

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE ET LA GESTION DE LA CRISE UKRAINIENNE

UN BILAN DE LA PRÉSIDENTE SUISSE DE L'OSCE
(1^{er} JANVIER – 31 DÉCEMBRE 2014)

PAR

ARNAUD DE NANTEUIL (*)

Le moins qu'on puisse dire, c'est que la Confédération helvétique n'a pas pris, le 1^{er} janvier 2014, la présidence annuelle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans un contexte international serein. Parmi les nombreux dossiers susceptibles d'intéresser l'Organisation, l'un d'entre eux semble lui avoir particulièrement tenu à cœur : la crise ukrainienne, provoquée par le départ précipité du président Ianoukovitch sous la pression de la rue, le 21 février 2014. On rappellera simplement ici que ce soulèvement populaire avait fait suite à la volte-face du Président ukrainien, qui avait renoncé à négocier un accord d'association avec l'Union européenne le 21 novembre 2013. Une partie de la population ukrainienne, favorable à un rapprochement avec l'Europe, avait pris prétexte de ce revirement pour contester l'autorité du pouvoir en place (1).

Le rôle essentiel joué dans cette affaire par l'OSCE, plutôt que par toute autre organisation internationale, n'a pas de quoi surprendre : il est conforme à la « dimension humaine » de sa mission, consacrée par la Charte de Paris du 21 novembre 1990. Ce qui fait sans doute la singularité de son travail dans ce domaine est le lien opéré entre la protection des droits de l'homme, d'une part, et la préservation de la démocratie et de l'Etat de droit, d'autre part, là où la plupart des mécanismes de protection

(*) Professeur de Droit à l'Université du Maine (Le Mans, France). En 2011, l'auteur a assisté le professeur Emmanuel Decaux pour la rédaction d'un rapport sur la situation des droits de l'homme au Belarus, sollicité dans le cadre du « Mécanisme de Moscou » de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

(1) Pour un exposé des faits de la crise et une introduction aux réactions qu'elle aura provoquées de la part des Etats-Unis et de l'Union européenne, cf. R. BISMUTH, « Odyssée dans le *conundrum* des réactions décentralisées à l'illicite », *Journal du droit international*, n° 3/2014, pp. 721-731. Cette contribution constitue l'introduction à un dossier spécial que le *JDI* a consacré aux réactions internationales dans la crise ukrainiennes, analysées sous l'angle strictement juridique, *JDI* n° 3/2014, pp. 721-811. Ces contributions reprennent les communications prononcées lors d'une conférence organisée par la branche française de l'International Law Association (ILA) le mardi 20 mai 2014.

des droits fondamentaux ne s'intéressent généralement qu'à la situation des individus sans tenir compte de questions institutionnelles ou politiques (2). On comprend dès lors que la question ukrainienne, qui mêle étroitement ces trois aspects, ait été très rapidement prise en charge par l'Organisation viennoise, laquelle a d'ailleurs bénéficié d'une couverture médiatique rare – mais dont elle se serait sans doute volontiers passée –, en raison notamment de la capture, puis de la libération, de certains de ses représentants (3). Tout cela fait que la situation en Ukraine a peut-être servi au fond de révélateur à une organisation devenue un peu « dormante » (4). Jamais dans le discours ambiant l'OSCE n'avait été aussi présente, au point que son nom est aujourd'hui difficilement détachable de la situation ukrainienne. Peut-être y trouvera-t-elle une occasion d'affirmation et d'affermissement. Le grand dynamisme de la présidence suisse et le volontarisme dont elle aura fait preuve au long de ce mandat n'y seront dans ce cas pas pour rien (5).

La position de l'OSCE, pourtant, n'est pas simple. On rappellera en effet que l'Organisation tire son origine de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe – c'est d'ailleurs le nom qu'elle conservera jusqu'en 1994 – et qu'elle avait été initialement pensée comme une instance de dialogue et de coopération entre les deux blocs dans le cadre de la Guerre froide. La chute du Mur de Berlin a nécessairement transformé la nature de ses missions, mais l'histoire oppose sa force d'inertie : en dépit des déclarations contraires de certains gouvernements occidentaux, il est clair en effet que la crise ukrainienne a des accents d'affrontement idéologique et que certains propos tenus de part et d'autre (côté russe et côté occidental) ne sont pas sans nous ramener quelques décennies en arrière. Comme si l'OSCE retrouvait dans ce cadre quelques problématiques datant de sa création – mais dans un monde qui a radicalement changé.

