

La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionnelle

*Emmanuel Decaux **

La mutation politique de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) est bien connue. Fondée sur les principes de la coexistence pacifique proclamés en 1975 par l'*Acte final de Helsinki*, la première CSCE – la CSCE à 35 – a survécu à une détente illusoire qui feignait de dépasser l'opposition des blocs, pour devenir un ferment des droits de l'homme et des mesures de confiance. La nouvelle CSCE, apparue à la suite du «dégel» gorbatchévien, a quant à elle consacré en 1990 les «valeurs universelles» et les «acquis démocratiques» avec *la Charte de Paris pour une nouvelle Europe*.

Mais de même que l'équivalence des régimes politiques ou socio-économiques fondée sur le principe théorique de l'autodétermination des peuples était un leurre, de même la convergence entre volontés populaires et principes démocratiques reste largement un vœu pieux dans une CSCE à 53. En fait, depuis 1990, les Etats participants découvrent que, pas plus que l'économie de marché, une «véritable» démocratie paisible et libre ne peut se décréter. Face à la multiplication des crises régionales, il ne s'agit plus de proclamer sans cesse de nouveaux engagements, mais bien d'assumer la mise en œuvre de «tous les principes, engagements et décisions de la CSCE». Cette pause idéologique va de pair avec un renforcement des structures et des mécanismes, afin de rendre plus efficace la «diplomatie préventive» qui est désormais au cœur de la CSCE.

La métamorphose institutionnelle en cours est plus complexe à décrire, car elle ne répond à aucun dessein prédéterminé. Dès l'origine, les Occidentaux avaient voulu éviter «l'institutionnalisation» pour se garder de conférer un droit de regard permanent sur la construction européenne à l'Union soviétique, mais très vite les

* Professeur de droit public à l'Université de Paris X Nanterre.

négociateurs avaient accepté l'idée de rencontres périodiques, avec les grandes «conférences principales de suivi» venant scander la vie de la CSCE: Belgrade, Madrid, Vienne...

Au début de la deuxième phase, le refus de toute bureaucratie – avec une critique implicite du «modèle bruxellois» – avait prévalu. Il reste courant de dire que la «CSCE ne doit pas avoir plus de fonctionnaires que d'Etats participants». La suprématie du pouvoir politique avait été nettement posée, à travers une «chaîne de commandement» unique: le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement tous les deux ans, le «Conseil de la CSCE» réunissant les ministres des affaires étrangères – en principe tous les ans – et les réunions du Comité des hauts fonctionnaires (CHF) convoquées à Prague. Dans une certaine improvisation, les sièges des institutions de la CSCE avaient été multipliés pour éviter toute concentration administrative: le Secrétariat à Prague, le Bureau des élections libres à Varsovie, le Centre de prévention des conflits (CPC), assorti d'un «comité consultatif», à Vienne.¹

Au fil des réunions, le schéma initial a très vite évolué, malgré les combats de procédure de certains Etats pour canaliser ce foisonnement institutionnel. L'Assemblée parlementaire de la CSCE, évoquée lors du Sommet de Paris, s'est progressivement mise en place à partir de la réunion parlementaire de Madrid, en avril 1991, avec son propre secrétariat à Copenhague. Le Bureau des élections libres a vu son rôle accru en devenant le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), à l'occasion du Conseil de Prague, le 30 janvier 1992. Le Sommet de Helsinki, le 10 juillet 1992, consacre la prééminence du «Président en exercice» au nom du «Conseil/CHF» et la création du nouveau poste de Haut Commissaire pour les minorités nationales.² Lors du Conseil de Stockholm le 15 décembre 1992, une nouvelle étape est franchie, avec le développement du «groupe de Vienne» comme structure permanente venant doubler le CHF, la création d'un poste de Secrétaire général pour coordonner les différents organes existants, l'adoption du statut de la future Cour de conciliation et d'arbitrage de la CSCE qui siègera à Genève. Dans le même temps, le Conseil demandait au CHF de revoir «les structures et opérations de la CSCE» sans remettre en cause «la force et la diversité que lui confère la structure politique fondamentale mise en place par le Sommet de Paris».³

- 1 Pour ce premier schéma institutionnel, issu du Sommet de Paris, cf. notre «Que-sais-je?»: *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, n° 2661 (1992).
- 2 Cf. les références dans *Sécurité et coopération en Europe (les textes officiels du processus de Helsinki, 1973-1992)*, la Documentation française, collection «retour aux textes» (1992), cité sous la forme *Sécurité* dans les notes qui suivent. Pour la version anglaise, on se reportera aux recueils de A. Bloed, *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process* (1990), et *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents* (1993). Pour la version italienne, G. Barberini, *Codice della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa: CSCE Documents* (1990). Pour la version allemande, U. Fastenrath, *KSZE* (1992) et T. Schweisfurth, K. Oellers-Frahm, *Dokumente der KSZE* (1993).
- 3 Texte dans *Documents d'actualité internationale*, la Documentation française, n° 5 (1er mars 1993) 89. On trouvera la version anglaise des textes d'actualité dans la revue *Helsinki Monitor*.

La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionnelle

C'est chose faite, avec les décisions qui viennent d'être entérinées par le Conseil de Rome, le 1er décembre 1993. La mutation en cours, qui n'a sans doute pas encore atteint son point d'équilibre définitif, correspond à une rationalisation qui était largement souhaitée.⁴ La grande souplesse statutaire de la CSCE a favorisé cette série d'expérimentations empiriques, sans cristalliser une structure institutionnelle contestée ou dépassée. La contrepartie a été sans doute une perte de visibilité pour l'opinion publique, et partant une certaine perte de crédibilité après les fanfares du Sommet de Paris. Que le mouvement perpétuel de la CSCE entraîne un certain flou, on s'en consolera aisément, mais face au déchaînement des crises régionales, l'heure était-elle aux tâtonnements progressifs et aux ajustements ponctuels? La multiplication des initiatives vagues et des obstacles procéduraux a parfois été l'alibi de l'impuissance.

À défaut de refaire l'historique de cette évolution,⁵ une mise à plat s'impose. La transition institutionnelle de la CSCE n'est pas achevée, mais les lignes sont désormais assez claires pour esquisser un premier bilan synchronique.

