

MORT ET RÉSURRECTION DU MÉCANISME DE MOSCOU

PAR

EMMANUEL DECAUX (*)

La Charte de Paris pour une nouvelle Europe signée le 21 novembre 1990 marque une étape capitale dans la métamorphose d'un espace géopolitique allant de Vancouver à Vladivostock. Elle consacre officiellement le nouveau triptyque «démocratie, droits de l'homme, état de droit», qui sera repris par les Nations Unies dès la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne en 1993 (1). Elle amorce la transformation politique et institutionnelle de la CSCE, qui deviendra formellement l'Organisation pour la sécurité et la coopération Europe (OSCE) à compter du Sommet de Budapest de 1994 (2).

Que depuis lors toutes les promesses d'une Europe «une et libre» proclamant des «acquis démocratiques» irréversibles n'aient pas été entièrement tenues doit nous inviter à revenir sur la pertinence et l'efficacité des instruments et des institutions mis en place lors de la métamorphose de la CSCE-OSCE au tournant des années quatre-vingt-dix. C'est dans ce contexte plus large, où des réformes visant à renforcer le rôle de l'ONU comme celui de l'OSCE sont à l'ordre du jour, qu'un bilan du Mécanisme de Moscou peut être utile : nous rappellerons ici le cadre général des mécanismes de la dimension humaine, avant d'envisager son application dans la pratique dans le cadre de l'OSCE et son suivi au sein de l'ONU.

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France). L'auteur, ancien rapporteur de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), s'exprime ici à titre personnel.

(1) Cf. Emmanuel DECAUX (dir.), *Les Nations Unies et les droits de l'homme : enjeux et défis d'une réforme*, Pédone, Paris, 2006.

(2) Cf. Emmanuel DECAUX, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, PUF, Paris, 1992. Pour un bilan d'ensemble en langue française, cf. Victor-Yves GHEBALI, *La Diplomatie de la détente (la CSCE d'Helsinki à Vienne, 1973-1989)*, Bruylant, Bruxelles, 1989, et *L'OSCE dans l'Europe post-communiste (1990-1996). Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1996. Pour un bilan d'ensemble, cf. Emmanuel DECAUX / Serge SUR, *L'OSCE, trente ans après l'Acte final d'Helsinki. Bilan et perspectives de la nouvelle Europe*, à paraître. Pour une bibliographie générale, cf. Giovanni BARBERINI, *Bibliografia OSCE/OSCE Bibliography*, Istituto di Studi Giuridici sulla Comunità Internazionale, Rome, 1999, et pour une mise à jour, cf. le site Internet www.ici.rm.cnr.it.

LE CADRE GÉNÉRAL DES MÉCANISMES
DE LA DIMENSION HUMAINE

Ce cadre a été mis en place à travers deux documents, liés à deux étapes très différentes de la CSCE. La première étape correspond à la «Conférence des suites», qui s'est tenue à Vienne entre 1986 et 1989) et marque le véritable déblocage de la CSCE, après les échecs de Belgrade (1977-1978) et de Madrid (1980-1983), à la faveur de la nouvelle politique soviétique de Gorbatchev. La seconde étape, faisant suite à l'adoption de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, lors du Sommet de Paris de 1990, marque l'aboutissement de la «Conférence sur la dimension humaine», qui avait donné lieu à trois réunions successives à Paris (1989), à Copenhague (1990) et à Moscou (1991). C'est assez dire que le contexte des deux documents est très différent, même s'ils forment la base de ce qu'il est convenu d'appeler les mécanismes de la dimension humaine, rapprochant ainsi le Mécanisme de Vienne et le Mécanisme de Moscou.

Le Mécanisme de Vienne

Le document de clôture de la Conférence de suivi de Vienne, adopté le 15 janvier 1989, a marqué un tournant en mettant en exergue pour la première fois «*la dimension humaine de la CSCE*» et en permettant aux États de veiller à la mise en œuvre effective du principe VII de l'Acte final d'Hel-sinki. A ce titre, les États participants ont mis en place un mécanisme de consultations diplomatiques, vite désigné par l'appellation «Mécanisme de Vienne».

Le Mécanisme de Vienne se déroule de manière assez formelle selon quatre phases. Dans une première phase, les États conviennent «*d'échanger des informations et de répondre aux demandes d'informations et aux représentations qui leur sont faites par d'autres États participants sur des questions relatives à la dimension humaine*» (§1) (3). En cas d'échec de ces préliminaires, les États acceptent «*de tenir des réunions bilatérales avec d'autres États participants qui le demandent afin d'examiner des questions relatives à la dimension humaine de la CSCE, y compris des situations et des cas spécifiques en vue de les résoudre*». La procédure est très formelle, en précisant que «*la date et le lieu de ces réunions seront fixés d'un commun accord par la voie diplomatique*» (§2). La troisième phase permet, en cas d'impasse, de multilatéraliser le débat, puisque «*tout État participant qui le juge nécessaire peut porter des situations et des cas relevant de la dimension humaine de la CSCE, y compris ceux qui ont été soulevés aux réunions bilatérales visées au paragraphe 2, à l'attention d'autres États participants par la voie diplomatique*»

(3) Cf. Emmanuel DECAUX (dir.), *Sécurité et coopération en Europe (les textes officiels du processus d'Hel-sinki)*, La Documentation française, Paris, 1992, p. 188, et *OSCE Human Dimension Commitments. A Reference Guide*, OSCE, 2001.

