

## Les procédures et mécanismes de l'OSCE

**Source:** CVCE. European Navigator. Raquel Valls.

**Copyright:** (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/les\\_procedures\\_et\\_mecanismes\\_de\\_l\\_osce-fr-32a78695-6b86-46d0-98cc-e6db63fd4037.html](http://www.cvce.eu/obj/les_procedures_et_mecanismes_de_l_osce-fr-32a78695-6b86-46d0-98cc-e6db63fd4037.html)

**Date de dernière mise à jour:** 02/08/2016



## Les procédures et mécanismes de l'OSCE

### Les procédures de prise de décision

La prise de décision au sein de l'OSCE est régie par la **règle du consensus**. Le consensus «se définit par l'absence de toute objection exprimée par un représentant et présentée par lui comme constituant un obstacle à l'adoption de la décision en question» (§ 69 RFCH).

Afin d'assouplir la règle du consensus et «d'accroître encore la capacité de la CSCE à garantir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit par des moyens pacifiques», le *Document de Prague sur le développement ultérieur des institutions et des structures de la CSCE* de janvier 1992 introduit l'ainsi dite **règle du consensus moins un** selon laquelle «des mesures appropriées pourront être prises par le Conseil ou le Comité des hauts fonctionnaires, si nécessaire sans le consentement de l'État concerné, en cas de violation flagrante, grave et persistante des engagements correspondants de la CSCE».

Le Conseil de décembre 1992 introduit la possibilité d'adopter une décision selon la **règle du consensus moins deux** dans le domaine du règlement pacifique des différends. Ainsi «le Conseil ou le Comité des hauts fonctionnaires de la CSCE peut prescrire à deux États participants quels qu'ils soient d'avoir recours à la conciliation pour les aider à résoudre un différend qu'ils n'ont pas réussi à régler dans un délai raisonnable».

Enfin, la **procédure d'approbation tacite** (ou procédure du silence), permettant l'adoption d'une décision en absence d'objection dans un délai déterminé, est souvent utilisée par les organes décisionnels lors de l'adoption de décisions administratives, budgétaires ou opérationnelles, et notamment à l'occasion de la nomination d'agents ou de la prorogation de leur mandat. La procédure se développe depuis l'adoption de la Charte de Paris de novembre 1990, qui la prévoit pour la nomination du premier directeur de chaque institution (§ 14 des Procédures et modalités relatives aux institutions de la CSCE). Ensuite, les Décisions d'Helsinki de juillet 1992 envisagent aussi l'utilisation de cette procédure pour la création d'un groupe ad hoc d'orientation sur proposition du Président en exercice (§ 18 du Chapitre I).

### Les mécanismes de contrôle

Les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre des engagements de l'OSCE, à caractère spécialisé, se développent au fil du temps dans les domaines de la dimension humaine ainsi que de la dimension politico-militaire. Ils se basent notamment sur les consultations diplomatiques, les échanges d'information, les bons offices et la médiation ainsi que sur l'envoi d'observateurs et l'élaboration de rapports.

### Les mécanismes de la dimension humaine

Le mécanisme de Vienne

Le Document de clôture de la réunion de Vienne sur les suites de la CSCE de janvier 1989 établit l'ainsi dit «mécanisme de la dimension humaine» ou «mécanisme de Vienne», basé sur les demandes d'information et les réunions bilatérales.

Dans une première phase, les États participants échangent des informations et répondent aux **demandes d'informations** qui leur sont faites par d'autres États participants sur des questions relatives à la dimension humaine. Ces communications peuvent être transmises par la voie diplomatique ou être adressées à tout service désigné à ces fins.

Dans une deuxième phase, les États participants tiennent des **réunions bilatérales** avec d'autres États participants qui le demandent, afin d'examiner des questions relatives à la dimension humaine, y compris des situations et des cas spécifiques, en vue de les résoudre. La date et le lieu de ces réunions sont fixés d'un commun accord par la voie diplomatique.

Ensuite tout État participant qui le juge nécessaire peut communiquer des données sur les échanges d'informations et sur les réponses à ses demandes d'informations, ainsi que sur les résultats des réunions bilatérales, aux autres États participants par la voie diplomatique (troisième phase) ainsi que lors des réunions de suivi organisées dans le cadre de la CSCE et consacrées à la dimension humaine — aujourd'hui les réunions annuelles d'évaluation de la mise en œuvre au sein des institutions spécialisées — ainsi que lors des réunions principales tenues dans le cadre des suites de la CSCE — aujourd'hui les conférences d'examen et les réunions du Conseil supérieur et du Conseil permanent (quatrième phase).