I. L'esquisse d'un cadre juridique de la CSCE

La CSCE reste une «non-institution», mais une consolidation progressive de sa personnalité juridique est évidente, sur le plan extérieur, comme sur le plan interne.

A. La CSCE, comme «accord régional»

Sur le plan extérieur, le Sommet de Helsinki avait défini la CSCE comme «un accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies». Il s'agissait essentiellement d'une définition fonctionnelle, destinée à consacrer son rôle en matière de sécurité collective et à établir une collaboration étroite avec l'Organisation des Nations Unies, en particulier dans la prévention et le règlement des conflits. Le chapitre VIII de la Charte, consacré aux «accords régionaux» distingue en fait nettement sur ce point les «accords régionaux», *stricto sensu*, et les «organismes régionaux», mais aucune conséquence n'est tirée de cette distinction.⁶ Un tel flou ne pouvait que convenir à la CSCE.

4 Cela a été notamment le cas lors de deux colloques récents: l'un organisé à Athènes par le Centre de droit international de Paris X Nanterre et la Fondation Marangopoulos pour les droits de l'homme. E. Decaux et L.-A. Sicilianos (éds.), *La CSCE: dimension humaine et règlement des différends*, cahiers du CEDIN n° 8 (1993); l'autre organisé à Pérouse par l'Istituto Affari Internazionali, G. Barberini et N. Ronzitti (éds.), *La Nuova Europa della CSCE (istituzioni, meccanismi e aspetti operativi della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa)* (1994).

5 Cf. A. Heraclides, *Helsinki II and its Aftermath, The Making of the CSCE into an International Organisation* (1993).

6 Cf. le commentaire général du chapitre VIII par E. Kodjo, dans J.-P. Cot et A. Pellet (éds.), *La Charte des Nations Unies*, (2ème éd., 1991) et par L. Goodrich et E. Hambro, *Commentaire de la*

Emmanuel Decaux

Lors du Conseil de Stockholm,

les ministres ont demandé au CHF d'examiner les conséquences pratiques du fait que, ainsi qu'énoncé dans le Document de Helsinki, la CSCE est un accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. L'examen du CHF devrait aussi porter sur la proposition faite par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à la CSCE de demander le statut d'observateur aux Nations Unies.⁷

Sans plus attendre, les ministres ont décidé

d'inviter un représentant du Secrétaire général des Nations Unies aux réunions du Conseil et du CHF de la CSCE. En outre, ils ont convenus que la mission permanente auprès des Nations Unies de l'Etat participant qui assure la présidence servira de centre de liaison de la CSCE aux Nations Unies.⁸

Un échange de lettres a eu lieu le 26 mai 1993 entre le Secrétaire général des Nations Unies et le Président en exercice de la CSCE – le ministre suédois des affaires étrangères, Mme af Ugglas – pour préciser le «cadre de coopération et de coordination» entre le Secrétariat des Nations Unies et la CSCE, sous la forme d'échanges d'information et de consultations régulières, avec la possibilité d'actions d'assistance mutuelle et de missions communes, selon des arrangements spécifiques à déterminer dans chaque cas. Dans leurs décisions du Conseil de Rome, les ministres sont convenus que

la CSCE devait poursuivre ses efforts pour améliorer encore ses relations avec l'Organisation des Nations Unies. La base de cette action sera le «Cadre de coopération et de coordination» (précité) et le statut d'observateur auprès de l'Assemblée Générale des Nations Unies récemment accordé à la CSCE.⁹

B. La capacité juridique de la CSCE

Sur le plan interne également l'évolution est sensible. Le Sommet de Helsinki avait donné mandat au CHF d'examiner «l'opportunité de conclure un accord octroyant un statut internationalement reconnu au Secrétariat de la CSCE, au CPC et au BIDDH». ¹⁰ Sans aller jusqu'à un tel accord de nature conventionnelle, les ministres ont adopté lors du Conseil de Rome, à la suite des travaux d'un «groupe ad hoc d'experts juridiques et autres», une décision relative à la «capacité juridique et aux privilèges et immunités» accordés dans le cadre de la CSCE. Il s'agit d'une «recommandation» aux Etats participants qui prévoit, «sous réserve des obligations qui découlent de leur constitution, de leur législation et des textes connexes», trois

Charte des Nations Unies (traduction française) (1946). On sait que le Pacte de la SdN consacrait déjà «les ententes régionales comme la doctrine Monroe» (art. 21).

7 *Supra* note 3.

8 *Supra* note 3.

9 CSCE/4-C/Dec. 1, 14, point VI.

10 *Sécurité*, 389.

séries de mesures: l'octroi de «la capacité juridique aux institutions de la CSCE», «des privilèges et immunités aux institutions de la CSCE, aux missions permanentes des Etats participants, aux représentants des Etats participants, aux fonctionnaires de la CSCE et aux membres des missions de la CSCE», enfin la possibilité de «délivrer des cartes d'identité de la CSCE». ¹¹ Dans les trois cas, les ministres ont adopté les dispositions servant de cadre au nouveau régime juridique. ¹²

Ainsi réapparaît le système classique des organisations internationales, avec des «agents» de la CSCE ¹³ – fonctionnaires ou experts en mission – et des «missions permanentes» des Etats, alors que le système initial de la Charte de Paris visait seulement à parasiter le statut diplomatique, avec des détachements de diplomates nationaux, rattachés pour ordre à leur ambassade locale. Le recrutement est rationalisé en conséquence: dans de nouvelles «dispositions concernant le personnel des institutions de la CSCE», adoptées elles aussi à Rome, après le rapport du «groupe ad hoc sur la gestion efficace des ressources de la CSCE» les ministres ont mis en place un nouveau système pour «le recrutement et la nomination des fonctionnaires supérieurs de la CSCE»: la rotation aléatoire initialement prévue est remplacée par des candidatures officielles présentées par les Etats pour les trois postes principaux: celui de Secrétaire général, de Haut Commissaire aux minorités nationales (HCMN) et de directeur du BIDDH (cf. *infra*). Les autres postes sont «proposés par voie de concurrence ouverte». S'agissant du Secrétariat, deux niveaux de responsabilités sont distingués: les nominations pour «les postes de chefs des départements du Secrétariat de la CSCE» sont décidées par le Président en exercice en consultation avec le Secrétaire général; les autres nominations sont faites par le Secrétaire général lui-même «dans un souci de respect de l'égalité des chances et compte tenu de la diversité de la communauté de la CSCE». De leur côté, «le directeur du BIDDH et le HCMN nommeront leur personnel supérieur respectif en consultation avec le Secrétaire général», selon ces deux mêmes critères qui peuvent paraître quelque peu contradictoires. ¹⁴

Il est spécifié que «tous les postes de la CSCE seront inscrits au budget». ¹⁵ A cet égard, le document de Helsinki avait établi un nouveau barème de contribution, applicable à compter du 1er juillet 1992. ¹⁶ Le Conseil de Stockholm avait mis l'accent sur la «gestion des ressources», face à la dérive des dépenses. Au fil des décisions, le Conseil de Rome met l'accent sur les nouvelles dépenses qui en découlent, comme pour les missions de diplomatie préventive:

11 *Supra* note 9, point VII.11.

