



CENTRE DE GENEVE POUR LE CONTROLE DEMOCRATIQUE  
DES FORCES ARMEES (DCAF)

DOCUMENT DCAF - N°3

**LE CODE DE CONDUITE SUR LES ASPECTS  
POLITITICO MILITAIRES DE LA SECURITE (1994):  
UN COMMENTAIRE PARAGRAPHE PAR  
PARAGRAPHE SUR LES SECTIONS VII ETVIII  
(CONTROLE DEMOCRATIQUE ET USAGE DES  
FORCES ARMEES)**

*Victor-Yves Ghébalì*

Genève, février 2003

**CENTRE DE GENEVE POUR LE CONTROLE DEMOCRATIQUE  
DES FORCES ARMEES(DCAF)**

**DOCUMENT DCAF – N° 3**

**LE CODE DE CONDUITE SUR LES ASPECTS  
POLITITICO MILITAIRES DE LA SECURITE (1994):  
UN COMMENTAIRE PARAGRAPHE PAR  
PARAGRAPHE SUR LES SECTIONS VII ETVIII  
(CONTROLE DEMOCRATIQUE ET USAGE DES  
FORCES ARMEES)**

*Victor-Yves Ghébalì*

Genève, février 2003

### **Documents du DCAF**

*Les Documents du DCAF* sont des textes provenant de sources originales et d'études pertinentes et destinés à faciliter et à promouvoir la réflexion et la discussion sur les relations civilo-militaires et sur les questions de contrôle démocratique des secteurs de la défense et de la sécurité. Ces documents sont commandités par le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées.

Les vues et les opinions exprimées ici sont celles de(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement ceux du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées.

*Les Documents du DCAF* ne peuvent être cités sans la permission des auteurs et du Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées.

### **Au sujet de l'auteur**

**Victor-Yves Ghébal** est professeur de sciences politiques à l'Institut des hautes Etudes Internationales et du Développement de Genève, en Suisse. Ses domaines de recherche comprennent la Ligue des Nations et les Nations Unies, les relations Est-Ouest, la région méditerranéenne et les minorités nationales. Il est directeur scientifique des collections "Axes" et "Organisation internationale et relations internationales", et également directeur du Cluster de Compétence de l'OSCE. Ses autres ouvrages publiés sont *La diplomatie de la détente* et *L'OSCE dans l'Europe post communiste*.



## NOTE DE L'ÉDITEUR

La fin de la guerre froide, les incertitudes qui en ont résulté pour l'environnement sécuritaire ainsi que les évolutions consécutives des politiques de sécurité dans leur ensemble ont conduit à élargir le concept des mesures de confiance (MDCS) et à inclure, *inter alia*, le rôle des forces de sécurité dans la société. Le développement des MDCS de l'après guerre froide dans la zone euro-atlantique aura été un saut quantique à partir des MDCS militaires traditionnelles vers ce qu'il est convenu d'appeler des mesures normatives qui incluent une grande variété de mesures politico militaires destinées à renforcer la sécurité régionale –et que l'on pourrait qualifier de 'MDCS de quatrième génération'. A cet égard, le code de conduite de l'OSCE sur les aspects politico militaires de la sécurité, adopté en 1994, est particulièrement intéressant en ce qu'il place le concept de contrôle politique (national) et démocratique des forces de sécurité dans le contexte des mesures (internationales) de confiance. Cela se révèle particulièrement vrai pour les sections VII et VIII du Code qui détaillent le principe du contrôle et de l'usage démocratiques des forces armées. Depuis la fin de la guerre froide, ce principe est devenu l'une des préconditions que les démocraties émergentes ont à satisfaire afin de pouvoir accéder aux organisations européennes et euro-atlantiques. Dans les faits, ces organisations, qui sont distinctes de l'OSCE, utilisent son Code de conduite comme un outil de référence quand il s'agit de définir le principe du contrôle et de l'usage démocratiques des forces armées.