En accédant à la tête de l'Organisation en sa qualité de ministre suisse des Affaires étrangères, Didier Burkhalter ne pouvait toutefois pas deviner que la situation en Ukraine allait dégénérer quelques semaines après (6). Dès lors, il faut reconnaître à la présidence d'avoir su faire preuve de réactivité et imposer l'OSCE comme l'organisme supranational le plus apte à tenter d'apaiser la situation : ainsi, dès le 21 mars, l'Organisation déployait une mission spéciale d'observation (*Special Monitoring Mission, SMM*), qui allait connaître de nombreuses ramifications en fonction

(2) P. DAILLER / A. PELLET / M. FORTEAU, *Droit international public*, LGDJ, Paris, 2009 (8^e éd.), p. 735.

(3) Cf. par exemple « En Ukraine, les rebelles prorusses libèrent les observateurs de l'OSCE », *Le Monde*, 29 juin 2014.

(4) M. LEFEBVRE, « L'OSCE et la crise ukrainienne », 26 avr. 2014, article disponible sur le site Internet www.diploweb.com/L-OSCE-et-la-crise-ukrainienne.html.

(5) L'OSCE a dédié à son action dans le cadre de la crise une page spéciale de son site Internet, accessible à l'adresse www.osce.org/ukrainemonitoring. La très grande majorité des informations mentionnées dans cet article en sont tirées. Il est vivement conseillé à toute personne intéressée par le sujet de consulter cette page régulièrement.

(6) Cf. les « Priorités de la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014 », 6 déc. 2013, disponible sur le site www.osce.org/cio/109266.

des évolutions sur le terrain. Elle était composée de plusieurs centaines d'observateurs répartis sur l'ensemble du territoire ukrainien, chargés de collecter des données factuelles et d'avertir les 57 Etats membres des difficultés rencontrées. Ces observateurs pouvaient également exercer une fonction de médiation ou tenter de faciliter le dialogue, parfois rompu, entre certaines factions de la population.

Maintenant que la présidence suisse est achevée, il semble intéressant d'opérer un retour sur l'année écoulée, afin de jeter les bases d'un premier bilan. Celui-ci, dans l'ensemble, doit être salué : non pas qu'une solution miraculeuse ait été trouvée ou que la crise soit sur le point d'être résolue, mais, compte tenu des tensions géopolitiques, de la position extrême de la Russie et des moyens qui sont ceux de l'OSCE, cette dernière aura sans doute contribué à réduire la gravité de la crise ukrainienne, même si un important chemin reste à parcourir en vue de sa résolution. Plus largement, elle aura sans doute trouvé dans cette affaire une occasion unique de s'affirmer comme un lieu privilégié de dialogue entre la Russie et l'Occident. Elle aura enfin permis l'intervention d'organismes disposant d'une capacité opérationnelle ou d'un pouvoir d'influence plus importants, à commencer par l'Union européenne.

Ce rôle de l'OSCE dans la crise aura pris cinq formes, clairement identifiées par M. Lefebvre : elle aura été à la fois un forum de discussion – prenant parfois les aspects d'une tribune –, un organe de médiation, un instrument de maîtrise des armements, un organisme de lancement de missions opérationnelles et une mission d'observation sur le terrain (7). A travers ces cinq modalités d'action, l'Organisation a su faire preuve d'un vrai *leadership*, notamment pour le traitement de trois questions : l'organisation des élections, la préservation de l'intégrité territoriale de l'Ukraine et la protection des droits humains en général. Ce ne sont là que trois angles de vue, insuffisants pour couvrir la problématique ukrainienne dans son ensemble, mais qui permettent à tout le moins, lorsqu'ils sont combinés, d'attester que la situation eût sans doute été bien pire si l'OSCE ne lui avait accordé la priorité comme elle l'a fait et de confirmer que, pour l'Organisation, la protection des droits humains passe nécessairement par la promotion de la démocratie et de l'Etat de droit.

L'OSCE ET L'ORGANISATION DES ELECTIONS

La fuite du président Ianoukovitch, le 21 février 2014, a provoqué une vacance à la tête de l'Etat, rendant nécessaire l'organisation rapide d'élections, avec les difficultés inhérentes à tout contexte post-révolutionnaire. Contexte en l'espèce d'autant plus tendu que la révolution avait été menée par des partisans d'un rapprochement avec l'Union européenne qu'une partie de la population ne voyait guère d'un très bon

(7) M. LEFEBVRE, *op. cit.*

œil, notamment dans l'est du pays. Il était donc essentiel, pour éloigner le spectre de la guerre civile, qu'une autorité extérieure puisse prendre la responsabilité d'accompagner l'Etat ukrainien dans cette délicate transition.

