



AS (23) RP 3 F
Original: English

RAPPORT

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

***Renforcer la sécurité régionale en favorisant des
sociétés démocratiques et inclusives :
Le rôle de l'AP OSCE***

**RAPPORTEUR
M. Johan Buser
Suède**

VANCOUVER, 30 JUIN – 4 JUILLET 2023

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

Rapporteur : M. Johan Buser (Suède)

Le monde doit relever des défis majeurs, à la fois nouveaux et anciens. Les pandémies, les conflits militaires, les inégalités socio-économiques, les crises de réfugiés, le racisme et le harcèlement dirigés contre les femmes, les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme ne sont que quelques-uns des problèmes graves auxquels nous devons faire face. Si certains d'entre nous ont la chance de vivre dans des pays qui respectent généralement les libertés fondamentales, tel n'est malheureusement pas le cas dans une grande partie de l'espace de l'OSCE. Les libertés d'opinion et d'expression, la liberté de réunion pacifique, la liberté d'association et la liberté de conscience et de religion restent des aspirations pour beaucoup trop de personnes dans la région de l'OSCE. Dans un contexte de large mépris des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les valeurs et les droits inscrits dans l'Acte final d'Helsinki et les documents ultérieurs de l'OSCE nous rappellent que ces principes doivent rester le fondement de toutes les sociétés dans l'ensemble de la région de l'OSCE. C'est pour nous aider à atteindre cet objectif que l'OSCE existe, et si cette organisation n'existait pas encore, il nous faudrait la créer.

Face à de telles violations, il est plus important que jamais que nous nous rassemblions pour protéger les valeurs attachées aux droits de l'homme qui nous sont communes. Nous devons continuer à soulever des questions tant au niveau international que dans nos propres pays et à demander des comptes à nos gouvernements. Pour ce faire, le point de vue des défenseurs des droits de l'homme et des représentants de la société civile est d'une grande utilité, comme le montre la Déclaration de Łódź de 2022 de la plateforme Civic Solidarity.¹

1. Alléger les souffrances de ceux qui sont touchés par la guerre

Pendant des décennies, la majeure partie de l'espace de l'OSCE a été heureusement épargnée par le fléau de la guerre. Si l'on ne peut pas parler de paix stable dans l'ensemble de la région de l'OSCE, plusieurs conflits entraînant régulièrement des pertes humaines, la crise humanitaire de grande ampleur qui résulte de l'invasion non provoquée de l'Ukraine par la Russie et de la guerre que cette dernière mène contre ce pays, a forcé le monde entier à reprendre conscience des réalités de la guerre. Qu'on ne s'y trompe pas : la responsabilité de cette situation incombe entièrement aux décideurs du Kremlin. Pour réparer les dommages causés sur le plan humain, il faut toutefois que chacun d'entre nous s'engage et agisse.

Les civils ont payé un lourd tribut : à la fin de l'année 2022, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) avait recensé 17 994 victimes, dont 429 enfants tués et 808 blessés. L'ONU reconnaît toutefois que ce nombre ne représente qu'une fraction du bilan réel.² La destruction massive des infrastructures civiles dans tout le pays a en outre réduit à néant les services essentiels, notamment l'énergie, l'approvisionnement en eau et le chauffage, ce qui a encore aggravé la crise humanitaire déjà existante. La guerre a également provoqué d'immenses traumatismes mentaux, en particulier chez les enfants, et l'Organisation mondiale

¹ https://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/lodz_declaration_civil_society_2022.pdf

² <https://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-report-10-feb-2023-enruuk>

de la santé estime qu'environ 9,6 millions de personnes en Ukraine pourraient souffrir d'un problème de santé mentale.³

Le mouvement massif de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, que nous avons pu observer dans les premiers jours de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, s'est ralenti. Mais il ne s'est certainement pas arrêté et un soutien important est encore nécessaire. Comme l'a souligné le Comité ad hoc sur les migrations de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, les pays voisins éprouvent toujours des difficultés à intégrer les réfugiés, en raison de l'insuffisance des ressources humaines et financières. Le problème est particulièrement aigu dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, de l'emploi et des services sociaux. Nous savons que la plupart des réfugiés espèrent rentrer chez eux dans un avenir proche ; si la recherche de solutions permettant un retour en toute sécurité doit être notre priorité absolue, nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour aider les personnes déplacées à l'heure actuelle.

