

# LA PRÉSIDENTE UKRAINIENNE DE L'OSCE EN 2013

## OPPORTUNITÉS ET DÉFIS

PAR

IOANNIS STRIBIS (\*)

### L'OSCE ET SA PRÉSIDENTE EN EXERCICE

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a succédé en 1995 à la Conférence portant le même nom (CSCE), formalisée par l'Acte final d'Helsinki (1975) en tant que forum multilatéral pour le dialogue entre les deux camps de la Guerre froide. Les événements historiques qui ont marqué la fin de la confrontation Est-Ouest – depuis la chute du Mur de Berlin en 1989 jusqu'à l'effondrement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie en 1991-1992 – ont posé de nouveaux défis à la CSCE : d'une part, l'Europe découvrait la possibilité de devenir «entière et libre», mais de l'autre elle était confrontée à des conflits armés dans les Balkans et l'espace post-soviétique. Pour faire face à la nouvelle donne, les Etats participants ont doté la CSCE de structures permanentes, dont un Secrétariat et des institutions (1), et lui ont octroyé des premières missions de terrain. Lors de cette phase d'institutionnalisation, la CSCE a été rebaptisée OSCE (2).

Pour accomplir ses tâches, l'OSCE s'appuie en premier lieu sur ce qui est sa caractéristique essentielle depuis la première phase de son existence en tant que conférence diplomatique, à savoir celle d'être un forum de dialogue entre gouvernements, société civile et secteur privé autour de valeurs partagées, énoncées dans l'Acte final de 1975 et développées dans les différents documents adoptés ultérieurement par consensus. Ces textes reflètent une vision unitaire de la sécurité dans ses trois dimensions : politico-militaire, économique et environnementale, ainsi qu'humaine.

L'autre instrument d'action de l'OSCE, qui constitue en quelque sorte sa valeur ajoutée par rapport aux autres organisations et institutions internationales qui déploient leur activités dans la même région, sont les opérations ou missions de terrain. Ces missions, au nombre de seize à l'heure actuelle,

(\*) Professeur associé à l'Université de l'Egée (Grèce). Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) Haut-Commissaire pour les minorités nationales et Bureau des élections libres, transformé en 1992 en Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme.

(2) *CSCE Document de Budapest*, 6 déc. 1994, p. 2.

se déploient en Europe du Sud-Est et l'Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, par consensus – donc avec l'assentiment de l'Etat hôte. Ce moyen d'action fut développé au début des années 1990 (3) en vue de permettre à la CSCE/OSCE de faire face aux menaces à la sécurité et aux crises au lieu et au moment où elles se manifestaient les opérations de terrain de l'OSCE ont en général pour mandat de promouvoir l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et de contribuer au développement des capacités des pays hôtes en la matière.

Pour s'acquitter de ses tâches, l'OSCE s'appuie sur un appareil institutionnel qui comprend des organes interétatiques et des structures exécutives. Les dernières sont, outre le Secrétariat et les opérations de terrain, le Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCNM), le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, ainsi que le Représentant pour la liberté des médias. Les instances interétatiques placées au-dessus sont le Sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement, qui, se tenant sans périodicité établie, fixe les grandes orientations de l'Organisation, et le Conseil ministériel, réunissant tous les ans les ministres des Affaires étrangères des Etats participants pour examiner les activités de l'OSCE. Les décisions de ces instances sont négociées au sein du Conseil permanent et du Forum pour la coopération en matière de sécurité, composés de représentants des Etats participants, qui se réunissent toutes les semaines pour considérer les affaires courantes de l'OSCE. Ces deux organes sont assistés d'un certain nombre d'organes subsidiaires, sans pouvoir décisionnel.

Dans ce système institutionnel, un rôle important revient à la Présidence en exercice («Présidence»). C'est au Sommet d'Helsinki de 1992 que les Etats participants ont formellement (4) institué la Présidence, lui assignant la mission de coordonner les consultations sur les affaires de la CSCE et la chargeant de communiquer les décisions du Conseil et du Comité des hauts fonctionnaires de la CSCE aux institutions de la CSCE et de leur donner, s'il y avait lieu, des avis sur ces décisions (5). A été également confiée à la Présidence la responsabilité de coordonner les activités de la CSCE en matière de prévention des conflits, de gestion des crises et résolution des différends (6).

En matière de maintien de la paix, mission revendiquée à l'époque par la CSCE, le Document d'Helsinki assigne un rôle-charnière à la Présidence, à laquelle il confère la direction opérationnelle générale des missions de maintien de la paix de la CSCE, la responsabilité financière de leur gestion, la désignation de leurs chefs ainsi que la tâche de tenir le Conseil de sécurité

(3) La première opération de terrain fut la Mission de longue durée au Kosovo, à Sandjak et en Voïvodine (1992).

(4) Sur les origines de l'institution de la Présidence de la CSCE, cf. P. SWITALSKI, «The OSCE chairmanship : development of an institution», *OSCE Yearbook*, 1995/96, pp. 337-339.

(5) *CSCE Document d'Helsinki 1992*, p. 2.

(6) *Ibid.*, pp. 3, 4 et 18.

des Nations Unies pleinement informé de telles activités entreprises par la CSCE (7). Cela étant, les Présidences successives n'ont pas eu à exercer les tâches liées aux activités de maintien de la paix, puisque le rôle de l'OSCE en la matière reste potentiel – les opérations de terrain s'inscrivent dans une logique de gestion des crises ou de prévention des conflits. Il n'en reste pas moins que la Présidence a maintenu l'autorité de nommer les chefs des actuelles opérations de terrain (Règlement du personnel, règle 3.03 a).

Le Sommet de Budapest a confié à la Présidence de l'OSCE «*la responsabilité générale de l'exécution*» (8). Il s'agit d'une mission qui n'a pas été formellement abrogée, mais dont l'importance a diminué par l'effet combiné des développements institutionnels (par exemple, la création du poste de Secrétaire général en 1992, peu après l'institution formelle de la Présidence) et pratiques – en premier lieu, l'expansion et la diversification des activités de l'OSCE, qui rend la responsabilité générale de l'exécution une tâche extrêmement complexe. La décision prise à Budapest en 1994 rendrait également la Présidence responsable pour entretenir des contacts étroits avec l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, pour communiquer au Conseil permanent les recommandations de l'Assemblée, ainsi que pour informer cette dernière des activités de la CSCE (9).