L'intervention de l'OSCE en ce sens fut toutefois limitée, comme il se doit : il n'appartient bien évidemment pas à une organisation internationale de prendre à sa charge l'organisation d'un scrutin. C'est en réalité à la demande de l'Ukraine que furent envoyés un grand nombre d'observateurs ayant pour mission de veiller au bon déroulement des élections présidentielles anticipées du 25 mai. Une centaine d'observateurs à long terme fut déployée sur place plusieurs semaines en amont du scrutin (à partir du 20 mars) afin de suivre sa préparation. Quelques jours avant le vote, ils n'étaient pas moins de neuf cents présents sur l'ensemble du territoire afin de veiller à la régularité des opérations électorales elles-mêmes. Cette mission d'observation n'était toutefois pas le fait de la seule OSCE, via son Office for democratic institutions and human rights (ODIHR), mais fut menée conjointement avec le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et celle du Conseil de l'Europe.

Le jour même du scrutin, plus de 1 200 observateurs issus de quarante-neuf Etats membres de l'Organisation se trouvaient donc dans les bureaux de vote, sous l'égide de l'ODIHR (8). Ce dernier tira des conclusions partielles dans un rapport daté du lendemain du vote, conclusions plutôt encourageantes : la mission d'observation notait qu'en dépit d'une atmosphère de tensions et de violences, particulièrement marquée dans l'est du pays, la participation avait été remarquablement élevée et que le scrutin s'était déroulé dans des conditions acceptables au regard des standards internationaux (9). Un rapport définitif, publié le 30 juin, venait toutefois nuancer quelque peu ce tableau, en préconisant notamment quelques évolutions nécessaires à la stabilité du pays : en effet, le déroulement régulier d'une élection est une chose, mais les suites du scrutin doivent également être envisagées (10). Le même rapport signalait par ailleurs quelques irrégularités, dans un petit nombre d'endroits, mais suffisamment graves pour être relevées. Il n'est pas contesté en effet que certains bureaux de vote furent tout simplement inaccessibles, notamment dans l'est du pays et singulièrement dans la région de Donetsk. Des combattants séparatistes empêchèrent les habitants de ces régions d'accéder aux urnes, si bien que près de quatre millions d'électeurs furent en définitive empêchés de s'exprimer (11). Sur une population d'un peu plus de quarante millions d'habitants, ce nombre n'est pas minime. Néanmoins, la mobilisation massive dans le reste du pays autorisait

(8) Rapport définitif accessible sur le site www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549, p. 25.

(9) Le rapport est accessible à l'adresse www.osce.org/node/119078.

(10) Rapport définitif, *op. cit.*

(11) *Ibid.*, p. 25.

à considérer que le scrutin s'était déroulé aussi normalement qu'il était possible de l'espérer. Selon les observateurs, si on fait abstraction de ces quelques troubles marginaux, le scrutin s'était déroulé correctement dans 98% des bureaux (12). Petro Porochenko fut ainsi élu au premier tour et officiellement proclamé Président le 7 juin. Au regard du contexte général de l'élection, la présence de l'OSCE aura probablement été une importante source d'apaisement.

La même opération allait être menée à l'automne, afin de superviser l'organisation et la tenue des élections législatives anticipées. Des groupes d'observateurs à long terme furent déployés dès le 27 septembre, avant d'être secondés par des observateurs à court terme la veille du vote, fixé au 26 octobre. La mission d'observation s'acheva le 8 novembre. Sans doute le contexte de ce scrutin était-il plus compliqué encore que celui de l'élection présidentielle, dans la mesure où la tension était montée d'un cran depuis que le vol MH17 de la Malaysia Airlines avait été abattu, le 17 juillet, en survolant une zone tenue par les séparatistes prorusses. Néanmoins, les premières impressions recueillies furent plutôt positives : le rapport publié le lendemain du vote fit état d'un déroulement satisfaisant dans 99% des bureaux, même si, bien sûr, certains ne furent pas ouverts, en Crimée et dans l'est du pays (13).

