Comité des Eglises
auprès des
Migrants en Europe

# La CSCE et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités

par
Urban Gibson
et
Jan Niessen

document de travail 11

Le CEME a été fondé en 1964 comme agence indépendante des Eglises anglicanes, protestantes et orthodoxes européennes. Il compte soit des membres, soit des contacts de travail dans seize Etats appartenant au Conseil de l'Europe. Il fait aussi partie du réseau oecuménique d'Europe (la CEC et les commissions oecuméniques à Bruxelles et Strasbourg) et du Conseil oecuménique des Eglises.

Le CEME a pour but de:

1. favoriser, au sein des Eglises, les débats sur les migrations et leur dimension européenne et d'assister les Eglises dans leurs activité visant à bâtir une société multiculturelle;

2. faire connaître aux diverses institutions européennes les préoccupations des Eglises à l'égard des immigrés;

3. réunir et diffuser des informations sur les phénomènes nouveaux dans les sociétés européennes et les tendances des politiques gouvernementales.

Le CEME a le statut officiel d'observateur au sein du Conseil de l'Europe et participe aux travaux du Comité européen sur les migrations.

Le CEME a créé et fait part du Réseau d'Informations Européennes qui publie (en trois langues anglais, français et italien) un mensuel contenant les informations européennes.

Le CEME publie aussi quatre documents de travail par an (en anglais, français et allemand).

Cette publication a été produit avec le soutien du Immigration and Refugee Program du Church World Service.

# INTRODUCTION

Au début des années 70, l'Europe et les Etats-Unis entamèrent à Helsinki un dialogue connu sous le nom de «Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe» (CSCE), ou de «processus de Helsinki». Alors que les Etats occidentaux considéraient la CSCE comme une plate-forme de discussion des questions touchant à la sécurité en Europe et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les pays de l'Europe de l'Est voyaient plutôt la CSCE comme un instrument garantissant les frontières de l'après-guerre et permettant de discuter de la coopération économique et scientifique.

Aujourd'hui, tous les Etats européens, les Etats-Unis d'Amérique et le Canada participent à ce processus. Au cours de ces 20 dernières années, un grand nombre de conférences et de réunions ont été organisées et de très nombreux accords, documents de clôture et déclarations ont été adoptés, traitant de questions telles que la sécurité en Europe, la coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technologie, de l'environnement et de la promotion des droits de l'homme.

Au début des années 90, en réponse aux changements fondamentaux survenus en Europe, les Etats participant à la CSCE lui ont donné un nouvel élan et ont élargi sa structure opérationnelle. En 1991, des bureaux de la CSCE ont été établis à Prague, à Vienne et à Varsovie, avec pour objectif de renforcer et de contrôler le respect des engagements de la Conférence, notamment dans le domaine des droits de l'homme. En 1992, un Secrétaire Général a été nommé ainsi qu'un Haut Commissaire pour les minorités nationales. L'Assemblée parlementaire de la CSCE a également été créée et s'est réunie pour la première fois à Budapest en juillet 1992.

Bien que la coopération dans le domaine des droits de l'homme entre les Etats participants soit reconnue comme l'un des principaux aspects du processus de la CSCE, l'importance que cette coopération accorde à la protection des droits des travailleurs migrants, des réfugiés et des minorités est moins évidente. De même, ces groupes ignorent souvent quelle protection la CSCE peut leur offrir.

Ce document de travail a pour but d'éclairer les aspects principaux de la CSCE et le rôle qu'elle joue dans la protection des droits de ces groupes. Le premier chapitre est une introduction générale au processus de Helsinki. Il explique les origines, les principes directeurs et les mécanismes de contrôle de la CSCE. Le second chapitre présente les sections les plus importantes des Accords de Helsinki aux yeux de ce document. Le troisième chapitre tire les conclusions sur la signification du processus de la CSCE comme forum de la coopération inter-gouvernementale, à côté des autres organisations et institutions internationales.

Ce document peut également être utile à ceux qui participeront au Séminaire sur la dimension humaine organisé par la CSCE sur les migrations, y compris sur le cas des réfugiés et des personnes déplacées, et qui se tiendra à Varsovie du 20 au 23 avril 1993.

*Bruxelles, mars 1993*

# CHAPITRE I: LE PROCESSUS DE HELSINKI

Après des années de négociations, l'Acte Final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a été signé à Helsinki en 1975 par les Hauts Représentants de 35 pays d'Europe et des Etats-Unis d'Amérique.

L'Acte présentait non seulement des principes et mesures réglementant les relations internationales en Europe (paragraphe 1), mais fixait également l'ordre du jour et les méthodes de travail de ce qu'on a appelé les Conférences d'examen. Un processus de dialogue continu a été entamé et a débouché sur deux rencontres des chefs d'Etat ou de gouvernement (Paris 1990 et Helsinki 1992), quatre Conférences d'examen et de nombreuses réunions de ministres, de hauts fonctionnaires et d'experts (paragraphe 2). Généralement, ces rencontres se terminaient par l'adoption de documents de clôture, dont les principaux sont connus sous le nom d'Accords de Helsinki et sont des documents à caractère politique et non légal (paragraphe 3).

La CSCE a joué un rôle unique et inestimable comme plate-forme de dialogue politique entre les Etats pendant la guerre froide. Elle a toujours été considérée comme un processus en raison de sa structure institutionnelle très souple. La CSCE n'avait pas pour objectif de remplacer ou de faire double emploi, mais bien de compléter le travail des autres organisations internationales telles que les Nations Unies et ses agences spécialisées (UNESCO, OIT, Commission économique pour l'Europe), les organes régionaux tels que le Conseil de l'Europe et les Communautés Européennes, ou les alliances et organisations militaires. Il reste maintenant à voir dans quelle mesure cette situation risque de changer en raison de la mise en place de certains organes politiques permanents (paragraphe 4).

Au cours des années, les Eglises et les ONG ont suivi très attentivement l'évolution de ce processus. Elles ont ainsi acquis un certain statut leur permettant d'exprimer leurs préoccupations et de faire des propositions spécifiques lors des nombreuses réunions de la CSCE (paragraphe 5).

## 1. Les corbeilles

L'Acte Final identifie des domaines d'intérêt général et les regroupe dans des «corbeilles».

**Première corbeille: La sécurité en Europe**

Cette corbeille comprend deux parties. La première partie, la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants, contient les dix

principes suivants:

- Egalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté;
- Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force;
- Inviolabilité des frontières;
- Intégrité territoriale des Etats;
- Règlement pacifique des différends;
- Non-intervention dans les affaires internes;
- Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction;
- Egalité des droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes;
- Coopération entre les Etats;
- Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international.

Pour ce document de travail, le principe des droits de l'homme est très important. Il réaffirme la détermination des Etats participants de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Cela s'applique également aux personnes appartenant aux minorités nationales. De plus, les Etats participants agiront en conformité avec les objectifs et principes de la Charte des Nations Unies, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des deux Conventions sur les droits de l'homme.

La deuxième partie de la première corbeille est constituée du Document sur les mesures de confiance et reprend certains aspects de la sécurité et du désarmement.

**Deuxième corbeille: La coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement**

Cette corbeille traite de la coopération industrielle et des projets d'intérêt commun, des échanges commerciaux et du commerce, de la science et de la technique, de l'environnement et de la coopération dans des domaines tels que les transports, le tourisme, le travail migrant et la formation des cadres.

