

DER/INF(2011)1

6 janvier 2012

RELATIONS ENTRE LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'OSCE

Document du Secrétariat élaboré par la Direction des relations extérieures

1/ Introduction

Les relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE (ex-CSCE) sont fondées sur les valeurs communes de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit et sur l'engagement de ces organisations en faveur du renforcement mutuel de leur action, en tenant compte des différences de composition et de méthodes de travail.

Entre 1975 et l'époque de bouleversements systémiques dans les pays d'Europe centrale et orientale, le processus d'Helsinki et le Conseil de l'Europe ont existé en parallèle sans relations institutionnelles. Quand, au cours de l'année historique de 1989, le Conseil de l'Europe a entrepris d'accomplir sa vocation paneuropéenne en ouvrant ses portes aux Etats d'Europe centrale et orientale, l'exigence « *d'appliquer et de mettre en œuvre l'Acte final d'Helsinki et les instruments adoptés au cours des conférences de la CSCE* »¹ était l'une des conditions fixées pour l'octroi du statut « d'invité spécial » aux assemblées législatives nationales de ces pays. Les relations institutionnelles qui ont démarré alors se sont développées rapidement. Le processus de mise en place d'institutions démocratiques et la promotion et la protection des droits de l'homme sur le continent européen sont des acquis communs aux deux organisations. Des problèmes de coordination, de coopération et de cohérence sont naturellement apparus au cours des vingt dernières années, mais les Etats membres / participants ont toujours pu, avec l'aide des Secrétariats, les traiter avec efficacité. L'histoire des relations entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE s'est toujours caractérisée par la recherche de davantage de synergies.

¹ Résolution 917 (1989) relative à un statut d'invité spécial auprès de l'Assemblée parlementaire, adoptée le 11 mai 1989.

2/ L'approche du Conseil de l'Europe (groupes de travail, décisions de sommets, rapports, rationalisation de la coopération)

Depuis le début de l'institutionnalisation de la CSCE et à la suite de l'adoption en 1990 de la Charte de Paris pour une Nouvelle Europe, le renforcement d'une coopération pragmatique entre le Conseil de l'Europe et la CSCE / OSCE a régulièrement figuré à l'ordre du jour du Comité des Ministres. Un groupe de travail *ad hoc* des Délégués des Ministres sur les rapports entre le Conseil de l'Europe et la CSCE, baptisé par la suite GR-OSCE, a entamé ses travaux en avril 1994.

Les participants se sont intéressés aux rapports entre l'Organisation et la CSCE/ OSCE à chaque sommet du Conseil de l'Europe (en 1993, 1997 et 2005). Les déclarations politiques pertinentes ont été reprises et développées dans les priorités des présidences suivantes du Comité des Ministres et dans d'autres décisions du CM.

A la suite du Deuxième sommet, le Comité des Ministres a adopté en 1998 un rapport élaboré par un « Comité des sages ». Il y soulignait notamment ceci :

- *« L'importance de la coordination et de la coopération dans les capitales nationales entre les responsables des mandats des différentes organisations européennes, afin d'assurer la complémentarité et d'éviter les doubles emplois et les chevauchements inutiles. »*

- *« La coopération et la coordination des activités, essentiellement complémentaires et se renforçant mutuellement, entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE doivent se faire sur un pied d'égalité et être orientées vers des résultats. Des dispositions en ce sens pourraient être contenues dans un mémorandum d'accord général conclu entre les deux organisations. »*

Depuis octobre 1998, l'OSCE (c'est-à-dire le représentant du pays qui assure la présidence de l'Organisation, secondé, si nécessaire, par un membre du Secrétariat de celle-ci) est invitée par les Délégués des Ministres à participer aux réunions du groupe de travail sur les relations avec l'OSCE (GR-OSCE, puis GR-EXT).

Par décision du Comité des Ministres ou par application d'une décision du CM, l'OSCE (en tant qu'organisation ou ses institutions – BIDDH, Haut commissaire pour les minorités nationales) a été autorisée à participer aux réunions de plus d'une vingtaine d'organes du Conseil (comités d'experts, comités directeurs, etc).