Il aurait évidemment été préférable que le scrutin eût lieu dans la totalité du pays et le moindre trouble rencontré dans un bureau est un trouble de trop. Cela étant, il faut reconnaître à la mission d'observation le mérite d'être restée dans les limites du rôle qui lui avait été assigné, limites qui lui ont d'ailleurs permis d'assumer ce rôle efficacement. Il n'est jamais simple – les « Printemps arabes » le montrent suffisamment – d'assurer la stabilité dans un contexte post-révolutionnaire, en particulier d'assurer la conduite d'élections libres et transparentes. Telle est pourtant la clef de la stabilisation, indispensable à l'établissement d'un régime démocratique. Le rôle de l'OSCE à cet égard, même s'il paraît limité, ne doit certainement pas être négligé : en apportant une caution internationale à la régularité du scrutin, la mission d'observation aura contribué à renforcer la légitimité du nouveau pouvoir et à lui donner ainsi les moyens d'assumer une sortie de crise dont les contours tardent encore à se dessiner.

L'OSCE ET LE RESPECT DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE UKRAINIENNE

Le contexte lors des scrutins des 25 mai et 26 octobre n'a été qu'esquissé jusqu'ici, alors même qu'il explique en grande partie les difficultés auxquelles se sont heurtées ces élections. L'Ukraine fait en effet l'objet, depuis plusieurs mois, d'un dépeçage en bonne et due forme. Le 16 mars,

(12) *Ibid.* p. 26.

(13) Rapport provisoire du 27 octobre, disponible sur le site www.osce.org/odihr/elections/ukraine/126043, p. 13.

la Crimée organisait ainsi un « référendum » à l'issue duquel une très forte majorité se prononça pour l'indépendance vis-à-vis du pouvoir de Kiev et pour un rattachement à la fédération de Russie. Le 21 mars suivant, le président Poutine signait une loi admettant la Crimée et Sébastopol au sein de la Fédération. Encouragées par ce succès, les régions de Donetsk et Lougansk (dans l'est du pays) organisèrent à leur tour, le 11 mai, un référendum sur l'indépendance, donnant naissance à deux nouvelles entités au statut très incertain : la République populaire de Donetsk et celle de Lougansk, lesquelles allaient bientôt s'unir pour former les « Etats fédérés de Nouvelle Russie » le 22 mai. Le pouvoir de Moscou s'est toutefois bien gardé de reconnaître ce nouvel « Etat », soucieux qu'il est d'opérer une distinction claire entre cette situation et celle de la Crimée, quelle que soit la volonté des séparatistes d'entrer dans le giron de la Russie. Sur le terrain, la situation a bien souvent dégénéré et les affrontements entre les séparatistes et les défenseurs de l'unité ukrainienne ont fait de nombreuses victimes. En outre, de nombreuses violations du droit international ont été constatées, en particulier des atteintes portées à l'intégrité territoriale de l'Etat ukrainien (14).

De tels événements ne pouvaient bien entendu que susciter une réaction internationale, même si les cas de la Crimée et des régions orientales ne peuvent assurément être assimilés. S'agissant de la situation en Crimée, l'Assemblée générale des Nations Unies a rapidement émis des protestations en rappelant son attachement au respect de l'intégrité territoriale de l'Etat ukrainien (15). De manière assez compréhensible, la résolution fait au reste référence dans son préambule à l'Acte final d'Helsinki, qui fait du respect des frontières et de la souveraineté territoriale des principes fondamentaux sur lesquels repose la paix européenne. Allant plus loin encore, l'Assemblée générale soulignait dans cette résolution que « *le référendum organisé dans la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol le 16 mars 2014, n'ayant aucune validité, ne saurait servir de fondement à une quelconque modification du statut de la République autonome de Crimée ou de la ville de Sébastopol* ». Elle incitait encore l'ensemble des Etats membres des Nations Unies à agir en faveur d'une restauration de la souveraineté ukrainienne en Crimée afin de rétablir la légalité internationale.

Toutefois, il restait à donner corps à cette protestation et sans doute l'OSCE a-t-elle joué un rôle important en ce sens, parallèlement aux sanctions adoptées par l'Union européenne, elle-même également convaincue de l'illégalité d'une telle annexion (16). A la demande de

(14) Sur cette question, cf. T. CHRISTAKIS, « Les conflits de sécession en Crimée et dans l'est de l'Ukraine et le droit international », *JDI*, n° 3/2014, pp. 733-764.

(15) Résolution du 27 mars 2014, « Intégrité territoriale de l'Ukraine », A/Res/68/262.