Nous constatons que, à l'instar de la CSCE/OSCE, la mission de la Présidence a été développée par la pratique et a évolué suivant les besoins ressentis par les Etats participants. Les fonctions principales de la Présidence sont actuellement énoncées dans la Décision n° 8 du Conseil ministériel de 2002, intitulée «*Rôle de la Présidence en exercice de l'OSCE*» (10), ainsi que dans les Règles de procédure de l'OSCE (RP, 2006), qui en reprennent un certain nombre de clauses.

La Présidence de l'OSCE est ainsi détenue pendant une année civile par l'Etat participant désigné par décision du Sommet ou du Conseil ministériel. Cette décision doit être en règle générale prise deux ans avant le début du mandat. Les fonctions de la Présidence sont exercées par le ministre des Affaires étrangères («*Président*») de l'Etat participant ainsi désigné, avec le concours de son personnel, y compris le/la Président(e) du Conseil permanent, qui est en principe le représentant permanent auprès de l'OSCE de l'Etat exerçant la Présidence.

Les textes pertinents de l'OSCE ne prévoient pas de critères pour assumer la Présidence. Lors des discussions qui ont précédé la désignation du Kazakhstan en tant que Président de l'OSCE, certains Etats ont soulevé la question du respect par ce candidat des engagements de la troisième dimension de l'OSCE. Cette préoccupation empêcha en 2006 le consensus pour la

(7) *Ibid.*, pp. 23-24 et 20.

(8) *CSCE Document de Budapest 1994*, 6 déc. 1994, p. 4.

(9) *Id.*

(10) Décision n° 8, *Rôle de la Présidence en exercice de l'OSCE*, MC(10).DEC/8/Corr. 1, 7 déc. 2002.

désignation du pays de l'Asie centrale en tant que Président de l'OSCE pour l'année 2009 : les Etats participants ont adopté une décision reportant pour l'année suivante la considération de la demande kazakhe (11); les considérants de cette décision énoncent que «l'objectif de l'OSCE est de parvenir à la mise en œuvre intégrale des engagements, des normes et des valeurs de l'Organisation grâce à la coopération entre Etats participants» et qu'«une raison essentielle pour les Etats participants de l'OSCE de se confier mutuellement les responsabilités fonctionnelles les plus élevées est de démontrer la volonté et la capacité de jouer un rôle de chef de file dans cette coopération» (12). La combinaison de ces formules pourrait conduire à une interprétation faisant dépendre la fonction du Président de la volonté et la capacité de l'Etat candidat de jouer un rôle de chef de file dans la coopération entre Etats participants pour la mise en œuvre intégrale des engagements, des normes et des valeurs de l'OSCE dans les trois dimensions : telle était sans doute l'intention des Etats occidentaux qui ont bloqué la candidature de Kazakhstan de présider l'OSCE en 2009 (13). Cependant, les considérations susmentionnées ne figurent pas dans le dispositif de la décision n° 20/06 du Conseil ministériel. Plus encore, le Kazakhstan et la Russie ont joint à cette décision des déclarations interprétatives au titre desquelles cette décision ne pouvait pas servir de précédent pour l'avenir et devait être interprétée à la lumière du principe de l'égalité des Etats participants (14); la délégation russe précisait notamment que «les tentatives visant à instaurer des conditions à la détermination de la présidence de l'OSCE sont, à notre avis, inacceptables» (15). De cette façon, ces Etats participants ont essayé d'étouffer *in ovo* l'argument selon lequel, bien qu'aucune liste contraignante de critères n'ait été adoptée, un certain nombre d'exigences pourraient être déduites de la nature des fonctions que le Président aura à effectuer. La mise en œuvre de ce point de vue se heurte cependant à l'inexistence de critères communément acceptés : ainsi, les Etats participants disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire résiduel pour apprécier les circonstances de fait pertinentes en vue d'accepter ou de rejeter une candidature (16). Il n'en reste pas moins que la décision n° 20/06 sert de rappel pour les Etats qui aspirent à la Présidence, lesquels, comme nous le verrons à propos de la candidature ukrainienne, se sentent obligés d'assurer les autres Etats participants de leur plein engagement en tant que Président

(11) En 2007, le Kazakhstan a été désigné Président en exercice de l'OSCE pour l'année 2010, Conseil ministériel, Décision n° 11/07, *Présidences de l'OSCE en 2009, 2010 et 2011*, MC.DEC/11/07, 30 nov. 2007.

(12) Conseil ministériel, Décision n° 20/06, *Future Présidence de l'OSCE*, MC.DEC/20/06, 5 déc. 2006.

(13) V.N. MELVIN, «The European Union, Kazakhstan and the 2010 OSCE chairmanship», *Security and Human Rights*, 2009, pp. 42-47.

(14) MC.DEC/20/06, Pièces complémentaires 1 et 2 (Kazakhstan et Russie, respectivement), 5 déc. 2006.

(15) *Id.*

(16) Comp. CIJ, *Conditions de l'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies*, avis consultatif, 28 mai 1948, *Recueil CIJ*, 1948, p. 63. Cf. aussi, C. VANDEWOUDE, «The OSCE Chairmanship-In-Office's election procedure», *Security and Human Rights*, 2011, p. 61.

pour la mise en œuvre de l'ensemble de principes, normes et valeurs de l'OSCE dans ses trois dimensions.

En exerçant les fonctions qui lui sont confiées, la Présidence est tenue d'agir conformément aux décisions de l'Organisation et doit en outre veiller à ce que ses actions ne soient pas incompatibles avec les positions convenues par tous les Etats participants et qu'il soit tenu compte de toute la gamme des opinions des Etats participants. Dans le souci d'assurer la plus grande transparence possible, la Présidence consulte lors de l'exercice de ses fonctions les Etats participants de manière formelle ou informelle. Pour s'acquitter de cette tâche, elle recourt dans une large mesure à des groupes à composition non limitée.