(§3). Enfin, en dernier recours, «*tout Etat participant qui le juge nécessaire peut communiquer des données sur les échanges d'information et sur les réponses à ses demandes d'informations et aux représentations qu'il a faites (paragraphe 1), ainsi que sur les résultats des réunions bilatérales (paragraphe 2) y compris des données sur des situations et des cas spécifiques, lors des réunions de suivi organisées dans le cadre de la CSCE et consacrées à la dimension humaine*» (§4).

L'esprit du Mécanisme de Vienne est clair. Les Etats participants ne peuvent plus invoquer une «*ingérence dans les affaires intérieures*» pour répondre à toute préoccupation d'un autre Etat concernant une situation ou même un «*cas spécifique*», même si la procédure diplomatique est prudemment balisée. La Roumanie de Ceausescu ne s'y est pas trompée : elle s'est dissociée du consensus sur ce point. Dans le même temps, le Mécanisme peut sembler excessivement procédurier, si un véritable climat de confiance s'instaure entre les Etats. Lors de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine, certaines formalités ont été précisées, avec des délais stricts imposés : quatre semaines pour une réponse écrite dans la première phase, moins de trois semaines pour la réunion bilatérale prévue dans la deuxième phase. Ces délais seront eux-mêmes raccourcis à Moscou, se trouvant respectivement ramenés à dix jours et à une semaine...

En fait, le Mécanisme de Vienne était déjà banalisé par la pratique, la discussion sur les situations des droits de l'homme perdant leur caractère inhabituel dans la mesure même où les réunions sur la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine devenaient annuelles à compter de la Charte de Paris. Si, pendant la période transitoire qui a suivi l'adoption du Mécanisme de Vienne, il était encore possible de recenser son utilisation – s'agissant de telle législation, par exemple en matière de liberté religieuse, ou de telle situation, comme celle de Vaclav Havel emprisonné en 1990 –, il s'est agi d'une tâche impossible à partir de 1991 (4). Au contraire, le Mécanisme de Moscou reste marqué par son caractère exceptionnel.

Le Mécanisme de Moscou

D'une certaine manière, le Mécanisme de Moscou se greffe sur celui de Vienne. Si, formellement, les deux mécanismes forment un dispositif unique – la diplomatie française a longtemps tenu à parler de «*Mécanisme de la dimension humaine*» –, en pratique, le Mécanisme de Moscou a acquis une complète autonomie. Alors que le Mécanisme de Vienne se généralisait dans l'intensification des relations amicales entre Etats adhérant au même

(4) Cf. le recensement systématique effectué par Giovanni BARBERINI, *Sicurezza e Cooperazione da Vancouver a Vladivostok (introduzione allo studio dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa)*, Giappichelli editore, 2004 (2^e éd.), pp. 169 et suiv.

credo démocratique, le Mécanisme de Moscou s'étiolait, sans doute perçu comme un geste inamical, venant rompre l'esprit de consensus présidant à l'OSCE.

La réunion de Moscou a fait la part belle au «Mécanisme de la dimension humaine», dont l'institution figure en première place dans le Document final adopté le 3 octobre 1991. Un mandat audacieux avait été donné par le Sommet de Paris, puisque les chefs d'Etat et de gouvernement avaient affirmé : «*Le mécanisme de la dimension humaine a fait ses preuves et nous sommes donc résolus à le développer afin d'y inclure de nouvelles procédures comprenant entre autres, les services d'experts ou un collège de personnalités éminentes ayant l'expérience des questions relatives aux droits de l'homme qui pourraient être soulevées dans le cadre du mécanisme. Nous veillerons, dans le contexte du mécanisme, à ce que les particuliers participent à la protection de leurs droits. Par conséquent nous nous engageons à élargir nos engagements à cet égard, en particulier à la réunion de Moscou de la conférence sur la dimension humaine, sans préjuger des obligations contractées au terme des instruments internationaux existants auxquels nos Etats peuvent être parties*» (5).

Une ambiguïté évidente apparaît dans l'improvisation collective de l'heure, avec la volonté d'ouvrir la procédure aux individus, sans pour autant concurrencer les recours individuels prévus dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme, voire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et, ce, à un moment où la rivalité entre la CSCE et le Conseil de l'Europe se trouvait avivée par des initiatives malheureuses. La situation est d'autant plus fautive qu'il s'agit d'une procédure essentiellement diplomatique, dont l'efficacité dépend avant tout de la souplesse, même si le recours à des «*experts*» ou, mieux, à des «*personnalités éminentes*» est prévu. Le Mécanisme de Moscou souffrira toujours de ce mélange des genres initial, de cet excès de formalisme procédural assorti à un excès d'improvisation institutionnelle.

Il suffit de lire le document de Moscou pour mesurer la complexité du système mis en place. Conformément au mandat de la Charte de Paris, «*une liste sur laquelle chaque Etat participant fait inscrire jusqu'à trois experts sera constituée sans délai auprès de l'Institution de la CSCE. Ces experts seront des personnalités éminentes, ayant de préférence une expérience dans le domaine de la dimension humaine et présentant toutes les garanties d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions*» (6). Cette mission, apparemment la plus simple, n'allait pas de soi. Pour des raisons procédurales aujourd'hui obscures, la France et l'Italie s'opposaient sur la désignation de l'«*institution*» visée, l'Italie souhaitant voir désigner le Bureau des élections

(5) Emmanuel DECAUX (dir.), *Sécurité et coopération en Europe*, op. cit., p. 289.

(6) *Ibid.*, p. 329.

libres, vite appelé à devenir le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), dont un diplomate italien était le premier directeur, tandis que la France insistait sur la primauté du Conseil permanent.