12 CSCE/4-C/Dec. 2.

13 Cf. le colloque de la SFDI sur *Les agents internationaux* (1985) et l'avis de la Cour internationale, dans l'affaire *Mazilu*, 15 décembre 1989.

14 *Journal de la 23ème réunion du CHF*.

15 *Supra* note 9, point VII.10.

16 *Sécurité*, 420. Pour un commentaire, Zaagman, «The CSCE Scale of Distribution», 3 *Helsinki Monitor*, n° 2 (1992) 28.

ils ont décidé qu'une attention toute particulière continuera à être accordée à la question de la fourniture de ressources suffisantes, tant sous forme de compétences que de moyens financiers, pour que la CSCE puisse atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.¹⁷

De même, après s'être félicités de la décision du CHF d'accroître les ressources allouées au Haut Commissaire pour les minorités nationales,¹⁸

les ministres ont décidé que, pour mener à bien ses nouvelles tâches, le BIDDH devrait se voir accorder des ressources supplémentaires. Ils ont prié le CHF d'examiner les conséquences financières et administratives du renforcement du BIDDH.¹⁹

Au contraire, s'agissant du forum économique, les ministres prennent soin de préciser que leur soutien doit s'entendre «sur la base des ressources existantes».²⁰

A défaut de «personnalité juridique» explicite, la CSCE voit donc reconnaître la «capacité juridique de ses institutions», des moyens administratifs et financiers adéquats pour fonctionner non seulement dans les pays-hôtes de ses divers sièges, mais aussi dans le cadre des missions envoyées dans les zones de crise. Ce renforcement de la capacité opérationnelle de la CSCE passe par la réorganisation des diverses instances de décision.

II. Le développement de «l'exécutif de la CSCE»

L'organe suprême, depuis le Sommet de Paris des 19 et 21 novembre 1990, est la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement qui vient clore la réunion de suivi désormais organisée tous les deux ans. Cela a été le cas du Sommet de Helsinki, les 9 et 10 juillet 1992, avec l'adoption d'un document intitulé «les défis du changement» et d'une série de décisions. Cela sera le cas, avec la prochaine conférence d'examen prévue en décembre 1994 à Budapest.²¹

Selon la Charte de Paris, deux autres échelons étaient chargés de donner à la CSCE son impulsion politique, le Conseil et le CHF. La pratique a considérablement enrichi ce schéma initial.

A. La primauté du Conseil et de la présidence en exercice

Entre les réunions au sommet, le Conseil de la CSCE réunit les ministres des affaires étrangères sur une base régulière. On peut noter que l'idée évoquée dans la Charte de Paris de réunir «d'autres ministres» a fait long feu. Au-delà de ses réunions, le Conseil contribue à structurer le fonctionnement de la CSCE, grâce au

17 *Supra* note 9, point VII.6.

18 *Supra* note 9, point III.

19 *Supra* note 9, point IV.4.

20 *Supra* note 9, point V.4.

21 *Sécurité*, 387.

développement du rôle de la «présidence en exercice». Initialement la réunion du Conseil dans un Etat participant servait à inaugurer une nouvelle présidence: Berlin, les 19-20 juin 1991 pour la présidence allemande, Prague les 30-31 janvier 1992 pour la présidence tchéco-slovaque, Stockholm les 14-15 décembre 1992 pour la présidence suédoise, Rome les 30 novembre et 1er décembre 1993 pour la présidence italienne. Peu à peu, le rythme des présidences s'est régularisé, avec une alternance entre les Etats qui assure une présence continue de la Communauté dans la troïka, l'Italie venant remplacer l'Allemagne. De même, après l'ancienne Tchécoslovaquie, il reviendra à la Hongrie de prendre la présidence dans un an.²² Une prochaine étape de cette rationalisation consistera à faire de la réunion du Conseil l'achèvement d'une présidence et non son point de départ, ce qui permettra de remettre sur ses pieds la présidence. Ainsi, après une présidence italienne en 1994, la présidence hongroise entamée avec le Sommet de décembre 1994 s'achèvera un an plus tard avec un Conseil réuni lui aussi à Budapest. Par là même, l'intervalle entre les Sommets et les Conseils se trouvera également régularisé.

L'importance prise par «la présidence en exercice» (*Chairman in office, C.i.o.*) est un des développements les plus intéressants de la pratique récente de la CSCE. Ceci avait été consacré par le Sommet de Helsinki:

le Président en exercice sera responsable, au nom du Conseil/CHF, de la coordination et des consultations en ce qui concerne les affaires courantes de la CSCE (...) Dans l'exercice des tâches qui lui sont confiées, le Président en exercice peut être assisté, entre autres, par:

- son prédécesseur et son successeur formant avec lui une troïka;
- des groupes ad hoc d'orientation;
- des représentants personnels en cas de besoin.²³

L'impulsion donnée par la diplomatie suédoise qui s'est complètement investie dans cette fonction est pour beaucoup dans l'essor de la «présidence en exercice». Ainsi, la baronne af Ugglas a-t-elle visité les Républiques d'Asie centrale et les Etats transcaucasiens. Le Conseil a recommandé «que le programme de visites soit poursuivi. Le Président en exercice sera assisté dans cette tâche par les membres de la troïka» est-il précisé, tandis que le Secrétaire général est chargé «d'assurer le suivi permanent et concret des visites du Président en exercice en Asie centrale et dans les Etats participants de Transcaucasie».²⁴

Le ministre suédois a également désigné plusieurs représentants personnels dans les zones de crise, à côté de «missions de la CSCE», notamment en Géorgie. Cette faculté d'adaptation de la CSCE va de pair avec un effort de coordination internationale. Le Conseil de Rome a demandé à la nouvelle présidence italienne

22 La Roumanie qui avait déjà esquissé une candidature contre l'Italie, lors de la 17ème réunion du CHF, afin de prendre date pour le 5ème Conseil, s'est vue préférer la Hongrie.