Le Document de Copenhague de la deuxième réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, de juin 1990, améliore l'efficacité du mécanisme de Vienne, notamment en fixant des délais précis pour le déroulement de la procédure. En particulier, les États participant décident, quant aux demandes d'information, d'y répondre par écrit, le plus rapidement possible et au plus tard dans un délai de quatre semaines, et quant aux réunions bilatérales, de les convoquer dès que possible, en règle générale dans les trois semaines qui suivent la demande. De plus, lors d'une réunion bilatérale les États s'abstiennent d'évoquer des situations et des cas qui ne sont pas en rapport avec le sujet de la réunion, à moins que les deux parties n'aient donné leur accord.

### Le mécanisme de Moscou

Le Document de Moscou de la troisième réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, d'octobre 1991, se propose de renforcer le mécanisme de la dimension humaine en le consolidant et en le développant. Ainsi, il améliore le mécanisme de Vienne en matière de délais et instaure la possibilité de recourir à des missions d'experts et de rapporteurs, procédure connue sous le nom de «mécanisme de Moscou».

En ce qui concerne les délais du mécanisme de Vienne, le délai maximum de quatre semaines prévu pour répondre aux demandes d'information est réduit à dix jours, tandis que le délai de trois semaines pour la convocation d'une réunion bilatérale est raccourci à une semaine.

Quant aux **missions d'experts**, — après une demande d'information ou de réunion bilatérale selon le mécanisme de Vienne — un État participant peut demander l'assistance d'une mission de l'OSCE, 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. À la demande donc de l'État invitant, une telle mission peut recueillir l'information nécessaire à l'accomplissement de sa tâche et, s'il y a lieu, exercer ses bons offices et sa médiation dans le but de favoriser le dialogue et la coopération entre les parties. L'État concerné convient avec la mission du mandat exact de celle-ci et peut, ce faisant, lui confier d'autres tâches, consistant notamment à mener des enquêtes ou fournir des services consultatifs. Les observations formulées par la mission d'experts et les commentaires formulés éventuellement par l'État invitant sont discutés par le Comité des hauts fonctionnaires (devenu le Conseil supérieur), qui peut étudier toute suite éventuelle à donner.

Quant aux **missions de rapporteurs**, elles interviennent sans le consentement de l'État concerné, lorsqu'un État participant, avec le soutien d'au moins cinq autres États participants, demande la création d'une mission d'experts et que l'État concerné n'est pas prêt à l'inviter sur son territoire, ou lorsque la mission d'experts n'a pas résolu la question. Constituée d'un nombre de rapporteurs qui peut s'élever à trois, la mission établit les faits, fait rapport à ce sujet et peut formuler un avis sur les solutions possibles à la question soulevée. Le rapport, et les observations de l'État requis, sont soumis au BIDDH et celui-ci les transmet à tous les États participants. Le rapport peut être inscrit à l'ordre du jour de la réunion ordinaire suivante du Comité des hauts fonctionnaires (devenu le Conseil supérieur), lequel peut décider de la suite éventuelle à donner.

Par ailleurs, si un État participant estime qu'il existe, dans un autre État 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 États participants, engager la procédure relative aux missions de rapporteurs.

## L'envoi d'observateurs

Dans le Document de Copenhague de la deuxième réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE de juin 1990, est prévue, pour la première fois, la possibilité d'envoyer des observateurs dans le cadre de la dimension humaine et ceci dans deux cas de figure: lors du déroulement des élections et lors de procédures engagées devant des tribunaux.

D'abord, les États participants invitent des observateurs de tout autre État participant à la CSCE, ainsi que de toute institution et organisation privée compétente qui le souhaiterait, à suivre le déroulement des opérations de leurs élections nationales, dans la mesure prévue par la loi. Ils s'appliquent également à faciliter un accès analogue pour les élections organisées à un niveau inférieur au niveau national. Ces observateurs s'engagent à ne pas s'immiscer dans les opérations électorales.

En outre, les États participants décident d'admettre, à titre de mesure de confiance, la présence d'observateurs envoyés par des États participants et de représentants d'organisations non gouvernementales ainsi que d'autres personnes intéressées lors de procédures engagées devant des tribunaux, comme prévu par la législation nationale et le droit international.

Ce dispositif est renforcé avec la création du Bureau des élections libres (BEL) en 1991, devenu le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH).