Les experts devaient être nommés «à la discrétion des Etats» pour 3 ou 6 ans, avec une procédure assez lourde de récusation qui n'a, du moins à notre connaissance, jamais été utilisée. Il était précisé que «la liste pourra être utilisée dès qu'elle comptera 45 experts». Ultérieurement, le Conseil ministériel de Rome de 1993 a doublé le nombre des experts désignés par chaque Etat, les faisant passer de 3 à 6, afin d'y inclure le cas échéant des spécialistes des minorités nationales.

Si cette méthode n'a rien d'original, rappelant les listes de la Cour permanente d'arbitrage ou les listes de conciliateurs ou d'arbitres prévues par certaines conventions récentes, il est curieux que la liste des experts du Mécanisme de Moscou ne soit accessible au public sur le site du BIDDH que depuis 2003. Il s'agissait d'une lacune ne facilitant pas la transparence ni même l'efficacité de la procédure, lacune aujourd'hui heureusement comblée, les Etats étant encouragés à tenir à jour et à compléter leurs listes.

Sur cette base, plusieurs variantes sont possibles. Selon le cas de figure le plus simple, celui d'une invitation volontaire, «un Etat participant peut demander l'assistance d'une mission de la CSCE constituée d'un nombre d'experts pouvant aller jusqu'à trois pour examiner ou contribuer à résoudre sur son territoire des questions relatives à la dimension humaine de la CSCE. Dans ce cas, l'Etat choisira cette personne ou ces personnes à partir de la liste» (§4), parmi les experts qui ne comptent pas parmi ses ressortissants, ni ses résidents. Parallèlement, il existe une autre procédure, prévue lorsque le Mécanisme de Vienne aboutit à une impasse : selon le §8, un Etat participant ayant déclenché les deux premières phases du Mécanisme de Vienne peut en effet demander à l'Etat visé «d'inviter une mission d'experts chargée d'étudier sur son territoire une question particulière, expressément définie, ayant trait à la dimension humaine de la CSCE». Si l'Etat sollicité accepte de bon gré, on se retrouve dans la situation précédente, cet Etat désignant lui-même les membres de la mission; en cas de refus, l'Etat requérant «peut avec le soutien d'au moins cinq autres Etats participants, demander la constitution d'une mission de rapporteurs de la CSCE dont le nombre peut s'élever à trois» : dans ce cas, la composition sera mixte, l'Etat ou les Etats requérants et l'Etat requis désignant un rapporteur et ceux-ci choisissant à leur tour le troisième membre de la mission, selon des modalités complexes détaillées au §10.

Une autre variante de cette procédure, somme toute assez classique, existe en cas d'urgence. Cette modalité est décrite au §12 : «si un Etat participant estime qu'il existe, dans un autre Etat participant, un risque particulièrement grave que les dispositions de la CSCE concernant la dimension

humaine ne soient pas respectées, il peut avec l'appui d'au moins neuf autres Etats participants engager la procédure décrite au paragraphe 10». Lors des travaux préparatoires, beaucoup de temps a été consacré aux seuils de déclenchement de la procédure, pour éviter des démarches unilatérales permanentes, mais aussi contourner le blocage du consensus : les chiffres de 6 Etats et de 10 Etats pouvaient encore avoir un sens dans la CSCE de 1991, avec ses 34 Etats participants, puis cet équilibre relatif a été bouleversé par l'éclatement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie, faisant passer ce total à 55 Etats participants, mais aussi par les élargissements successifs d'une Union européenne forte de 25 Etats membres (c'est dire que la Fédération de Russie se trouve d'autant plus en position défensive qu'elle serait aujourd'hui incapable de mobiliser neuf Etats, voire cinq, autour d'une initiative russe dans ce domaine). Une dernière hypothèse, toute théorique, doit également être mentionnée, celle prévue au §13, qui prévoit que *«le comité des hauts fonctionnaires peut, à la demande de tout Etat participant, décider de constituer une mission d'experts ou de rapporteurs de la CSCE. Dans ce cas, il décide également s'il y a lieu d'appliquer les dispositions pertinentes des paragraphes précédents*». Cependant, dans ce cas on retrouve le passage obligé par le consensus, au sein du Comité des hauts fonctionnaires, devenu depuis le Conseil permanent. Seules les implications financières sont différentes de la première hypothèse, celle d'une invitation spontanée.

Ainsi, sans que cela apparaisse clairement dans la construction même du document, fait de renvois et de retours en arrière, il existe quatre grandes hypothèses de recours au Mécanisme de Moscou : deux hypothèses consensuelles – à l'invitation de l'Etat concerné ou d'une instance collégiale de l'OSCE – et deux hypothèses non consensuelles, sinon conflictuelles – à la demande expresse de 6 Etats participants ou, en cas d'urgence, de 10 Etats. Dans toutes ces hypothèses, le mandat donné est pour l'essentiel le même : *«le ou les rapporteurs de la CSCE établiront les faits, feront rapport à ce sujet et pourront formuler un avis sur les solutions possibles à la question soulevée. Le rapport qui contient une constatation des faits, des propositions ou des avis, sera soumis à l'Etat ou aux Etats participants concernés*» (§11). Des clauses de sauvegarde étaient également prévues, notamment en matière de litispendance : *«en examinant s'il y a lieu d'appliquer les procédures énoncées aux paragraphes 9 et 10 ou au paragraphe 12 en ce qui concerne le cas d'une personne, les Etats participants devraient s'assurer que le cas de cette personne ne fait pas déjà l'objet d'une procédure judiciaire internationale*» (§16).

