



AS (16) RP 1 F  
Original: English

## **RAPPORT**

### **POUR LA COMMISSION GÉNÉRALE DES AFFAIRES POLITIQUES ET DE LA SÉCURITÉ**

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

**RAPPORTEUR**  
**Mme Margareta Cederfelt**  
**Suède**

**TBILISSI, 1 - 5 JUILLET 2016**

# **RAPPORT POUR LA COMMISSION GÉNÉRALE DES AFFAIRES POLITIQUES ET DE LA SÉCURITÉ**

**Rapporteur: Mme Margareta Cederfelt (Suède)**

## **Introduction**

L'OSCE, qui a entamé sa cinquième décennie d'existence, continue de s'affirmer comme la principale instance pour le dialogue transatlantique et eurasien dans les domaines de la sécurité et des droits de l'homme, ainsi que dans la dimension économique et environnementale. En tant que communauté fondée sur des valeurs et principes communs, elle est porteuse d'une autorité morale sans équivalent en Europe, si bien que l'exécution de ses engagements est un élément essentiel pour la paix, la sécurité et la stabilité dans son espace.

Or il y a eu ces dernières années une perte de confiance évidente entre les États participants et un déclin correspondant de la volonté politique, d'où une moindre tendance à parvenir à des compromis dans les principaux domaines pour aller de l'avant dans la réalisation des objectifs de l'OSCE. Cette situation a atteint son point culminant l'an dernier avec l'incapacité du Conseil ministériel de l'OSCE, réuni à Belgrade, de parvenir à un consensus sur un certain nombre de points clés. Étant donné que bon nombre de nos problèmes communs exigent un réel engagement multilatéral, ce blocage et cette perte de confiance ont eu un effet négatif tangible sur notre sécurité mutuelle. Pour tenir compte de cette évolution, l'Assemblée parlementaire devrait utiliser pleinement sa capacité à affronter les nouvelles menaces dans un esprit de restauration de la confiance entre ses États participants. La dimension parlementaire de l'OSCE devrait contribuer aux efforts déployés pour surmonter le manque de confiance entre les États participants de l'OSCE et se faire entendre davantage lorsqu'elle exprime sa position. Ce n'est que par un renforcement du dialogue et de la volonté politique que l'action diplomatique peut vraiment permettre de réunir les belligérants pour négocier un règlement pacifique des conflits et s'attaquer de concert aux menaces communes.

Le présent rapport abordera à cet égard cinq points principaux: le terrorisme transnational, la crise à l'intérieur de l'Ukraine et au-delà de ses frontières, les conflits prolongés, les femmes dans les conflits armés et le lien entre sécurité et démocratie.

## **Le terrorisme transnational**

L'extrémisme violent a des effets croissants et tangibles sur la sécurité dans l'espace de l'OSCE, avec de bien trop nombreuses vies écourtées par les tactiques terroristes, notamment les attentats suicidaires, les tueries massives, les enlèvements et les décapitations.

Dans le cadre des mesures qu'ils prennent pour répondre efficacement à une menace terroriste en constante évolution, les gouvernements devraient faire pleinement usage de l'OSCE et de ses activités antiterroristes, lesquelles sont axées sur l'amélioration du cadre juridique international contre le terrorisme, le renforcement de la sécurité des documents de voyage, la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduit au terrorisme, et la lutte contre le recours à Internet à des fins terroristes. De même l'OSCE ferait-elle bien d'adapter ses activités aux besoins de ses États participants, tout en s'efforçant de s'assurer que le

contre-terrorisme n'est pas utilisé comme couverture pour cibler une opposition politique légitime et interdire les activités légales de groupes non violents de la société civile.

La lutte contre la menace terroriste est compliquée par la crise des migrants et des réfugiés qui touche aujourd'hui pratiquement tous les États participants de l'OSCE et qui a été accélérée par les conflits en cours en Europe et dans son voisinage immédiat. Les allégations de liens entre les migrations et le terrorisme ont conduit à la politisation de la crise et dans certains cas ont abouti à prendre pour boucs émissaires des personnes désespérées qui fuyaient la guerre et la répression. Tout en reconnaissant les principaux problèmes humanitaires liés à la crise, il nous faut aussi reconnaître que celle-ci représente un problème de sécurité fondamental et nous efforcer d'améliorer la procédure de filtrage des demandeurs d'asile. Pour s'attaquer aux causes premières de la crise, l'OSCE et ses États participants devraient se concentrer sur la résolution des conflits et la prévention dans les pays d'origine.