23 *Sécurité*, 388.

24 *Supra* note 9, point VIII.1.

de donner suite sans délai, avec l'Organisation des Nations Unies, à la recommandation présentée par le Président en exercice du Conseil pour qu'un représentant spécial de haut niveau soit nommé conjointement par la CSCE et l'ONU, avec le mandat de s'attaquer à tous les différents problèmes auxquels le pays doit faire face ainsi que de coordonner les efforts de la CSCE et de l'ONU en Géorgie.²⁵

B. Le CHF et la mise en place du nouveau «Comité permanent de la CSCE»

Si «le Conseil constitue l'organe directeur et le centre de décision de la CSCE», tandis que le CHF est «responsable de la supervision, de la direction et de la coordination» entre les réunions du Conseil, le document de Helsinki avait souligné le lien entre le «Conseil/CHF», soulignant que le CHF agissait «au nom du Conseil pour prendre les décisions appropriées».²⁶ Toutefois, dans la pratique, dès la première année, la multiplication des réunions exceptionnelles du CHF à Prague avait démontré le caractère insatisfaisant du système. Les hauts fonctionnaires, venus d'urgence de leur capitale, se réunissaient de manière trop fréquente pour leurs autres responsabilités, sans pour autant pouvoir régler efficacement les crises régionales à l'ordre du jour. Le besoin d'une instance classique composée de représentants permanents s'est d'abord traduit par une décision transitoire prise lors du Conseil de Stockholm, en décembre 1992:

Les ministres ont également décidé d'accroître la capacité du CHF d'agir en tant que leur agent et, en attendant les résultats de l'examen mentionné ci-dessus, ont chargé les représentants des Etats participants de se réunir régulièrement à Vienne entre les sessions du CHF. Sous la présidence du Président en exercice, ces représentants mèneront des consultations sur toutes les questions concernant la CSCE et entameront une discussion préliminaire des points que le Président en exercice aura proposé d'inscrire à l'ordre du jour du CHF. Ils prendront les dispositions nécessaires pour assurer la mise en œuvre rapide et efficace des décisions du CHF.²⁷

Le «groupe de Vienne» a été mis en place de manière empirique, certains Etats utilisant pour ce faire leur mission pour les négociations multilatérales en matière de désarmement, d'autres – comme les Etats-Unis – préférant une représentation spécifique. Mais son bon fonctionnement a contribué à régulariser les travaux de la CSCE en 1993, au même titre que l'impulsion de la présidence suédoise après une présidence tchèque éclipsée par les problèmes internes. On aurait pu craindre la constitution de deux pôles de pouvoir rivaux, avec le secrétariat de Prague et le CHF, tous deux nés de la Charte de Paris, d'une part, le nouveau Secrétaire général et le «groupe de Vienne» venant renforcer le CPC, d'autre part. Certaines réticences de procédure, lors de la préparation de la réunion de la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine de la CSCE, convoquée en octobre 1993 à

25 *Supra* note 9, point I.2.5.

26 *Sécurité*, 387.

27 *Documents d'actualité internationale*, *supra* note 3, 94.

La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionnelle

Varsovie, ont cependant vite été dépassées devant la nécessité d'un organe permanent prêt à tout moment à prendre des décisions d'urgence.

Le Conseil de Rome consacre cette évolution empirique:

Pour accroître la capacité de la CSCE de mener à bien les tâches opérationnelles qui lui incombent quotidiennement, les ministres ont créé un organe permanent de consultation politique et de décision à Vienne, le Comité permanent de la CSCE.²⁸

Ce point fondamental est aussitôt développé par les ministres en reprenant les attributions déjà énumérées lors du Conseil de Stockholm:

Le nouvel organe sera responsable des tâches opérationnelles courantes de la CSCE, sous la présidence du Président en exercice, et il se réunira sous le nom de Comité permanent de la CSCE. Le Comité permanent mènera des consultations générales et régulières et, lorsque le CHF ne siègera pas, prendra des décisions sur toutes les questions concernant la CSCE. Le Comité permanent fera rapport au CHF et entamera une discussion préliminaire des points à inscrire à l'ordre du jour du CHF. Le CHF continuera de définir les directives politiques et de prendre les décisions essentielles entre les réunions du Conseil.²⁹

Les ministres ont décidé que le Comité permanent devra examiner la pertinence et le fonctionnement des mécanismes existants en vue d'accroître leur efficacité.³⁰

Dès maintenant, le Conseil de Rome entérine plusieurs suggestions faites par la réunion de Varsovie pour faciliter la mise en œuvre du mécanisme de la dimension humaine, en y associant le comité permanent au même titre que le CHF. Seule l'expérience permettra de dire si cette nouvelle répartition des rôles est viable, où si la montée en puissance du Comité permanent implique une mise en veilleuse du CHF, devenu un échelon intermédiaire superfétatoire. Déjà, la création du Comité permanent a entraîné la suppression du «comité consultatif du Centre de prévention des conflits» dont les compétences sont partagées entre le Comité permanent – notamment dans le cadre du mécanisme relatif aux activités militaires inhabituelles – et le Forum pour la coopération en matière de sécurité mis en place lors du Sommet de Helsinki II.

III. La création d'une Assemblée parlementaire de la CSCE

Initialement éclipsée par les malentendus entre le Congrès américain et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la création d'une Assemblée propre à la CSCE – qui pour la plupart des Etats déjà membres du Conseil de l'Europe ou bénéficiaires du «statut d'invité spécial» est un double emploi évident – avait été différée lors du Sommet de Paris qui se bornait à demander «instamment que des

28 *Supra* note 9, point VII.3.

29 *Supra* note 9, point VII.7.1.