Reste que ces dispositions sont largement théoriques, tout comme les modalités prévues, dans un contexte plus général, en matière de conciliation et d'arbitrage par la Convention de Stockholm du 15 décembre 1992 (7).

(7) Lucius CAPHISH (dir.), *Règlement pacifique des différends entre Etats : perspective universelle et européenne*, Kluwer, 1998.

Dans les deux cas, le volontarisme politique a tenté de bousculer le consensus inhérent au processus de la CSCE depuis l'origine. Le caractère artificiel de la greffe est d'autant plus flagrant qu'il existe depuis les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 tout un arsenal codifié en matière d'enquête, de bons offices ou d'arbitrage. Le risque de rejet est d'autant plus fort qu'après avoir contourné le consensus pour déclencher le Mécanisme de Moscou, la coopération de l'Etat requis s'impose sur le plan pratique, tout comme d'ailleurs en matière d'arbitrage (8).

LA MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DU MÉCANISME DE MOSCOU

Le Mécanisme de Moscou n'a été «activé» qu'une demi-douzaine de fois depuis sa création (9). Si l'on tient compte du contexte et de la chronologie, il faut distinguer les premières applications, en 1992 et 1993, au lendemain de la mise en place du mécanisme, et l'expérience de 2002, marquant un retour d'actualité après ce qui pouvait sembler un long sommeil. Cette éclipse était d'autant plus significative que plusieurs institutions spécialisées s'étaient mises en place dans le cadre de l'OSCE, à commencer par le Haut-Commissaire aux minorités nationales ou les missions de longue durée sur le terrain, permettant un travail permanent en profondeur sur les questions les plus sensibles. Dans ce nouveau contexte, on comprend que le Mécanisme de Moscou puisse sembler un dernier recours.

Le démarrage du Mécanisme

En fait, très peu d'informations concrètes sont disponibles sur la mise en œuvre initiale du Mécanisme de Moscou, en dehors des rapports établis par les premières missions lorsque ceux-ci ont été conservés dans les archives de l'OSCE. C'est seulement depuis 2002, comme on l'a déjà souligné, que le site du BIDDH rend accessible au public les informations générales disponibles sur le Mécanisme de Moscou.

La première application du Mécanisme, le 9 juin 1992, par la Russie à l'encontre de l'Estonie, était fondée sur le §8, mais l'Estonie préféra inviter elle-même une mission, conformément au §4, en désignant le professeur Christian Tomuschat (Allemagne), M. Klauss Tornudd (Finlande) et le professeur Roman Wieruszewski (Pologne), ce dernier renonçant à participer à la mission qui s'est rendue sur place du 2 au 5 décembre 1992. Le rapport d'une vingtaine de pages, rendu public le 3 février 2003, est intitulé «*Report*

(8) Pour une analyse systémique des méthodes de règlement des différends, cf. notre chapitre in Denis ALLAND (dir.), *Droit international public*, PUF, 2000.

(9) Cf. G. BARBERINI, *op. cit.*, pp. 174 et suiv.

of the CSCE ODHIR mission on the Study of Estonian Legislation (invited by the Republic of Estonia) » (10).

La deuxième application, le 27 juillet 1992, à la demande du Royaume-Uni – appuyé par l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal –, est fondée sur le §12 et vise la Croatie et la Bosnie-Herzégovine. La mission, composée par l'ambassadeur Hans Corell (Suède), désigné par le Royaume-Uni, et l'ambassadeur Turk (Autriche), désigné par les États requis, sera complétée par Mme Thune (Norvège). Dans une première phase, la mission s'est rendue en Croatie, sans pouvoir, pour des raisons de sécurité, se déplacer en Bosnie. Un premier rapport a été diffusé le 3 novembre 1992, sous le titre «*Report of the Mission to Croatia established under the Human Dimension Mechanism, according to para 12 of the Moscow Document*» (11). Un second rapport, plus substantiel, visant la création d'un «*tribunal international pour les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie*», sera rendu public le 15 février 1993 (12).

Curieusement, aucune trace officielle n'a été conservée des autres recours au Mécanisme de Moscou. Pourtant, le 6 janvier 1993, la Moldavie a invoqué le §4 pour inviter une mission d'experts à examiner sa législation sur les minorités nationales. Deux experts ont été désignés, le professeur Siesby (Danemark) et le professeur Ungari (Italie), pour une visite qui a eu lieu du 30 janvier au 4 février. Le rapport a été discuté le 28 avril 1993 par le Comité des hauts fonctionnaires (21^e réunion).

Les dernières tentatives d'activation du Mécanisme semblent avoir été infructueuses, qu'il s'agisse de la décision du Comité des hauts fonctionnaires du 30 juin 1993 (22^e réunion) d'envoyer une mission en Serbie-Monténégro, au sujet du sort de deux «dissidents» Vuk et Danica Draskovic, faute d'autorisation d'accès au territoire donnée à la mission composée de l'ambassadeur Okun (États-Unis), de l'ambassadeur Lipka (Slovaquie) et de M. Hardtland de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Par un retournement de situation, c'est la Russie qui a vainement tenté le 23 avril 1999 de mettre en cause l'intervention de l'OTAN contre la Serbie (13).

La relance du Mécanisme

C'est dans un tout autre contexte que se situe la relance du Mécanisme de Moscou à la fin 2002. Une tentative d'attentat contre le Président Niazov, survenue le 25 novembre 2002, a entraîné une vague de répression politique au Turkménistan, qui a particulièrement alerté les milieux diplomatiques de l'OSCE, dans la même mesure où elle touchait certains de leurs

(10) Doc. dactylographié, diffusé par le secrétariat de Prague, sans cote, 3 fév. 1993.

