ils prenaient la parole. " Indisciplinées "

---

<sup>16</sup> La dernière en date passe en revue la législation du Kazakhstan régissant les médias.

du point de vue de l'organisation de la Réunion, leurs interventions furent néanmoins très instructives quant à la situation des pays couverts sur lesquels elles ont apporté un éclairage complémentaire des rapports des ONG et des comptes-rendus d'activité des organisations internationales.

L'exercice des représentants des institutions et organisations internationales fut plus aisé. Ayant chacune sa spécialité, leurs représentants intervinrent à la session opportune. Ainsi, le représentant du C.I.C.R. présent à Varsovie lors de la Réunion d'octobre trouva une tribune adéquate à l'exposé de ses préoccupations aux Etats lors de la session sur le droit international humanitaire. Lors de cette session, la désastreuse situation humanitaire en Tchétchénie ainsi que l'opposition russe à une présence de l'O.S.C.E. sur place, dont la validité avait été pourtant rappelée au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Istanbul, furent notamment dénoncées. Autre exemple, la session relative aux migrations de population au sein de l'espace O.S.C.E. fut l'occasion pour le représentant de l'Organisation Internationale pour les Migrations d'exposer le point de vue de celle-ci sur la question et de présenter ses programmes. Cette représentation d'institutions et d'organisations internationales à la Réunion de Varsovie, dont le Conseil de l'Europe, partenaire du B.I.D.D.H. dans la préparation des élections locales au Kosovo, montre qu'à la complémentarité normative s'ajoute une complémentarité dans l'action. Mais finalement, la présence de tels partenaires est chose relativement courante dans d'autres enceintes. Ce qui l'est moins, c'est celle des O.N.G car leur participation à une réunion officielle d'Etats à égalité de droit de parole avec ceux-ci est assez exceptionnelle pour être soulignée.

Fortement présentes à Varsovie à la Réunion d'octobre dernier (200 représentants de 144 O.N.G.), les O.N.G., surtout anglo-saxonnes, contribuèrent notamment à attirer l'attention des Etats participants sur la situation des droits de l'homme en Asie Centrale et sur celle des minorités nationales, notamment des Roms et Sinti. Ceci tant par leurs diverses interventions en session que par leur participation active, parfois en tant que co-organisatrices avec le B.I.D.D.H., aux *side-meetings*, dont un entièrement consacré aux Roms et Sinti. S'ajoutant à la session consacrée à la situation de ceux qui sont plus communément connus en français sous le nom de Tziganes, ce *side-meeting*<sup>17</sup> a permis de mettre en évidence le racisme et la discrimination dont sont souvent victimes les Tziganes en Europe centrale et orientale et de l'afflux de demandeurs d'asile à l'Ouest. En effet, alors même que les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne ont dû adopter des mesures législatives afin de satisfaire aux critères communautaires en matière de droits de l'homme, la situation des Roms et Sinti ne s'est pas améliorée, elle s'est même aggravée pour certains d'entre eux. Le nombre de demandeurs d'asile Roms et Sinti au sein de l'Union européenne ayant augmenté. Cette hausse s'explique bien sûr par l'afflux des Tziganes du Kosovo, en butte à l'hostilité des diverses communautés locales mais ce n'est pas tout. La présence au même moment de demandeurs d'asile à Strasbourg, manifestant devant le Conseil de l'Europe, est venu rappeler aux participants une situation paradoxale : certains pays (comme la Hongrie) sont déclarés " sûrs " selon les

---

<sup>17</sup> Ce *side-meeting*, qui a donné lieu à des recommandations recueillies dans un *consolidated summary*, a constitué une véritable réunion d'examen dans la Réunion. Cet événement qui a porté sur la plus grande minorité européenne, co-organisé par le B.I.D.D.H. (notamment son " point de contact sur les Roms et Sinti ") et le Conseil de l'Europe entre autres, a regroupé 150 participants. Parmi des Etats, des ONG, des organisations internationales.

critères européens. Ceci a pour résultat le refus des demandes d'asile de leurs ressortissants Tziganes, alors que le nombre de ces dernières ne décroît pas. Les associations de Roms et de Sinti<sup>18</sup>, dont la participation à une telle réunion est une première, ont ainsi mis en évidence le changement du caractère des demandes d'asile des Tziganes. Alors qu'auparavant, ils se plaignaient des violations des droits de l'homme en général, les Tziganes demandent l'asile aujourd'hui en alléguant être persécutés en raison de leur appartenance ethnique. Mais ils se heurtent à cette doctrine du "pays-tiers sûr" dont ils dénoncent l'application systématique par les pays d'accueil sans étude des cas particuliers, pratique qualifiée de discriminatoire par ces associations. Durant ce *side-meeting*, la principale préoccupation des pays d'origine des demandeurs d'asile, qui se défendaient de pratiquer toute discrimination à l'encontre des Tziganes, était de faire en sorte que cette situation n'entrave pas la liberté de circulation de leurs ressortissants. Le cas des Roms et Sinti, qui embarrassaient la plupart des Etats présents à cette réunion, met en évidence l'utilité des O.N.G. dont la participation à l'organisation et aux discussions a permis de créer les conditions d'un vrai débat sur ce sujet.