En particulier lorsque les enfants sont mêlés à des mouvements de masse, les autorités ont la responsabilité supplémentaire de veiller attentivement à ce que l'intérêt supérieur des enfants soit respecté et à ce que la traçabilité et la transparence de ces mouvements soient assurées. Les preuves de plus en plus nombreuses selon lesquelles la Russie a enlevé des milliers d'enfants et les a transférés, non accompagnés, sur le territoire russe sont profondément troublantes. Un tel crime ne peut être commis en toute impunité.

En temps de guerre, les combattants doivent théoriquement bénéficier d'un régime juridique spécial en vertu du droit international humanitaire. Cependant, les preuves de torture et de mauvais traitements infligés aux prisonniers de guerre par la Fédération de Russie s'accumulent. Les brutalités infligées aux prisonniers de guerre, qu'elles soient le fait des troupes régulières ou de groupes de mercenaires, constituent de graves violations du droit de la guerre et illustrent une fois de plus à quel point l'agresseur, la Russie, s'est écarté des normes internationalement acceptées et des principes humanitaires fondamentaux. Nous devons également constater que les autorités russes ne se contentent pas de manquer gravement aux engagements internationaux relatifs aux droits de l'homme : la répression des manifestants anti-guerre, des médias indépendants et des dissidents politiques à l'intérieur de la Russie est extrêmement préoccupante.

La guerre de la Russie contre l'Ukraine n'est pas la seule zone de conflit de notre région. La situation le long de la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan continue elle aussi d'avoir de réelles répercussions sur le plan humain et exige de poursuivre les efforts pour trouver une solution pacifique durable qui permette de normaliser les relations. Les conséquences à long terme de la guerre s'observent clairement en Géorgie, où la vie reste difficile pour des milliers de personnes qui sont encore éprouvées au quotidien, alors même que les armes se sont tues depuis plusieurs dizaines d'années. Les répercussions, tant physiques que psychologiques, de l'occupation continue par une puissance étrangère sont immenses et requièrent un surcroît d'attention. Nous devons tous essayer de tirer les leçons de ces tragédies et faire de notre mieux pour mettre ces leçons en application et alléger les souffrances de ceux qui se trouvent actuellement dans des zones de guerre. De même, les crises humanitaires et la situation désastreuse des droits de l'homme dans certaines régions voisines de la région de l'OSCE, notamment en Afghanistan, en Libye, en Syrie et au Soudan, auront inévitablement des

³ <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/scaling-up-mental-health-and-psychosocial-services-in-war-affected-regions--best-practices-from-ukraine>

retombées sur les pays de l'OSCE et nous devons être prêts à apporter toute l'aide que nous pouvons. Dans certaines de ces tragédies, nous devons également reconnaître la complicité, et parfois même l'implication directe, d'États participants de l'OSCE dans le déclenchement de crises humanitaires ou leur exacerbation. Il s'agit tout particulièrement de l'engagement militaire russe en Syrie, mais aussi de la coopération de l'Union européenne avec les autorités libyennes.⁴