### **Les mécanismes de la dimension politico-militaire**

Les mécanismes pour la réduction des risques

Les mécanismes pour la réduction des risques sont établis pour la première fois dans le Document de Vienne des négociations sur les mesures de confiance et de sécurité (MDCS) de novembre 1990. Ensuite, ils sont développés par les Documents ultérieurs des négociations sur les MDCS de 1992, 1994 et 1999.

Ils comprennent un mécanisme de consultation et de coopération concernant des activités militaires inhabituelles, la coopération relative aux incidents dangereux de nature militaire et l'organisation volontaire de visites en vue de dissiper des inquiétudes au sujet d'activités militaires.

En ce qui concerne le **mécanisme de consultation et de coopération concernant des activités militaires inhabituelles**, l'État participant qui s'inquiète d'une activité inhabituelle et imprévue, militairement significative, des forces militaires d'un autre État participant, en dehors des emplacements normaux du temps de paix, peut transmettre une demande d'explication à l'État participant où se déroule l'activité. La réponse est alors communiquée dans un délai n'excédant pas 48 heures. La demande et la réponse sont immédiatement transmises à tous les autres États participants.

Dans un deuxième temps, après avoir examiné la réponse fournie, l'État demandeur peut requérir la tenue d'une réunion, qui se tient dans un délai n'excédant pas 48 heures, avec l'État répondeur et, le cas échéant, d'autres États participants intéressés, pour discuter de la question. La réunion se tient sous la présidence du Président en exercice de l'OSCE ou de son représentant. Après des consultations appropriées, le Président en exercice ou son représentant élaborent et transmettent sans délai un rapport de la réunion à tous les États participants.

Si la question n'est toujours pas clarifiée, dans une troisième phase, l'État demandeur, l'État répondeur, ou les deux, peuvent réclamer une réunion de tous les États participants, qui est convoquée par le Président en exercice ou son représentant dans les 48 heures. Au cours de la réunion, l'État demandeur et l'État répondeur présentent leur point de vue et s'efforcent de bonne foi de contribuer à une solution mutuellement acceptable. Dans ce cas, le Conseil permanent et le Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS)

servent conjointement de lieu de rencontre, évaluent conjointement la situation et recommandent aux États concernés des mesures appropriées visant à stabiliser la situation et à arrêter les activités qui suscitent des inquiétudes.

Quant à la **coopération relative aux incidents dangereux de nature militaire**, les États participants déclarent et explicitent les incidents dangereux de nature militaire dans la zone d'application des MDSC afin de prévenir d'éventuels malentendus et d'atténuer les effets que de tels incidents pourraient avoir sur un autre État participant. À ces fins, chaque État participant désigne un correspondant à contacter en cas d'incidents dangereux et en informe tous les autres États participants. La liste de ces correspondants est disponible au CPC.

Dans l'hypothèse d'un tel incident dangereux, l'État participant dont les forces militaires sont impliquées dans l'incident doit communiquer avec célérité aux autres États participants les informations dont il dispose. Tout État participant touché par un tel incident peut aussi demander les éclaircissements appropriés. De telles demandes reçoivent une réponse rapide.

Les questions liées à l'information relative à de tels incidents dangereux peuvent être discutées par les États participants au sein du FCS ou lors de la Réunion annuelle d'évaluation de l'application.

Enfin, pour ce qui est de l'**organisation volontaire de visites en vue de dissiper des inquiétudes au sujet d'activités militaires**, les États participants sont encouragés à inviter d'autres États participants, notamment ceux qui ont des inquiétudes, à prendre part à des visites dans des zones situées sur le territoire de l'État hôte et où se déroule l'activité militaire en question. L'État hôte et les États qui délèguent du personnel pour la visite peuvent diffuser conjointement ou individuellement des commentaires sur la visite à tous les autres États participants.

Les mécanismes d'urgence

### **Le mécanisme de Berlin**

En juin 1991, à l'occasion de la première réunion du Conseil à Berlin, il est adopté un mécanisme de consultation et de coopération en ce qui concerne les situations d'urgence qui peuvent découler de la violation d'un des principes de l'Acte final ou résulter de désordres importants mettant en danger la paix, la sécurité ou la stabilité.

Si un État participant conclut qu'une situation d'urgence est en train de se créer, il peut demander des éclaircissements à l'État ou aux États en cause, qui fournissent sous 48 heures toutes les informations pertinentes pour clarifier la situation. La demande et la réponse sont communiquées sans retard à tous les autres États participants.