30 *Supra* note 9, point VII.4.

contacts soient poursuivis au niveau parlementaire pour débattre du domaine d'activité, des méthodes de travail et des dispositions de procédure d'une telle structure parlementaire de la CSCE, en s'inspirant de l'expérience acquise et des travaux déjà réalisés dans ce domaine». ³¹ Une réunion préparatoire s'est tenue à cet effet à Madrid, les 2 et 3 avril 1991, pour fixer les bases du nouveau système. Après avoir évoqué dans le préambule «l'acquis d'autres institutions parlementaires européennes» – celles du Conseil de l'Europe, de l'UEO, de l'OTAN et «à un niveau différent» le Parlement européen» – la résolution finale de Madrid met en place une nouvelle structure, sans plus se référer à une éventuelle complémentarité. L'Assemblée «spécifique» devait initialement comprendre 245 membres: contrairement au principe d'égalité des Etats défendu par la délégation française en conformité avec les principes de base de la CSCE, une certaine pondération a été retenue, donnant ainsi 13 sièges à la France pour 17 aux Etats-Unis. Cet aspect est d'autant plus important que, si l'Union soviétique exigeait d'abord un fonctionnement exclusivement par consensus, l'adoption des résolutions aura lieu à la majorité simple, à partir d'un ordre du jour établi par consensus. Enfin, le principe de la rotation des réunions a prévalu, la première session annuelle de 5 jours étant organisée à Budapest du 3 au 5 juillet 1992. ³²

Entre-temps, un comité des présidents de délégation s'est réuni à plusieurs reprises pour préparer la réunion plénière. Il a été ainsi amené à prendre des décisions importantes, en fixant le siège du secrétariat à Copenhague, en confiant au sein d'un groupe de travail à la délégation britannique le soin de préparer le règlement de l'Assemblée et en accordant le «statut d'observateur» aux quatre Assemblées européennes précitées. Ce statut a été refusé par le Parlement européen, qui a estimé «qu'un statut moindre que celui de membre à part entière ne correspond ni à la situation de droit, ni au rôle international du Parlement européen». Pour tenir compte de l'élargissement du nombre des Etats participants, le total des membres est passé de 245 à 308 – la Russie se voyant attribuer 15 sièges alors que l'Union soviétique bénéficiait antérieurement de la parité avec les Etats-Unis. Le chiffre sera ultérieurement porté à 312, après l'éclatement de la Tchécoslovaquie.

Lors de la session de Budapest, réunie sous la présidence de M. Suominen, le président du Parlement finlandais, trois commissions ont été constituées, correspondant approximativement aux trois «corbeilles» de la CSCE: «affaires de sécurité» avec une présidence britannique, «coopération économique» avec une

31 *Sécurité*, 293. Cette dernière référence est une régression par rapport au communiqué initial du Sommet de l'OTAN, réuni à Londres en juillet 1990, évoquant une Assemblée établie «sur la base» de celle du Conseil de l'Europe, la formule étant vite corrigée pour devenir une Assemblée créée «sur le modèle» de celle-ci.

32 *Rapport d'information*, Sénat n° 302, 24 avril 1991 (seconde session ordinaire 1990-1991): résolution finale en annexe. La délégation française avait proposé en vain que l'Assemblée de la CSCE se réunisse à Strasbourg, son secrétariat étant ainsi à même de travailler «en coordination étroite» avec les «secrétariats» déjà en place de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen.

présidence portugaise, «dimension humaine» avec une présidence canadienne. Une «déclaration finale» adoptée par acclamation reprend les travaux de ces trois commissions. Toutefois, l'absence du Président en exercice de la CSCE – en raison des élections en Tchécoslovaquie – a empêché un véritable dialogue politique avec «l'exécutif de la CSCE».

Le comité a continué à jouer un rôle très actif dans l'intersession, avec une réunion à Copenhague, le 15 janvier 1993, où il a adopté des textes importants comme une résolution sur la situation dans l'ex-Yougoslavie et le règlement de l'Assemblée dans leur seule version anglaise. Certaines décisions entérinées par le comité ont été en fait prises au sein du bureau provisoire – composé du président finlandais, du trésorier britannique et des 5 vice-présidents de l'époque (Canada, Danemark, Hongrie, Turquie, Russie) – qu'il s'agisse du budget, s'élevant à 1,2 millions de dollars (sic), ou de la nomination du directeur du «secrétariat», M. Spencer Oliver, un Américain et de ses deux directeurs adjoints, finlandais et russe.³³

La deuxième session a eu lieu à Helsinki, du 6 au 9 juillet 1993, sous la présidence de M. Suominen qui a été reconduit pour un an dans ses fonctions, ainsi que le «trésorier» britannique. Les organes de l'Assemblée ont pu être constitués de manière plus équilibrée, en vertu du règlement intérieur. Le bureau a été complété avec l'élection des 9 vice-présidents: à côté des cinq vice-présidents sortants (réélus pour trois ans ou deux ans, selon le nombre des voix obtenues), ont été élus un parlementaire français (pour trois ans) et des représentants de l'Italie, de la Slovaquie et du Kazakhstan (pour un an). Si l'on tient compte de la présidence des trois commissions aux dénominations désormais plus précises: «commission des affaires politiques et de sécurité» (présidence belge), «commission des affaires économiques, des sciences, des technologies et de l'environnement» (présidence allemande), «commission de la démocratie, des droits de l'homme et des questions humanitaires» (présidence américaine), on peut constater que la présence de l'Union européenne s'est nettement renforcée, avec trois vice-présidents (Danemark, France, Italie) et le trésorier (Royaume-Uni) et deux présidences de commission (Allemagne, Belgique) – soit six pays représentés – au lieu de la répartition précédente avec un doublon britannique (trésorier et présidence de commission), la vice-présidence danoise et une présidence de commission portugaise. Mais faut-il rappeler que sur le simple plan arithmétique, les représentants des Douze composent plus du tiers de l'Assemblée, avec 107 parlementaires sur 312.