(11) Doc. dactylographié, diffusé par le secrétariat de Prague, *CSCE communication n° 342*, 3 nov. 1992.

(12) Doc. dactylographié, diffusé par le secrétariat de Prague, sans cote, 15 fév. 1993.

(13) G. BARBERINI mentionne également des procédures «voisines», *op. cit.*, pp. 176 et suiv.

anciens collègues. A l'initiative d'une dizaine de pays – Allemagne, Autriche, Canada, États-Unis, Grèce, Irlande, Italie, Norvège, Royaume-Uni et Suède – le §12 du document de Moscou a été mis en œuvre et un premier rapporteur désigné. Si la France n'a pas compté au nombre des États ayant déclenché le mécanisme, c'est sans nul doute pour permettre la désignation d'un de ses ressortissants comme rapporteur. Faute de désignation d'un second rapporteur par le Turkménistan, la mission a donc été constituée d'un rapporteur unique. Ce n'est pas le lieu de détailler cette expérience (14), mais il est possible d'en tirer plusieurs leçons sur la nature du Mécanisme de Moscou.

Il s'agit, surtout dans sa variante fondée sur le §12, d'un mécanisme d'urgence. Sa mise en place implique une part d'improvisation, au gré des circonstances, faute de précédents utiles et de « protocoles » agréés. La désignation des membres de la mission de rapporteurs et surtout la logistique nécessaire à un déplacement sur le terrain sont dans le meilleur des cas difficilement conciliables avec des contraintes de temps très serrées. Lorsque l'État requis refuse de coopérer, ces difficultés sont accrues par les délais supplémentaires nécessaires pour obtenir des informations, sans parler des barrières linguistiques avec la nécessité de faire traduire de nombreux documents, de la Constitution du Turkménistan aux témoignages des familles des détenus. Ainsi, pour s'en tenir à un seul exemple, la longue lettre, rédigée en russe, de Mme Schikmuradova, l'épouse de l'ancien ministre des Affaires étrangères Boris Schikmuradov, l'un des principaux accusés, n'est parvenue au rapporteur qu'à la veille de la date de remise de son rapport. A cet égard, le manque de publicité donnée par l'OSCE elle-même au déclenchement du Mécanisme de Moscou – en dehors de la publication d'un communiqué neutre à l'instance du rapporteur – a constitué un frein évident au recueil d'informations. La présidence hollandaise en exercice a notamment confondu la confidentialité qui couvrait les sources – et visait à protéger les témoignages – et l'absence de communication officielle sur l'objet de la mission de rapporteur de l'OSCE.

De son côté, pour des raisons de sécurité évidentes pour les intéressés, le rapporteur a choisi de ne pas entrer officiellement en contact avec la mission de l'OSCE installée à Achgabat et, de fait, l'activité courageuse sur place de l'ambassadeur Badescu, le chef du Centre, a entraîné la fin prématurée de sa mission en août 2004. C'est un triste tableau de la situation de terreur policière qui prévaut au Turkménistan, qu'un rapporteur de l'OSCE ne puisse es qualités contacter l'institution de l'OSCE qui aurait dû être son premier témoin sur le terrain. A défaut, les ONG – comme Human Rights Watch, Amnesty International et surtout Memorial – ont joué un rôle capi-

(14) Cf. le rapport sur le site du BIDDH, en anglais et en russe. Pour une présentation méthodologique, cf. Emmanuel DECAUX, «The Moscow Mechanism Revisited», *Helsinki Monitor*, vol. XIV, n° 4, 2003, pp. 354-370.

tal comme sources d'informations de première main, soigneusement recueillies par des sources diplomatiques et autres. Il est significatif, dans ces conditions de secret et d'urgence, qu'aucune des nombreuses données factuelles du rapport ne soit contestée par les autorités turkmènes.

Une autre caractéristique du Mécanisme de Moscou est en effet d'être un mécanisme d'enquête, au sens le plus classique du terme en droit international. Sa fonction est d'établir impartialement les faits. Le refus de coopérer de l'Etat requis ne change rien à cette mission première : elle peut la compliquer, en refusant à la mission l'accès au territoire, ou la simplifier, en évitant de désigner un co-rapporteur chargé d'influencer la mission dans un sens plus favorable, au même titre qu'un arbitre national ou un juge *ad hoc*. Quoi qu'il en soit, le but de la mission reste fondamentalement d'établir les faits, en toute indépendance et impartialité. En ce sens, la mission est bien une «mission de l'OSCE», mise en place conformément au document de Moscou, que ce soit de bon gré ou de mauvais gré de la part de l'Etat requis. Dès lors, si les organes de l'OSCE, à commencer par la présidence en exercice, ont sans doute à observer une neutralité diplomatique entre les Etats requérants et l'Etat requis, il n'en va pas de même à l'égard du rapporteur, qui est bien le «rapporteur de l'OSCE» et non le «rapporteur des Dix». Il aurait été bon que la présidence en exercice ou le secrétariat de l'OSCE rappellent sur le moment ces évidences.