Le lien entre la traite d'êtres humains et les migrations illégales met en outre en péril la sécurité et la stabilité de l'espace de l'OSCE. Étant donné que les réseaux de traite d'êtres humains sont connus comme ayant des liens avec les activités terroristes, il faut que l'OSCE mette au point de nouvelles méthodes pour faire avancer la collaboration avec les Partenaires méditerranéens pour la coopération. L'expérience de la gestion des frontières, de même que les mécanismes existants pour le partage des informations entre les États participants et les efforts déployés en commun par ces derniers pour lutter contre le crime organisé, mettent l'OSCE dans une position privilégiée pour traiter la question des migrations illégales et de leurs liens éventuels avec des activités terroristes. Les États participants devraient reconnaître que cette question relève de leur responsabilité partagée en veillant à garantir pleinement le respect des engagements de l'OSCE.

Tout en prenant des mesures au niveau national pour protéger nos citoyens contre la menace terroriste, nous ne devons pas en oublier les causes premières, auxquelles il faut s'attaquer au niveau international. Il faut adopter une stratégie globale à plusieurs niveaux, comprenant des actions ciblées pour répondre aux griefs des populations exploités par les terroristes, y compris les doléances de nature économique.

Les parlementaires ont un rôle à jouer dans le renforcement des cadres juridiques internationaux antiterroristes en œuvrant, au sein de leurs parlements nationaux, à la promotion au niveau national des conventions et protocoles antiterroristes universels, et en faisant en sorte que les mesures législatives nationales qui ciblent les activités terroristes respectent les principes fondamentaux de l'OSCE, y compris la liberté d'expression.

### **L'agression russe contre l'Ukraine**

La réponse de l'OSCE à la crise à l'intérieur de l'Ukraine et au-delà de ses frontières a prouvé que son arsenal d'instruments était bien équipé pour la gestion de crise puisqu'elle peut mettre à disposition les principaux outils de promotion de la désescalade et du dialogue. La Mission spéciale d'observation en Ukraine, notamment, et la Mission d'observation de l'OSCE à deux postes de contrôle russes ont joué un rôle essentiel pour s'employer à résoudre la crise en rendant compte quotidiennement et de façon objective de la réalité sur le terrain.

Mais nous devrions aussi reconnaître l'existence d'un certain nombre de problèmes et les traiter, notamment le manque de ressources, les restrictions à la liberté de mouvement des observateurs de l'OSCE, et les défis posés par le fait que l'OSCE n'a pas de personnalité

juridique. De plus, le fait que l'on ait pas pu empêcher le conflit dès le début - malgré tous les dispositifs d'action préventive de l'OSCE - montre bien la nécessité, pour l'Organisation, de renforcer son dialogue politique et d'acquérir des capacités d'alarme précoce, de détection et de notification. La progression considérable de la violence qui s'est ensuivie dans l'Est de l'Ukraine est exacerbée par la fourniture d'armes et d'équipements militaires aux rebelles par la Fédération de Russie, ce qui alimente les tueries en cours dans le Sud-est et démontre clairement l'agression permanente de la Russie contre l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Reconnaissant par conséquent que la recherche d'une solution politique à la crise est l'une des toutes premières priorités de la communauté internationale, nous devons continuer à promouvoir la bonne gouvernance en Ukraine et à restaurer la confiance sur la base de l'application pleine et entière des Accords de Minsk.

S'agissant de l'événement sans doute le plus tragique du conflit ukrainien, la destruction en vol de l'avion MH17 de Malaysian Airlines le 17 juillet 2014, il nous faut continuer à faire pression pour que l'enquête soit plus transparente et soit accélérée, afin que justice soit rendue aux victimes et à leurs familles et que ces dernières puissent faire leur deuil. Une déclaration appelant à une enquête internationale ouverte, transparente et indépendante sur l'écrasement de l'avion a été approuvée par le Conseil permanent avec le consensus de l'ensemble des 57 États participants le lendemain de la tragédie, il y a près de deux ans, mais l'enquête est depuis lors entravée par le manque d'ouverture et de coopération de certains gouvernements. Cette tragédie a été l'une des principales causes de la rupture de la confiance entre les États participants et il faut donc continuer de déployer les efforts nécessaires à la résolution de cette question.

Un autre sujet de controverse majeur a été l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie. Cet acte d'agression contre un autre État participant de l'OSCE a eu lieu en violation des principes fondateurs de l'OSCE tels qu'ils sont consacrés dans l'Acte final d'Helsinki, puisqu'il a été porté atteinte au droit de l'Ukraine à son intégrité territoriale. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a eu dès le début une position claire sur ce point, en considérant que l'annexion de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie en mars 2014 était illégale et illégitime. Depuis cette date, l'on a assisté à une détérioration régulière des droits de l'homme et à des attaques systématiques contre la liberté de la presse dans la péninsule. Bien que la question de la Crimée ait été en quelque sorte éclipsée par d'autres priorités de la communauté internationale en Ukraine, notamment par l'apaisement du conflit dans la région du Donbass, il est important de continuer de souligner que la souveraineté de l'Ukraine sur l'ensemble de son territoire - y compris la Crimée - doit être respectée.