La session a également permis d'entamer un dialogue avec le Président en exercice de la CSCE, le ministre suédois des affaires étrangères qui avait déjà participé à la réunion du comité en janvier. Une résolution composée de quatre

33 *Rapport d'information, Sénat, n° 275, 22 avril 1993 (seconde session ordinaire 1992-1993)*. Cf. aussi *Assemblée nationale, rapport d'information n° 3149 (1992-1993)*. Le sénateur Genton note au passage «une influence américaine extrêmement forte sur le fonctionnement de l'Assemblée», tandis que la concertation entre les parlementaires des Douze s'est révélée «pratiquement impossible».

chapitres – trois chapitres correspondant aux travaux des commissions, plus un chapitre sur l'ex-Yougoslavie – a été adoptée non sans mal, par 158 voix contre 4. Des clivages importants sont apparus sur nombre de points, soulignant de profondes divisions dans l'opinion publique européenne. Ainsi, lors du débat sur l'ex-Yougoslavie, l'Assemblée a fini par refuser un paragraphe préconisant la levée de l'embargo sur les livraisons d'armes aux parties du conflit, par 90 voix contre 62. Les délégations française et britannique s'étaient mobilisées, avec le soutien russe et roumain, contre ce texte d'origine américaine, soutenu par les délégations allemande et italienne, dans un climat très tendu. L'Assemblée s'est également prononcée sur «la réforme du fonctionnement de la CSCE» en préconisant l'abandon du consensus – adoptée par 107 voix contre 33 – et la création d'un conseil de sécurité de la CSCE – par 127 voix contre 27. La proposition présentée par le rapporteur belge visait à créer un «conseil de sécurité», sans droit de veto, composé sur la base d'une rotation annuelle – de deux «grands» Etats, trois «moyens» et quatre «petits» – ce qui semble pourtant particulièrement absurde dans un système de sécurité collective fondé sur l'équilibre géopolitique et le poids des grandes puissances... Qui plus est, l'Assemblée a recommandé un certain nombre d'initiatives ou de rapports aux institutions de la CSCE, soit directement, soit indirectement. Elle a ainsi demandé au Conseil des ministres de donner un nouveau mandat au HCMN pour faire «un rapport sur la situation des minorités nationales dans les Etats participants à la CSCE», avec statistiques à l'appui sur cinquante ans, pour la prochaine session de l'Assemblée parlementaire qui aura lieu à Vienne en juillet 1994, ce qui ne correspond ni à la personnalité, ni à la vocation du Haut Commissaire, chargé d'offrir des bons offices discrets et non de décrire sur la place publique des contentieux virtuels ou non.

Cet activisme verbal ne doit pas cacher un absentéisme latent qui se manifeste même parmi les grandes délégations: 5 Américains présents sur 17, 7 Russes sur 15, 8 Français sur 13, 2 Espagnols sur 10... L'autorité des votes de l'Assemblée ne manquera pas de s'en ressentir, si les parlementaires ne se ressaisissent pas: comment le vote annuel, aussi tranché que confus d'une centaine de représentants, pourrait-il avoir une influence sur les travaux permanents de 53 Etats participants s'efforçant patiemment de faire évoluer un fragile consensus. Reste aussi à savoir comment «l'exécutif» de la CSCE va donner suite à ces impulsions collectives, insuffisamment mûries dans le détail et trop rapidement entérinées en bloc, qui peuvent créer des frictions et des antagonismes inutiles entre les Etats, même si parfois des vues controversées et des idées neuves peuvent être nécessaires. Déjà, lors de la 23ème réunion du CHF, en septembre 1993, il n'y a pas eu de consensus pour inscrire à l'ordre du jour un point sur «la réunion de Helsinki de l'Assemblée parlementaire», alors même que la formule «suivi de la réunion» avait été retirée. Un certain rodage s'impose à l'évidence pour une Assemblée sans tradition, faute d'avoir pu profiter de l'expérience de la diplomatie parlementaire européenne.

L'Assemblée de la CSCE doit en effet encore trouver sa place:

le sentiment que l'Assemblée de la CSCE se trouvait, à propos des questions de défense et de sécurité, quelque peu placée sous la «tutelle» de l'Assemblée de l'Atlantique Nord et, d'une certaine manière, des Etats-Unis, s'est en partie estompé; en revanche, s'agissant des problèmes des droits de l'homme et des minorités, l'Assemblée de la CSCE paraît devoir continuer à se situer inévitablement dans la mouvance de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, qui associe désormais à ses propres travaux des délégations de la très grande majorité des Etats membres de la CSCE

note le vice-président français de l'Assemblée de la CSCE, le sénateur Genton, dans son dernier bilan.³⁴

IV. La redistribution des structures administratives

A l'instar des organes politiques, les structures administratives ont rapidement évolué au gré des nécessités, faisant disparaître certaines «fausses symétries» initialement établies entre Varsovie, Vienne et Prague. Deux évolutions s'esquissent de plus en plus nettement.

A. La polarisation des activités autour du secrétariat de Vienne

C'est Vienne qui a surtout profité du réaménagement politique en cours. Au renforcement politique lié à la mise en place – implicite puis explicite – du Comité permanent, correspond en effet une rationalisation administrative, avec la création d'un poste de Secrétaire général de la CSCE. Lors du Conseil de Stockholm,

dans un premier stade, les ministres ont décidé de poursuivre l'amélioration des opérations et institutions de la CSCE en créant un poste de Secrétaire général de la CSCE.³⁵

Le rôle du Secrétaire général est précisé en annexe:

L'autorité du Secrétaire général émanera des décisions collectives des Etats participants. Le Secrétaire général agira sous la direction du Président en exercice.³⁶

Son mandat est particulièrement large, selon deux grands axes:

i) Le Secrétaire général agira en tant que représentant du Président en exercice et le soutiendra dans toutes les activités visant à remplir les objectifs de la CSCE. Il sera en

34 *Rapport d'information*, Sénat n° 464, 30 septembre 1993 (troisième session extraordinaire 1992-1993). Buchsbaum, «The 1993 Session of the CSCE Parliamentary Assembly», 4 *Helsinki Monitor* n° 4 (1993) 26.