Il n'en est que plus satisfaisant de lire aujourd'hui, dans le rapport annuel sur les activités de l'OSCE que la visite en tant que président en exercice du ministre des Affaires étrangères néerlandais, Jaap de Hopp Scheffer, en mars 2003 à Achgabat, puis la «visite de suivi» du président Martti Ahtisaari, son «Envoyé personnel pour l'Asie centrale», *«visaient à renforcer le dialogue entre les Etats participants de l'OSCE et les autorités turkmènes. Cette initiative était d'autant plus opportune au cours de la visite du Président en exercice que la mise en œuvre du Mécanisme de Moscou par les dix Etats participants nécessitait la coopération des autorités turkmènes. Le rapport et la réponse du Turkménistan ont été examinés dans le cadre du Conseil permanent. Le Président en exercice et son Envoyé personnel ont en outre débattu de la nécessité de renforcer la société civile, de permettre aux membres des familles des détenus ou à des organisations internationales indépendantes d'accéder aux centres de détention, de la réforme politique et de l'importance de l'éducation»* (15). En outre, il est précisé que *«tout en condamnant la tentative d'attentat perpétrée le 25 novembre 2002, l'OSCE a continué à superviser les mesures prises par les autorités turkmènes. Elle a invité le Gouvernement à coopérer avec elle dans le cadre du Mécanisme de Moscou invoqué par dix Etats participants et elle a appelé son attention sur le rapport du Rapporteur de l'OSCE qui contient un certain nombre de recommandations*

(15) Rapport annuel sur les activités de l'OSCE en 2003, p. 21.

et souligne qu'un suivi est nécessaire, tant dans le cadre de l'ONU que de la part de la communauté internationale dans son ensemble» (16).

Cette reconnaissance, pour tardive qu'elle soit, est d'autant plus significative que le Mécanisme de Moscou est, par sa nature, précaire et éphémère. Les institutions de l'OSCE doivent prendre le relais, pour tirer les conséquences utiles des constatations et des recommandations du rapporteur. Or, le Conseil permanent ne peut lui-même agir que sur la base du consensus. Aucun Etat participant ne s'est opposé à la publication du rapport, à l'occasion de la réunion du Conseil permanent du 13 mars 2003, ce qui constitue un précédent très important pour l'avenir, compte tenu des ambiguïtés de rédaction du document de Moscou sur ce point. C'est dire aussi le danger de voir enterrer un rapport, pour renouer un dialogue diplomatique fait de faux-semblants, après avoir réclamé cette épreuve de vérité qui oblige à l'action. A défaut de suites tangibles dans le cadre de l'OSCE, le calendrier international était propice à une nouvelle initiative à l'occasion de la session de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies du printemps 2003.

LE SUIVI DANS LE CADRE DES NATIONS UNIES

L'action des Nations Unies a mis en jeu plusieurs pôles de décision, à Genève puis à New York, mais aussi deux logiques politiques différentes, l'accent étant mis simultanément, non sans ambiguïté, sur la dénonciation des violations systématiques des droits de l'homme, mais aussi sur la recherche d'un engagement diplomatique au bénéfice du régime, quitte à sacrifier les impératifs de la protection des droits de l'homme aux faux-semblants de la promotion des droits de l'homme.

Les résolutions sur la situation des droits de l'homme

Sur la forme, les modalités du passage de l'OSCE à l'ONU ont montré la différence de «culture» entre les deux organisations et surtout le manque de coordination des diplomaties occidentales. En pratique, les Dix ont adressé à la Commission des droits de l'homme une lettre datée du 28 mars 2003 pour transmettre le rapport, mais la lettre E/CN.4/2003/G/65 a été noyée parmi l'abondante documentation de Genève et le rapport en tant que tel n'a pas été diffusé, en raison de son volume. Il aurait été plus efficace d'annexer à la lettre un relevé des conclusions du rapport pour permettre une circulation générale. Le paradoxe est que la résolution adoptée par la Commission des droits de l'homme endosse les recommandations d'un rapport que personne à Genève n'avait sans doute eu entre les mains. Le débat

(16) *Ibid.*, p. 118.

de la Commission des droits de l'homme, le 16 avril 2003, a pris des allures surréalistes dans ce contexte, l'ambassadeur du Turkménistan à Paris venant dénoncer à Genève le manque de coopération des parrains occidentaux de la résolution et la « surprise » devant cette initiative, avec le soutien du Pakistan, au nom de l'OCI, et celui de la Chine, s'étonnant de la référence ainsi faite à une organisation régionale comme l'OSCE. Alors que la Grèce avait introduit très rapidement la résolution, au nom de l'Union européenne, aucune réponse n'a ensuite été apportée à ces diverses allégations.

L'enjeu était ailleurs, sur le plan politique, et il est d'autant plus étonnant de voir, dans ce contexte diplomatique, que la résolution 2003/11 du 16 avril 2003, sur « *la situation des droits de l'homme au Turkménistan* », fut adoptée par 23 voix contre 16, avec 14 abstentions. Cette première résolution n'a été elle-même qu'un point de départ dans le système onusien : faute de réaction à la résolution de la Commission des droits de l'homme, malgré les tentatives de dernières minutes du Turkménistan de jouer New York contre Genève, les Occidentaux ont présenté une résolution à l'Assemblée générale, qui a été adoptée le 21 novembre 2003 par la 3^e Commission, avec un score encore plus net de 73 voix contre 37 et 53 abstentions (17).

En 2004, le même scénario s'est déroulé, avec une résolution adoptée par la Commission des droits de l'homme, la résolution 2004/12, du 15 avril 2004, adoptée par 25 voix contre 11 avec 17 abstentions – en l'absence cette fois de tout représentant du Turkménistan –, suivie d'une résolution de la 3^e Commission de l'Assemblée générale, votée le 18 novembre 2004, par 65 voix contre 49 avec 56 abstentions, dans un contexte général d'affrontement où les motions de « *no action* » des pays du Tiers Monde ont le plus souvent bloqué les initiatives occidentales, sauf s'agissant de situations extrêmes comme dans le cas de la Corée du Nord ou celui du Myanmar. Les explications de vote lors du dernier débat devant la 3^e Commission montrent bien l'isolement d'un régime devenu fou.