Un sous-paragraphe est consacré aux aspects économiques et sociaux du travail migrant. Le travail réalisé dans ce domaine par les organisations internationales compétentes, plus particulièrement l'Organisation internationale du travail, est reconnu à sa juste valeur. Les Etats participants assureront, entre autres, l'égalité des droits entre travailleurs migrants et nationaux en matière de conditions d'emploi, de travail et de sécurité sociale. Ils veilleront à ce que les travailleurs migrants bénéficient de

conditions satisfaisantes de logement et que leurs enfants reçoivent un enseignement de la langue de leur pays.

Les Etats sont également appelés à encourager les efforts des pays d'origine visant à augmenter les possibilités d'emploi pour leurs nationaux sur leur propre territoire.

**Troisième corbeille: La coopération dans les domaines humanitaires et autres**

Cette corbeille couvre quatre domaines: les contacts entre les personnes, l'information, la coopération et les échanges dans le domaine de la culture, et la coopération et les échanges dans le domaine de l'éducation.

Le paragraphe sur les contacts entre les personnes est important pour ce document et contient des dispositions relatives à la réunion des familles, aux documents de voyage, aux visas d'entrée et de sortie, et aux questions annexes.

Dès la fin des années 80, la CSCE revêt une dimension humaine, couvrant tous les engagements des Etats participants concernant la promotion et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

**Suites de la Conférence**

L'Acte Final contient un dernier paragraphe relatif aux dispositions de procédure. Les Etats participants déclarent leur résolution de poursuivre le processus multilatéral amorcé par la Conférence. Quatre rencontres (ou Conférences d'examen) et un certain nombre de réunions d'experts ont déjà eu lieu. Lors des Conférences d'examen, les Etats participants ont revu la mise en oeuvre de l'Acte Final et adopté de nouveaux accords. Les documents de clôture de ces réunions ont gardé dans une large mesure, à l'exception de la réunion de Belgrade, la même forme que l'Acte Final et traitent des mêmes sujets.

Lors des réunions d'experts, des sujets spécifiques d'intérêt général pour tous les Etats participants ont été abordés, comme les minorités, les droits de l'homme, l'héritage culturel, la coopération économique et scientifique, l'environnement, les mesures visant à promouvoir la confiance et la sécurité, etc...

En conclusion, il est important de remarquer que les trois corbeilles sont étroitement liées. Les questions politiques et touchant à la sécurité sont à mettre en relation avec la coopération économique et la protection des droits de l'homme. La CSCE a une conception globale de la sécurité qui couvre les droits de l'homme ainsi que des éléments politiques, militaires, économiques et environnementaux.

## 2. Les réunions

Des diplomates de haut niveau et des hauts fonctionnaires de tous les Etats participants prennent normalement part aux réunions de la CSCE. Ils préparent également les deux réunions des Chefs d'Etat ou de gouvernement et du Conseil des ministres. Les Conférences d'examen s'étalent sur plus d'une année, sauf dans le cas de la réunion Helsinki II.

Les langues officielles de la CSCE sont l'anglais, le français, l'allemand, l'espagnol, l'italien et le russe, et tous les documents de clôture sont disponibles dans ces six langues.

Seules les réunions les plus importantes aux yeux de ce document sont reprises ci-dessous. Il est également indiqué si un document a été adopté.

| | | |
|---|---|---|
| Helsinki | 1973-1975 | Conférence sur la sécurité et la coopération; adoption et signature de l'Acte Final; |
| Belgrade | 1977-1978 | Conférence d'examen de Belgrade; adoption d'un Document de clôture; |
| Madrid | 1980-1983 | Conférence d'examen de Madrid; adoption d'un Document de clôture; |
| Ottawa | 1985 | Réunion d'experts sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales; |
| Vienne | 1986-1989 | Conférence d'examen de Vienne; adoption d'un Document de clôture; |
| Paris | 1989 | Première Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE; |
| Copenhague | 1990 | Deuxième Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE; adoption d'un Document de clôture; |
| Paris | 1990 | Réunion des Chefs d'Etat ou de gouvernement; adoption et signature de la Charte pour une nouvelle Europe; |
| Genève | 1991 | Réunion des experts sur les minorités nationales; rapport de réunion; |
| Moscou | 1991 | Troisième Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE; adoption d'un Document de clôture; |
| Helsinki | 1992 | Conférence d'examen de Helsinki et Réunion des Chefs d'Etat ou de gouvernement; adoption du document «Les défis du changement»; |

| | | |
|---|---|---|
| Prague | 1992 | Deuxième Réunion du Conseil des Ministres; adoption du Document de Prague sur le développement ultérieur des institutions et structures de la CSCE; |
| Stockholm | 1992 | Troisième Réunion du Conseil des Ministres; adoption du document «La nouvelle Europe, le rôle de la CSCE». |

## 3. Le statut des documents

La CSCE est un processus politique unique et assez dynamique. Contrairement aux institutions telles que les Nations Unies, le Conseil de l'Europe et les Communautés Européennes, la CSCE ne s'appuie pas sur une Charte ou un Traité signé et ratifié par des Etats. Les Etats participants en ont clairement fait le choix. Par conséquent, tous les documents adoptés jusqu'ici dans le cadre de la CSCE sont des documents politiques, ce qui veut dire qu'ils ne sont pas légalement contraignants et ne sont pas régis par le droit international.

Cela ne signifie pas pour autant que les Accords de Helsinki n'ont aucun pouvoir. Tout d'abord, ils font référence à des conventions internationales et les incorporent partiellement (Conventions des Nations Unies sur les droits de l'homme et les réfugiés, Conventions de l'OIT). Ces conventions en sont ainsi renforcées. De plus, les principes régissant les relations entre les Etats participants contiennent des dispositions qui ont la même force que les principes du droit international[1]. Ensuite, les Accords ont un pouvoir politique et engagent politiquement les Etats participants. En outre, les Accords sont souvent considérés comme ayant une force contraignante «légale» et sont invoqués par les Etats participants et les ONG. Enfin, bien que ne faisant pas partie du droit international, les Accords peuvent servir d'exemple pour la législation nationale. Dans de nombreux documents de la CSCE, les Etats participants sont invités à promouvoir ou adapter la législation nationale selon les principes des Accords.

Les délibérations au sein du processus de la CSCE peuvent déboucher sur des projets de convention. Lors de la réunion du Conseil des Ministres à Stockholm en 1992, un texte de Convention sur la conciliation et l'arbitrage a été adopté.

1. Voir Arie Bloed dans son introduction de "From Helsinki to Vienna". Basic Documents of the Helsinki Process (Utrecht, 1990).

## 4. Prise de décision, structures et mécanismes de contrôle

***Prise de décision***

Au sein de la CSCE, les décisions sont prises par consensus, reflétant le principe d'égalité de tous les Etats participants. Aucune décision ne peut être prise sans l'accord de tous les Etats participants. Ce principe a cependant été formulé en termes négatifs: consensus signifie absence de toute objection exprimée par un représentant d'un Etat participant et présentée par ce dernier comme un obstacle à la prise de décision. Néanmoins, la règle du consensus peut aisément provoquer des impasses et entraver le rôle actif que la CSCE voudrait jouer dans certaines situations. C'est pourquoi quelques exceptions à la règle ont été prévues. Ainsi le mécanisme de Moscou permettant à dix Etats participants d'agir en cas de violation des droits de l'homme (voir ci-dessous).