35 Cf. note 3.

36 Cf. note 3.

Emmanuel Decaux

autre chargé de gérer les structures et les opérations de la CSCE; de coopérer étroitement avec le Président en exercice pour la préparation et la direction des réunions de la CSCE; et d'assurer la mise en œuvre des décisions de la CSCE.³⁷

Dans le même sens il est chargé des relations extérieures de la CSCE, en particulier avec les autres organisations internationales. Par ailleurs:

ii) Le Secrétaire général supervisera les travaux du secrétariat de la CSCE, du secrétariat du CPC et du BIDDH...³⁸

«En tant que plus haut fonctionnaire de la CSCE» il a la responsabilité de la gestion et de «l'efficacité du personnel» et est, notamment, chargé de préparer un rapport annuel pour le Conseil de la CSCE.³⁹

C'est l'ancien représentant allemand à Vienne, l'ambassadeur Wilhelm Hoeynck, qui a été désigné pour ce poste, prenant ses fonctions en juin 1993, avec un cabinet de quatre personnes. La place de ce nouvel échelon dans le dispositif cloisonné établi par la Charte de Paris n'était cependant pas évidente de même que la nature de cette «supervision» d'organes préexistants. Le Conseil de Stockholm avait bien décidé «de regrouper les secrétariats de Prague et de Vienne dans une même structure sous la direction du Secrétaire général»,⁴⁰ les rapports avec Varsovie étaient plus incertains. A l'équilibre entre les trois centres initiaux risquait donc de se substituer une cassure entre les activités relevant de la sécurité collective à Prague-Vienne et celles relatives à la dimension humaine à Varsovie. Lors de la réunion de Varsovie en octobre 1993, l'accent a au contraire été mis sur la nécessité de renforcer la prise en compte de la dimension humaine dans l'ensemble des activités de la CSCE, l'évolution américaine étant d'autant plus remarquée sur ce point que pendant longtemps les Etats-Unis avaient insisté sur la spécificité du Bureau de Varsovie. La force d'attraction du nouveau pôle de Vienne doit avoir pour contrepartie une pleine intégration de la dimension humaine dans l'ensemble de la CSCE. Les Polonais comme les membres du groupe de Visegrad en étaient parfaitement conscients dans les «non-papiers» sur les structures de la CSCE présentés au printemps.

A l'occasion du Conseil de Rome, les ministres ont

approuvé la décision de créer un secrétariat de la CSCE à Vienne, ce qui représente une mesure importante pour améliorer l'efficacité des services administratifs et de secrétariat. L'évolution future des capacités opérationnelles de la CSCE se fondera sur l'objectif primordial de disposer d'une structure administrative non bureaucratique, efficace par rapport aux coûts et souple.⁴¹

37 Cf. note 3.

38 Cf. note 3.

39 Cf. note 3.

40 Cf. note 3.

41 *Supra* note 9, point VII.5.

La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionnelle

Le glissement est sensible, la décision du CHF ayant été «de créer un Secrétariat de la CSCE, doté d'un bureau à Prague». Cette antenne servira surtout à l'organisation matérielle des réunions du CHF, ainsi que du «forum économique» annuel, et à la conservation des archives de la CSCE, évitant ainsi toute mutation trop brutale. L'essentiel du travail ne s'en fera pas moins à Vienne où

le Secrétariat comprendra les départements des services de conférence, de l'administration et du budget, de l'appui au Président en exercice et le Centre de prévention des conflits.⁴²

B. Le développement des activités relevant de la dimension humaine

La première mutation intervenue dans ce domaine est la transformation du Bureau des élections libres en Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme décidée lors du Conseil de Prague le 30 janvier 1992. Ce changement de titre traduisait l'élargissement des fonctions du Bureau de Varsovie, selon les lignes esquissées lors de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine. A la suite du document de Helsinki, et de la réunion de Varsovie sur la mise en œuvre des engagements de la dimension humaine, le Conseil de Rome vient à son tour prolonger cette évolution, puisque

les ministres ont décidé d'élargir les fonctions et opérations du BIDDH. Celui-ci développera notamment ses activités, dans le cadre de son mandat, dans les domaines suivants:

- élaboration d'une base de données élargie concernant des experts des domaines relatifs à la dimension humaine. Les Etats participants et les ONG sont invités à faire connaître au BIDDH les experts disponibles dans les domaines relatifs à la dimension humaine;
- renforcement du rôle joué par le BIDDH dans l'observation globale des élections;
- coopération accrue avec les organisations internationales compétentes afin de coordonner les activités et de déterminer les éventuels domaines de collaboration;
- recueil des informations fournies par les ONG ayant une expérience pertinente dans le domaine de la dimension humaine;
- utilisation du BIDDH en tant que point de contact pour les informations fournies par les Etats participants conformément aux engagements de la CSCE;
- diffusion d'informations d'ordre général sur la dimension humaine et le droit international humanitaire.⁴³

Ce mandat renforcé est accompagné de la désignation d'un nouveau directeur du BIDDH, en la personne de Mrs Audrey Glover, un juriste du Foreign Office dont la candidature, annoncée au nom des Douze lors de la réunion de Varsovie sur la mise en œuvre, a été entérinée lors du Conseil de Rome. Selon les règles du document complémentaire annexé à la Charte de Paris, le directeur de chaque institution, un fonctionnaire «de rang élevé, détaché par son gouvernement» est «nommé par le

42 *Supra* note 9, point VII.8.

43 *Supra* note 9, point IV.4.

Conseil pour une durée non renouvelable de trois ans, sur une base de rotation». ⁴⁴ On peut cependant relever ici que le premier directeur du BIDDH, l'ambassadeur Luchino Cortese, était déjà un ressortissant d'un pays membre de la Communauté européenne. Bien plus, les trois postes principaux énumérés par le Conseil de Rome ont pour titulaires des ressortissants communautaires.

Parallèlement à l'activité du BIDDH, le Sommet de Helsinki a en effet prévu la mise en place d'un Haut Commissaire aux minorités nationales qui «agira sous l'égide du CHF et sera par conséquent un instrument de prévention des conflits au stade le plus précoce possible». Nommé par le Conseil pour une période de trois ans renouvelable, le Haut Commissaire doit être «une personnalité internationale éminente ayant une longue expérience dans le domaine considéré et dont on peut attendre qu'elle fasse preuve d'une grande impartialité dans l'exercice de ses fonctions». ⁴⁵ Alors que les postes de direction de la CSCE avaient initialement une connotation administrative très marquée, le profil politique donné au nouveau poste est évident à travers cette description comme le choix exemplaire du premier titulaire. C'est M. Max van der Stoep, un ancien ministre néerlandais des affaires étrangères – par ailleurs rapporteur de la Commission des droits de l'homme pour la situation dans le sud de l'Irak – qui a été désigné pour ce poste, lors du Conseil de Stockholm, le 15 décembre 1992. Au terme d'un an d'expérience, la personnalité et l'action du Haut Commissaire ont été unanimement saluées par les participants à la réunion de Varsovie, hormis quelques mises en garde de la délégation grecque concernant les dangers d'une diplomatie personnelle menée sur la place publique. Les ministres, réunis pour le Conseil de Rome, quant à eux,

ont encouragé le Haut Commissaire pour les minorités nationales (HCMN) à poursuivre ses activités dans le cadre de son mandat. Ils ont reconnu que le HCMN constitue un organe novateur et efficace en matière d'alerte rapide et de diplomatie préventive. ⁴⁶