(16) Cf. en particulier la décision du Conseil de l'Union européenne n° 2014/145/CFSP du 17 mars 2014. Sur les réactions de l'Union plus précisément, cf. F. MARTUCCI, « La réaction multidimensionnelle de l'Union européenne dans la crise ukrainienne », *JDI*, n° 3/2014, pp. 765-785 ; C. BEAUCILLON, « Crise ukrainienne et mesures restrictives de l'Union européenne : quelle contribution aux sanctions internationales à l'égard de la Russie ? », *JDI*, n° 3/2014, pp. 787-807.

l'Ukraine, une diplomate suisse – Heidi Tagliavini – fut envoyée au nom de l'OSCE au début du mois de mai. Son rôle était de représenter l'Organisation dans le dialogue entre l'Ukraine et la Fédération de Russie, dans le cadre d'un « Groupe de contact trilatéral » formé à cet effet et qui allait se réunir par la suite à de nombreuses reprises. C'est là une illustration exemplaire du rôle de médiation assumé par l'OSCE, qui est la seule entité à avoir pu participer aussi directement à la discussion entre les parties. Une discussion qui, d'ailleurs, n'a pas été sans résultat : le 5 septembre 2014, les trois parties signaient à Minsk un protocole prévoyant un cessez-le-feu sur le terrain et comportant l'engagement des deux pays de mettre en œuvre tous les moyens à leur disposition pour parvenir à une solution politique de la crise (17). Ce protocole a été complété par un mémorandum en date du 17 septembre. Ce ne sont là que des mots, mais leur portée symbolique est d'importance, d'autant que la présidence suisse ne cesse de rappeler les parties au respect de leurs engagements (18). S'ils ne sont certes pas une solution idéale, ne serait-ce que parce qu'ils ne sont pas parfaitement respectés, ces accords auront tout de même permis de maintenir le dialogue entre les deux Etats et, de ce fait, aidé à ce que la situation ne dégénère pas sur le terrain.

Cependant, avant même leur signature, plusieurs initiatives lancées par l'OSCE avaient permis d'éviter une escalade de la violence qui est toujours à craindre en pareilles situations. Ainsi le 2 juillet, les ministres des Affaires étrangères allemand, français, russe et ukrainien ont publié la « Déclaration de Berlin » par laquelle ils reconnaissent la nécessité de déployer des observateurs de l'OSCE sur certains points de passage entre l'Ukraine et la Russie, dans les zones occupées par les séparatistes. Ces observateurs furent envoyés le 24 juillet, à la demande du gouvernement russe, et leur mission fut prolongée à plusieurs reprises (19). Le rôle de cette mission, à laquelle participe donc la Russie, est principalement de collecter des données sur les flux transfrontaliers afin de vérifier que des interférences extérieures ne viennent pas alimenter les troubles déstabilisant l'est du pays (20). Limité donc à la pure observation, à l'exclusion de toute forme d'intervention, il est néanmoins essentiel : toute réaction internationale (sous la forme d'une sanction, d'une intervention à des fins humanitaires, etc.) suppose en effet d'avoir une connaissance précise des événements sur place. Grâce à la mission d'observation, on a su de source sûre que plusieurs convois humanitaires russes avaient passé la frontière à plusieurs reprises depuis la fin juillet, officiellement afin d'apporter une aide aux populations des régions de Donetsk et Lougansk.

(17) Le texte du protocole n'est publié qu'en russe, à l'adresse www.osce.org/home/123257.

(18) Cf. par exemple le communiqué de presse du 31 octobre 2014, disponible sur le site Internet www.osce.org/cio/126242.

(19) A l'heure où nous écrivons, la mission d'observation de la frontière était prolongée jusqu'en mars 2015. En fonction des évolutions de la situation, une nouvelle prolongation n'est certainement pas à exclure.

(20) La mission d'observation de la frontière dispose sur le site Internet de l'OSCE de sa propre page, actualisée chaque semaine, www.osce.org/om.

Le fait que tout mouvement transfrontalier soit ainsi rapporté de manière objective permet à la fois de prévoir une réaction si nécessaire, mais aussi évite une instrumentalisation d'informations non vérifiées. Dans un contexte comme celui-ci, la chose est précieuse.

La question territoriale explique également en grand partie les difficultés rencontrées dans la gestion des suites de l'accident aérien du 17 juillet 2014. Indépendamment du drame humain que constitue toute catastrophe aérienne, celui-ci est en effet venu cristalliser l'ensemble des positions en présence et a sans doute contribué à révéler au monde la complexité de la situation.