C'est dans ce contexte que le Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées(DCAF) a chargé le Cluster de compétence de l'OSCE de l'Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement de Genève, de mener à bien un projet sur le Code de conduite de l'OSCE. Dans le cadre de ce projet, le Professeur Victor-Yves Ghébal, l'un des plus grands experts de l'OSCE, a rédigé le commentaire, paragraphe par paragraphe du Code de conduite; il sera bientôt publié avec une analyse sur l'échange d'informations auquel il a donné lieu. Compte tenu de la pertinence du code dans les discussions portant sur les questions relatives au contrôle démocratique des forces armées, le DCAF a décidé de publier les parties du commentaire qui se réfèrent aux sections VII et VIII du Code dans un document séparé. Nous espérons ainsi contribuer au débat sur et à la pratique du principe du contrôle démocratique des forces armées dans la zone euro-atlantique et au-delà.

*Heiner Hänggi\**

---

\* Le Dr. Heiner Hänggi Adjoint au directeur et chef de la cellule de réflexion du centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF).



# TABLE DES MATIERES

<b>Introduction au <i>Commentaire</i></b> .....	1
<b>Synthèse du contenu du Code de Conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité</b> .....	15
<b>Section VII. Contrôle démocratique des forces armées</b> .....	17
<i>Paragraphe 20: Logique du contrôle démocratique des forces armées</i> .....	19
<i>Paragraphe 21: Primauté des autorités constitutionnellement établies et investies d'une légitimité démocratique sur le pouvoir militaire</i> .....	23
<i>Paragraphe 22: Dépenses de défense militaire: approbation législative, réserves, transparence et accès public</i> .....	25
<i>Paragraphe 23: Neutralité politique des forces armées et droits civiques de leurs membres individuels</i> .....	27
<i>Paragraphe 24: garanties contre les incidents militaires dus à un accident ou à une erreur</i> .....	29
<i>Paragraphe 25: Irrecevabilité des forces qui ne rendent pas de comptes à ou ne sont pas contrôlées par leurs autorités constitutionnellement établies</i> .....	30
<i>Paragraphe 26: Interdiction pour les forces paramilitaires d'acquérir des capacités combat plus importantes que celles pour lesquelles elles ont été créées</i> .....	31
<i>Paragraphe 27: Cohérence avec les droits humains du recrutement ou de la conscription de forces (militaires, paramilitaires et de sécurité)</i> .....	32
<i>Paragraphe 28: Droits et devoirs des personnels des forces armées, y compris les possibilités d'exemptions du ou d'alternatives au service militaire</i> .....	33
<i>Paragraphe 29: Promotion de la connaissance de la loi humanitaire internationale et réflexion inclusion dans les programmes de formation et les règlements militaires</i> .....	36
<i>Paragraphe 30: Instruction du personnel des forces armées en matière de loi humanitaire Internationale, y compris sensibilisation à la responsabilisation personnelle aux niveaux domestique et international</i> .....	37
<i>Paragraphe 31: Responsabilisation individuelle de la hiérarchie et des militaires de tout rang des forces armées soumis aux lois nationales et internationales</i> .....	38

<i>Paragraphe 32: Exercice de leurs droits humains par les personnels des forces armées, paramilitaires et de sécurité.....</i>	40
<i>Paragraphe 33: Procédures légales et administratives nationales pour la protection des droits de tous les personnels des forces armées.....</i>	41
<b>Section VIII. Usage démocratique des forces armées .....</b>	42
<i>Paragraphe 34: Cohérence du commandement, de la provision en effectifs, de la formation et de l'équipement des forces armées avec la loi humanitaire internationale .....</i>	42
<i>Paragraphe 35: Cohérence de la politique et de la doctrine de défense avec le droit humanitaire International et le Code de conduite.....</i>	44
<i>Paragraphe 36: Soumission de l'usage domestique de la force à l'état de droit et à la proportionnalité de cet usage avec les besoins de sa mise en œuvre.....</i>	45
<i>Paragraphe 37: Interdiction de l'usage d'une force visant à restreindre l'exercice pacifique et légal des droits humains et civiques ou à priver la population de son identité individuelle ou collective .....</i>	49
<b>Sources.....</b>	53