Dans le cadre de sa réforme de la présence externe engagée en 2010, le CdE, guidé par le souhait de renforcer les échanges entre les deux organisations, a ouvert des bureaux de liaison en 2011 auprès de l'OSCE à Vienne et du BIDDH/OSCE à Varsovie.

A la suite de la création du Comité de hauts fonctionnaires OSCE/CSCE, transformé par la suite en Comité permanent, puis en Conseil permanent, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé, par une lettre adressée en avril 1993 au Président en exercice de la CSCE, qu'un représentant du Conseil soit invité à assister à titre permanent aux réunions des organes de la Conférence.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a envoyé une lettre analogue au Président en exercice de l'OSCE en mars 2011 (à la suite de l'ouverture du Bureau du CdE à Vienne) pour demander que le Chef du Bureau soit invité régulièrement à assister aux réunions du Conseil permanent de l'OSCE.

En 2011, le Conseil de l'Europe a demandé une étude sur le thème : « Le Conseil de l'Europe et l'OSCE : renforcer la coopération et la complémentarité pour plus de cohérence ».

Un choix de textes du Conseil pertinents sur les relations entre les deux organisations figure dans le document DER/Inf(2011)2.

3/ L'approche de l'OSCE (illustrée par un choix de textes pertinents)

En ce qui la concerne, l'OSCE a exprimé, dans la *Plateforme pour la sécurité coopérative*, adoptée lors du sommet d'Istanbul en 1999, sa volonté de consolider des rapports « qui se renforcent mutuellement » avec d'autres organisations et institutions internationales intéressées par la défense de la sécurité globale en son sein.

La *Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXI^e siècle*, adoptée en 2003 par le Conseil ministériel de l'OSCE de Maastricht, reconnaissait que l'Organisation avait établi un système de consultations régulières tant au niveau technique que politique avec un certain nombre d'organisations et d'institutions, parmi lesquelles l'ONU, l'Union européenne, l'OTAN et le Conseil de l'Europe.

Dans la *Déclaration commémorative*, adoptée lors du sommet d'Astana de 2010, l'OSCE a réaffirmé qu'elle adhère pleinement à l'ensemble des documents de l'Organisation adoptés par les Etats participants. De plus, elle a déclaré qu'elle œuvrerait « pour que la coopération entre nos États et entre les organisations et institutions compétentes dont ceux-ci sont membres soit guidée par les principes d'égalité, de coopération en partenariat, d'inclusion et de transparence ».

4/ Lignes directrices communes de coopération

Les diverses formes de consultation, de liaison et de coopération qui ont été mises en place dans les années 1990 ont été fixées dans le *Catalogue commun des modalités de coopération*, établi par les deux secrétariats en 2000. Ce texte visait à « garantir la mémoire institutionnelle et à faire en sorte que les bonnes pratiques existantes ne soient pas oubliées ou perdues. »

La Déclaration commune signée par le Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et le Président en exercice de l'OSCE en marge du Sommet de Varsovie en mai 2005 et la Déclaration de coopération entre les deux organisations qui y est annexée constituent aujourd'hui encore des orientations politiques qui déterminent les relations entre les deux organisations.

5/ Coopération et modalités de réunion

Etant donné les décisions politiques et les considérations qui précèdent, les modalités de réunion Conseil / OSCE (CSCE) ci-après ont été mises en place et utilisées depuis le début des années 1990 (pour plus d'informations sur les différentes modalités de coopération, voir l'**annexe 1**) :

- Réunions conjointes des Délégués des Ministres du Conseil et du Conseil permanent de l'OSCE ;
- Participation aux réunions du Conseil ministériel de l'OSCE et du Comité des Ministres du CdE, du Conseil permanent de l'OSCE, des Délégués des Ministres du CdE et de leurs structures subsidiaires ;
- Réunions « 2 + 2 » à haut niveau ;
- Réunions de hauts fonctionnaires ;
- Groupe de coordination ;
- Réunions tripartites à haut niveau Conseil de l'Europe – OSCE – ONUG/ONU (en cours de refonte) ;
- Echanges de vues entre le Conseil permanent de l'OSCE et les Délégués des Ministres du CdE, ainsi que leurs structures subsidiaires.