Lors d'une réunion des ministres en 1992, la règle du «consensus moins un» a été adoptée. Grâce à cette décision, la CSCE est autorisée à prendre des mesures politiques contre un Etat coupable de graves violations des droits de l'homme, et sans le consentement de celui-ci.

***Structure***

La CSCE a, pendant longtemps, eu une structure institutionnelle très faible. Il n'y avait pas de secrétariat permanent établi dans une ville et les conférences et réunions d' experts étaient préparées par les pays hôtes. Cette situation a considérablement changé après les décisions du Sommet de Paris (1990), des Réunions du Conseil de Prague et de Stockholm (1992), et du Sommet de Helsinki (1992). Des organes politiques ont été mis en place, des bureaux ont été installés dans trois villes européennes et des fonctionnaires de haut niveau ont été nommés. Les Etats participants estiment néanmoins que la CSCE doit garder sa flexibilité et son ouverture et qu'il faut éviter la mise en place d'une bureaucratie. C'est pourquoi les relations entre les différents organes et bureaux en termes de mandats et de compétences restent encore assez floues [2].

- *Organes politiques*

Les réunions des Chefs d'Etat ou de gouvernement auront lieu tous les deux ans à l'occasion des conférences d'examen.

2. Voir Arie Bloed, Institutional Aspects of the "new" CSCE. Dans: Arie Bloed et Wilco de Jonge, Legal Aspects of a New European Infrastructure (Utrecht, 1992).

Le Conseil des ministres se réunit au moins une fois par an et forme le forum central des consultations politiques au sein de la CSCE. Il examine les questions importantes et prend les décisions appropriées. Le pays qui accueille la réunion du Conseil joue le rôle de Président en exercice de la CSCE.

Le Comité des hauts fonctionnaires (CHF) se réunit au moins quatre fois par an pour préparer les réunions du Conseil et agit en son nom pour prendre les décisions appropriées. Le CHF examine les dossiers et peut prendre des décisions appropriées et présenter des recommandations au Conseil.

L'Assemblée parlementaire se réunit une fois l'an et est constituée des membres des parlements nationaux des Etats participants.

- *Bureaux*

Un Secrétariat a été établi à Prague comme support administratif des consultations de la CSCE.

Un Centre de Prévention des Conflits (CPC) a été établi à Vienne pour aider le Conseil à réduire les risques de conflits en Europe.

Un troisième bureau a été établi à Varsovie, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Il doit aider les Etats participants dans la création et le développement des institutions démocratiques ultérieures et dans la mise en oeuvre des engagements de la CSCE en matière de droits de l'homme.

- *Hauts fonctionnaires*

Secrétaire Général
La Réunion du Conseil de Stockholm a créé le poste de Secrétaire Général qui agira comme représentant du Président en exercice et l'assistera dans toutes ses activités en relation avec les objectifs de la CSCE. Le Secrétaire aura également pour tâche de gérer la structure et le fonctionnement de la CSCE, d'aider à la préparation des réunions de la CSCE et de veiller à la mise en oeuvre des décisions de la CSCE. Il supervisera le travail du Secrétariat de la CSCE, du Secrétariat du CPC et du BIDDH. De plus, le Secrétaire Général assistera le Président en exercice pour rendre publique la politique de la CSCE, et il exercera sur la scène internationale, ce qui implique des contacts avec les autres organisations internationales.

Haut Commissaire pour les minorités nationales (HCMN)
Le HCMN déclenchera le plus tôt possible une «alerte rapide» et, si besoin est,

engagera une «action rapide» en cas de tensions liées à des problèmes de minorités nationales. Le Haut Commissaire recueillera et recevra des informations sur les problèmes de minorités nationales de toute source (y compris les ONG), il informera les organes appropriés de la CSCE et consultera les parties concernées afin de trouver des solutions.

*Mécanismes de contrôle*

En raison de la nature de la CSCE, il n'existe pas de structure de contrôle bien développée comme pour les Conventions des Nations Unies et du Conseil de l'Europe. Il existe cependant deux mécanismes visant à surveiller la mise en oeuvre des accords, les mécanismes de Vienne et de Moscou.

Lors de la Conférence d'examen de Vienne (1989), les Etats participants ont décidé:

a. d'échanger des informations et de répondre aux demandes d'informations et aux représentations qui leur sont faites par d'autres Etats participants sur des questions relatives à la dimension humaine de la CSCE.
*La Réunion de Moscou sur la Dimension humaine (1990) a amendé cette décision de sorte que les Etats participants doivent remettre dans les plus brefs délais, n'excédant pas dix jours, une réponse écrite aux demandes d'informations et aux représentations qui leur sont adressées par écrit par d'autres Etats participants.*

b. de tenir des réunions bilatérales avec d'autres Etats participants qui le demandent, afin d'examiner des questions relatives à la dimension humaine de la CSCE, y compris des situations et des cas spécifiques, en vue de les résoudre.
*A nouveau, la Réunion de Moscou a apporté un amendement en décidant que de telles réunions devraient se tenir dès que possible, et en tout cas dans la semaine qui suit la date de la demande.*

c. que tout Etat participant qui le juge nécessaire peut porter des situations et des cas relevant de la dimension humaine de la CSCE, y compris ceux qui ont été soulevés aux réunions bilatérales visées en b., à l'attention d'autres Etats participants.

d. que tout Etat participant qui le juge nécessaire peut communiquer des données sur les échanges d'informations et sur les réponses à ses demandes d'informations et aux représentations qu'il a faites (voir a.), ainsi que sur les résultats des réunions bilatérales (voir b.), y compris des données sur des situations et des cas spécifiques, lors des réunions de suivi organisées dans le cadre de la CSCE et

consacrées à la dimension humaine, et lors des réunions principales tenues dans le cadre des Suites de la CSCE.

La Réunion de Moscou sur la Dimension humaine a adopté des mesures supplémentaires rendant possible d'inviter ou d'envoyer des missions des Etats participants.

a. un Etat participant peut demander l'assistance d'une mission de la CSCE pour aider à résoudre les questions qui se posent sur son territoire, relatives à la dimension humaine de la CSCE. Une telle mission peut récolter l'information nécessaire pour mener à bien sa tâche et, si besoin est, avoir recours aux services de bons offices et de médiation pour encourager le dialogue et la coopération entre les parties concernées.

b. un ou plusieurs Etats participants peuvent charger la CSCE de demander à tout autre Etat participant s'il accepterait d'inviter une mission d'experts pour examiner une question bien définie se posant sur son territoire et relative à la dimension humaine de la CSCE. L'Etat participant mis en cause peut accepter ou refuser. Dans le dernier cas, l'Etat demandeur peut, avec le soutien d'au moins cinq autres Etats participants, demander l'établissement d'une mission de maximum trois rapporteurs. Ceux-ci étudieront les faits, feront un rapport et pourront proposer des solutions possibles à la question. Le rapport sera soumis aux Etats concernés et, s'il en est décidé ainsi, à tous les Etats participants.

c. si un Etat participant estime qu'une menace particulièrement sérieuse pour la mise en oeuvre de la dimension humaine de la CSCE existe dans un autre Etat participant, il peut, avec le soutien d'au moins neuf autres Etats participants, engager une procédure comme décrite ci-dessus en b.

d. avant d'invoquer les procédures décrites en b. et c. à propos d'un cas individuel, les Etats participants doivent considérer avec attention si l'individu en question n'est pas déjà engagé dans une procédure judiciaire internationale.