Intervenues sur toutes les questions relatives à la Dimension Humaine, les O.N.G. ne sont pas non plus privées de donner leur avis sur des thèmes comme le rôle de la Dimension Humaine dans le travail des missions de terrain ou encore le fonctionnement du B.I.D.D.H., durant les sessions sur les questions dites de forme. Leur apport à ces travaux donne une portée plus forte aux Réunions de Varsovie car bien que celles-ci soient dépourvues de mandat normatif, le résultat de leurs travaux est consigné dans un document "non négocié" - sinon dans les couloirs<sup>19</sup>. Fruit du travail de synthèse des présidents de séance et des rapporteurs, ce document (dit *Consolidated Summary* en anglais) est un compte-rendu, texte de référence dans l'évaluation de la mise en œuvre des engagements de la Dimension Humaine. Rapport d'étape et dans une moindre mesure d'orientation, il comporte une évaluation "non déclaratoire" de la mise en œuvre des principes de la Dimension Humaine.

Il apparaît ainsi que ce que perdent les engagements de la Dimension Humaine en valeur juridique est largement compensé par cette forme de contrôle public exercé par les participants lors des Réunions de Varsovie. De ce fait, le désintérêt quasi total de la presse pour la Réunion d'octobre ne peut être que regretté. De même, alors que le Document de Prague avait ouvert les Réunions aux O.N.G. "ayant l'expérience voulue dans le domaine de la Dimension Humaine" (paragraphe 15 du Chapitre VI), la présence parasitaire et monopolistique, à la session sur la liberté de conscience et de religion, d'organisations dites religieuses, au discours parfois violent, est de nature à jeter le discrédit sur le sérieux des Réunions de Varsovie. Enfin, le fait que les interventions des participants, étatiques et non étatiques, se résument à des déclarations orales qui ne donnent lieu, en session, à aucun échange ni discussion et que cette situation empêche tout réel débat est préjudiciable au dynamisme de la Réunion. C'est principalement pour cette raison et afin d'y remédier que d'une manière unanime, les participants ont décidé de lancer le débat sur l'amélioration des modalités de la Réunion. Celle-ci ne pourrait que renforcer l'intérêt et la portée des Réunions comme doit le faire la décision, prise lors de

<sup>18</sup> Il s'agit des deux plus grandes organisations roms, l'Union Internationale Rom (IRU) et le Congrès National Rom (RNC).

<sup>19</sup> Sur la valeur juridique de ce document, voir notamment Decaux (E.), *op. cit.* note 15, p. 99.



la Réunion précédente, de transmettre le *Consolidated Summary* aux instances viennoises de l'O.S.C.E.

\*  
\* \*

Malgré certaines insuffisances, la Réunion d'Examen d'octobre peut-être considérée comme un succès. Tel n'est pas le cas, en ce qui concerne la Dimension Humaine - comme pour les autres questions hypothéquées par la crise en Tchétchénie et le refus d'un document final par la Russie - du Conseil ministériel qui l'a suivie et qui s'est tenu à Vienne les 27 et 28 novembre<sup>20</sup>. Caractérisé par la participation de la République fédérale de Yougoslavie, admise à l'O.S.C.E. le 10 novembre et représentée par un gouvernement démocratique, ce Conseil aurait pu être marqué par des avancées dans le domaine de la Dimension Humaine, en particulier en ce qui concerne la protection des droits de l'enfant. En effet, quelques pas avaient déjà été effectués auparavant. Il s'agit de la discussion à Varsovie, pour la première fois lors d'une Réunion d'Examen, du sujet intitulé "droits de l'enfant/enfants et conflits armés". A cette occasion, de nombreux participants avaient mis en évidence la protection particulière à apporter aux droits de l'enfant, tels que consignés dans la Convention du 20 novembre 1989 qui leur est consacrée. Cette attention devant être accrue en période de conflit armé. Le but du débat amorcé était de faire en sorte que l'O.S.C.E. s'intéresse à ces questions et qu'elle mette en place, par le biais du B.I.D.D.H., un programme d'action afin de protéger les droits de l'enfant en tant de paix comme durant et après un conflit armé. Ce thème était d'autant plus pertinent qu'il se posait (et se pose encore) avec acuité dans le conflit tchéchène et dans la reconstruction du Kosovo et que par ailleurs, l'Assemblée Générale des Nations Unies venait d'adopter en juin 2000 deux protocoles à la Convention relative aux droits de l'enfant, l'un portant sur *l'implication d'enfants dans les conflits armés* et l'autre sur *la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*. L'O.S.C.E. devait donc se doter d'un *Document relatif à la protection et à la promotion des droits de l'enfant, en particulier dans les situations de conflits armés*, afin de retranscrire dans sa pratique ces textes, dont le contenu devait servir de référence à l'action du B.I.D.D.H. en la matière. Malheureusement, ce *Document* ne pût être adopté en raison de l'opposition entre Russes et Américains en profond désaccord sur l'orientation à lui donner.