**LE CODE DE CONDUITE SUR LES ASPECTS POLITITICO  
MILITAIRES DE LA SECURITE (1994):  
UN COMMENTAIRE PARAGRAPHE PAR PARAGRAPHE SUR  
LES SECTIONS VII ET VIII (CONTROLE DEMOCRATIQUE ET  
USAGE DES FORCES ARMEES)<sup>1</sup>**

*Victor-Yves Ghébal*

**Introduction au *Commentaire***

Le "Code de conduite sur les aspects politico militaires de la sécurité " (1994) est le document le plus important qui ait été adopté par les Etats participant à l'OSCE depuis l'Acte final d'Helsinki en 1975. Il occupe, dans l'ensemble des engagements développés au sein de la dimension politico-militaire de l'OSCE, une place fondamentale pour au moins deux raisons de base. C'est d'abord un instrument qui n'a son équivalent dans aucune autre organisation internationale; en fait, il ne peut que difficilement être comparé au *Code de conduite de l'ONU pour les responsables du maintien de l'ordre* (adopté par la résolution 34/169 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 17 décembre 1979), ou à d'autres textes émanant de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe telle que la résolution 690 'Déclaration sur la police'(8 mai 1979), et la Recommandation 1402 sur le 'Contrôle des services de sécurité intérieure des états membres du Conseil de l'Europe' (26 avril 1999). Ensuite, il aborde un domaine du pouvoir étatique qui jusqu'alors avait été considéré comme tabou: les forces armées; dans cette perspective, il comble une lacune normative car il offre une série de dispositions qui règlementent le **rôle et l'usage des forces armées** (en interne comme à l'extérieur) dans les pays où prévaut l'état de droit.

2. Le Code de conduite est le fruit d'une proposition faite par la France en vue d'un **traité de sécurité pan européen** codifiant les normes de sécurité existantes de l'OSCE et exposant clairement les engagements nouveaux et additionnels destinés à répondre au vide sécuritaire ressenti par les pays de l'ancien Pacte de Varsovie et les pays indépendants issus de la dissolution de l'URSS.<sup>2</sup> C'est sans surprise que le projet français fut rejeté par les Etats-Unis et

---

<sup>1</sup> Le Code de conduite sur les aspects politico militaires de la sécurité a été adopté dans le cadre de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) –rebaptisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995 avec effet rétroactif - Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). *Dans le présent commentaire, l'acronyme 'OSCE' sera couramment utilisé – à l'exception de citations officielles qui se réfèrent à la 'CSCE'. De même, le présent commentaire se référera normalement à l' 'Union Européenne', qui à cette époque, agissait en tant que 'Communauté Européenne'*

<sup>2</sup> Au cours de la seconde réunion du comité ministériel de l'OSCE à Prague en janvier 1992, la France fit circuler un non-papier sur la pertinence d'un traité de sécurité paneuropéen. Pour plus d'informations sur la substance de la proposition française, voir *The Helsinki Follow-Up Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe (24 mars - 8 juillet, 1992). A Report Prepared by the Staff of the Commission on Security and Cooperation in Europe*. Washington, Commission on Security and Cooperation in Europe,

les autres alliés occidentaux (à l'exception de l'Allemagne), sous le prétexte qu'un instrument de cette nature pourrait, tôt ou tard, mettre en danger l'avenir politique de l'OTAN.

3. Comme il s'avérait que le principe des normes de comportement sécuritaire de l'après guerre froide rencontrait un écho favorable, l'Allemagne proposa une idée alternative d'instrument politiquement contraignant. C'est pourquoi la France et l'Allemagne, élaborèrent une proposition pour un "**Code de conduite sur les relations de sécurité entre Etats participants**". Soumise officiellement à la réunion de suivi d'Helsinki de 1992 tenue en partenariat avec onze autres Etats participants,<sup>3</sup> son texte proposait que cet instrument comprenne trois éléments fondateurs:

- des dispositions réaffirmant l'existence des engagements de l'OSCE sur les aspects politico militaires de la sécurité (en particulier l'engagement de s'empêcher de recourir à l'usage de la force) et leur traduction sous la forme de 'règles concrètes de comportement';
- des dispositions reflétant de nouvelles règles mettant en relief 'l'interaction grandissante entre le comportement domestique des Etats et leurs relations mutuelles'; et
- des dispositions visant à renforcer 'les capacités de prise de décision et d'exécution' de l'OSCE.<sup>4</sup>

La France et l'Allemagne suggérèrent aussi qu'un dialogue ouvert et approfondi soit conduit au sein du *Forum pour la Coopération de Sécurité – FCS-* (l'organisme spécialisé de l'OSCE pour les questions politico militaires) avec les termes de référence suivants: « les Etats participants entreprendront des consultations afin de renforcer le rôle de la CSCE en créant un code de conduite gouvernant leurs relations mutuelles dans le domaine de la sécurité, **qui pourrait, en son temps, évoluer en un traité de sécurité de la CSCE**».<sup>5</sup> Sans aucune référence à un possible traité de sécurité, cette directive fut insérée dans le point 12 ('consultations pour le renforcement de la sécurité') du Programme de coopération pour l'action immédiate du Forum pour la coopération de sécurité.<sup>6</sup>

---

[1992], p. 32 – et aussi Jonathan Dean: "The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: A Good Idea, Imperfectly Executed, Weakly Followed Up", *OSCE Yearbook*, Volume 1-2, 1995-1996, p. 292.

<sup>3</sup> Les Co-sponsors officiels étaient quelques membres de l'Union Européenne– Belgique, Grèce, Irlande et Espagne – la Fédération de Russie, la Bulgarie, l'Estonie, Malte, la Pologne et la Roumanie (CSCE/HM/WG2/1 du 19 mai 1992), de même que le Kirgizistan (CSCE/HM/WG.2/1/Add. 1 du 16 Juin 1992). Le texte complet de la proposition est reproduit à l'annexe 2 du présent *commentaire*.

<sup>4</sup>CSCE/HM/WG2/1 du 19 mai 1992: paragraphe 2.

<sup>5</sup>CSCE/HM/WG2/1 du 19 mai 1992: paragraphe 3 (italiques de l'auteur). *La Déclaration du Sommet d'Helsinki de 1992* engage aussi les Etats participants de l'OSCE à 'considérer' de nouvelles mesures pour renforcer davantage les normes de comportement sur les aspects politico militaires de la sécurité (troisième phrase du paragraphe 22).

<sup>6</sup> Le "Programme d' Action immédiate" constitue l'appendice au chapitre V des *Décisions d'Helsinki 1992*.

4. La négociation sur le code de conduite se poursuit sur la base de quatre projets de texte très complets.

Le premier, une **proposition polonaise**, formulait des directives pour les relations inter et intra étatiques. A première vue, il contenait des dispositions reposant sur et amplifiant le principe de non usage de la force, mais également propres à assurer leur mise en œuvre complète et efficace à travers un 'principe formel de solidarité'. En second lieu, il offrait de nombreuses prescriptions concernant le contrôle et l'usage démocratiques des forces armées. Ce texte polonais était probablement le plus ambitieux de tous les autres projets mis sur la table.<sup>7</sup>

Le second, une "**proposition de l'Union Européenne plus**" largement similaire dans sa lettre et son esprit à la proposition polonaise – c'est à dire un document qui se concentrait sur les aspects politico militaires de la sécurité, ainsi que sur le contrôle et l'usage démocratiques des forces armées. Soumis *indépendamment de l'OTAN* par le Danemark, au nom de l'Union Européenne, mais aussi du Canada, de l'Islande et de la Norvège, il représentait l'une des premières expressions de la Politique étrangère et de défense commune (PESC) de ce qui était alors la «Communauté Européenne». Il reflétait aussi la position commune de tous les membres de l'OTAN, à l'exception des Etats-Unis et de la Turquie. En fait, les discussions sur le Code de conduite commencèrent au sein de l'OTAN à l'automne 1992, mais elles cessèrent quand les européens décidèrent de traiter ce sujet comme un projet de la PESC.<sup>8</sup> Pour cette raison, la proposition «Union Européenne plus», qui tendait à mettre l'OTAN à l'écart, engendra malaise et déplaisir chez les Américains tout au long de son processus d'élaboration.