Ayant décollé d'Amsterdam pour rejoindre Kuala Lumpur, le vol MH17 de la Malaysia Airlines fut abattu alors qu'il survolait une zone de combat dans la région de Donetsk, que les vols précédents avaient évité pour des raisons de sécurité. S'il semble à peu près incontestable que l'appareil a été abattu par un missile, il est autrement plus délicat de déterminer la nature de celui-ci et plus encore d'identifier les responsabilités de chacun. Cette partie du territoire échappait en effet en grande partie à l'autorité du pouvoir central de Kiev puisqu'elle était aux mains des séparatistes. Or la nature de l'arme utilisée permettrait sans doute d'en savoir davantage, notamment sur l'implication – ou non – de la Russie : on comprend en effet que, si l'enquête établissait de manière certaine que le missile a été tiré par des séparatistes auxquels il aurait été fourni par le gouvernement russe, la donne s'en trouverait radicalement changée. Il ne s'agit aucunement de prétendre que tel est le cas, mais l'enjeu au fond est celui-ci. Du point de vue géopolitique, l'implication ou non de Moscou est de nature à influencer considérablement la réaction internationale à la crise ukrainienne.

Quoi qu'il en soit, c'est indiscutablement l'OSCE qui, là encore, aura assumé un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une réponse internationale. Les premières difficultés, on s'en souvient, ont porté sur l'accès pur et simple au site du crash, rapidement occupé par des membres des troupes séparatistes manifestement peu favorables à ce que le monde entier découvre l'ampleur de la catastrophe. L'OSCE, néanmoins, se trouvait déjà sur place dans la mesure où une mission spéciale d'observation était déployée sur l'ensemble du territoire ukrainien depuis le 21 mars (*cf. supra*). Le jour même de l'accident, le « Groupe de contact trilatéral », composé de représentants de l'Ukraine, de la Russie et de l'OSCE, était réuni à Kiev et entrainé en contact avec les rebelles séparatistes, lesquels s'engagèrent à ouvrir aux observateurs de l'OSCE un accès sécurisé à la zone tout en fermant celle-ci au public. Dès le lendemain, les observateurs purent de fait accéder au lieu principal du crash, mais sans pouvoir s'en écarter ; le jour même, le Conseil de l'OSCE adopta donc une déclaration demandant solennellement que la totalité du site soit rendue accessible et que l'ensemble des conditions soient réunies pour qu'une enquête puisse être diligentée, en association étroite avec l'Organisation de l'aviation

civile internationale (21). Il faut d'ailleurs noter que le Conseil de sécurité lui-même, dans une résolution du 21 juillet, a ouvertement salué l'accord relatif à l'accès à la zone du crash obtenu le 17 juillet par le Groupe de contact trilatéral, tout en exigeant fermement des groupes armés contrôlant la zone qu'ils en donnent le libre accès aux observateurs de l'OSCE : c'était là un soutien bienvenu, acquis grâce à la bonne volonté affichée alors par la Russie, qui ne s'était pas opposée à l'adoption de la Résolution (22).

D'une manière générale, la mission de ces observateurs n'est aucunement de mener une enquête ou de procéder à des investigations préliminaires : il est bien plutôt de sécuriser les éventuels éléments de preuve qui pourraient se trouver sur place, mais également de prendre en charge les corps des victimes disséminés sur plusieurs kilomètres. Assurément, sur ce dernier point, la présence d'agents de l'Organisation aura contribué à assurer le rapatriement des dépouilles, vers les Pays-Bas dans un premier temps, et, sans le volontarisme dont elle aura fait preuve, sans doute la plupart d'entre elles se trouveraient-elles encore en Ukraine. A l'heure où nous écrivons, l'enquête internationale n'a pas encore permis d'établir avec certitude les responsabilités de chacun. Il ne faut donc pas attribuer à l'OSCE des succès inexistantes, mais son intervention aura au moins permis une certaine neutralité dans la gestion de l'accident et évité une trop forte instrumentalisation de cet épisode, qui était naturellement à craindre. Bien entendu, cette neutralité a pu être contestée, certains représentants russes allant jusqu'à accuser l'Organisation, devant le Conseil de sécurité, de pratiquer une propagande pro-occidentale, notamment quant à l'implication de combattants et d'armements russes dans le Donbass (23).