## 5. Le rôle des ONG

Le rôle des ONG dans le processus de Helsinki a toujours été très important et reconnu comme tel par les Etats participants (notamment après 1989). Par exemple, la Charte de Paris pour une nouvelle Europe a rappelé le rôle important que les ONG autres groupes et individus ont joué dans la réalisation des objectifs de la CSCE, déclare qu'elle continuera à encourager leurs activités pour la mise en oeuvre des engagements de la CSCE par les Etats participants. Ces organisations, groupes et individus doivent participer aux activités et aux nouvelles structures de la CSCE afin d'accomplir leur importante tâche».

Dans le Document de la Réunion de Moscou sur la Dimension humaine (1991), le rôle et la place des ONG ont été détaillés davantage. Leur constante préoccupation de faire respecter les engagements de la CSCE dans le domaine des droits de l'homme est considérée très favorablement. Au cours des travaux ultérieurs de la CSCE relatifs à la dimension humaine, les ONG auront l'occasion de distribuer à toutes les délégations des documents illustrant leur contribution en matière de défense des droits de l'homme. D'autre part, le Secrétariat de la CSCE répond toujours favorablement aux demandes de documents non-confidentiels émanant des ONG. Lors de la Conférence d'examen de Helsinki (1992), d'autres décisions ont été prises à leur égard. Ainsi, les ONG seront informées des processus de consultations politiques et sont invitées à présenter des documents écrits aux réunions et institutions de la CSCE. Toutes les sessions plénières des Conférences d'examen, les séminaires du BIDDH, les réunions des experts seront ouvertes aux ONG. Les consultations informelles entre les représentants des Etats participants et les ONG sont vivement encouragées. Les Directeurs des institutions de la CSCE et les secrétaires exécutifs des réunions CSCE ont pour instruction de désigner une personne de liaison au sein des ONG[3].

Les Eglises d'Europe et des Etats-Unis ont toujours encouragé vivement le processus de la CSCE qui est considérée comme un instrument permettant d'instaurer et de sauvegarder la paix en Europe, et de veiller au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Déjà au début des années 70, des programmes d'information étaient organisés sur des questions discutées au sein de la CSCE. Plus tard, les Conférences d'examen et les Conférences sur les droits de l'homme ont été suivies attentivement. Un programme commun a été élaboré par les Eglises d'Europe et des Etats-Unis et a présenté aux représentants des Etats participants les préoccupations des Eglises ainsi que des propositions d'action[4].

Dans de nombreux pays ont été créés des «Comités Helsinki». Le premier a été fondé à Moscou par Sacharov et Amalrik. Actuellement, on compte 22 de ces comités regroupés en une fédération. Ces comités sensibilisent l'opinion publique au processus de Helsinki, surveillent et participent aux réunions de la CSCE.

3. Pour des commentaires intéressants sur l'évolution du rôle des ONG dans ce domaine, qui reste cependant encore assez limité, voir Amnesty International, Human Rights in the new Europe: the CSCE in search of a role (London, May 1992).
4. Voir The Churches and the CSCE Process. Un dossier d'information préparé pour la réunion de Helsinki de 1992 par le Joint Programme Committee of the Churches Human Rights Programme (Genève 1992).

# CHAPITRE II: LES TEXTES

Ce chapitre présente une sélection de textes repris des Accords de Helsinki à propos de la migration, des réfugiés, des minorités nationales et de la discrimination raciale.

## 1. Migration

Les travailleurs migrants et les migrations sont à l'ordre du jour de la CSCE depuis ses débuts. On trouve les dispositions sur les travailleurs migrants dans la deuxième corbeille sous l'intitulé «Coopération dans d'autres domaines». L'Acte Final a été plus explicite et les autres Documents de clôture ont à peine ajouté quelque chose de neuf pour ce qui est du fond. Au cours des années, on a observé un changement d'orientation du travail migrant. Ce phénomène initialement temporaire a évolué vers l'établissement des travailleurs migrants, incluant le droit à la réunion des familles.

Les questions relatives à la migration, aux contacts humains, ou aux mouvements des personnes, sont traitées dans le premier chapitre de la troisième corbeille de chaque Document de clôture des Conférences d'examen (excepté la Conférence d'examen de Belgrade). Ces questions traitent de la réunion des familles, des politiques en matière de visa et de la libre circulation. Cette dernière est considérée comme un droit fondamental par la Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1990).

*Travailleurs migrants*

**L'Acte Final de Helsinki (1975)**

Les Etats participants,

Considérant que les mouvements des travailleurs migrants en Europe ont pris d'importantes dimensions et qu'ils constituent un facteur économique, social et humain important, aussi bien dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine,

Reconnaissant que les migrations de travailleurs ont également entraîné un certain nombre de problèmes économiques, sociaux, humains et d'autres aussi bien dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine,

Tenant dûment compte des activités dans ce domaine des organisations internationales compétentes, notamment de l'Organisation internationale du travail,

sont d'avis que les problèmes soulevés sur le plan bilatéral par la migration des travailleurs en Europe aussi bien qu'entre les Etats participants doivent être traités par

les parties directement intéressées, afin de résoudre ces problèmes dans leur intérêt mutuel, en considération des préoccupations de chaque Etat concerné de tenir dûment compte des nécessités qui résultent de sa situation socio-économique, eu égard à l'obligation de chaque Etat de se conformer aux accords bilatéraux et multilatéraux auxquels il est partie prenante, et ayant en vue les objectifs suivants:

encourager les efforts des pays d'origine visant à augmenter les possibilités d'emplois pour leurs nationaux sur leur propre territoire, notamment en développant la coopération économique qui se prête à cette fin et qui convient aux pays d'accueil et d'origine intéressés;

assurer, grâce à la collaboration du pays d'accueil et du pays d'origine, les conditions dans lesquelles le mouvement ordonné des travailleurs pourrait avoir lieu tout en protégeant leur bien-être personnel et social, et organiser, le cas échéant, le recrutement et une préparation élémentaire linguistique et professionnelle des travailleurs migrants;

assurer l'égalité des droits des travailleurs migrants et nationaux des pays d'accueil en matière de conditions d'emploi et de travail et en matière de sécurité sociale, et veiller à ce que les travailleurs migrants bénéficient de conditions satisfaisantes de vie et notamment de logement;

veiller, autant que possible, à ce que les travailleurs migrants puissent avoir les mêmes possibilités que les nationaux des pays d'accueil de trouver d'autres emplois convenables en cas de chômage;

considérer avec faveur qu'une formation professionnelle soit dispensée aux travailleurs migrants et que, dans la mesure du possible, la langue du pays d'accueil leur soit enseignée gratuitement, dans le cadre de leur emploi;

confirmer le droit des travailleurs migrants de recevoir, dans la mesure du possible, une information régulière dans leur propre langue, concernant aussi bien leur pays d'origine que leur pays d'accueil;

assurer aux enfants des travailleurs migrants établis dans le pays d'accueil l'accès à l'enseignement qui y est habituellement dispensé, dans les mêmes conditions qu'aux enfants de ce pays, et permettre qu'ils reçoivent en outre un enseignement de la langue, de la culture, de l'histoire et de la géographie de leur pays;

être conscients de ce que les travailleurs migrants, en particulier ceux qui ont acquis des qualifications, en retournant dans leur pays après une certaine période, peuvent contribuer à remédier à l'insuffisance de la main-d'oeuvre qualifiée dans le pays d'origine;

favoriser, dans toute la mesure du possible, la réunion des travailleurs migrants avec leurs familles;

considérer avec faveur les efforts déployés par les pays d'origine pour attirer l'épargne des travailleurs migrants, afin d'augmenter dans le cadre de leur développement économique des possibilités appropriées d'emploi, facilitant ainsi la réintégration de ces travailleurs à leur retour.