La résolution présentée par les Pays-Bas, au nom de l'Union européenne, engageait une nouvelle fois « le gouvernement turkmène à assurer le plein respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales et à appliquer pleinement les résolutions de la Commission des droits de l'homme; à coopérer avec l'ensemble des mécanismes de cette dernière; à travailler avec la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme dans les domaines qui posent problème; à appliquer les recommandations formulées par le Rapporteur du Mécanisme de Moscou de l'OSCE et à travailler de façon constructive avec les diverses institutions de l'Organisation; à prendre les mesures nécessaires pour faciliter la visite du Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation d'ici la fin de l'année 2004; à libérer immédiatement et sans condition l'ensemble

(17) A/C.3/58/L.67.

des prisonniers de conscience; à autoriser les organes indépendants appropriés, notamment le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), à se rendre sans restriction sur tous les lieux de détention; à faire en sorte que les prochaines élections législatives se déroulent dans le respect des obligations prévues par l'OSCE et des autres normes internationales relatives aux élections démocratiques; et à lever les restrictions aux activités des associations publiques».

Au cours d'un débat où quasi seules les délégations des *«like-minded»* sont intervenues, le représentant du Turkménistan a regretté que ce projet de texte ne prenne pas en compte l'évolution positive récente en *«falsifiant la réalité sur le terrain»* pour *«faire pression politiquement sur le Turkménistan, qui occupe une place stratégique, tant sur le plan énergétique que géographique»*. Il a reçu le soutien du Pakistan, au nom des membres de l'OCI, qui *«s'opposaient à la pratique de présenter des projets de résolution qui stigmatisent des pays particuliers, en particulier des pays musulmans. Le projet de texte, a-t-il regretté, ne tient pas compte des évolutions positives et des contacts que maintient le Turkménistan avec les organisations internationales et régionales dans le domaine des droits de l'homme et ne constitue pas un bon moyen de promouvoir les droits de l'homme au Turkménistan»*.

Dans le même camp, on retrouvait : la République islamique d'Iran, le Belarus et la Corée du Nord, pour lesquels le projet illustre *«la politisation du débat sur les droits de l'homme»*; le Myanmar et l'Ouzbékistan aux yeux, de qui *«les questions relatives aux droits de l'homme devraient être examinées dans le cadre d'une coopération fondée sur les principes de non-sélectivité, d'impartialité et d'objectivité»*; Cuba, estimant *«que ce genre de procédure discriminatoire ne contribuait pas à la coopération constructive en matière de droits de l'homme. Cette coopération doit se fonder sur le respect du droit international et de la Charte des Nations Unies»*; le Venezuela, s'opposant à *«la manipulation des droits de l'homme»*; le Soudan, invoquant le principe de non-ingérence. De manière plus prudente, la Chine estimait que *«le gouvernement du Turkménistan avait beaucoup fait ces derniers temps pour promouvoir les droits de l'homme et que dans ce contexte la communauté devrait l'encourager à poursuivre dans cette voie»*.

En sens inverse, le Brésil est intervenu pour préciser qu'il avait voté en faveur du projet, *«espérant que cela pourrait favoriser l'amélioration de la situation des droits de l'homme au Turkménistan. La délégation brésilienne espère que ce projet servira d'incitatif mais doute toutefois de la pertinence de la présentation de textes spécifiques à la situation des droits de l'homme dans tel ou tel pays. Elle renouvelle sa proposition d'établir un rapport global traitant des pays et de s'en tenir, pour ce qui est de l'adoption de projets de texte, à une approche thématique»* (18).

(18) 3^e Commission, communiqué de presse, 18 nov. 2004.

Alors que la situation sur le terrain ne changeait guère, les parrains de la résolution décidèrent de se concentrer sur l'Assemblée générale, en ne déposant pas de projet devant la Commission des droits de l'homme en 2005. Ce passage de relais s'est effectué sans changement de fond, avec une série de résolutions annuelles, adoptées par l'Assemblée générale : la résolution 58/194 du 22 décembre 2003, déjà citée; la résolution 59/2006 du 20 décembre 2004, adoptée par 69 voix contre 47, avec 63 abstentions – après la défaite d'une motion de non-action votée par 60 États contre 76 voix et 33 abstentions (19) – et la résolution 60/172 du 16 décembre 2005, adoptée par 71 voix contre 35, avec 60 abstentions.

Plus que les prises de paroles obligées, ce sont certains silences qui sont éloquents, tout comme les glissements de vote d'un scrutin à l'autre. Ainsi, alors que la Russie avait voté contre la résolution 58/194 de l'Assemblée générale de 2003, puis s'est abstenue, lors du vote de la résolution 2004/12. En 2005, elle a voté pour la motion de non-action, avant de s'abstenir sur le fond, lors du vote de la résolution 59/2006 et du vote de la résolution 60/172. La Turquie quant à elle n'a pas participé aux derniers votes de l'Assemblée générale.