Le troisième projet, la **proposition austro hongroise**, en reprenant pratiquement tous les éléments de base des propositions polonaise et union européenne plus, offrait quelques engagements additionnels par égard à la dimension humaine (en particulier, une section détaillée sur les droits des minorités nationales) ainsi qu'une dimension environnementale et économique. Le texte décrivait une approche sécuritaire plus large que les deux autres propositions.

La quatrième proposition, **turque**, avait visiblement pour objet de contrebalancer (voire de neutraliser) le texte de l'Union Européenne dans lequel Ankara voyait l'expression d'obligations peu bienvenues à l'égard de sa population kurde.<sup>9</sup> Fondamentalement elle contenait des dispositions de nature générale sur les "conditions pour promouvoir la paix, la stabilité, la sécurité et la coopération", sur des «normes de conduite avec un effet direct sur les relations mutuelles» et sur «la coopération en situation de crise». Elle comprenait aussi des dispositions de même nature

---

<sup>7</sup> Dean, *op. cit.*, p. 292.

<sup>8</sup> Crispin Hain-Cole: "Negotiating the Code: A British View", *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*, Edité par Gert de Nooy. The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 29 and 31.

<sup>9</sup> Dean, *op. cit.*, p. 293. Voir aussi Adam Kobieracki: "Negotiating the Code: A Polish View", *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*. Edité par Gert de Nooy. The Hague, Kluwer Law International, 1996, p. 16.

sur la dimension humaine, l'environnement, les travailleurs migrants, le terrorisme, le trafic illicite d'armes et de drogue - ainsi que de rares et timides éléments concernant le contrôle et l'usage démocratique des forces armées.

Par ailleurs, des propositions spécialisées furent mises sur la table par l'Autriche, la Hongrie et la Pologne sur les **arrangements de mise en œuvre du Code de conduite** et, par la Hongrie seule, sur le sujet du **contrôle et de l'usage démocratiques des forces armées**. La France soumit aussi un document de travail rappelant – à des fins pratiques de méthodologie- la structure de la proposition de l'Union Européenne. La liste complète des projets proposés se présente ainsi:

AUTEUR(s)	TITRE	REFERENCES
Pologne	Code de Conduite de la CSCE en matière de sécurité	CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992 (1 <sup>ère</sup> version: CSCE/FSC/SC.5 du 11 novembre 1992).
Union Européenne, Canada, Islande et Norvège ("Union Européenne plus").	Code de Conduite de la CSCE gouvernant les relations mutuelles entre Etats participants dans le domaine de la sécurité	CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993 (1 <sup>ère</sup> version intitulée "Eléments pour un Code de Conduite de la CSCE gouvernant les relations mutuelles entre Etats participants dans le domaine de la sécurité CSCE/FSC/SC.7 du 16 décembre 1992).
Turquie	Code de Conduite gouvernant les relations mutuelles des Etats participants de la CSCE dans le domaine de la sécurité	CSCE/FSC/SC.8 du 16 décembre 1992.
France	Document de travail concernant [la structure d'une proposition de l'Union Européenne pour] un Code de Conduite.	CSCE/FSC/SC/B.2 du 3 juin 1993.
Autriche et Hongrie	Code de Conduite de la CSCE gouvernant le comportement des Etats participants entre eux et des gouvernements envers leurs citoyens	CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993.
Autriche, Hongrie et Pologne	Mise en œuvre des dispositions pour un Code de conduite	CSCE/FSC/SC.17 du 5 mai 1993.
Hongrie	Contrôle et usage démocratiques des forces armées	CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994.