La guerre en Ukraine fait rage aujourd'hui, mais nous devons également nous tourner vers l'avenir. Nous avons besoin de mécanismes appropriés de surveillance et d'enregistrement des violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme dans les conflits, comme point de départ d'un travail visant à faire en sorte que les responsables de la guerre et des crimes commis dans ce cadre aient à répondre de leurs actes. Cette responsabilisation commence par la reconnaissance du crime d'agression perpétré par de hauts responsables de l'État russe, mais englobe de nombreux autres crimes de guerre. Le mandat d'arrêt délivré par la Cour pénale internationale (CPI) à l'encontre de Vladimir Poutine est une étape essentielle à cet égard, mais n'est pas suffisant. Même le procès et l'emprisonnement de Poutine, ainsi que les poursuites pénales engagées contre différents autres auteurs d'actes criminels, que ce soit devant la CPI ou au niveau national, ne sont pas suffisants. Il est important de noter qu'engager des poursuites contre Poutine et quelques dizaines d'autres personnes n'allégera pratiquement en rien les souffrances des millions de personnes déracinées, ni des milliers de personnes qui ont perdu des êtres chers, leur maison et leurs moyens de subsistance. Nous devons œuvrer à la mise en place d'un système de responsabilité qui place au centre des préoccupations les épreuves qu'ont subies les victimes de la guerre.

2. Rétablir la confiance dans les processus politiques et démocratiques

Pratiquement toutes les régions du monde ont récemment connu des difficultés financières. Comme l'ont montré la pandémie de COVID-19 et la crise du coût de la vie qui s'en est suivie, ce sont surtout les personnes à faible revenu qui sont les plus touchées par les difficultés économiques. Il est essentiel que nous soyons très attentifs aux conséquences socio-économiques de nos décisions, tant au niveau national qu'international. Nous devons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour soutenir ceux qui vivent au bas de l'échelle des revenus si nous voulons que nos pays conservent leur stabilité sociale et politique. La montée des partis populistes, qui proposent des solutions apparemment simples, mais en grande partie creuses, est une conséquence directe de notre incapacité de venir en aide à ceux qui ont le plus besoin de notre soutien.

En tant que parlementaires, nous savons que la plupart des politiques sont complexes et nécessitent des approches nuancées. Bien que cette position ne soit pas très populaire et qu'il soit peu probable qu'elle apporte beaucoup de voix à la plupart d'entre nous, il nous faut la défendre avec fierté si nous voulons que les processus politiques démocratiques et pacifiques perdurent et continuent de susciter la confiance des citoyens. Nous devons continuer à démontrer qu'une discussion politique raisonnée est plus fructueuse pour nos concitoyens que les autres solutions. Les disparités socio-économiques, si elles ne sont pas prises en compte par des systèmes politiques fonctionnels, peuvent facilement entraîner un mécontentement général à l'égard des processus politiques et même des mécanismes démocratiques.

⁴ <https://www.hrw.org/news/2023/02/08/already-complicit-libya-migrant-abuse-eu-doubles-down-support>

Chacun de nos pays doit prendre le temps d'examiner si nos processus démocratiques et politiques fonctionnent efficacement et s'ils sont adaptés à l'ère moderne. Les systèmes qui étaient autrefois pratiques et appropriés ne le sont souvent plus. Quelques exemples peuvent aider à comprendre le niveau d'examen nécessaire :