Dans la pratique le HCMN, dont le siège est à La Haye, reste à l'écart du BIDDH même s'il peut

bénéficier des moyens du BIDDH à Varsovie et en particulier des informations disponibles au BIDDH sur tous les aspects des problèmes de minorités nationales. ⁴⁷

Ainsi, l'autorité politique que le Conseil a voulu conférer au Haut Commissaire s'est également traduite par une complète autonomie administrative par rapport au Bureau de Varsovie, mais aussi par un manque certain d'information mutuelle.

Au delà de ces développements institutionnels concernant la dimension humaine,

44 *Sécurité*, 298.

45 *Sécurité*, 390.

46 *Supra* note 9, point III.

47 Pour ses premières initiatives concernant les trois Républiques baltes, 4 *Helsinki Monitor*, n° 3 (1993) 76. Le HCMN s'est également employé à favoriser un rapprochement entre la Hongrie et la Slovaquie. Plus récemment, il s'est rendu en Roumanie, en Macédoine et en Albanie.

La CSCE au lendemain du Conseil de Rome: un bilan de la transition institutionnelle

les ministres ont décidé de renforcer les instruments de prévention des conflits et d'alerte rapide dont dispose la CSCE au titre de la dimension humaine. Ils ont souligné dans ce contexte la nécessité d'intensifier la coopération et la coordination avec les organisations compétentes, comme le Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales.⁴⁸

Ceci implique une prise en compte plus grande que par le passé des activités du BIDDH dans le «processus de consultation politique» évoqué plus haut:

- Afin de poursuivre l'examen et l'action politiques au titre de la dimension humaine, les organes de décision de la CSCE traiteront régulièrement les questions concernant la dimension humaine en tant que partie intégrante des délibérations relatives à la sécurité européenne. Le BIDDH disposera de ressources et d'informations pour accomplir cet examen.
- Une plus grande importance sera donnée aux questions concernant la dimension humaine dans les mandats des missions de la CSCE ainsi que dans les rapports de suivi des missions. A cette fin, le BIDDH se verra attribuer un rôle plus important dans la préparation des missions de la CSCE, entre autres dans la fourniture d'informations et d'avis aux missions conformément à son expertise.⁴⁹

A la suite des suggestions de la réunion de Varsovie pour simplifier la procédure du «mécanisme de la dimension humaine» – que les règles trop minutieuses et complexes fixées à Moscou ont contribué à rendre largement inopérant – le Conseil de Rome décide en outre de doubler la liste d'experts du mécanisme, en faisant appel «si possible [à] des spécialistes expérimentés des questions relatives aux minorités nationales» et d'écourter les délais prévus pour sa mise en œuvre.⁵⁰ De même, comme on l'a vu, le nouveau rôle conféré au Comité permanent permettra d'accélérer le déclenchement du mécanisme tout comme son suivi, sans avoir à attendre pour ce faire une réunion du CHF.

*

* *

Ainsi, le nouveau schéma institutionnel de la CSCE n'a cessé d'être corrigé et complété, par petites touches successives, depuis qu'il a été esquissé lors du Sommet de Paris en novembre 1990. La prochaine étape sera constituée par le Sommet de Budapest, à la fin de 1994. Qu'un tel délai de quatre ans ait été nécessaire pour roder une institution fondée sur le consensus ne doit pas surprendre. Pourtant ce n'est pas sur la souplesse de ses évolutions que la CSCE sera jugée, mais sur son efficacité à infléchir l'évolution de l'Europe en tant que «communauté de valeurs». Comme le notait avec réalisme un «non-paper» reflétant bien l'esprit de la réforme: si un instrument existe, il doit être utilisé; s'il ne peut pas être utilisé, il doit être amélioré; s'il ne peut pas être amélioré, il doit être supprimé... Maintenant que les instruments et les hommes sont en place, la CSCE doit entrer dans le temps

48 *Supra* note 9, point IV.2.

49 *Supra* note 9, point IV.3.

50 *Sécurité*, 330. Une série d'amendements au document de la réunion de Moscou figure à l'annexe A des décisions du Conseil de Rome.

de l'action. Le récent Conseil de Rome a déjà souligné cette nécessité, en mettant l'accent sur le renforcement des «missions de la CSCE» sur le terrain, notamment en Macédoine (FYROM), en Géorgie et en Moldavie, ainsi que sur le rôle de la nouvelle mission mise en place au Tadjikistan. Les ministres ont également réclaté «le retour rapide et inconditionnel des missions de longue durée au Kosovo, dans le Sandjak et en Voïvodine». ⁵¹

Encore faut-il qu'il ne s'agisse pas de vœux pieux. A cet égard, le Conseil a tenu à souligner

les deux formes d'action de la CSCE qui se renforcent mutuellement: les décisions politiques communes prises selon la règle du consensus et l'action directe s'exerçant selon des mécanismes convenus mis en œuvre par un nombre limité d'Etats participants. ⁵²

De même est-il rappelé dans une version anglaise plus rigoureuse que la formulation française:

that a decisive condition for participation in the CSCE is the full compliance by Yugoslavia (Serbia and Montenegro) with all CSCE principles, commitments and decisions. ⁵³

C'est dire que faute d'un respect intégral de tous les principes, engagements et décisions de la CSCE, la recherche du consensus pour le consensus n'a plus de sens. Au-delà même de la mise en œuvre du «consensus moins un» – utilisé pour «suspendre d'activités» la Yougoslavie (Serbie et Montenegro) – d'autres décisions difficiles s'imposent. L'efficacité des «institutions et des missions» de la CSCE est à ce prix.

51 Sur la CSCE face à la crise yougoslave, cf. la contribution de V. Y. Ghebali dans les *Mélanges Gilbert Apollis* (1993).

52 *Supra* note 9, point VII.2.

53 *Supra* note 9, point I.1.3.