La mission principale de la Présidence est de coordonner, au nom du Conseil ministériel et du Conseil permanent, les affaires courantes de l'OSCE et de tenir des consultations y afférentes. Elle assure la présidence des réunions au Sommet, des réunions du Conseil ministériel, du Conseil permanent et de leurs organes subsidiaires (17), les coordonne et leur rend compte de ses activités; elle informe régulièrement les Etats participants de ses activités, soumet au Conseil permanent des projets, rapports et aperçus généraux, ainsi que des recommandations sur des questions déterminées qui nécessitent une attention particulière ou des décisions; elle communique les opinions et décisions du Sommet, du Conseil ministériel et du Conseil permanent au Secrétariat, aux institutions et aux opérations sur le terrain de l'OSCE et leur fournit, le cas échéant, des avis et des conseils sur leurs activités; enfin, elle assume ses responsabilités concernant les nominations et les affectations d'un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'OSCE.

De plus, la Présidence de l'OSCE est chargée de la représentation extérieure de l'OSCE. Pour s'acquitter de cette tâche, la Présidence prend l'avis des Etats participants en la matière et agit conformément aux résultats de ces consultations. La Présidence est secondée, notamment pour garantir des contacts de travail avec d'autres organisations et institutions internationales, par le Secrétaire général de l'OSCE, auquel elle peut confier des tâches de représentation.

La Présidence est en outre habilitée, en cas de crise ou de conflit ou afin d'assurer une meilleure coordination des efforts des Etats participants dans des domaines particuliers, de désigner des représentants personnels pour la durée de la Présidence et de fixer leur mandat, en prenant au préalable, en fonction du temps disponible, l'avis des Etats participants (Déc. n° 8, par. 2, h, i, ii).

(17) Le Groupe de contact avec les partenaires méditerranéens est présidé par la Présidence entrante, alors que le Groupe de contact avec les partenaires asiatiques l'est par la Présidence précédente, RP, V, A, 2 b, c.

La Présidence est assistée, dans l'exercice de ses fonctions, par les présidences précédente et suivante, avec lesquelles elle travaille en formant une «Troïka» (RP, III, 3). Dans une perspective plus opérationnelle, la Présidence bénéficie également du concours des structures exécutives de l'OSCE, en premier lieu du Secrétariat (RP, III, 3, Déc. n° 8, par. 3), des institutions et des opérations sur le terrain.

Les textes susmentionnés ne constituent qu'un cadre, auquel chaque Présidence individuelle peut se conformer en fonction de ses ambitions, de son potentiel et de ses limites. Dans les faits, la Présidence a autant de poids et d'importance que chaque titulaire veut lui attacher. De plus, la marge d'action de la Présidence est conditionnée par le fait que l'OSCE est une organisation dont le processus décisionnel est fondé sur le consensus : il s'agit là d'une donnée fondamentale, constitutionnelle pour ainsi dire, qui fait que la mission primaire de la Présidence est de faciliter la recherche de consensus. Cela exige du dévouement et de la persévérance et peut également créer un sentiment d'impuissance lorsque, malgré les efforts, le consensus s'avère impossible.

#### L'OSCE ET L'UKRAINE : UN RETOUR EN ARRIÈRE

La Présidence de l'OSCE permet à l'Etat participant qui l'exerce de devenir, s'il le souhaite et se donne les moyens de son ambition, de devenir un agent de leadership politique de l'OSCE. Il convient dès lors de se demander quelle sera l'approche de l'Ukraine en tant que Présidence de l'OSCE en 2013.

Dans les premières années de son indépendance l'Ukraine attachait une grande importance à la CSCE en tant que système de sécurité régionale, de résolution des problèmes relatifs au maintien de la stabilité militaire et politique en Europe, ainsi que de renforcement de la coopération constructive interétatique dans les domaines économique, scientifique, technologique, culturel et humanitaire (18). Cette importance devait être expliquée par le fait qu'au début des années 1990 la CSCE était la seule institution régionale de sécurité à laquelle l'Ukraine participait, d'où la volonté de cette dernière de voir cette institution évoluer en un pilier du système européen de sécurité.

C'est dans ce contexte et sur le fond de l'escalade dangereuse des tensions entre les autorités centrales et criméennes à propos du statut de la République de Crimée que l'Ukraine a accepté, en été 1994, l'établissement d'une opération de terrain, la Mission de la CSCE/OSCE en Ukraine, en vue de

(18) Conseil suprême de l'Ukraine, «Résolution n° 3 360-XII relative aux principes fondamentaux de la politique étrangère de l'Ukraine», 2 juil. 1993, *Bulletin du Conseil suprême de l'Ukraine*, n° 37, 1993.

faciliter le dialogue entre les parties et la recherche de solutions négociées aux différends qui les opposaient (19). Le mandat détaillé de la Mission (20) comprenait les tâches d'établir des contacts avec tous les acteurs impliqués (autorités compétentes, institutions intéressées, représentants de diverses communautés et ONG) en vue de rassembler des informations, ainsi que de contribuer à prévenir les tensions et à améliorer la compréhension mutuelle; d'envoyer régulièrement des rapports sur tous les aspects de la situation dans la République autonome de Crimée ou sur les facteurs ayant des incidences sur cette situation, ainsi que sur les efforts visant à résoudre ses problèmes; d'analyser la situation dans la péninsule et soumettre des suggestions aux autorités. De plus, la Mission devrait assister les activités des spécialistes des questions constitutionnelles et économiques envoyés en Ukraine par l'OSCE en vue de faciliter le dialogue entre le gouvernement central et les autorités criméennes. La Mission devrait en outre coopérer avec le HCNM, établir des rapports sur la situation des droits de l'homme et des droits des personnes appartenant à des minorités nationales dans la République autonome de Crimée, ainsi que promouvoir l'application des principes relatifs à la liberté des médias. Enfin, la Mission était chargée de formuler, sur la base de recommandations présentées par les experts de l'OSCE, des propositions visant à la mise en œuvre de programmes économiques incluant la République autonome de Crimée, ce qui faisait d'elle la première mission de l'OSCE dont le mandat ayant une composante explicitement économique.