L'OSCE ET LA PROTECTION DES DROITS HUMAINS

L'organisation d'élections régulières, la protection des frontières ukrainiennes et la garantie de l'exercice effectif par le gouvernement de Kiev de son autorité sur l'ensemble du territoire de l'Etat ukrainien, qui sont autant de préoccupations de l'OSCE, peuvent s'analyser comme des éléments indispensables à la garantie des droits fondamentaux des individus, dans ces zones où le risque de les voir malmenés est particulièrement élevé. Tout porte à croire que l'objectif ultime de ces différentes actions est bien celui-là ; aussi le rôle assumé par l'Organisation en la matière doit-il être évoqué, même s'il est entendu que, dans un sens, toute action de l'OSCE dans le cadre de la crise ukrainienne vise la protection des droits de la personne. Il n'est pas inutile en effet de rappeler que la « Charte de Paris

(21) PC.DOC/2/14, 18 juil. 2014, disponible sur le site Internet www.osce.org/pc/121427.

(22) S/RES/2166 (2014), 21 juillet 2014, spéc. art. 6 et 10.

(23) Cf. en particulier le communiqué de presse du Conseil de sécurité des Nations Unies du 12 novembre 2014 relatant les discussions lors de la 7 311^e séance – après-midi, « Ukraine : l'application des Accords de Minsk toujours dans l'impasse, affirment le Secrétaire de l'ONU et la Mission de l'OSCE devant un Conseil de sécurité divisé », accessible à l'adresse www.un.org/press/fr/2014/cs11645.doc.htm.

pour une nouvelle Europe » qui, adoptée par la CSCE en 1990, donnait à la future OSCE sa physionomie actuelle, alliait étroitement protection des droits fondamentaux et promotion de la démocratie et de l'Etat de droit. Tout cela est donc, au fond, très cohérent.

Du point de vue institutionnel, il était logique néanmoins que la mission relative aux droits humains soit confiée non à un organe *ad hoc*, mais à l'ODIHR, organe permanent de l'OSCE pour la démocratie et les droits humains. C'est donc lui qui reçut mission d'évaluer le respect des droits de l'homme, à la demande de l'Ukraine, à partir du début du mois de mars. Ce rôle de l'OSCE fut d'ailleurs souligné par l'Assemblée générale des Nations Unies qui, dans sa résolution du 27 mars 2014 relative à l'annexion de la Crimée, se félicitait « *des efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et d'autres organisations internationales et régionales pour aider l'Ukraine à protéger les droits de toutes les personnes présentes sur son sol, y compris celles appartenant à des minorités* » (24).

Concrètement, l'action de l'OSCE dans ce domaine aura pris la forme, dans un premier temps, d'une mission d'évaluation du respect des droits humains dans un certain nombre de villes et régions ukrainiennes, à la demande du gouvernement de Kiev lui-même. Cette mission relativement brève – elle fut déployée du 18 mars au 12 mai 2014 – fut menée conjointement par l'ODIHR et par le Haut-Commissaire aux minorités nationales. L'implication de ce dernier s'explique par le fait qu'une bonne part des tensions constatées se rapportait au statut de certaines minorités, comme il en va généralement dans les conflits territoriaux. Le 12 mai, un rapport sur la situation des droits de l'homme dans les zones d'observation fut publié. Il attirait notamment l'attention sur un assez grand nombre de violations, liées à la déstabilisation globale de l'Etat. En particulier, des activistes pro-Maïdan avaient subi des mesures d'intimidation ou des atteintes à leur intégrité physique allant parfois jusqu'au meurtre. En Crimée plus particulièrement, ce sont parfois des membres de l'armée régulière qui furent pris pour cible ainsi que les membres de la minorité tatare. Plusieurs journalistes furent également pris à partie. Les violations des droits humains n'étaient toutefois pas l'apanage des forces loyalistes et pro-russes : un certain nombre de comportements répréhensibles de la part des partisans de Maïdan furent également dénoncés (25).

Cette mission d'évaluation ne pouvait toutefois s'en tenir là, surtout au regard des constats dressés par le rapport. La présence de l'Organisation sur le terrain s'est donc poursuivie, mais sous des formes variées : n'étant pas une organisation humanitaire destinée à apporter une aide matérielle, l'OSCE se devait de tenter de combattre le mal à la racine et de proposer des solutions en vue d'assurer durablement le respect des droits individuels sur

(24) A/Res/68/262, art. 4.