**Le document de Helsinki: Les défis du changement (1992)**

Les Etats participants,

Réaffirment que les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont universels, que les travailleurs migrants doivent aussi en jouir où qu'ils vivent et qu'il importe d'appliquer tous les engagements de la CSCE aux travailleurs migrants et à leur famille résidant légalement sur le territoire des Etats participants;

Contribueront à créer des conditions propres à favoriser une plus grande harmonie dans les relations entre les travailleurs migrants et les autres membres de la société de l'Etat participant sur le territoire duquel ils résident légalement. A cette fin, ils s'efforceront de proposer entre autres des mesures visant à faciliter aux travailleurs migrants et à leur famille la connaissance de la langue et du mode de vie de l'Etat participant sur le territoire duquel ils résident légalement pour leur permettre de participer à la vie de la société du pays d'accueil;

S'efforceront, conformément à leurs politiques et à leur législation internes ainsi qu'à leurs obligations internationales, de créer, le cas échéant, des conditions favorables à la promotion de l'égalité des chances des travailleurs migrants résidant et travaillant légalement sur leur territoire en ce qui concerne les conditions de travail, l'éducation, la sécurité sociale et les services de santé, le logement et l'affiliation à un syndicat ainsi que les droits culturels.

*La libre circulation*

**Document de clôture de Madrid (1983)**

Les Etats participants accorderont un traitement favorable aux demandes relatives à des contacts et à des rencontres régulières sur la base des liens de famille, à la réunion des familles et aux mariages entre citoyens d'Etats différents et se prononceront sur ces demandes dans le même esprit.

Ils se prononceront sur les demandes de rencontres familiales ayant un caractère d'urgence d'une manière aussi diligente que possible, sur celles relatives à la réunion des familles et aux mariages entre citoyens d'Etats différents dans un délai de six mois, en règle générale, et sur celles relatives aux autres rencontres familiales dans des délais qui seront progressivement réduits.

Ils confirmeront que la présentation ou le renouvellement de demandes relatives à de tels cas n'entraînera pas de modification des droits et obligations du requérant ou des membres de sa famille notamment en matière d'emploi, de logement, de statut de résidence, de soutien familial, de droit aux prestations sociales, économiques ou éducatives ou de tous autres droits et obligations découlant des lois et règlements de l'Etat participant concerné.

Les Etats participants fourniront les informations nécessaires sur les procédures à suivre par les requérants dans de tels cas ainsi que sur les règlements à observer et fourniront les formulaires appropriés aux requérants qui en feront la demande.

Ils abaisseront graduellement, là ou cela est nécessaire, le montant des droits à verser au titre de ces demandes, y compris les frais de visas et de passeports, afin de ramener le montant à un niveau modéré par rapport au revenu mensuel moyen dans l'Etat participant considéré.

Le requérant sera informé d'une manière aussi diligente que possible de la décision qui aura été prise. En cas de refus, le requérant sera également informé de son droit à renouveler sa demande au terme d'un délai raisonnablement court.

**Réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension humaine (1990)**

Les Etats participants réaffirment que,

ils respectent le droit de toute personne de quitter son pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays, conformément aux obligations internationales de l'Etat et aux engagements contractés au titre de la CSCE. Les restrictions apportées à ce droit auront un caractère tout à fait exceptionnel et ne seront jugées nécessaires que si elles répondent à un besoin public spécifique, visent un objectif légitime et sont proportionnées à cet objectif et s'il n'en est pas fait un usage abusif ou arbitraire.

De même,

ils s'efforceront d'appliquer les procédures d'entrée sur leur territoire, y compris en ce qui concerne la délivrance des visas ainsi que le contrôle des passeports et le

contrôle douanier, de bonne foi et sans retard injustifié. Si besoin est, ils raccourciront le délai d'attente pour les décisions concernant les visas et ils simplifieront les pratiques et réduiront les formalités administratives des demandes de visa;

ils veilleront, en examinant les demandes de visa, à ce que celles-ci soient traitées avec diligence afin, entre autres, que des considérations familiales, personnelles ou professionnelles importantes puissent être dûment prises en considération, surtout dans les cas urgents à caractère humanitaire;

ils s'efforceront, si nécessaire, d'abaisser les droits afférents à la délivrance des visas pour les ramener au niveau le plus bas possible.

## 2. Réfugiés

L'engagement de la CSCE envers les réfugiés, la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile est particulièrement modeste comparée à ses engagements à propos de la migration. Une disposition sur les réfugiés apparaît pour la première fois dans le Document de clôture de Vienne dans lequel les réfugiés peuvent, s'ils le désirent, retourner en toute sécurité dans leur pays d'origine. Les Etats participants se sont également engagés à ce qu'aucun individu ne puisse être soumis à l'exil. En 1992, la question des réfugiés et des demandeurs d'asile ne pouvait plus être ignorée davantage.

**Le Document de Helsinki: Les défis du changement (1992)**

Les Etats participants

Ont conscience que les problèmes des réfugiés causés par ces conflits exigent leur coopération à tous. Ils expriment leur soutien et leur solidarité aux pays auxquels les problèmes de réfugiés résultant de ces conflits imposent la plus lourde charge. Dans ce contexte, ils reconnaissent qu'une coopération et une action concertée s'imposent.

Expriment leur inquiétude au sujet du problème des réfugiés et des personnes déplacées;

Soulignent qu'il est important de prévenir les situations susceptibles de provoquer des flux massifs de réfugiés et de personnes déplacées et insistent sur la nécessité de définir et d'étudier les causes fondamentales des déplacements et des migrations involontaires;

Reconnaissent que le cas des réfugiés et des personnes déplacées qui affluent massivement doit faire l'objet d'une coopération internationale;

Reconnaissent que le déplacement est souvent le résultat de violations des engagements de la CSCE, y compris de ceux qui relèvent de la dimension humaine;

Réaffirment l'importance des normes et instruments internationaux en vigueur pour la protection des réfugiés et l'aide à leur apporter et envisageront d'adhérer à la Convention relative au statut des réfugiés et au Protocole qui s'y rattache, s'ils ne sont pas encore parties prenantes de ces instruments;

Reconnaissent le rôle important que jouent le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que les organisations humanitaires non gouvernementales, lorsqu'il s'agit d'assurer protection et assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées;

Notent avec satisfaction et appuient les mesures unilatérales, bilatérales et multilatérales prises pour assurer protection et assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans le but de trouver des solutions durables.