La recherche d'un engagement diplomatique

Parallèlement à ces condamnations répétitives, le Secrétariat des Nations Unies a multiplié les efforts de rapprochement avec les autorités turkmènes, quitte à affaiblir la portée des résolutions de la Commission des droits de l'homme et de l'Assemblée générale. Après une mission politique menée par une équipe du Secrétariat général, une « mission d'évaluation » a été effectuée en mars 2004 par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour favoriser la coopération technique avec le Turkménistan. Au lieu de créer un mécanisme de rapporteur spécial par pays, le suivi des résolutions a été confié au secrétariat, qui a présenté des documents très sommaires visant à « l'établissement d'un dialogue constructif avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme », que ce soit pour la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2004/118, note du 20 février 2004) ou pour l'Assemblée générale (A/60/367, note du 20 septembre 2005). Toutefois, les rapporteurs thématiques ont fait preuve d'une vigilance accrue, à commencer par le rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires et arbitraires, le rapporteur spécial sur la question de la torture, le rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, la représentante spéciale chargée de la situation des défenseurs des droits de l'homme, le rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression, le rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction...

(19) La demande de « non-action » du Turkménistan, appuyée par la Chine et le Pakistan, est d'autant plus inhabituelle, à ce stade, qu'une résolution avait déjà été adoptée en 3^e Commission, A/59/PV.74.

De son côté, la diplomatie turkmène a été plus active, adressant chaque année, à la veille des débats de la 3^e Commission, des notes d'information au Secrétaire général, comme la lettre du 10 novembre 2005 (A/C.3/60/10) ou la lettre du 11 octobre 2006 (A/C.3/61/4), peignant un portrait idyllique de la situation. Cependant, c'est surtout la remise de ses rapports périodiques par le Turkménistan qui marque un changement radical dans la politique du pays à l'égard des Nations Unies. Le rapport du Turkménistan a été présenté en novembre 2005 devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et a fait l'objet d'observations finales sévères (CERD/C/TKM/CO/5). Le rapport pour le Comité des droits de l'enfant a été présenté en mai 2006, faisant lui aussi l'objet d'observations finales particulièrement détaillées (CRC/C/TKM/CO/1). Un rapport a également été adressé au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) Dans sa résolution 60/172, l'Assemblée générale se félicite de la remise de ces trois premiers rapports, tout en «*encourageant néanmoins le gouvernement turkmène à présenter les rapports qu'il lui reste à soumettre au Comité des droits de l'homme, au Comité des droits économiques, sociaux et culturels et au Comité contre la torture*» (1.d).

De son côté, l'OSCE est entrée dans la même logique, n'hésitant pas à organiser sur place des séminaires de formation pour les policiers et les magistrats du Turkménistan. Force est pourtant de reconnaître que, quatre ans après les «événements» de novembre 2002, la situation au Turkménistan est toujours la même : le cycle de la répression politique s'est poursuivi, atteignant l'ancien procureur général condamné à son tour pour «corruption». Lors du dernier Conseil ministériel de l'OSCE, tenu à Bruxelles le 4 décembre 2006, le représentant du Turkménistan a mis l'accent sur le rôle de l'Etat dans la lutte contre le terrorisme et la nécessité de tenir compte des «*circonstances sur le terrain*», au lieu de donner la priorité à une seule dimension des engagements de l'OSCE (20).

Pour autant, le recours au Mécanisme de Moscou n'a pas été inutile. Il a d'abord joué une fonction technique d'alerte, mettant le projecteur sur la situation des droits de l'homme dans ce pays trop longtemps ignoré des enceintes internationales. Il a été «un jeu de la vérité» pour les Etats participants et cette vérité ne peut plus être ignorée : les résolutions successives rappellent les exigences inhérentes aux principes de l'OSCE et de l'ONU en matière de droits de l'homme, que le Turkménistan se doit de respecter. De plus, le Mécanisme de Moscou a eu une fonction diplomatique évidente, en refusant toute préconisation d'isolement supplémentaire du Turkménistan, ce qui aurait été la politique de Gribouille. Restait aux responsables de la diplomatie multilatérale à trouver l'équilibre difficile entre incitations et pressions, sans tomber dans le piège faisant de la recherche du contact au

(20) MC.DEL/37/06.

plus haut niveau une fin en soi – qui justifie toutes les abdications – et non un moyen pour obtenir le respect des engagements souscrits. La relance de la coopération avec les autorités du Turkménistan doit avoir pour but non pas de refermer la parenthèse marquée par le déclenchement du Mécanisme de Moscou, mais bien de revenir à la normale, par l'implication du Turkménistan dans les activités de l'OSCE ou de l'ONU.

* *
*

Il serait oiseux de se demander pourquoi le Mécanisme de Moscou n'a pas été invoqué plus souvent depuis une douzaine d'années, s'agissant d'autres situations de violations systématiques des droits de l'homme dans l'espace de l'OSCE, voire au simple titre de commission d'établissement des faits pour une «enquête internationale» mise en place sur une base consensuelle. A la suite des massacres d'Andijan, survenus le 13 mai 2005 en Ouzbékistan, c'est le BIIDH lui-même qui s'est chargé d'établir un rapport sur la situation, tandis que le rapporteur spécial précédemment désigné par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, dans le cadre de la procédure 1 503, Michèle Picard, devait mener son mandat dans un contexte particulièrement difficile.

Ce qui doit être retenu, sans chercher à gonfler l'importance de l'expérience récente du Mécanisme de Moscou, c'est la nouvelle visibilité donnée à cette procédure, ainsi que son caractère simple, rapide et peu coûteux. L'information sur les modalités de fonctionnement du Mécanisme est désormais facilement accessible sur le site du BIDDH. Il faut seulement espérer que cette plus grande visibilité renforcera l'efficacité du Mécanisme de Moscou, sans avoir un caractère dissuasif, les Etats sachant désormais d'expérience la spirale diplomatique où les conduit presque automatiquement le fait d'actionner ce «signal d'alarme».