(25) Le rapport est accessible sur la page Internet www.osce.org/odihr/118454.

le territoire ukrainien. La première d'entre elles aura été l'élaboration d'un projet de dialogue national en Ukraine (*national dialogue project*), sous la direction d'un diplomate croate, dans le but principal de faire diminuer les tensions sur place et d'organiser les conditions de la coexistence pacifique en évitant la guerre civile. Après une observation sur place pendant quelques semaines, un certain nombre de propositions furent dévoilées par le directeur du projet, le 30 avril 2014 (26). Elles reprenaient largement des éléments déjà évoqués : maintenir – ou rétablir – le dialogue national pour éviter la guerre civile aura concrètement consisté, pour l'OSCE, à organiser l'observation des élections afin d'en garantir la régularité, à assurer une présence sur le terrain par la mission spéciale d'observation et même, plus particulièrement, à organiser des rencontres entre les représentants des différentes factions afin d'entamer un processus délicat de réconciliation. Ces différentes missions assumées par l'OSCE restent toutefois marquées par un souci – sans doute essentiel – de laisser aux Ukrainiens la maîtrise de leur avenir et donc de se borner à un accompagnement qui ne soit pas trop intrusif. L'équilibre, on s'en doute, n'est pas aisé à trouver.

D'autres initiatives de l'OSCE auront par ailleurs visé à assainir la situation des droits humains en Ukraine, même de manière indirecte. La représentante de l'OSCE pour la liberté de la presse a été, dans cette situation comme dans d'autres, particulièrement active. Son rôle, à elle aussi, se limite à l'observation et ne comporte pas véritablement de volet opérationnel, mais ses nombreuses mises en garde et ses constats, notamment celui selon lequel la liberté de la presse se trouvait en « état de siège » en Ukraine (27), auront au moins appelé l'attention sur des violations récurrentes dont ont souffert les médias, ukrainiens ou étrangers. Il est un fait que la liberté de la presse est un prérequis de la démocratie, qui est elle-même conçue comme un préalable à une protection effective des droits de l'homme.

* *
*

L'ensemble des missions qui viennent d'être évoquées ne consiste certes qu'en des missions ciblées, dépourvues de contenu opérationnel. L'intervention de l'OSCE est en effet limitée aux missions d'observation qui lui ont été confiées par les Etats membres. Toutefois, l'intérêt de celles-ci ne doit pas être sous-estimé : d'abord, elles permettent de mener à bien des opérations de « *fact-finding* » et de disposer ainsi de données factuelles brutes, mais qui ne peuvent être contestées. Dans un contexte comme celui de l'Ukraine, disposer de certitudes sur ce qui se passe réellement sur le terrain est déjà particulièrement précieux. Ensuite, à partir du moment où ces données factuelles sont objectivement établies, il devient possible d'envisager l'établissement d'un dialogue entre les parties, singulièrement

(26) Cf. le site Internet www.osce.org/ukraine/118166.

(27) Cf. le site Internet www.osce.org/fom/118990.

en l'occurrence entre l'Ukraine et la Russie. La mise en place des observateurs aux points de passage de Gukovo et Donetsk, à la demande de Moscou, en est sans doute l'une des manifestations les plus remarquables. En agissant de la sorte, l'OSCE permet de maintenir le fil du dialogue, fût-il ténu, entre les deux Etats, ainsi qu'entre le gouvernement russe et les puissances occidentales. Enfin, l'important travail de médiatisation effectué par l'Organisation aura sans nul doute contribué à faire connaître au monde l'état exact de la situation et permis l'adoption de réactions appropriées. Il est vrai que, sur cette question, le Conseil de sécurité des Nations Unies, bloqué par le veto ou la menace de veto russe, sera demeuré largement silencieux ; mais il est loin d'être certain qu'une intervention de sa part – et singulièrement l'autorisation d'un déploiement militaire – eût été la solution idéale. En revanche, d'autres entités, à l'instar de l'Union européenne, n'ont pas manqué de réagir.

Tout cela n'aurait probablement pas été possible sans l'activisme affiché par la présidence suisse dès les premières heures de la crise, activisme qui aura fait de l'OSCE l'enceinte internationale la plus engagée dans le traitement international de la situation. On ne peut certes pas dire que tout a été résolu. La présidence suisse n'aura duré qu'une année et les moyens à la disposition de l'Organisation ne permettent pas d'attendre d'elle des miracles. Il reste tout de même possible d'affirmer qu'elle aura su déployer l'ensemble des outils à sa disposition pour tenter de faire évoluer favorablement la situation ou au moins de jeter les bases d'un règlement pacifique. Ce qui importe désormais est que ce dynamisme ne s'essouffle pas et que les Etats qui prendront le relais à la tête de l'Organisation poursuivent et approfondissent le travail fait au cours de cette année.