Pour éviter que la crise ukrainienne ne se transforme en un autre conflit prolongé, l'OSCE devrait s'efforcer de faciliter un débat constructif qui regrouperait toutes les parties à la table de négociation et déboucherait sur une solution à long terme. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE pourrait renforcer son rôle dans ce cadre en facilitant, entre autres, un dialogue plus approfondi et plus productif entre les parlementaires.

### **Les conflits prolongés**

Comme indiqué dans les priorités de la Présidence allemande de l'OSCE pour 2016, l'accent est placé cette année sur la gestion des crises et des conflits, en particulier les conflits en Moldova et dans le Caucase du Sud. Concrètement, l'OSCE devrait davantage s'impliquer dans la résolution des conflits prolongés dans la région en recourant aux structures et mécanismes de négociation dont elle dispose aujourd'hui.

Comme les États participants continuent à prendre des décisions de manière unilatérale et à recourir à la violence pour faire face à leurs divergences, les négociations diplomatiques ne parviennent pas à résoudre correctement les conflits prolongés. Ce problème a été récemment illustré par les importantes violations commises le long de la ligne de contact dans la zone de conflit du Haut-Karabakh, à côté de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, qui ont constitué la plus grave escalade de ce conflit prolongé depuis 1994. L'OSCE devrait utiliser l'ensemble de son arsenal d'instruments pour la résolution des conflits, y compris l'Assemblée parlementaire et ses capacités et contacts, pour stabiliser la situation sur le terrain et exercer une plus forte pression en vue de faciliter une résolution négociée et pacifique du conflit.

L'Assemblée parlementaire devrait en outre s'impliquer davantage dans le traitement des répercussions du conflit d'août 2008 entre la Fédération de Russie et le territoire de la Géorgie. La question de la réinstallation illégale des personnes déplacées pour modifier la situation démographique sape la confiance entre les parties à la négociation et fait obstacle au respect pratique des engagements. Il devrait y avoir une plus grande implication parlementaire dans l'application de l'Accord en six points du 12 août 2008 négocié par l'Union européenne. Concrètement, l'accès à l'aide humanitaire dans les régions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud devrait être facilité et des dispositions devraient être prises pour assurer son transit. De plus, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE devrait utiliser son pouvoir diplomatique pour attirer l'attention de l'ensemble de la communauté internationale et garantir une plus grande transparence et une plus forte obligation redditionnelle, ce qui permettrait de réduire les tensions sur le terrain. Il faut qu'il y ait une plus forte volonté politique et une implication plus ciblée de la part de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE pour permettre le déroulement du dialogue et la prise de mesures concrètes à l'intérieur du territoire internationalement reconnu de la Géorgie. Le fait que des discussions aient actuellement lieu avec l'Union européenne sur la libéralisation du régime de visas pour les citoyens géorgiens prouve l'évolution démocratique du pays. De plus, les élections qui vont avoir lieu en Géorgie le 8 octobre 2016 vont permettre de renforcer encore cette évolution.

La promotion de mesures de confiance ainsi que le travail intense des présences de l'OSCE sur le terrain sont essentiels. L'OSCE devrait en particulier s'employer à faire en sorte que la société civile ait davantage de possibilités de participer et jouer un rôle constructif dans un large éventail de domaines, depuis la promotion de la démocratie jusqu'au développement social. Dans les zones de conflit prolongé, notamment, les ONG ont développé de nombreux programmes utiles de gestion du conflit, qui peuvent présenter une synergie avec ceux de l'OSCE. La société civile peut dispenser de précieux conseils professionnels et fournir des informations en provenance du terrain sur les activités dans la zone considérée. La capacité des ONG à offrir des programmes de formation et d'éducation permet souvent de réunir les parties au conflit et de faciliter le dialogue.

### **Les femmes dans les conflits armés**

L'instauration de la stabilité et de la sécurité à long terme est un processus d'intégration qui exige une plus grande implication des femmes dans la prise de décisions et la médiation des conflits. Les travaux engagés par l'OSCE avec les États participants pour appliquer la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité constituent un bon exemple du rôle important que l'OSCE peut jouer pour contribuer à faire en sorte que les femmes soient impliquées dans la prise de décisions et l'adoption de mesures de prévention à tous les stades de la résolution des conflits. Le Plan d'action 2004 de l'OSCE

pour la promotion de l'égalité entre les sexes fixe en outre des objectifs consistant à prévenir la violence à l'encontre des femmes, à assurer leur participation à la vie politique et publique, et à encourager leur participation à la prévention des conflits, à la gestion des crises et à la reconstruction après les conflits.

