



AS (16) RP 3 F
Original: English

RAPPORT

POUR LA COMMISSION GÉNÉRALE DE LA DÉMOCRATIE, DES DROITS DE L'HOMME ET DES QUESTIONS HUMANITAIRES

*25 ans de coopération parlementaire:
instaurer la confiance par le dialogue*

**RAPPORTEUR
Mme Gordana Comic
Serbie**

TBILISSI, 1 - 5 JUILLET 2016

RAPPORT POUR LA COMMISSION GÉNÉRALE DE LA DÉMOCRATIE, DES DROITS DE L'HOMME ET DES QUESTIONS HUMANITAIRES

Rapporteur: Mme Gordana Comic (Serbie)

L'an dernier nous avons marqué une pause pour réfléchir aux 40 ans d'existence de l'OSCE, et cette année-ci nous célébrons les 25 ans de l'Assemblée parlementaire. Ces deux étapes justifient que nous nous penchions sur les réalisations de l'Assemblée et de l'ensemble de l'Organisation. Il est important toutefois de ne pas nous laisser distraire par la nostalgie et de regarder vers l'avenir pour mieux faire face à la situation embarrassante dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, à savoir une crise d'autorité et d'idées en ce qui concerne les droits de l'homme dans notre région. Il est indispensable de jeter une lumière crue sur l'absence de dynamisme dans le domaine des droits de l'homme et sur la façon dont la faiblesse des initiatives politiques contribue à l'émergence d'un *statu quo* consistant à accepter que les droits de l'homme soient moins précieux pour une sécurité durable que des préoccupations politiques et économiques. La crise migratoire a fait ressortir les problèmes auxquels est confrontée la région par manque d'idées et d'aptitude à donner des impulsions. L'an dernier plus d'un million de personnes ont immigré en Europe et plus de 2 millions et demi de réfugiés se sont installés en Turquie. Un autre million de migrants devrait entrer dans l'Union européenne en 2016. Comme il est prévu qu'une proportion croissante des réfugiés soient des femmes, il faut trouver d'urgence des solutions adéquates pour tenir compte de leur rôle spécifique. Cette crise est un test pour les idées et l'autorité de l'OSCE et des gouvernements de ses États participants.

L'OSCE a régressé, puisqu'alors qu'elle était une organisation jouant un rôle moteur, dans la région, pour l'établissement de normes reconnues en matière de droits de l'homme, elle fait aujourd'hui du sur-place. D'une part, l'institutionnalisation de l'Organisation a eu pour conséquence la création d'organes importants pour les droits de l'homme, tels que le BIDDH et le Représentant pour la liberté des médias. D'autre part, les États participants de l'Organisation ont perdu l'initiative en ce qui concerne le dialogue sur les engagements dans la dimension humaine. Au lieu de tenter d'élargir les protections, ils ont opté pour l'option politiquement plus sûre de la rhétorique et du dialogue recyclé – même la réaffirmation des engagements antérieurs est devenue rare. Bien que l'OSCE demeure une importante instance, elle a perdu de son énergie en ce qui concerne les droits de l'homme. Preuve en est l'absence d'accord sur les décisions relatives à ce domaine lors des récentes sessions du Conseil ministériel.

Il est indispensable de bien préciser que cet évocation de la crise d'idées et d'autorité n'est en rien une critique des institutions de l'OSCE mandatées pour appliquer les engagements dans la troisième dimension et des personnes qui travaillent en leur sein. Dans le cadre de leurs mandats, les missions de l'OSCE sur le terrain, le BIDDH et le Représentant pour la liberté des médias travaillent dur pour promouvoir le respect des engagements pris en matière de droits de l'homme. Il est malheureux que ce dévouement du personnel à ces institutions ne se traduise pas par des engagements et un véritable leadership de la partie gouvernementale de l'Organisation.

Il est préoccupant de constater que la volonté d'utiliser l'OSCE comme plate-forme pour faire progresser les droits dans la région et dépenser le capital politique pour ce faire, semble s'être évaporée. Il faut remonter à la Déclaration d'Istanbul de 1999 pour trouver une avancée d'une certaine importance dans la dimension humaine. Le mécanisme de Moscou, régulièrement appliqué dans les années 1990, a été mis en sommeil ces dix dernières années.