La Mission en Ukraine fut également la première opération de terrain de l'OSCE à avoir fermé : en avril 1999, après quatre ans et demi d'opération, le mandat de la Mission n'a pas été renouvelé. La diplomatie ukrainienne avait réclamé la fermeture de la Mission en Ukraine déjà en 1996. Evidemment, l'ultime test de réussite d'une opération de terrain de l'OSCE est de devenir superflue pour l'Etat hôte : cela arrive lorsque les objectifs assignés à une opération donnée ont été accomplis avec succès. Le ministère des Affaires étrangères ukrainien a fait valoir que, avec la promulgation en janvier 1999 de la Constitution de la République autonome de Crimée, les relations entre Kiev et Simféropol avaient été normalisées, ce qui était l'objectif principal de la Mission en Ukraine. Si l'argument n'est pas irréfutable (21), il n'en reste pas moins que la Mission en Ukraine ne pouvait pas continuer son opération à l'encontre de la volonté exprimée par l'Etat hôte.

La clôture de la Mission et l'accord sur une nouvelle forme de coopération entre l'OSCE et l'Ukraine, le Coordinateur des projets de l'OSCE (cf. *infra*),

(19) CSCE, Comité des hauts fonctionnaires, 27<sup>e</sup> réunion, Décision (c), Annexe 2, 27-CSO/Journal n° 3, 2 juillet 1994.

(20) CSCE, Comité permanent, *Journal* n° 31, 25 août 1994.

(21) Cf. la Déclaration HCNM au Conseil permanent, HCNM.GAL/7/09, 18 juin 2009; F. EVERS, «Damaged prospects/Damaged dialogue in Ukraine and Crimea», *OSCE Yearbook*, 2010, pp. 228-238.

a relâché les tensions de la période précédente. On pouvait dès lors espérer une reprise de la participation de l'Ukraine dans les processus de l'OSCE en ligne avec l'importance qu'assignait à l'OSCE la résolution du Parlement ukrainien de 1993 (22). Cependant, il n'en fut rien : la politique extérieure ukrainienne à l'égard de l'OSCE pendant les premières années de ce siècle donnait l'impression d'un manque d'initiative, voire de passivité. Il s'agirait d'un choix délibéré de maintenir un rôle de second plan, au lieu d'aspirer à une présence de protagoniste.

Cette observation ne doit pas surprendre, si on considère l'attitude de retrait que la politique ukrainienne observe par rapport à nombre d'autres institutions internationales, comportement sans doute dû plutôt à des faiblesses internes (extrême polarisation de la scène politique de la dernière décennie, ambiguïté des objectifs de sa politique extérieure, oscillant entre intégration européenne et atlantique, attachement à l'héritage post-soviétique ou non-alignement), sans négliger les contraintes extérieures, la dépendance énergétique, les ambitions des autres acteurs internationaux, les hésitations de l'OTAN ou l'indécision de l'Union européenne (UE), pour se limiter à quelques-unes.

On pourrait illustrer la position de «retrait» au sein de l'OSCE par le rôle de l'Ukraine au sein de l'Organisation pour le règlement du conflit transnistrien. Les efforts sont déployés, dans le cadre de l'OSCE, selon un format initial à cinq parties, comprenant les autorités de la République de Moldavie et celles de Tiraspol, en tant que parties au différend, et les médiateurs que sont la Russie, l'Ukraine et l'OSCE, auxquels se sont ajoutés en 2005 les Etats-Unis et l'UE en tant qu'observateurs, créant le format 5 + 2.

Le conflit transnistrien concerne en premier lieu un des voisins immédiats de l'Ukraine, mais touche directement cette dernière par ses aspects politiques, de sûreté ainsi qu'économiques, ethniques et humanitaires : c'est pour ces raisons que l'Ukraine a été invitée dès le début du processus comme un des facilitateurs du dialogue entre les deux rives du Dniestr. On aurait pu s'attendre à ce que l'Ukraine s'investisse pleinement dans cette mission de médiation conjointe. Or, il semblerait que la diplomatie ukrainienne se soit bien accommodée d'une participation somme toute modeste dans le processus. Cette éclipse est sans doute due aux aspirations d'autres acteurs de guider la médiation. Cependant, il nous paraît important de souligner le fait que les autorités ukrainiennes n'ont pas démontré la volonté de réclamer un rôle plus énergique dans ce processus qui concerne directement les intérêts ukrainiens et porte à conséquence depuis de longues années.

(22) La résolution n° 3 360-XII de 1993 (cf. la note 18) ne fut abrogée qu'en 2010 (Loi n° 2 411-VI, 1<sup>er</sup> juil. 2010, *Bulletin du Conseil suprême de l'Ukraine*, n° 40, 2010).



LA PRÉSIDENTENCE UKRAINIENNE DE L'OSCE :  
QUELLES PERSPECTIVES ?

Aujourd'hui, un changement de politique de la part de Kiev paraît se dessiner. Une des manifestations les plus patentes de ce changement a été la demande ukrainienne d'assumer la Présidence de l'OSCE – rappelons-nous que, à l'OSCE, la Présidence ne suit pas une rotation régulière, alphabétique ou autre, mais est le produit d'une décision par consensus – et la campagne qui l'a suivie pour assurer le consensus des 56 Etats participants, qui ont convenu, en 2010, que l'OSCE serait présidée en 2013 par l'Ukraine (23).

*La candidature ukrainienne*

La candidature ukrainienne à la Présidence de l'OSCE en 2013 a été déposée en 2005. Les amertumes du passé étaient – ou tout au moins semblaient – alors oubliées, la nouvelle forme de coopération entre l'OSCE et l'Ukraine (Coordinateur des projets) répondait aux exigences ukrainiennes. On ne doit pas sous-estimer ici le rôle fondamental du changement politique survenu après la « Révolution orange » quant à la décision de revendiquer la Présidence de l'OSCE.

En annonçant la décision de son pays de briguer la Présidence de l'OSCE au Conseil ministériel de l'OSCE (2005), le ministre ukrainien des Affaires étrangères a motivé cette résolution de l'Ukraine par l'importance capitale que Kiev attachait aux activités de l'OSCE en tant que mécanisme efficace pour renforcer la paix et la sécurité en développant la confiance et la coopération parmi les peuples et les Etats, ainsi que par un engagement ferme envers la construction d'une nouvelle Europe, où les gens vivraient dans la liberté, la prospérité et la sécurité (24).