6/ Exemples de coopération, bonnes pratiques, problèmes

Les conclusions des réunions évoquées ci-dessus se traduisent aujourd'hui comme hier par diverses formes de coopération spécifique. Parmi les nombreux exemples de coopération, il convient de mentionner en particulier ceux-ci :

- La coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et les institutions de l'OSCE (BIDDH et AP OSCE en matière d'**observation des élections** conduit à des déclarations communes sur les résultats de l'observation. Bien que ces textes soient devenus en général des documents de référence pour ce qui est de l'observation d'élections, la coopération ne va malheureusement pas sans difficulté dans certains cas. Des délégations de l'APCE ont donc été contraintes de tenir séparément des conférences de presse et de faire des déclarations distinctes.
- **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE** ont élaboré des **lignes directrices conjointes** recensant et développant les normes internationales existantes et servant de base à des **évaluations d'experts communes** de dispositions législatives et constitutionnelles dans les domaines suivants : réglementation des partis politiques, liberté de réunion et liberté de religion. D'ordinaire, les évaluations communes sont précédées et suivies de visites conjointes dans le pays concerné. Non seulement la coopération entre les deux

institutions et le fait qu'elles expriment une position commune et cohérente empêchent les Etats de faire du « tourisme institutionnel » selon ce qui les arrange, mais cela renforce aussi l'autorité des avis des deux organisations.

- La coopération dans le domaine des **médias** revêt diverses formes : contacts et actions conjointes entre le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et l'APCE, le Commissaire aux droits de l'homme et les entités du Secrétariat du Conseil de l'Europe intéressées.
- Il en va de même de la coopération avec le Haut commissaire de l'OSCE pour les **minorités nationales** et le Représentant spécial de l'OSCE et coordonnateur de la lutte contre la **traite des êtres humains**, en particulier dans le cadre du Groupe de coordination.
- Enfin, il faut aussi mentionner la **coopération avec les missions de terrain de l'OSCE**. Au fil des ans, le Conseil de l'Europe a établi des relations constructives avec les missions de terrain de l'OSCE pour les questions intéressant les deux organisations sur le plan politique. Les missions de suivi et de bilan du Conseil se fondent toutes sur les contributions des missions de terrain de l'OSCE au cours de ces visites et lors de l'établissement de rapports de suivi et de bilans. Un certain nombre d'activités d'assistance et d'expertises juridiques communes ont été organisées, parfois avec la participation de la Commission européenne. Des textes législatifs capitaux ont été rédigés et adoptés conformément aux normes européennes.

Autrefois, ces activités – en particulier les expertises et l'assistance juridique conjointes – étaient plus fréquentes qu'actuellement. Cela tient en partie à l'exigence du Conseil de l'Europe, selon laquelle les demandes d'expertises doivent être adressées par les autorités des Etats concernés. Par ailleurs, l'OSCE jouit d'une grande souplesse pour réaliser des expertises juridiques et offrir d'autres formes d'assistance en matière législative. Il est aussi arrivé que les missions de terrain de l'OSCE s'intéressent insuffisamment à la coordination de leurs activités avec le Conseil de l'Europe, ce qui a conduit à des doubles emplois et a permis aux Etats bénéficiaires de pratiquer un sorte de « tourisme institutionnel ».

7/ Propositions de mesures éventuelles pour renforcer la collaboration entre les deux organisations

Les instruments de coopération institutionnelle employés actuellement comprennent les éléments suivants :

- Réunions « 2+2 »
- Groupe de coordination
- Réunions de hauts fonctionnaires
- Réunions tripartites (en cours de refonte)
- Participation *ad hoc* aux réunions de l'autre organisation à différents niveaux
- Coopération sur le terrain.