## 3. Minorités nationales

Des standards de la CSCE pour la protection des minorités nationales se sont progressivement développés. L'Acte Final de Helsinki n'a guère accordé d'attention à cette question. Dans les Documents de clôture de Madrid et de Vienne, les Etats sont appelés instamment à prendre toutes les mesures législatives, administratives, légales et autres afin d'assurer la protection des droits de l'homme des personnes appartenant aux minorités nationales et aux communautés religieuses. C'est à la Réunion de Copenhague (1990), que les dispositions les plus importantes ont été adoptées. La Réunion des Experts de Genève (1991) a approuvé le Document de Clôture de Copenhague. Le terme «minorité nationale» semble exclure les minorités ethniques présentes en Europe occidentale à la suite des migrations de l'après-guerre.

**La Réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension humaine (1990)**

Les Etats participants reconnaissent que les questions relatives aux minorités nationales ne peuvent être résolues de manière satisfaisante que dans un cadre politique démocratique se fondant sur l'Etat de droit, avec un système judiciaire indépendant efficace. Ce cadre garantit le respect total des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'égalité des droits et des conditions entre tous les citoyens, la libre

expression de tous les intérêts et aspirations légitimes, l'application de règles juridiques permettant un contrôle efficace des abus de pouvoir exercés par le gouvernement, le pluralisme politique et la tolérance sociale.

Ils reconnaissent en outre le rôle important que jouent les organisations non gouvernementales, y compris les partis politiques, les syndicats, les organisations des droits de l'homme et les groupements religieux, pour la promotion de la tolérance et de la diversité culturelle, et pour la recherche de solutions aux problèmes concernant les minorités nationales.

Il réaffirment aussi que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, considérés comme des droits de l'homme reconnus universellement, est un facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie dans les Etats participants.

Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exercer pleinement et effectivement leurs droits de l'homme et leurs libertés fondamentales, sans aucune discrimination et en pleine égalité devant la loi.

Les Etats participants adopteront, s'il y a lieu, des mesures particulières ayant pour but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la pleine égalité avec les autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'appartenance à une minorité nationale est une question relevant d'un choix personnel, et aucun désavantage ne peut résulter d'un tel choix.

Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'exprimer, de préserver et de développer en toute liberté leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse et de maintenir et de développer leur culture sous toutes ses formes, à l'abri de toutes tentatives d'assimilation contre leur volonté.

En particulier, elles ont le droit

- d'utiliser librement leur langue maternelle tant en privé qu'en public;
- de créer et de maintenir leurs propres institutions, organisations ou associations éducatives, culturelles et religieuses, qui peuvent solliciter des contributions financières bénévoles et autres contributions, y compris une aide publique, conformément à la législation nationale;
- de professer et de pratiquer leur religion, y compris de se procurer, de posséder et d'utiliser des objets religieux, ainsi que de dispenser un enseignement religieux dans leur langue maternelle;

- d'établir et de maintenir des contacts sans entraves entre elles dans leur pays, ainsi que des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats qui ont en commun une origine ethnique ou nationale, un patrimoine culturel ou des croyances religieuses;
- de diffuser et d'échanger des informations dans leur langue maternelle et d'avoir accès à ces informations;
- de créer et de maintenir des organisations ou associations dans leur pays, et de participer aux activités d'organisations non gouvernementales internationales.

Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent, individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres membres de leur groupe, exercer leurs droits et en jouir. L'exercice ou le non-exercice de ces droits ne peut entraîner un désavantage pour une personne appartenant à une minorité nationale.

Les Etats participants protégeront l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales sur leur territoire et créeront des conditions propres à promouvoir cette identité. Ils prendront les mesures nécessaires à cet effet après avoir procédé à des consultations appropriées, et notamment après s'être mis en rapport avec les organisations et associations de ces minorités, conformément à la procédure de décision de chaque Etat.

De telles mesures devront être conformes aux principes de l'égalité et de la non-discrimination à l'égard des autres citoyens de l'Etat participant concerné.

Les Etats participants s'efforceront de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales, indépendamment de la nécessité d'apprendre la ou les langues officielles de l'Etat concerné, auront la possibilité d'apprendre leur langue maternelle ou de recevoir un enseignement dans cette langue, ainsi que, si c'est possible et nécessaire, de l'utiliser dans leurs rapports avec les pouvoirs publics, conformément à la législation nationale en vigueur.

Dans l'enseignement de l'histoire et de la culture dans les établissements éducatifs, ils tiendront également compte de l'histoire et de la culture des minorités nationales.

Les Etats participants respecteront le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement aux affaires publiques, notamment aux affaires concernant la protection et la promotion de l'identité de telles minorités.

Les Etats participants prennent note des efforts entrepris pour créer et favoriser des conditions permettant de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et

religieuse de certaines minorités nationales en mettant en place, comme l'un des moyens de réaliser ces objectifs, des administrations locales ou autonomes appropriées, correspondant à la situation historique et territoriale spécifique de ces minorités, conformément à la politique de l'Etat concerné.

## 4. Discrimination raciale

Dans le processus de la CSCE, il est fait référence à la nécessité de prendre des mesures contre la discrimination sur base de la race, de la couleur, du sexe, de la langue, de la religion, de l'opinion politique et autre, de l'origine nationale et sociale, de la propriété, de la naissance ou tout autre statut (Document de clôture de Vienne). Parfois, ces références sont exprimées dans des termes généraux, et à d'autres occasions, sont faites en relation avec les minorités nationales, les communautés religieuses et les travailleurs migrants.

**Réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension humaine (1990)**

Les Etats participants condamnent clairement et sans équivoque le totalitarisme, la haine raciale et ethnique, l'antisémitisme, la xénophobie et toute discrimination contre quiconque, ainsi que toute persécution pour des raisons religieuses et idéologiques. Dans ce contexte, ils reconnaissent en outre les problèmes spécifiques des Roms (gitans).

Ils déclarent qu'ils sont fermement décidés à intensifier leurs efforts pour lutter contre ces phénomènes sous toutes leurs formes et, par conséquent,

- ils prendront des mesures efficaces, y compris l'adoption, conformément à leur système constitutionnel et à leurs obligations internationales, de lois nécessaires pour assurer une protection contre tout acte constituant une incitation à la violence contre des personnes ou groupes de personnes fondée sur la discrimination nationale, ethnique ou religieuse, à l'hostilité ou à la haine, y compris l'antisémitisme;
- ils s'engageront à prendre toutes mesures appropriées et proportionnées à leur objet pour protéger les personnes ou groupes de personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité raciale, ethnique, culturelle, linguistique et religieuse, et pour protéger leurs biens;
- ils prendront des mesures efficaces, conformément à leurs systèmes constitutionnels, aux niveaux national, régional et local pour favoriser la compréhension et la tolérance, particulièrement dans les domaines de l'enseignement, de la culture et de l'information;

- ils s'efforceront de garantir que l'enseignement dans ses buts mette l'accent sur le problème de la haine et des préjugés raciaux et sur le respect des différentes civilisations et cultures;
- ils reconnaîtront le droit qu'a toute personne de disposer effectivement d'un recours, et ils s'efforceront de reconnaître, conformément à la législation nationale, le droit qu'ont les personnes et groupes de personnes concernées de déposer des plaintes contre les actes de discrimination, y compris les actes racistes et xénophobes, et de soutenir de telles plaintes;
- ils envisageront d'adhérer, s'ils ne l'ont pas encore fait, aux instruments internationaux relatifs au problème de la discrimination, et ils garantiront qu'ils se conformeront pleinement aux obligations contenues dans ces instruments, y compris à celles prévoyant la présentation de rapports périodiques;
- ils examineront également la possibilité d'adopter les mécanismes internationaux qui permettent aux Etats et aux particuliers de soumettre à des organismes internationaux des communications concernant des actes de discrimination.