Il en résulte que la crise des idées qui frappe l'Organisation en ce qui concerne les droits de l'homme devient de plus en plus marquée et flagrante au fur et à mesure que les années passent.

L'absence de réaction à la discrimination contre la communauté LGBT dans l'espace de l'OSCE reflète une insuffisance notable de l'arsenal d'instruments de l'Organisation et montre bien que l'OSCE a cessé de prendre quelque initiative que ce soit dans l'établissement de normes des droits de l'homme pour la région. D'autres domaines ayant revêtu un certain attrait international ces dix dernières années n'ont eux aussi bénéficié que de peu d'attention. Par exemple, le dernier engagement des États participants envers les personnes handicapées a été pris à Moscou en 1991. Il y a vingt-cinq ans, cet engagement était avant-gardiste. L'absence de tout progrès constatée en écrivant le présent rapport en 2016 est presque embarrassante.

La crise migratoire, en particulier, a rendu encore plus évident le manque d'idées de l'Organisation et son inaptitude à donner des impulsions. Très peu a été fait, notamment, pour étudier comment l'on pourrait s'assurer que les États participants réagissent en respectant les droits de l'homme des personnes qui fuient les conflits et qu'ils prennent en considération les besoins spécifiques des femmes réfugiées. Certains états se sont au contraire précipités pour fermer leurs frontières, se décharger de leurs responsabilités humanitaires et espérer que d'autres pays s'occupent du problème. L'attitude actuelle est très bien résumée dans une récente déclaration d'Amnesty International selon laquelle "les tentatives des dirigeants européens pour utiliser la Turquie comme leur poste frontière afin d'arrêter les réfugiés et les demandeurs d'asile qui se dirigent vers l'Union européenne constituent un dangereux stratagème et un abandon délibéré de leurs responsabilités envers des gens qui fuient la guerre et les persécutions".¹

La soustraction à leurs responsabilités est la seule façon de décrire la réaction des États participants d'une organisation qui a pourtant pris des engagements en ce qui concerne les réfugiés et les migrations. Pour donner une idée de l'ampleur des engagements des États participants de l'OSCE, il vaut la peine de dresser ici la liste de certains des accords conclus. Dans l'Acte final d'Helsinki de 1975, les États participants se sont fixés comme objectif "de faciliter (...) un mouvement et des contacts plus libres (...) et de contribuer à la solution des problèmes d'intérêt humain qui se posent à cet égard". En 1992, au Sommet d'Helsinki, il a été reconnu que "les problèmes des réfugiés exigent notre coopération à tous. Nous exprimons notre soutien et notre solidarité aux pays auxquels les problèmes de réfugiés résultant de ces conflits imposent la plus lourde charge. (...) nous reconnaissons qu'une coopération et une action concertée s'imposent". À Stockholm cette même année, les ministres de l'OSCE ont appelé "tous les États participants à (...) partager la charge commune". À Budapest en 1994, les États participants sont convenus d'élargir leur coopération concernant les réfugiés. La Déclaration de Lisbonne de 1996 a reconnu l'effet déstabilisateur des migrations involontaires sur l'espace de

¹ Amnesty International: "Sommet UE-Turquie: les droits des réfugiés ne doivent pas être négligés", 7 mars 2016; <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/03/eu-turkey-summit-refugees/> accès le 29 mars 2016.

l'OSCE et les signataires se sont engagés à résoudre ces problèmes. Les signataires de la Déclaration d'Istanbul sont convenus de rechercher "les moyens de renforcer l'application du droit international humanitaire" concernant les réfugiés. Ce n'est qu'à Sofia, en 2004, qu'il a enfin été accordé suffisamment d'attention aux femmes réfugiées, lorsque les États de l'OSCE se sont engagés à "veiller à ce qu'il soit dûment tenu compte des demandes présentées par les femmes (...) et à ce que les recours concernant la persécution liés à l'appartenance au sexe féminin soient dûment reconnus". En 2005, à Ljubljana, les États participants sont convenus de "promouvoir un traitement digne pour toutes les personnes désireuses de traverser des frontières, en conformité avec les cadres légaux nationaux pertinents, le droit international, notamment les instruments relatifs aux droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit humanitaire", dans une décision qui éveille beaucoup d'écho compte tenu des problèmes actuels.