Les propositions ci-après *pourraient* être examinées afin d'assurer une plus grande sensibilisation, de faciliter le flux d'informations et la coordination, d'étendre la coopération dans de nouveaux domaines et de l'intensifier au niveau des projets. Il convient de noter que ces mesures seront fructueuses si l'OSCE adopte des mesures analogues.

- a/** Inscrire régulièrement un point « coopération avec l'OSCE » à **l'ordre du jour** des réunions **du GR-EXT**, ce qui permettrait des échanges de vues réguliers sur la coopération avec les représentants de l'OSCE.
(Depuis la fusion en 2006 de trois groupes de travail des Délégués des Ministres [GR-EU, GR-OSCE et RAP-UN], devenus le GR-EXT, la priorité a manifestement été donnée aux rapports avec l'UE. De ce fait, le temps consacré aux relations extérieures du Conseil de l'Europe, y compris avec l'OSCE, a été substantiellement réduit.)
- b/ Relancer des contacts directs et un dialogue** entre les Délégués des Ministres et le Conseil permanent de l'OSCE au niveau des réunions plénières et/ou du Bureau / de la Troïka et / ou des Présidents des structures subsidiaires.
(Cela donnerait plus de cohérence aux approches à Strasbourg et à Vienne, surtout sur les questions qui sont inscrites au programme des deux organisations.)
- c/** Entamer un dialogue entre les Délégués des Ministres et le Conseil permanent de l'OSCE afin d'inscrire (pour l'instant) un **domaine prioritaire de coopération** de plus à l'ordre du jour du Groupe de coordination.
(Les documents qui ont institué le Groupe de coordination en 2004 et en 2005 – la décision CM/895/1.12.2004 et la Déclaration sur la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'OSCE de mai 2005 – prévoient que les domaines identifiés comme prioritaires par les deux parties seront « soumis à révision » et qu'il y avait « pour commencer » quatre domaines retenus en 2005. Le Conseil de l'Europe a proposé d'en ajouter un autre : la liberté des médias.)
- d/ Intensifier les contacts et la coordination** entre les présences respectives sur le terrain. Les présences sur le terrain devraient collaborer à la faveur de cycles de projets pour assurer davantage de cohérence, améliorer la coordination et, en fin de compte rendre plus efficace le travail sur les problèmes communs.
(La réforme des présences sur le terrain vise à permettre au Conseil de l'Europe d'être préparé à une telle approche en déployant les capacités nécessaires sur le terrain, à assurer un flux d'informations et à mettre en place les outils de coordination nécessaires au siège.)

Annexe

Bref aperçu des modalités des réunions de coopération

(avec davantage d'informations détaillées sur la période 2005-2011, c'est-à-dire la période suivant l'adoption de la déclaration sur la coopération entre le CdE et l'OSCE de mai 2005)

Les modalités ci-après des réunions CdE-OSCE (CSCE) ont été arrêtées et sont appliquées depuis le début des années 1990 :

- Réunions conjointes des Délégués des Ministres du CdE et du Conseil permanent de l'OSCE
- Participation aux réunions du Conseil ministériel de l'OSCE et du Comité des Ministres du CdE, du Conseil permanent de l'OSCE, des Délégués des Ministres du CdE et de leurs structures subsidiaires
- Réunions 2+2 à haut niveau
- Réunions de hauts fonctionnaires
- Groupe de coordination
- Réunions tripartites à haut niveau CdE-OSCE-ONUG/ONU (en cours de refonte)
- Echanges de vues entre le Conseil permanent de l'OSCE et les Délégués des Ministres du CdE et leurs structures subsidiaires

Réunions conjointes des Délégués des Ministres du CdE et du Conseil permanent de l'OSCE