L'Ukraine a réitéré sa candidature deux ans plus tard. Dans une lettre à la Présidence espagnole de l'OSCE, le représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'OSCE a évoqué deux motifs pour rendre compte de la décision de son pays : l'engagement total de l'Ukraine envers l'acquis intégral de valeurs partagées, de normes et de principes dans les trois dimensions de l'OSCE, ainsi que sa confiance en la capacité de l'OSCE à définir et mettre en œuvre des réponses appropriées aux menaces anciennes et émergentes et aux défis à la sécurité et à la stabilité (25). « *L'engagement total de l'Ukraine à l'acquis intégral de valeurs partagées, de normes et de principes dans les trois dimensions de l'OSCE* » a été répété cette même année en tant que rai-

(23) MC.DEC/4/10, *Présidence de l'OSCE en 2013*, 23 nov. 2010.

(24) Statement by B. TARASYUK, Minister for Foreign Affairs of Ukraine, Ministerial Council, Ljubljana, 5-6 déc. 2005, MC.DEL/31/05, 5 déc. 2005, pp. 1-2.

(25) CIO.GAL/145/07, 21 sept. 2007.

son de la candidature ukrainienne par le ministre des Affaires étrangères – sans référence aux autres motifs précédemment annoncés (26).

L'Ukraine a de nouveau invoqué, dans une déclaration de 2009 sur sa candidature à la présidence de l'OSCE, son «*intention de faire bon usage de la Présidence pour réaffirmer et renforcer davantage l'acquis intégral de valeurs partagées, normes et principes dans les trois dimensions de l'OSCE*», au même titre que l'engagement ukrainien envers l'OSCE et la confiance en la capacité de l'Organisation de définir et mettre en œuvre des réponses appropriées aux menaces anciennes et émergentes et aux défis à la sécurité et de promouvoir la coopération entre les Etats participants (27). Dans son plaidoyer le plus récent (2010), le ministre des Affaires étrangères s'est limité à citer «*la croyance sincère dans la mission historique et le potentiel de l'OSCE*» comme motif de la candidature (28) et s'est empressé d'assurer les membres du Conseil permanent que, «*dans l'exercice de la Présidence de cette Organisation, l'Ukraine serait guidée par les principes du respect mutuel, d'égalité, de responsabilité et de transparence*». Et de continuer : «*nous allons agir de façon indépendante et impartiale pour la promotion des intérêts communs de tous les 56 Etats participants, dans les trois dimensions de l'OSCE. Nous serons attentifs à tous les partenaires et ferons tout notre possible pour parvenir à un consensus sur les questions-clefs de l'agenda de l'OSCE*» (29).

Il est à noter que des arguments de poids, tels la place géopolitique de l'Ukraine ou son potentiel humain ont été absents de la campagne ukrainienne en faveur de sa candidature. Brille également par son absence toute référence à l'occasion que représenterait la Présidence pour la mise en œuvre des valeurs partagées de l'OSCE dans ses trois dimensions à l'intérieur du pays, c'est-à-dire l'aspect interne de cet exercice (30). Les arguments avancés sont «OSCE-centriques» : au fil des années : l'assurance du respect de l'acquis intégral de valeurs, principes et normes dans les trois dimensions de l'OSCE est devenu un argument rituel de tout Etat désirant assumer la Présidence (31), notamment après la décision n° 20/06 du Conseil ministériel et la référence à la volonté et la capacité de l'Etat candidat de jouer un rôle de chef de file dans la coopération entre Etats participants pour la mise en œuvre des engagements, normes et valeurs de l'OSCE (*cf. supra*).

(26) Statement by A. YATSENYUK, Minister for Foreign Affairs of Ukraine, Ministerial Council, Madrid, 29 nov. 2007, MC.DEL/87/07, p. 3.

(27) Delegation of Ukraine to the OSCE, *Statement on the bid of Ukraine for the OSCE Chairmanship in 2013*, PC.DEL/802/09, 16 oct. 2009.

(28) Statement by the Minister for Foreign Affairs of Ukraine K. Gryshchenko to the Permanent Council, PC.DEL/618/10, 22 juin 2010, p. 2.

(29) *Id.*

(30) Cet aspect a revêtu une grande importance lors de la considération de la candidature du Kazakhstan, qui s'est engagé à promouvoir des réformes internes en ligne avec l'acquis de l'OSCE.

(31) *Cf.* les arguments similaires du Kazakhstan, disponibles sur le site Internet [www.osce2010.kz/en/kazakhstan\\_osce/priorities\\_challenges](http://www.osce2010.kz/en/kazakhstan_osce/priorities_challenges).

Quoi qu'il en soit de ses motifs, la persistance de l'Ukraine montre que la Présidence de l'OSCE, un objectif lié parfois à la « Révolution orange », est devenue une ambition nationale qui transcende les clivages politiques. L'OSCE, à la différence de l'OTAN et plus que l'UE, offre à la société ukrainienne un projet commun : pour ceux qui se méfient de l'OTAN et considèrent irréaliste l'intégration dans l'UE dans le moyen terme, l'OSCE n'a rien de menaçant ; pour ceux qui désirent un rapprochement – voire une intégration – des structures euro-atlantiques, la Présidence de l'OSCE renforcerait l'image de l'Ukraine en tant que partenaire international responsable et rendrait la revendication ukrainienne plus crédible aux yeux des puissances occidentales (32).

### *L'Ukraine et l'OSCE*

Pour pouvoir réfléchir aux perspectives de la présidence ukrainienne de l'OSCE pour l'Ukraine en premier lieu et pour tous les États participants ensuite, il n'est pas inutile de rappeler quelques données.

L'Ukraine accueille depuis 17 ans des opérations de terrain de l'OSCE. Il s'agit, depuis 1999, du Coordinateur des projets en Ukraine, qui a succédé à la Mission en Ukraine. Le mandat du Coordinateur porte « *sur la planification, l'exécution et le suivi des projets* » (33). Depuis son établissement, le Coordinateur des projets met en œuvre ce mandat en travaillant en étroite collaboration avec les autorités du pays (34) dans les domaines de la consolidation des institutions, du renforcement de la protection des droits de l'homme, de la lutte contre la traite des êtres humains, de la promotion du développement économique et de la protection de l'environnement (35).