**Le Document de Helsinki: Les défis du changement (1992)**

Les Etats participants

Expriment leur préoccupation devant les récentes manifestations éhontées d'intolérance, de discrimination, de nationalisme agressif, de xénophobie, d'antisémitisme et de racisme, et soulignent le rôle capital que jouent la tolérance, la compréhension et la coopération dans l'instauration et le maintien de sociétés démocratiques stables;

Envisagent d'adhérer à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, s'ils ne sont pas encore parties prenantes à cet instrument;

Envisageront de prendre des mesures appropriées dans le cadre de leur système constitutionnel et conformément à leurs obligations internationales pour assurer la protection de toute personne se trouvant sur leur territoire contre toute discrimination fondée sur la race, l'appartenance ethnique et la religion, ainsi que pour protéger tous les individus, y compris les étrangers, contre les actes de violence, y compris ceux fondés sur l'un quelconque de ces motifs. De plus, ils tireront pleinement parti de leur système juridique, notamment par l'application des lois en vigueur en la matière;

Envisageront de mettre au point des programmes qui viseront à créer les conditions propices à la promotion de la non-discrimination et à la compréhension interculturelle et qui se concentreront sur l'éducation dans le domaine des droits de l'homme, l'action à la base, la formation interculturelle et la recherche;

Réaffirment, à cet égard, la nécessité d'élaborer des programmes appropriés traitant des problèmes de leurs ressortissants respectifs appartenant à des communautés de Roms et à d'autres groupes traditionnellement connus sous le nom de gitans, et de créer des conditions leur permettant de bénéficier d'une égalité des chances de participer pleinement à la vie de la société, et examineront les moyens de coopérer à cette fin.

# CHAPITRE III: QUELQUES REMARQUES EN GUISE DE CONCLUSION

Il serait certainement peu approprié de porter un jugement global sur le bien-fondé et l'importance du travail réalisé par la CSCE dans sa lutte pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La CSCE a, dans ce domaine, joué un rôle unique et inestimable qui, en termes pratiques, a eu davantage d'impact en Europe de l'Est qu'en Occident. De même, ce n'est pas le moment de faire des commentaires généraux sur la nécessité ou les avantages de transformer la CSCE en organisation internationale.

La fin du conflit Est-Ouest a mis l'Europe face à de grands défis et de nouveaux problèmes pour lesquels ils n'existe pas de réponse sur mesure. Citons à ce propos la position des minorités nationales et les nouveaux mouvements migratoires. Plus que jamais, la coopération entre les gouvernements et avec les ONG est nécessaire.

Ce dernier chapitre tentera de faire quelques remarques de conclusion sur les aspects institutionnels de la CSCE et son programme des droits de l'homme, mais uniquement en relation avec la question touchant aux migrations, aux réfugiés et aux minorités.

## 1. Vers une nouvelle institution?

Les questions relatives aux mouvements migratoires, aux réfugiés et aux minorités occupent une place de choix à l'ordre du jour d'un grand nombre d'institutions internationales. C'est le cas des nombreuses agences spécialisées des Nations Unies (OIT, HCRNU, le Fonds pour les Populations des NU), de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), du Conseil de l'Europe et des Communautés Européennes. De nombreuses réunions sont organisées, que ce soit en séance publique ou à huis clos. C'est le cas des Consultations informelles (entre les Etats d'Europe occidentale, les USA, le Canada et l'Australie), du Groupe de Vienne (auquel participent les Etats membres du Conseil de l'Europe), du Groupe de Berlin

(convoqué par certains Etats membres du Conseil de l'Europe), et de nombreux autres groupes au sein des Communautés Européennes [5].

La prolifération des forums et groupes internationaux rend la tâche difficile aux ONG dans leur travail de surveillance du processus de prise de décision. De plus, cela pourrait signifier que les gouvernements ont tendance à prendre une position plus libérale lors de certains forums et y adoptent des instruments légalement moins contraignants (par exemple, la CSCE), tout en adoptant néanmoins des mesures plus sévères préparées par d'autres forums et ayant un impact politique et légal plus fort (par exemple, les Communautés Européennes).

La question de savoir si la CSCE devrait se transformer en organisation internationale soulève la question de ses relations avec les autres organisations et institutions et, dans la plupart des cas, avec les plus anciennes d'entre elles [6]. Le Document de Helsinki (1992) traite de manière extensive de cette question. La CSCE est considérée comme un accord régional des Nations Unies et étroitement lié à celles-ci au niveau du Secrétariat Général et des agences spécialisées (comme l'UNESCO et la Commission économique pour l'Europe).

On souligne l'importance d'organisations comme l'OTAN, le nouveau Conseil de coopération de l'Atlantique Nord (COCONA), les Communautés Européennes, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), et le Conseil de l'Europe.

Lors de la Réunion de Prague (1992), les ministres sont convenus que le contrôle et la promotion des progrès dans le domaine de la dimension humaine restaient une fonction essentielle de la CSCE. Ils ont également affirmé qu'afin d'éviter tout chevauchement des tâches, la CSCE devrait collaborer étroitement avec les autres institutions qui sont actives dans le domaine du développement d'institutions démocratiques et des droits de l'homme, en particulier le Conseil de l'Europe.

Se pose bien sûr la question des membres et du champ d'action en termes géographiques couvert par ces deux organes [7]. Alors que la CSCE compte 52 membres en

5. Voir Documents de travail No 1 et 9 du CEME. Pour une liste de toutes les publications, voir la dernière page de ce document.
6. La question de la relation et de la coopération avec les pays méditerranéans ne sera pas abordée ici, bien qu'elle ait été à l'ordre du jour de presque toutes les réunions de la CSCE.
7. Pour une discussion sur la manière dont les instruments de défense des droits de l'homme du Conseil de l'Europe peuvent fonctionner dans les pays d'Europe centrale et de l'Est, voir les articles de Pieter van Dijk, Andrzej Jacewicz, Joanna Gomula et Krzysztof Drzewicki dans: Legal aspects of a new European infrastructure.

Europe et aux Etats-Unis, le Conseil de l'Europe ne compte que 26 membres en Europe, dont trois pays d'Europe centrale, à savoir la Pologne, la Hongrie et la Bulgarie. La Tchécoslovaquie était membre jusqu'à sa séparation. Tout pays européen peut devenir membre. Ainsi, l'Albanie, la République de Tchéquie, l'Estonie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, la Slovénie et l'Ukraine ont présenté leur candidature. Avec la Biélorussie, ces pays ont déjà un statut spécial d'invité au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Des Etats non-membres et même non-européens peuvent même participer à des Conventions européennes ou collaborer au travail du Conseil. C'est le cas dans le domaine des migrations où le Canada et les Etats-Unis participent en tant qu'observateurs au Comité Européen sur les Migrations.

On pourrait prétendre à juste raison que dans un avenir proche, le Conseil de l'Europe deviendra le forum le plus approprié pour traiter sur la scène européenne des questions relatives aux droits de l'homme, y compris ceux des migrants, des réfugiés et des minorités.