- 1^{re} réunion - Strasbourg, mars 1997, à l'initiative de la Norvège
Echange de vues et d'expériences sur les méthodes de mise en œuvre des engagements et les mécanismes de suivi
- 2^e réunion - La Haye, juin 1998, à l'initiative des Pays-Bas
Relations entre le CdE et l'OSCE - une optique plus large
- 3^e réunion - Vienne, 4 octobre 1999, à l'invitation de la présidence norvégienne de l'OSCE
Suivi des engagements
- 4^e réunion - Strasbourg, 18 avril 2005, coprésidée par la Pologne (CdE) et la Slovénie (OSCE)
Etablissement de la version définitive du projet de déclaration sur la coopération entre le CdE et l'OSCE

Participation aux réunions du Conseil ministériel de l'OSCE et du Comité des Ministres du CdE

Les deux Secrétaires généraux sont invités régulièrement à leurs réunions ministérielles annuelles respectives où ils peuvent intervenir.

Lors des sept réunions tenues entre 2005 et 2011, le CdE a été représenté à quatre reprises par le Secrétaire Général et à trois reprises par un haut fonctionnaire du Secrétariat alors que l'OSCE a été représentée à trois reprises par le Secrétaire général, à une occasion par le Directeur du Centre de prévention des conflits et à trois reprises par l'agent du Secrétariat chargé de la coopération extérieure.

Participation aux réunions du Conseil permanent de l'OSCE, des Délégués des Ministres du CdE et de leurs structures subsidiaires

Le représentant du Secrétariat du CdE (agent de liaison, chef du Bureau de liaison) a la possibilité de se joindre à la délégation du pays qui préside le Comité des Ministres lors des réunions plénières et informelles du Conseil permanent de l'OSCE sans toutefois avoir le droit de prendre la parole. A l'invitation du Président, il peut toutefois informer les structures subsidiaires de cette instance des activités pertinentes du CdE.

Depuis octobre 1998, l'OSCE (c'est-à-dire le représentant du pays assurant la présidence de l'OSCE secondé au besoin par un membre du Secrétariat de l'OSCE) est invitée par les Délégués des Ministres à participer aux réunions du groupe de travail des Délégués des Ministres du CdE sur les relations avec l'OSCE (GR-OSCE, GR-EXT).

A la suite de la création du comité des hauts fonctionnaires CSCE/OSCE, par la suite transformé en Comité permanent puis en Conseil permanent, le Secrétaire Général du CdE, par une lettre adressée au Président en exercice de la CSCE en avril 1993, a demandé qu'un représentant du CdE soit invité à participer aux réunions des organes de la CSCE à titre permanent.

Le Secrétaire Général du CdE a adressé une lettre analogue au Président en exercice de l'OSCE en mars 2011 (à la suite de l'ouverture du Bureau du CdE à Vienne) pour lui demander d'inviter le chef du Bureau du CdE à Vienne à prendre régulièrement part aux réunions du Conseil permanent de l'OSCE.

A ce jour, aucune invitation de ce type n'a été approuvée par le Conseil permanent de l'OSCE.

Réunions 2+2 à haut niveau

Ces réunions ont lieu une à deux fois par an. Elles sont organisées à tour de rôle par les présidences en exercice du CdE et de l'OSCE.

Elles sont l'occasion de discuter de questions politiques d'actualité présentant un intérêt commun, de réexaminer les relations, d'évaluer la coopération en cours et de définir les orientations de la coopération future.

Y participent le Président du Comité des Ministres du CdE, le Président en exercice de l'OSCE et les deux Secrétaires généraux. Les Présidents des deux assemblées parlementaires ont aussi été invités à certaines réunions.

Sept réunions 2 + 2 à haut niveau se sont tenues entre 2005 et 2011 (deux réunions ont été organisées en 2006, mais aucune en 2009). A une exception près, les deux Secrétaires généraux ont pris part à toutes les réunions.

Réunions de hauts fonctionnaires

Des réunions se tiennent au niveau des hauts fonctionnaires une fois par an à quelques exceptions près. Elles sont organisées à tour de rôle par les Secrétariats du CdE et de l'OSCE.

Elles ont pour objet de discuter de manière informelle entre homologues de sujets concrets de coopération, en particulier sur le terrain.

Elles sont présidées à tour de rôle par les chefs des services des relations extérieures respectifs.