Un autre élément à prendre en considération est que l'OSCE réalise en Ukraine son plus vaste et ambitieux projet concret : il s'agit de l'élimination des stocks de propergol toxique pour propulsion des fusées (mélange). Lancé en 2009, ce projet, financé par non moins de dix donateurs nationaux, constitue un véritable défi technique, financier et administratif. Cette activité pluriannuelle mobilise des efforts concertés d'un large éventail d'unités du Secrétariat de l'OSCE. Le ministre des Affaires étrangères ukrainien a souligné l'importance de ce projet pour son pays et dit combien il était confiant dans sa réussite (« *success story* ») (36).

(32) Cf. O. PAVLYUK, dans un entretien avec M. SAMUS, « Pour l'Ukraine, la présidence de l'OSCE peut être une étape vers l'intégration européenne », *Revue ukrainienne*, n° 3, 2011, disponible sur le site Internet [ukrzurnal.eu/ukr.archive.html/1180](http://ukrzurnal.eu/ukr.archive.html/1180).

(33) PC.DEC/295, 1<sup>er</sup> juin 1999.

(34) La présence du Coordinateur des projets ne suscite pas l'hostilité des autorités du pays, toutes tendances confondues. En Ukraine, la rhétorique du clivage, réel ou prétendu, entre États participants situés à l'est et à l'ouest de Vienne semble moins virulente que dans d'autres pays de l'espace post-soviétique.

(35) Pour plus de détails sur les activités du Coordinateur des projets, cf. le chapitre y relatif dans le Rapport annuel de l'OSCE, disponible sur le site Internet [www.osce.org](http://www.osce.org).

(36) PC.DEL/618/10, 22 juin 2010 (note 28), p. 3.

L'Ukraine bénéficie également de l'expertise du HCNM. La coexistence ethnique en Ukraine est un thème récurrent au sein de l'OSCE. Rappelons que le mandat de la devancière du Coordinateur des projets (Mission en Ukraine) accordait un intérêt spécial à ce sujet, en particulier dans la presqu'île de Crimée. Actuellement, c'est le HCNM qui a repris ce dossier. Les autorités ukrainiennes annoncent de temps à autre les conclusions du HCMN relatives à la tolérance et à la coopération interethniques en Crimée ou encore à l'étude des conditions d'éducation des Russes de souche en Ukraine et des Ukrainiens de souche en Russie.

### *Les défis qui attendent l'Ukraine*

L'Ukraine assumera donc la présidence de l'OSCE dans ce contexte d'interaction avec l'Organisation. Elle ne sera pas le premier Etat qui faisait jadis partie de l'Union soviétique à assumer la présidence – le Kazakhstan fut le premier, en 2010, suivi l'année suivante par la Lituanie – : Kiev ne pourra donc pas articuler sa présidence autour de ce thème, quelque peu surexploité lors de la présidence kazakhe. L'Ukraine ne sera pas non plus la première Présidence ne participant à aucune des deux alliances (OTAN et Organisation du traité de sécurité collective) : elle succédera, dans cette position, à la présidence irlandaise, alors qu'en 2008 l'OSCE était présidée par la Finlande.

Comme toute Présidence, l'Ukraine aura à traiter tous les dossiers de l'OSCE, du dialogue sur la sécurité jusqu'à l'engagement de l'Organisation en Afghanistan, tout en ayant l'occasion d'imprimer sa marque pendant les douze mois de son mandat (37), à condition qu'elle puisse mettre en œuvre un programme d'actions soigneusement préparé.

Dans son intervention de 2010 en faveur de la candidature de l'Ukraine pour la Présidence devant le Conseil permanent de l'OSCE, le ministre des Affaires étrangères a esquissé les aspects plutôt procéduraux de la Présidence ukrainienne : respect mutuel, égalité, responsabilité, transparence, indépendance, impartialité, promotion des intérêts communs de tous les Etats participants, dans les trois dimensions de l'OSCE, ouverture à tous les partenaires, contribution à la recherche de consensus (38). En ce qui concerne les thèmes de la présidence ukrainienne, le ministre a cité la poursuite du dialogue sur la non-prolifération comme étant l'une des priorités de la Présidence ukrainienne de l'OSCE, sans se référer à d'autres questions

(37) Il ne s'agit pas de proposer une de ces formules lapidaires, qui se veulent percutantes et dont les Etats participants sont friands pour s'en servir comme devises de leur Présidence, à l'instar des « Revitalize, Rebalance, Reform » (Slovénie, 2005), « Priority, Perseverance, Patience » (Espagne, 2007), « Continuity, Coherence, Cooperation » (Finlande, 2009), « Synergie, Symmetry, Strategy » (Grèce, 2009) et « Trust, Tradition, Transparency, Tolerance » (Kazakhstan, 2010).

(38) PC.DEL/618/10, 22 juin 2010 (note 28), p. 2.

qui constitueraient le champ d'action privilégié de l'Ukraine lors de sa Présidence (39).

En s'interrogeant sur les priorités que l'Ukraine aurait intérêt à promouvoir au sein de l'OSCE, avec des chances de succès, on peut penser qu'il serait pertinent pour elle de mettre l'accent sur la région de la mer Noire. L'Ukraine est un pays particulièrement important pour cet espace. Dans l'effort conceptuel de développer une stratégie de l'OSCE pour cette région, l'Ukraine pourrait s'inspirer de l'expérience du Kazakhstan qui, en 2010, a mis au centre des débats le caractère euro-asiatique de la sécurité dans l'aire géographique de l'OSCE et a réussi à inscrire le concept et le terme dans l'agenda de l'Organisation (40).

La région de la mer Noire n'a jusque-là pas attiré l'attention particulière des instances de l'OSCE. Les deux pays de la région qui ont assumé la Présidence de l'OSCE (la Roumanie en 2001 et la Bulgarie en 2004) étaient absorbés par l'objectif d'intégration euro-atlantique et ont mis leurs présidences respectives de l'OSCE au service de la réalisation de ce but. Une aspiration similaire ne serait pas tout à fait étrangère à la motivation de l'Ukraine de postuler la Présidence de l'OSCE.