Si la situation n'est toujours pas réglée, l'un quelconque des États en cause peut adresser au Président en exercice une demande sollicitant la tenue d'une réunion d'urgence du Conseil supérieur. Le Président en exercice en informe immédiatement tous les États participants.

Avant 1994, le déclenchement du «mécanisme de Berlin» requiert la demande d'un État requérant ainsi que l'accord de douze autres États participants. La réunion d'urgence est alors tenue dans un délai de 48 heures à trois jours. Depuis les Décisions de Budapest de décembre 1994, qui établissent que le Conseil permanent peut être convoqué en cas d'urgence, celui-ci gère dans la pratique les situations d'urgence sans devoir formellement engager le mécanisme de Berlin.

### **Alerte rapide et action préventive**

Les Décisions d'Helsinki de juillet 1992 établissent des dispositions en matière d'alerte rapide et d'action préventive afin que les États participants soient rapidement alertés dans les cas où, dans la zone de la CSCE,

des situations risquent de dégénérer en crises, voire en conflits armés. Dans ces situations, les États participants recourent le plus possible à des consultations politiques approfondies menées régulièrement dans le cadre des structures et des institutions de la CSCE, y compris des réunions d'examen de la mise en œuvre.

C'est le CHF (devenu le Conseil supérieur), agissant au nom du Conseil, qui a la responsabilité au premier chef à cet égard. Sans préjudice du droit pour tout État de soulever une question, l'attention du Conseil supérieur peut être attirée sur de telles situations par l'intermédiaire du Président en exercice, entre autres par:

- tout État directement en cause dans un différend;
- un groupe de 11 États non directement en cause dans le différend;
- le Haut Commissaire pour les minorités nationales dans des situations qui, selon lui, risquent d'aboutir à un conflit ou échappent à son champ d'action;
- le Comité consultatif du CPC après utilisation du mécanisme relatif aux activités militaires inhabituelles. Ici, il faut rappeler que, suite à la dissolution du Comité consultatif du CPC, c'est le Comité permanent qui assume la tâche de convoquer les États participants aux réunions qui peuvent être tenues dans le cadre de ce mécanisme.
- l'utilisation du mécanisme de la dimension humaine ou des dispositions de La Valette relatifs à une procédure de la CSCE pour le règlement pacifique des différends.

L'établissement du Conseil permanent renforce les capacités d'alerte rapide de l'OSCE, car depuis les États participants peuvent attirer l'attention sur des situations de crise potentielle à n'importe quel moment.

Par ailleurs, les Décisions d'Helsinki précisent que les missions d'enquête et les missions de rapporteurs peuvent être utilisées comme des instruments de prévention des conflits (et de gestion des crises), sans préjudice des dispositions du paragraphe (13) du Document de Moscou en ce qui concerne les questions relatives à la dimension humaine et du paragraphe (29) du Document de Prague en ce qui concerne les activités militaires inhabituelles.

Le règlement pacifique des différends

### **Le mécanisme de La Valette**

Établi par le rapport de la réunion d'experts de La Valette sur le règlement pacifique des différends de février 1991 et adopté à l'occasion de la première réunion du Conseil à Berlin en juin 1991, le mécanisme de la Valette consiste dans la sélection d'une ou plusieurs personnes, parmi une liste de candidats qualifiés tenue par le CPC, et dans la constitution d'un «organisme de la CSCE pour le règlement pacifique des différends» chargé de conseiller les parties dans le choix d'une procédure appropriée de règlement et, accessoirement, d'aider les parties à trouver une solution au différend. À ces fins, peuvent être utilisés les locaux et les services du Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage.

### **La Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage**

Le mécanisme de la Valette est modifié lors du Conseil ministériel de Stockholm de décembre 1992. À cette occasion, les ministres adoptent le texte d'une Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, ouverte à la signature des États participants intéressés et entrée en vigueur le 5 décembre 1994, qui prévoit une procédure générale de conciliation et une procédure d'arbitrage soit aux termes d'accords *ad hoc*, soit acceptée d'avance au moyen de déclarations réciproques.

En outre, ils adoptent une procédure de conciliation en tant qu'option offerte aux États participants, soit aux termes d'accords *ad hoc*, soit acceptée d'avance au moyen de déclarations réciproques.

Enfin, en ouvrant la voie à une prise de décision par «consensus moins deux», ils décident que le Conseil ou

le Comité des hauts fonctionnaires (devenu Conseil supérieur) peut prescrire à deux États participants quels qu'ils soient d'avoir recours à la conciliation pour les aider à résoudre un différend qu'ils n'ont pas réussi à régler dans un délai raisonnable.