Les engagements ci-dessus ont été pris à des moments différents en ayant à l'esprit des problèmes eux aussi différents. Ils n'en constituent pas moins collectivement une puissante déclaration quant aux principes acceptés par les États participants de l'OSCE en ce qui concerne les droits de l'homme des réfugiés. Le fait qu'il n'y ait rien eu de nouveau dans ce domaine depuis 2005 traduit un manque d'idées, et l'échec de l'application de ces accords au regard de la crise actuelle des réfugiés prouve l'absence actuelle d'aptitude à donner des impulsions dans notre région.

Il est particulièrement frappant que ce n'ait été qu'à Sofia en 2004 qu'une référence explicite ait été faite aux problèmes spécifiques auxquels sont confrontées les femmes réfugiées. Ces femmes ont été agressées sexuellement par des agents publics, des contrebandiers, des trafiquants et d'autres réfugiés. Les centres d'accueil manquent d'éclairage et de locaux séparés pour les femmes. Il y a eu un manque chronique d'analyse comparative entre les sexes de la situation actuelle, et comme la proportion des femmes réfugiées augmente, le besoin d'une stratégie basée sur le genre se fait de plus en plus pressant.

Le vide laissé par le manque d'idées et l'inaptitude à donner des impulsions a pour effet une érosion de la notion globale de la sécurité qui se situe au cœur même de l'OSCE, et qui consiste à dire que le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de la règle de droit est fondamental pour une sécurité durable. Pour que cela fonctionne dans la pratique, les États participants doivent prendre au sérieux la notion selon laquelle la troisième dimension a le même poids que la première et la deuxième. Or la tendance croissante des États participants à privilégier la sécurité "dure" par rapport à la sécurité humaine est en train de détruire les fondements mêmes de l'Organisation. Il semble que l'on accepte de plus en plus, tant à l'Est qu'à l'Ouest de Vienne, de s'occuper d'abord de la menace perçue et de ne se préoccuper qu'ensuite des éventuelles implications pour les droits de l'homme. Il y a un manque de sérieux dans la façon dont les droits de l'homme sont intégrés dans les solutions de sécurité; en acceptant cette situation par son silence, l'OSCE risque de devenir inutile. Il est étonnant que l'on ait pu conclure en 1975 un accord majeur sur l'importance des droits de l'homme pour une sécurité durable à une époque où le monde était prêt à une guerre nucléaire mais qu'il faille aujourd'hui lutter pour son application sérieuse.

On trouve des preuves de cette réorientation vers la sécurité "dure" dans un large éventail de domaines. S'agissant par exemple de la liberté d'expression, des États invoquent l'"extrémisme"

comme excuse pour fermer des journaux, bloquer Internet ou emprisonner des gens sans motif valable. Il y a eu une transformation du débat sur les libertés fondamentales en un débat plus restreint sur la "quantité" de liberté qui devrait être autorisée. L'exemple le plus frappant de cette transformation est lié là encore à la crise des réfugiés. La rapidité avec laquelle les pays ont réagi aux flux de migrants en construisant des murs et en fermant les frontières est significative du manque de sérieux avec lequel les droits de l'homme des personnes touchées par la crise sont pris en considération lorsque des États sont confrontés à un problème de sécurité. Cette "sécurisation" progressive de la crise traduit un large consensus pour la traiter d'abord comme une question de sécurité et ensuite seulement comme une crise humanitaire. En opérant une distinction entre sécurité et droits de l'homme, les États participants courent le danger de défaire une grande partie du travail effectué jusqu'ici pour appliquer la notion capitale de sécurité globale de l'OSCE.

S'agissant de l'avenir, il devient de plus en plus urgent de résoudre le problème du manque d'idées et de l'absence de leadership dans le domaine des droits de l'homme. La crise des réfugiés doit servir de catalyseur pour renforcer la dimension humaine de l'Organisation et pousser les dirigeants de notre région à agir. Si nous ne faisons rien pour sauvegarder les principes sur lesquels nous nous sommes accordés, il sera sans doute bientôt trop tard.