En Moldova, la participation active des femmes aux affaires politiques est un aspect fondamental de la démocratie, du maintien de la paix et de la réalisation d'un développement durable. Il faut continuer à réformer, dans le pays, le cadre juridique qui permet de promouvoir la participation des femmes à la prise de décisions, y compris en renforçant, aux niveaux national et sous-national, la capacité à élaborer des politiques de promotion des droits des femmes et de leur participation aux processus électoraux. Une autre zone de conflit dans laquelle les femmes devraient jouer un plus grand rôle est l'Ukraine. Les connaissances, les compétences et l'expérience des femmes ukrainiennes sont essentielles pour parvenir à une solution négociée, et leur implication pleine et entière est vitale pour renforcer l'application des engagements de l'OSCE dans leur pays durant la crise actuelle.

À la session annuelle d'Helsinki l'an dernier, les États participants ont été encouragés à prendre des mesures efficaces pour apporter des garanties de sécurité complètes et une aide humanitaire aux femmes dans les zones de conflit. Le développement permanent d'un plan d'action de l'ensemble de l'OSCE sur les femmes, la paix et la sécurité pourrait constituer un important pas en avant pour mettre fin aux violences sexuelles largement répandues dans le cadre des conflits, conformément à la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU.

### **Le lien entre sécurité et démocratie**

Les parlementaires ont un rôle important à jouer dans la surveillance démocratique du secteur de la sécurité dans les États participants, et aussi de la partie gouvernementale de l'OSCE. Les membres élus d'un parlement n'étant pas confinés dans les limites de la politique gouvernementale officielle, ils sont mieux à même de traiter librement de questions délicates, y compris de la réforme du secteur de la sécurité. Il faut cependant avoir l'honnêteté de reconnaître que des intérêts particuliers abondamment financés exercent une influence disproportionnée au sein de certains parlements. La corruption est un défi majeur pour la démocratie et la règle de droit. Nous devrions demander des comptes à ceux qui ont été impliqués dans de récents scandales de corruption et les parlementaires de l'OSCE devraient exercer la surveillance nécessaire pour garantir le respect des normes internationales et des meilleures pratiques.

Dès lors, pour des contrôles plus efficaces, un groupe spécial d'experts de différents domaines au sein de l'OSCE pourrait venir compléter le travail de surveillance de l'Organisation. Nous pourrions ainsi renforcer les mécanismes de garantie du respect des accords de l'OSCE. Ce type de coopération permettrait non seulement d'améliorer la qualité de la surveillance démocratique mais aussi de rétablir la confiance entre les États participants dans l'espace de l'OSCE.

### **Conclusion**

Un dialogue sain est indispensable pour une plus large coopération dans des domaines tels que la limitation des armements, la résolution des conflits, la surveillance du secteur de la sécurité et les échanges militaires. L'OSCE devrait donc utiliser pleinement sa capacité à s'attaquer aux menaces qui se font jour en favorisant un climat de respect mutuel, de

confiance et de coopération. Si le processus de prise de décisions de l'OSCE, qui est basé sur le consensus, est à bien des égards utile pour assurer une plus forte légitimité aux décisions de l'Organisation, il peut aussi être un obstacle quand il s'agit d'agir en temps opportun. La pertinence de l'OSCE est consacrée dans ses principes, et si les mécanismes et outils de l'Organisation ne permettent plus de promouvoir ces principes, il faut les réexaminer et les réformer pour s'assurer que l'OSCE soit à la hauteur de son mandat. Cela place l'Assemblée parlementaire de l'OSCE dans une position privilégiée pour rétablir le soutien mutuel entre les États participants de l'OSCE par le dialogue et la discussion. Les parlementaires regroupés au sein de l'Assemblée ont un rôle vital à jouer en tant que représentants de leur propre pays et de ses diplomates pour veiller au respect des engagements de l'OSCE mais aussi pour contribuer à instaurer la confiance entre les États participants de l'Organisation.

Nous devons également nous rappeler que l'OSCE est une organisation entièrement dépendante de la volonté politique de ses États participants. Si ces derniers ne parviennent pas à s'accorder sur des questions fondamentales et continuent à s'opposer des arguments sur la façon dont nous sommes parvenus à l'impasse actuelle, il reste très peu d'espoir d'aller de l'avant dans la réalisation des objectifs de l'OSCE et de construire une seule et même communauté de la sécurité pour le milliard de personnes qui vivent entre Vancouver à l'Ouest et Vladivostok à l'Est. C'est à nous tous qu'il appartient de faire revenir l'esprit d'Helsinki dans nos capitales respectives et d'essayer de susciter la volonté politique nécessaire pour parvenir à des compromis dans les principaux domaines et réaffirmer les principes sur lesquels l'Organisation a été fondée.