- i. Lorsque la société était essentiellement agraire, il n'était pas gênant que le vote ait lieu pendant un jour de semaine. Le jour de l'élection pouvait coïncider avec des activités pratiques d'achat et de vente de produits au marché. Or, ce n'est plus le cas pour la majorité de la population dans nos modes de vie actuels ; une journée entière de travail interrompue par les trajets en bus, les soins aux enfants et les courses au supermarché laisse peu de temps pour s'acquitter de son devoir civique. Le calendrier et les modalités du jour du scrutin devraient être soigneusement réexaminés compte tenu de l'aspect pratique pour nos populations.
- ii. Lorsque l'information de masse était diffusée quotidiennement sous forme d'un journal imprimé ou d'une émission d'information du soir, les périodes de silence de la campagne dans les derniers jours d'une élection étaient souvent justifiées. Elles étaient un moyen efficace de veiller à ce que de fausses informations qui auraient pu influencer les électeurs ne soient pas diffusées dans les dernières heures d'une élection, ou, à tout le moins, à ce que des journalistes responsables aient le temps de rechercher, d'analyser et de corriger de telles fausses informations. Dans le monde d'aujourd'hui, cependant, toute personne disposant d'un compte de réseau social peut envoyer de fausses accusations à des dizaines de milliers de personnes instantanément et à volonté, alors que les périodes de silence de la campagne musellent les journalistes responsables qui pourraient être en mesure de corriger de telles fausses nouvelles. La réglementation des informations de campagne devrait être soigneusement réexaminée compte tenu des processus modernes.
- iii. Le rôle des réseaux sociaux dans les campagnes et les processus électoraux doit faire l'objet d'une réflexion beaucoup plus approfondie. Par exemple, les tentatives d'appliquer la réglementation des médias aux réseaux sociaux dans le cadre des campagnes électorales se sont révélées totalement inappropriées. Alors que certains pays ont jugé bon d'exiger des organes de presse qu'ils fassent une présentation équilibrée ou équitable des candidats, une telle approche est très dangereuse lorsqu'elle s'applique à des utilisateurs de réseaux sociaux. Il ne faut pas empêcher les gens d'exprimer leurs opinions ou leurs préférences.

Ce ne sont là que quelques exemples des difficultés que des systèmes démocratiques représentatifs efficaces doivent surmonter pour s'adapter à l'évolution du mode de vie moderne. Il appartient aux hommes politiques, en étroite consultation avec des experts et avec la société civile, d'examiner attentivement la manière dont les processus électoraux devraient être appliqués pour que nos engagements démocratiques soient respectés et que les attentes de nos sociétés modernes soient satisfaites. L'OSCE devrait entreprendre un examen approfondi qui puisse informer et conseiller les pays au sujet du respect des engagements démocratiques. L'OSCE et le BIDDH, qui disposent sans doute de l'un des meilleurs ensembles de données au monde et jouissent d'une haute réputation en matière d'analyse des systèmes électoraux, sont très bien placés pour soutenir les efforts nationaux d'adaptation des systèmes électoraux à l'ère actuelle. Les rapports d'observation des élections de l'OSCE constituent un excellent point de départ en ce sens, mais c'est aux autorités nationales qu'il incombe de diriger le processus et d'en assumer la responsabilité.

Dans l'ensemble, une approche ouverte de l'élaboration des politiques, avec une forte contribution de la société civile, reste l'atout essentiel d'un système démocratique sain. Le rétrécissement de l'espace de la société civile constaté dans de nombreux pays, notamment en raison de la lourdeur des procédures étatiques et du fait que des tentatives sont faites pour vilipender certaines organisations en les qualifiant d'« agents étrangers » ou d'« organisations indésirables », doit être considéré comme une atteinte manifeste aux principes démocratiques et à l'état de droit. De même, nous devons, malheureusement, recentrer notre attention sur le problème croissant des prisonniers politiques, car de plus en plus nombreux sont ceux qui expriment des opinions dissidentes et qui sont enfermés par les autorités pour avoir simplement eu le courage d'exprimer leur opinion.

3. Défendre les droits des minorités et des groupes vulnérables

La manière dont un gouvernement traite les populations minoritaires et autres groupes qui ne détiennent pas les rênes du pouvoir peut constituer un bon indicateur du respect des droits de l'homme. Au sein de l'OSCE, nous avons la chance de disposer d'un ensemble solide d'engagements protégeant les minorités nationales et d'une institution dévouée et professionnelle, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales. Cependant, de nombreux groupes minoritaires présents dans les pays de l'OSCE ne peuvent techniquement pas bénéficier de ces protections spécifiques. Dans la région de l'OSCE, il existe de nombreux pays où les minorités - qu'elles reposent sur l'appartenance ethnique, les traditions linguistiques, la religion, l'orientation sexuelle ou autre - représentent une part importante de la population, mais ne bénéficient pas des protections spéciales accordées à d'autres minorités. Des raisons historiques peuvent être à l'origine de cette situation, mais de tels anachronismes ne constituent pas une base solide pour la politique actuelle.