Le sort du projet de texte sur la traite des êtres humains fût meilleur. Cette traite constitue en effet un problème majeur dans la zone O.S.C.E. Le B.I.D.D.H. estime le nombre des victimes à 200 000 personnes, de sexe féminin en majorité et mineures en grand nombre. Particulièrement actif, le B.I.D.D.H. dirige de nombreux programmes pour combattre ce fléau. Son action se situe à plusieurs niveaux. Il s'agit aussi bien, dans les Balkans par exemple, de constituer des bases de données recensant les victimes, les organisations

---

<sup>20</sup> Réunissant les ministres des Affaires étrangères des Etats participants tous les ans, sauf les années durant lesquelles se tient un Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, le Conseil ministériel est "l'organe directeur et le centre de décision" de l'O.S.C.E. Pour un bilan d'ensemble du dernier Conseil ministériel, cf. V.-Y. Gheballi, "L'OSCE face aux critiques de la Russie de Vladimir poutine", *Défense nationale*, avril 2001, p. 42.

criminelles impliquées dans ces trafics d'êtres humains et leurs méthodes, que de participer à la révision de la législation des pays d'origine des victimes afin de renforcer le dispositif répressif contre les "trafiquants" et d'accorder des droits aux victimes. La formation des acteurs non gouvernementaux à la détection des trafics ou à l'accueil des victimes, comme c'est le cas en Moldavie dont sont originaires de nombreuses victimes, constitue un autre aspect de l'action du B.I.D.D.H. dont le point faible est le manque de moyens et la moindre attention accordée à la réinsertion des victimes dans leur pays ou dans leur région.

*La Décision sur le renforcement des efforts de l'O.S.C.E. pour combattre la traite des êtres humains* qui a été prise lors du Conseil ministériel n'a en soi fait que valider la démarche du B.I.D.D.H. Elle n'a pas apporté de réponse concrète à la question des moyens. Il est vrai qu'elle vise les "efforts". C'est dans l'équipe spéciale sur la traite des êtres humains constituée dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud Est que réside une partie de la solution, tout au moins pour la région concernée. Cette équipe spéciale est censée faire le lien entre les différents aspects du problème mais surtout coordonner l'action du B.I.D.D.H. et des missions de terrain. Elle a aussi pour but de servir de point de contact pour les O.N.G. et les organisations internationales. La concentration sur une aire géographique et son rôle de "centre nerveux" de la lutte contre la traite, qui favorise une vision d'ensemble du problème, permettra sans doute d'en accroître l'efficacité. D'autant plus que les pays membres du Pacte de stabilité ont promis davantage de moyens financiers.

En définitive, même si le Conseil ministériel passe en revue les questions de la Dimension Humaine et prend des décisions en la matière, c'est davantage la Réunion d'Examen de Varsovie qui en est le moteur, même dépourvue de mandat normatif. Malgré les imperfections de son organisation et l'absence de réel débat, il n'en reste pas moins qu'elle constitue un forum au sein duquel sont exprimés des points de vue très différents, associant massivement ceux les acteurs de terrain. Cette diversité, le bilan dressé et surtout les propositions qui en découlent ont un réel impact sur la pratique de la Dimension Humaine. Même si les Etats participants ne sont pas toujours prompts à mettre en œuvre leurs engagements, l'action du B.I.D.D.H., qui associe très largement la société civile, permet d'éduquer aux valeurs qui fondent les principes de la Dimension Humaine et de faire en sorte, par le biais notamment de ses nombreux programmes de formation, que la promotion et la protection des droits de l'homme puissent être l'œuvre d'initiatives locales et durables.