En tant qu'organisation qui s'est consacrée à la promotion du respect des droits de l'homme et de la justice sociale, le Conseil de l'Europe connaît depuis longtemps les problèmes des migrants, des réfugiés et des minorités dans ses Etats membres. Les Conventions et mécanismes de contrôle (ex: La court européenne des droits de l'homme) sont des instruments utiles à la disposition des citoyens et des ONG. De plus, les ONG ont une position officielle au sein du Conseil et travaillent souvent avec celui-ci dans le cadre de programmes divers (séminaires, projets, conférences, etc)[8].

## 2. Instruments internationaux de défense des droits de l'homme

Les standards de la CSCE sur les travailleurs migrants, la réunion des familles, la libre-circulation, les conditions en matière de visas sont soit exprimés dans des termes généraux sinon vagues, soit se réfèrent à des conventions internationales existantes. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les diplomates et le language diplomatique dominent tout le processus. La CSCE est un processus politique avec ses forces et ses faiblesses. Sans prendre nécessairement de fermes décisions, ce processus a laissé certaines questions aux mains des gouvernements impliqués. Cependant, des déclarations vagues et générales laissent la porte ouverte à diverses interprétations, débouchant dans certains cas sur des politiques et pratiques en conflit avec les normes de la CSCE. C'est le cas, par exemple, de l'Europe occidentale et de sa politique actuellement très restrictive de délivrance de visas[9], et des Communautés Euro-

8. Voir Document de travail No 6 du CEME.
9. Voir Kees Groenendijk, Migration policy in Europe and the role of the CSCE, dans Bloed and de Jonge.

péennes et leur intention de changer les règles en vigueur en matière de réunion des familles.

Pour ce qui est des conventions internationales, il existe déjà un certain nombre de Conventions visant à protéger les droits des travailleurs migrants et des réfugiés. Malheureusement, trop de pays n'ont pas encore signé ni ratifié ces Conventions, et si ils l'ont fait, ont émis d'importantes réserves, ou ne mettent pas complètement en oeuvre les dispositions [10].

Pour ce qui est de la protection des minorités, il n'existe aucune Convention ni au niveau des Nations Unies, ni au niveau du Conseil de l'Europe. Une certaine protection est offerte par le Pacte Internationale sur les droits Civils et Politiques [11], tandis que le Conseil de l'Europe étudie actuellement une proposition de Convention sur les minorités et que son Assemblée parlementaire a réclamé un Protocole supplémentaire à la Convention des Droits de l'homme. Les documents de la CSCE ne sont pas légalement contraignants, mais sont adoptés et signés à deux reprises par tous les Etats participants. De manière générale, les conventions sont à préférer aux accords qui ne sont pas légalement contraignants, à condition qu'un maximum d'Etats les signent, les ratifient et les mettent entièrement en oeuvre. Elles offrent une meilleure protection avec des droits et des mécanismes de contrôle bien définis. Tout développement ultérieur des instruments de la CSCE doit incorporer ces droits sous peine d'ébranler les Conventions existantes.

Les textes des conventions et accords internationaux sont manifestement le résultat de négociations entre les Etats et un compromis entre les divers intérêts des parties concernées. Il incombe aux ONG de continuer à jouer leur rôle important dans la définition des normes et d'influencer la ratification et la mise en oeuvre des conventions.

*Les auteurs*

*Urban Gibson est membre du Conseil des Eglises de Suède, Vice-Président du Groupe de Travail sur l'Europe de cette Eglise, et Trésorier du Comité des Eglises auprèr des Migrants en Europe (CEME).*

*Dr Jan Niessen est Secrétaire Général du CEME.*

10. Il est intéressant de comparer les Documents de Travail No 3, 8 et 10 du CEME, traitant d'une part des instruments internationaux permettant d'éliminer toutes les formes de discrimination raciale, et d'autre part de la promotion de l'égalité de traitement.
11. Voir F. Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities (NU 91).

# ADRESSES UTILES

La Conférence des Eglises Européennes, le Conseil National des Eglises du Christ - USA et le Conseil Canadien des Eglises ont un Programme sur les droits de l'homme pour la mise en oeuvre de l'Acte Finale de Helsinki.

José Leit
Conférence des Eglises Européennes
PO Box 2100
150 route de Ferney
CH - 1211 GENEVA 2

Fred Bronkema
National Council of Churches of Christ
475 Riverside Drive, Room 670
NEW YORK
N.Y. 10115-0050
USA

Bonnie Greene
Canadian Council of Churches
c/o The United Church of Canada
85 St Clair Ave East
TORONTO
Ontario M4T 1M8
Canada

**La Fédération Internationale de Helsinki**

IHF Vienna
Rummelhardtgasse 2/18
A - 1090 VIENNA

**Bureaux CSCE**

Office for Democratic Institutions + Human Rights (ODIHR)
Krucza 36/Wspolna 6
00-522 WARSAW

Conflict Prevention Center
Herrengasse 6-8
A - 1010 VIENNA

Secrétariat
Thunovska 12
Mala Strana
CS - 110 00 PRAGUE 1

## DOCUMENTS DE TRAVAIL DU CEME

N° 2 - W.R. Böhning et J. Werquin: le futur statut des nationaux des pays tiers dans la Communauté européenne (novembre 1990)

Ang*/Fr

N° 3 - S. Hune, J. Niessen et P. Taran: Proclamation des droits des migrants. La nouvelle Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (en collaboration avec le Conseil oecuménique) (mars 1991)

Ang/Fr/All/Esp

N° 4 - A. Cruz: Sanctions imposées aux transporteurs dans cinq Etats de la Communauté européenne: leur incompatibilité avec les règlements de l'Aviation civile internationale et avec les droits de l'homme (avril 1991)

Ang/Fr

N° 5 - A. Cruz: la compétence communautaire vis-à-vis des ressortissants des pays tiers (septembre 1991)

Ang/Fr

N° 6 - J. Murray et J.Niessen: le Conseil de l'Europe et les migrations (décembre 1991)

Ang/Fr

N° 7 - J. Niessen: Les politiques de migration en Europe pour les années 90 au lendemain du Sommet de Maastricht (février 1992)Ang/Fr/All

N° 8 - J. Niessen : Instruments internationaux pour combattre la discrimination raciale en Europe (mai 1992)

Ang/Fr/All

N° 9 - Luise Drüke: Asylum policies in a European Community without internal borders (October 1992)

Ang

N° 10 - Elspeth Guild: Protecting Migrants' Rights: application of EC agreements with third countries. (novembre 1992)

Ang

N° 11 - U. Gibson et J. Niessen: La CSCE et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités (mars 1993)

Ang/Fr//All

* épuisé

**Comité des Eglises auprès des migrants en EUROPE**

**Secrétaire général: Jan Niessen**

**174, rue Joseph II**
**B-1040 Bruxelles**
**Tel: 32 (2) 2302011 - Fax 32 (2) 2311413**

Nos documents de travail s'adressent à tous ceux qui sont actifs dans le domaine des migrations afin de leur procurer de l'information mise à jour sur des questions spécifiques d'actualité qui peut les aider à élaborer des initiative présentes ou futures.

Ce document de travail est également disponible en anglais et allemand

Prix: 2 ECU