Groupe de coordination

Le groupe de coordination OSCE/Conseil de l'Europe a été créé à la fin de 2004 en application de deux décisions parallèles du Comité des Ministres du CdE et du Conseil permanent de l'OSCE. Quatre domaines de coopération prioritaires ont été définis et des correspondants pour chaque thème ont été désignés dans les deux organisations. Les thèmes/domaines prioritaires sont les suivants :

- lutte contre le terrorisme
- protection des minorités nationales
- tolérance et non-discrimination
- lutte contre la traite des êtres humains.

Le groupe se réunit deux fois par an.

Depuis l'automne 2009, la protection des minorités nationales et la tolérance et la non-discrimination sont inscrites à l'ordre du jour d'une réunion « de printemps » qui se tient à Strasbourg et la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la traite des êtres humains sont inscrites à l'ordre du jour de la réunion « d'automne » qui a lieu à Vienne.

Les participants sont les suivants :

Conseil de l'Europe

- Président des Délégués des Ministres, Président du GR-EXT, membres du Bureau du Comité des Ministres

- Correspondants (ambassadeurs/représentants permanents nommés par le Comité des Ministres)
- Secrétariat

OSCE

- Membres de la Troïka de l'OSCE
- Correspondants (représentants des institutions de l'OSCE, à savoir le HCNM, le BIDDH, le Représentant pour la traite des êtres humains, l'unité antiterrorisme)
- Secrétariat

Réunions tripartites à haut niveau

Depuis juillet 1993, des réunions « tripartites » à haut niveau sont organisées périodiquement une fois par an à tour de rôle par le CdE, l'OSCE et l'Office des Nations Unies à Genève. Les Secrétaires Généraux du CdE et de l'OSCE et le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève en sont les principaux participants.

Les consultations tripartites ont pour objet principal de prendre connaissance des activités respectives des organisations afin de faciliter la coopération pratique en matière de prévention de conflits et de mise en place d'institutions démocratiques, de partager l'information et d'améliorer la coopération pratique en s'appuyant sur l'expertise et le savoir-faire des uns et des autres.

Aucune réunion n'a été organisée en 2011. A l'initiative du CdE, les trois organisations revoient actuellement le concept de réunion tripartite afin de le rendre plus pertinent et efficace.

Echanges de vues avec les Délégués des Ministres du CdE, le Conseil permanent de l'OSCE et leurs structures subsidiaires

OSCE

Le Représentant du Président en exercice, le Secrétaire Général, les Chefs de mission de l'OSCE, le Directeur du BIDDH, le Représentant pour la liberté des médias et le Représentant pour la traite des êtres humains ont eu des échanges de vues avec les Délégués des Ministres du CdE ou leurs groupes de travail.

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe est intervenu devant le Conseil permanent de l'OSCE à Vienne et a répondu à ses questions.

De 2005 à 2011 :

Délégués des Ministres du CdE et Conseil permanent de l'OSCE

Le **Secrétaire Général du CdE** est intervenu devant le Conseil permanent de l'OSCE à quatre reprises (2005, 2007, 2008 et 2010). Le **Secrétaire général de l'OSCE** a eu deux échanges de vues avec les Délégués des Ministres du CdE (en 2006 et en 2010).

Groupes de travail du CdE

- GR-DEM, 9 février 2006
Echange de vues avec l'Ambassadeur Werner Wnendt, Chef de la mission de l'OSCE au Kosovo*
- GR-DEM, 20 avril 2006
Echange de vues avec l'Ambassadeur William Hill, Chef de la mission de l'OSCE en Moldova
- GR-DEM, 13 novembre 2008
Echange de vues avec l'Ambassadeur Lamberto Zannier, Représentant spécial du Secrétaire général de l'Onu, et l'Ambassadeur Werner Almhofer, Chef de la mission de l'OSCE au Kosovo*
- GR-DEM, 17 mai 2011
Echange de vues avec M. Gary Robbins, Chef de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine

* Toute référence au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, dans ce texte doit être comprise en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjudice du statut du Kosovo.