Il est à déplorer que dans de nombreux États participants de l'OSCE, les populations minoritaires non seulement ne bénéficient pas de protections spécifiques, mais sont en outre spécialement visées. Il s'agit notamment des personnes LGBTI, des minorités religieuses, raciales ou ethniques et des peuples autochtones, qui sont régulièrement l'objet de menaces et de discriminations graves. Par exemple, les nouveaux amendements législatifs adoptés en Russie contre les droits des personnes LGBTI restreignent encore davantage la liberté d'expression et affaiblissent une fois de plus les obligations de la Russie. Le mépris croissant des droits des minorités, en particulier des personnes LGBTI, et la criminalisation virtuelle de l'identité de certaines personnes constituent une grave violation des principes de l'OSCE. Nous devons non seulement nous efforcer d'encourager une plus grande tolérance et une meilleure inclusion au sein de nos sociétés, mais aussi nous efforcer d'étendre les protections afin d'inclure un plus grand nombre de groupes minoritaires, conformément aux réalités modernes. Les États participants de l'OSCE doivent reconnaître clairement que la limitation des droits des minorités ne constitue pas seulement une violation des droits de l'homme, mais aussi une menace pour la sécurité à mesure que les populations sont marginalisées.

La guerre en Ukraine s'est traduite par la migration forcée d'un tiers de la population du pays, mais il ne s'agit certainement pas des seules populations déplacées qui ont besoin d'être protégées. En particulier, des femmes, des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées du monde entier continuent de se retrouver dans des situations d'extrême vulnérabilité lorsqu'ils se déplacent. Nous devons continuer d'offrir une protection à tous les réfugiés et leur procurer les conditions nécessaires à la poursuite d'une vie digne jusqu'à ce qu'ils puissent retourner dans leur pays, s'ils le souhaitent. Il convient également d'accorder une

attention particulière à la question de la traite des êtres humains et des autres formes d'exploitation, qui continuent de représenter une menace pour les personnes en déplacement, et de lutter en particulier contre la traite facilitée par les technologies.

4. Conséquences de la technologie et de la numérisation sur les droits des personnes

Des données récentes indiquent que l'utilisateur type d'Internet en âge de travailler passe aujourd'hui largement plus de six heures en ligne chaque jour.⁵ Une grande partie de notre vie se déroule sur ou via Internet, notamment nos communications personnelles et professionnelles et l'acquisition d'informations. Le codage informatique a donc un effet sur presque tous les aspects de notre vie, dictant littéralement ce que nous lisons et apprenons; pourtant, la plupart d'entre nous, au Parlement et au gouvernement, n'ont qu'une compréhension minimale de son fonctionnement. Nous devons nous efforcer d'améliorer notre propre compréhension et celle de nos concitoyens afin de veiller à ce que les technologies ne soient pas utilisées à mauvais escient ou d'une manière contraire à nos principes.

La manière dont les réseaux sociaux peuvent avoir des effets polarisants sur tout un chacun est assez bien comprise. Ces systèmes sont conçus pour alimenter les utilisateurs en contenus dont il est attendu, dans une boucle de rétroaction, que ces derniers les jugent attrayants. Les entreprises qui soutiennent de tels systèmes peuvent prétendre être neutres pour ce qui est du contenu, mais, en tant que dirigeants politiques, nous ne pouvons pas être neutres quant à l'effet de ces procédés sur la conscience de nos concitoyens. Nous devons reconnaître que l'interaction quotidienne avec les systèmes numériques peut avoir plus ou moins d'effet sur la polarisation politique, la tolérance à l'égard d'autres populations, l'acceptation de la violence comme moyen de résoudre les conflits, etc. et réagir en conséquence. Pour simplifier, nous devons apprendre à « encoder » le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques dans les systèmes numériques.