Cette aspiration serait bien servie par un programme d'action ukrainien qui aurait comme un de ses points forts la région de la mer Noire. Cette partie de l'Europe qui, pendant longtemps, a constitué un clivage entre les adversaires de la Guerre froide et où le régionalisme est encore naissant fait face à une série de menaces et défis dans les trois dimensions de la sécurité. En même temps, c'est une région au centre de l'aire de l'OSCE, non seulement d'un point de vue géographique et géopolitique, mais aussi économique et énergétique et avec un potentiel humain non négligeable. On sait également que cette région constitue, depuis la mise en place de la *Synergie de la mer Noire* et ensuite du *Partenariat oriental* (41), un terrain d'action prioritaire de l'UE, riveraine de la mer Noire depuis l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie. L'occasion se présente alors à l'Ukraine d'imprimer la marque de sa présidence de l'OSCE en tant que pays riverain de la mer Noire. L'Ukraine serait le pays qui aurait le plus d'intérêt et sans doute l'assentiment le plus large des autres acteurs nationaux et internationaux pour jouer un rôle de premier plan dans la région de la mer Noire. Il lui faudrait néanmoins l'ambition également d'assumer ce rôle.

La sécurité et la paix sont aujourd'hui menacées par des conflits prolongés, qu'on appelait jadis «gelés» – jusqu'à ce que la conflagration d'août 2008 ait démontré leur potentiel bouillonnant – et qui se situent dans la

(39) *Ibid.*, p. 3.

(40) *Déclaration commémorative d'Astana : vers une communauté de sécurité*, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 2 déc. 2010, par. 1<sup>er</sup>.

(41) Commission européenne, *La Synergie de la mer Noire – Une nouvelle initiative de coopération régionale*, 11 avr. 2007, COM (2007) 160 final; *Id.*, *Partenariat oriental*, 3 déc. 2008, COM(2008) 823 final.

région de la mer Noire. Il s'agit des conflits relatifs au Haut-Karabakh, à l'Abkhazie, à l'Ossétie du Sud et à la Transnistrie.

En ce qui concerne les trois premiers, il y a urgence à redoubler les efforts pour leur règlement : ceux relatifs à l'Akhazie et à l'Ossetie du Sud ont déjà dégénéré en un conflit armé, alors que les perspectives au Haut-Karabakh ne sont guère encourageantes, eu égard aux récentes rhétoriques inflammatoires des parties. Jusqu'ici, les efforts pour leur règlement ont été compartimentés; une telle approche est sans doute justifiée par les particularités de chaque cas. Il y a cependant des points communs à ces conflits, issus de la période soviétique et hérités de la politique ethnique, si on peut dire, du pouvoir soviétique, ainsi qu'une dimension régionale qui affecte l'ensemble de la région de la mer Noire : à cet égard, la principale organisation de cette région, l'Organisation de la coopération économique de la mer Noire (OCEMN), qui regroupe douze pays de la région élargie de la mer Noire, souligne les entraves à la coopération régionale que posent les conflits prolongés (42). L'Ukraine serait en mesure de démontrer cet aspect des conflits et de faciliter des contacts régionaux lors de sa présidence de l'OSCE. Une telle approche serait complémentaire aux efforts existants et permettrait de revitaliser ces processus, qui donnent l'impression d'être à bout de souffle depuis déjà quelques années.

Pour ce qui est du dossier transnistrien, l'Ukraine va se trouver doublement impliquée dans les pourparlers au sein du processus 5+2, à titre national et en tant que présidente de l'OSCE. Il y a une unanimité pour reconnaître la nécessité de revitaliser le format 5+2, alors que les négociations sont suspendues ou dans l'impasse depuis 2006 environ. Néanmoins, ce format reste à l'heure actuelle le seul mécanisme existant susceptible de promouvoir des mesures en faveur de l'instauration de la confiance et de la réduction des tensions. Sans négliger les habituelles réunions informelles visant à renforcer la confiance politique entre les parties et à préparer le terrain à un retour aux négociations officielles, l'Ukraine pourrait tenter une initiative, de type *bottom-up*, qui pourrait fournir le cadre pour des rencontres entre les jeunes des deux rives du Dniestr, les ONG, les syndicats et autres représentants de la société civile, qui simplement ne se connaissent pas après vingt ans de séparation. La Présidence de l'OSCE servirait de cadre de mise en œuvre de cette initiative, complémentaire au volet officiel des négociations au sein du format 5+2.

En sa qualité de présidente de l'OSCE, l'Ukraine sera en outre appelée à jouer un rôle dans une autre région, voisine immédiate de l'OSCE : la rive méridionale de la Méditerranée, cela, dès 2012 : en tant que Présidence entrante, l'Ukraine présidera le Groupe de contact réunissant les Etats par-

(42) BSEC, Council of Ministers of Foreign Affairs, *BSEC Economic Agenda for the Future*, 27 avr. 2001, in *The BSEC at Fifteen : Key Documents 1992-2007*, 2007, p. 72.

ticipants et les partenaires méditerranéens de l'OSCE (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Maroc, Tunisie). La composition de ce Groupe démontre l'importance que revêt sa Présidence, en particulier dans cette période critique pour les Etats de cette région, suite aux développements dans le monde arabe au cours de l'année 2011. L'Ukraine sera appelée à diriger et coordonner les consultations entre les Etats participants, le Secrétariat et les institutions de l'OSCE pendant cette phase transitoire, où l'OSCE serait sans doute amenée à explorer les conditions et modalités de sa contribution plus active au processus de démocratisation des ses partenaires méditerranéens qui en exprimeront le souhait. La mise en œuvre d'un tel programme d'action nécessitera l'engagement et l'adresse politique et diplomatique de la présidence du Groupe de contact.

Une Présidence de l'OSCE réussie se prépare. C'est pour cette raison que le cadre normatif y relatif prévoit en principe une période de deux ans entre la désignation de la Présidence et son exercice effectif, une période cruciale de préparation que l'Ukraine doit pleinement utiliser. Des consultations seront nécessaires à l'intérieur du ministère des Affaires étrangères, qui aura la responsabilité de la Présidence, mais ne sauront suffire; compte tenu de l'expansion des activités de l'OSCE dans les trois dimensions de la sécurité, l'apport et les contributions concrètes d'autres autorités chargées de divers aspects de la politique extérieure et intérieure seront nécessaires, sous la coordination du ministère des Affaires étrangères. Au niveau interne, le ministère des Affaires étrangères aura intérêt à engager des discussions avec des représentants de la société civile et de la communauté académique quant aux objectifs de la présidence ukrainienne.

Sur le plan international, Kiev devrait tirer le plus grand profit de sa participation dès 2012 à la Troïka, en sa qualité de Présidence entrante. Cette expérience permettra aux diplomates ukrainiens de se familiariser avec les dossiers et les procédures et d'assurer la continuation des fonctions. De plus, l'Ukraine pourrait coordonner ses initiatives en tant que présidente de l'OSCE avec les activités qu'elle sera amenée à entreprendre en exerçant la présidence de l'OCEN pendant le premier semestre de 2013. Ce chevauchement entre les deux fonctions constitue un avantage pour la promotion de certains objectifs communs aux deux organisations.

Il reste à examiner l'impact de la Présidence ukrainienne sur l'avenir du Coordinateur des projets de l'OSCE dans ce pays. La Présidence renforcera peut-être les voix qui voient l'opération de terrain en Ukraine comme un anachronisme. Le succès de cet argument dépendra toutefois de l'évolution non seulement du profil extérieur de l'Ukraine, mais sans doute plus de l'évolution à l'intérieur du pays et du progrès de la mise en œuvre des engagements assumés au sein de l'OSCE. Suivant ce raisonnement, même en cas de Présidence réussie, la seconde condition pour la clôture du Coordinateur des projets ne serait pas acquise. On ne pourrait néanmoins exclure un tour

de force des autorités ukrainiennes comme celui qui a obligé l'OSCE à fermer la Mission en Ukraine en 1999. Bien que la situation ait beaucoup évolué depuis et que la mission du Coordinateur ne puisse être perçue comme une « menace » à la maturité internationale du pays, une telle issue ne saurait être complètement exclue. Il n'y a toutefois pas de signes pointant vers cette direction, d'autant plus qu'il semblerait que le présent leadership ukrainien ne soit pas hostile à l'OSCE, surtout dans le contexte des réticences de l'UE et du blocage à l'OTAN.

### *L'Ukraine et l'institutionnalisation de l'OSCE*

Un autre thème qui aurait intérêt à figurer parmi les priorités de la présidence ukrainienne de l'OSCE est le renforcement du statut de l'OSCE (43). Ce thème est d'une grande importance pratique pour l'Organisation. On en parle beaucoup, à des intervalles plutôt irréguliers, sans pour autant avoir pu jusqu'à l'heure actuelle aboutir à un résultat concret et pratique.

Le point de départ de ces discussions est le caractère politique des engagements au sein de l'OSCE. Pour certains Etats, il empêche toute discussion sur l'institutionnalisation de l'OSCE, qui n'a d'organisation internationale que le nom. D'autres invoquent la transformation de la conférence diplomatique, amorcée après la fin de la Guerre froide, pour souligner le changement fondamental des circonstances et le besoin de doter l'OSCE d'un statut approprié pour pouvoir répondre aux défis actuels de la coopération en matière de sécurité. La méfiance de plusieurs Etats participants à l'égard du « juridiquement contraignant » contribue au désaccord quant au caractère de l'OSCE qui, à l'heure actuelle, oscille entre celui d'organisation intergouvernementale sans traité constitutif et celui de conférence diplomatique dotée en permanence d'organes, d'un personnel et d'un budget de centaines de millions d'euros.

L'absence de statut juridique uniformément accepté crée une multitude de problèmes concrets qui limitent l'effectivité de l'OSCE : il en est ainsi du refus des Etats hôtes (du Secrétariat et des institutions) de conclure des accords de siège, des risques pour les personnels déployés sur le terrain sans protection adéquate, de l'impossibilité, dans le cadre des opérations de terrain, qui drainent des millions d'euros par an, d'ouvrir un compte bancaire ou encore du refus des exemptions fiscales pour les coûts opérationnels.

De multiples efforts ont été entrepris, sans succès notable depuis 1993, pour trouver une solution à la question du renforcement du statut juridique de l'OSCE. L'essai le plus récent a été la tentative en 2007 de conclure un traité international conférant à l'OSCE la personnalité et la capacité juridique, ainsi que des privilèges et immunités nécessaires pour son action (44).

(43) Entamé après l'adoption de la Charte de Paris (1990).

(44) CIO.GAL/159/07, 23 octobre 2007.



Néanmoins, le projet de cette convention uniforme n'a pu être adopté car sept Etats participants y ont inséré des notes de bas de page faisant dépendre l'acceptation du projet de l'adoption d'une charte constitutive de l'OSCE. Depuis, plusieurs efforts en vue de débloquer la situation, entrepris en particulier par les présidences hellénique et kazakhe de l'OSCE en 2009 et 2010, se sont heurtés à une opposition entre des Etats participants qui soutiennent qu'il serait impossible d'accorder la personnalité et la capacité juridiques ainsi que des privilèges et immunités à une institution n'étant pas constituée selon les règles de droit international et ceux qui pensent qu'il s'agirait là d'une opération conforme au droit international.

Lors des débats, l'Ukraine, tout en exprimant sa compréhension de la première position (45), héritée de l'ancienne approche soviétique du droit international, n'a pas exclu la possibilité d'explorer d'autres options dans l'intérêt de l'Organisation. Cette flexibilité permettrait à Kiev d'essayer de rapprocher les deux groupes d'Etats participants et d'œuvrer à une solution consensuelle (par exemple en négociant le retrait des notes de bas de page et l'adoption du projet de convention de 2007, en échange d'un accord de principe pour la négociation d'un document constitutif de l'OSCE). De cette façon, l'Ukraine contribuerait au renforcement de l'efficacité de l'OSCE, éliminant une controverse qui n'a que trop duré, et conférant enfin à l'OSCE le statut d'institution internationale «régulière».

\* \*  
\*

Les idées qui sont esquissées dans les pages précédentes sont soumises en vue d'un débat qui tarde un peu à commencer. La Présidence de l'OSCE serait de nature à augmenter la visibilité de l'Ukraine sur la scène internationale, sans grands risques politiques. Occasion pour tout pays de démontrer sa capacité de leadership, elle permettrait à l'Ukraine de renforcer son image de partenaire international responsable. Cette possibilité est trop importante pour que l'Ukraine puisse la laisser passer sans essayer au moins d'en tirer quelques avantages.

(45) Cf. Statement by A. YATSENYUK, Minister for Foreign Affairs of Ukraine, cité note 26, p. 1.