Le harcèlement et les pratiques abusives en ligne - en particulier à l'encontre des femmes et des défenseurs des droits de l'homme - sont un problème général qui dépasse les frontières. Harcèlement et maltraitance n'ont certainement pas commencé avec l'ère numérique, mais la technologie a considérablement amplifié les dommages qu'ils causent. Si nous considérons qu'Internet a été utilisé comme une arme à ces fins, nous devons également réfléchir à la manière de « désarmer » cette sphère et d'en faire un espace sûr pour tous.

Lorsqu'on examine les effets de la technologie et les dangers de la désinformation de masse, il est toujours tentant d'opter pour une approche « facile » qui consiste à réglementer la désinformation. Or, cela revient simplement à dire que nous censurons l'information. Les bonnes intentions aboutissent rapidement à des mesures qui vont à l'encontre de nos principes de base. Comme l'ont fait remarquer le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et d'autres experts internationaux de premier plan, le droit fondamental de diffuser des informations et des idées ne se limite pas à des déclarations « correctes » et les interdictions visant la désinformation peuvent constituer des violations des normes internationales relatives aux droits de l'homme.⁶ La lutte contre la désinformation, et en particulier le travail de réglementation, doivent être menés avec le plus grand soin et en pleine conformité avec les principes généraux de la Déclaration conjointe de 2017 sur la liberté d'expression et les fausses nouvelles (« fake news »), la désinformation et la propagande.

⁵ <https://datareportal.com/reports/digital-2022-october-global-statshot>

⁶ <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>

Les mesures que prennent les États pour contrer ou réglementer la désinformation risquent toutefois de n'être que des mesures palliatives. Compte tenu de la circulation massive de l'information dans le monde numérisé d'aujourd'hui, il est évident que la désinformation fera encore longtemps partie de nos vies. En effet, elle a déjà des effets sur nos sociétés, engendrant un scepticisme malsain qui conduit les gens à affirmer que leur « sentiment » de vérité est plus important que les faits vérifiables. Un monde dans lequel la population ne croit pas aux faits simplement parce que ceux-ci ne lui conviennent pas est un monde très instable, ce qui a de graves conséquences sur les droits de l'homme et la sécurité. Nous devons veiller à ce que les systèmes éducatifs soient solides et rétablir le respect des faits et du raisonnement fondé sur des preuves, afin que chacun puisse se protéger soi-même de la désinformation.

L'intelligence artificielle (IA), lorsqu'elle est associée à des tentatives de désinformation, peut être à l'origine de graves problèmes de démocratie et de droits de l'homme dans nos pays. Nous avons tous entendu parler des systèmes d'IA en ligne, peut-être les avons-nous découverts ou même utilisés. Mais, en tant que parlementaires, avons-nous une connaissance suffisante de ces systèmes pour en évaluer les effets ou assurer un contrôle démocratique efficace ? Dans une récente lettre ouverte signée par des milliers d'experts dans ce domaine, certaines des personnalités les plus influentes du monde des technologies de l'information ont lancé un appel en faveur d'une pause immédiate dans l'élaboration de systèmes d'intelligence artificielle plus puissants, notant que de tels systèmes ne devraient être mis au point que lorsque nous serions certains que leurs effets seraient positifs et que les risques qu'ils présentaient pourraient être gérés.⁷ Nous pouvons facilement imaginer un scénario dans lequel un système d'IA serait utilisé pour créer un, ou des douzaines, de sites d'information apparemment fiables, mais reposant sur de la désinformation et poursuivant un objectif politique particulier. Nous devons nous demander si nos procédures juridiques sont aptes à faire face à de telles attaques contre notre démocratie et si les citoyens de nos pays sont suffisamment bien préparés pour se défendre eux-mêmes contre une telle menace.

⁷ <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/>