Il est assez remarquable qu'aucun projet formel ne soit venu des Russes ni des Américains. A l'époque, la **Fédération de Russie** n'avait pas de stratégie de sécurité clairement formulée et elle était préoccupée par différentes questions de sécurité.<sup>10</sup> Quant aux Etats-Unis, leur attitude traduisait le déplaisir qu'ils avaient ressenti à être mis

<sup>10</sup> Kobieracki, *op. cit.*, p. 20. Toutefois, la Fédération de Russie proposa conjointement avec la Pologne, le 23 mars 1993 un papier informel de réflexion (non numéroté) concernant la " Structure possible du Code de Conduite".

de côté par l'Union Européenne.<sup>11</sup> Leur principal souci, tout au long du processus d'élaboration, était de parvenir à un texte substantiel se concentrant sur le contrôle démocratique des forces armées et d'éviter tout ce qui aurait pu conduire à une sorte de système de sécurité paneuropéen susceptible d'encourager une diminution du rôle de l'OTAN ou des Etats-Unis dans les affaires européennes<sup>12</sup>. Néanmoins la coordination du processus d'élaboration fut confiée à un diplomate américain, James E.Hinds.

5. Le Code de Conduite fut négocié au sein du Forum de Vienne pour la coopération de sécurité de novembre 1992 à la fin de 1994. Les trois **sujets les plus controversés** rencontrés au cours de son processus d'élaboration concernaient **l'étendue conceptuelle du Code** (globalité de la sécurité par opposition à ses aspects politico-militaires), l'interface de l'OSCE avec les autres organisations de sécurité européennes (la question dite du '**chevauchement des institutions**') et la question du **stationnement des forces armées sur le territoire d'autres Etats participants**<sup>13</sup>. Le Forum pour la coopération de sécurité, installé exceptionnellement à Budapest, adopta la dernière version du texte le 3 décembre 1994.<sup>14</sup> Celle-ci fut ensuite transmise aux délégations de la Réunion de révision de Budapest qui la compléta, au dernier moment et la remit aux chefs d'Etats et de gouvernements rassemblés au Sommet de Budapest. Finalement le Code de conduite fut incorporé, comme le chapitre VI, dans les *Décisions de Budapest 1994*.<sup>15</sup>

6. Ouvert par un court préambule, le texte en vigueur du Code de conduite consiste en 42 dispositions structurées en 10 sections sans titre qui regroupent en fait trois séries de dispositions se rapportant respectivement aux **normes interétatiques** (Sections I-VI, paragraphes 1-19), **intraétatiques** (Sections VII-VIII, paragraphes 20-37) et aux **arrangements de mise en œuvre et aux clauses finales** (Sections IX-X, paragraphes 38-42).

---

<sup>11</sup> Comme le mentionne Jonathan Dean, les membres de l'Union européenne furent pour la première fois dans l'histoire d'un processus paneuropéen "à se rassembler en dehors des membres de l'OTAN et à rechercher un texte définissant des normes européennes de sécurité " (*op. cit.*, p. 292).

<sup>12</sup> Ces questions sont traitées dans le commentaire sur le titre du code de conduite et aux paragraphes 4 et 14.

<sup>13</sup> Ces questions sont traitées dans le commentaire sur le titre du code de conduite et aux paragraphes 4 et 14

<sup>14</sup> FSC/Journal No 94 du 3 décembre 1994.

<sup>15</sup> La *Déclaration du Sommet de Budapest 1994* a confirmé que "poursuivant le rôle normatif de la CSCE", les Etats participants avaient établi un Code de conduite qui, « *inter alia*, mettait en avant les principes régissant le rôle des forces armées dans les sociétés démocratiques » (paragraphe 10).

7. Dans le domaine des **normes interétatiques**, le Code de conduite n'ajoute pas grand-chose au *Décatalogue de l'Acte Final d'Helsinki* (1975) ni à la *Charte de Paris sur la Nouvelle Europe* (1990). On peut même dire que sa valeur ajoutée est marginale. En effet, les paragraphes qui constituent les sections I à VI sont en grande majorité des redites de principes, de normes et d'engagements préexistants de l'OSCE, ce que les diplomates appellent dans leur jargon '**l'acquis de l'OSCE**'. Le Code de conduite réaffirme ou confirme l'ensemble des engagements de l'OSCE (paragraphe 1), la conception globale de la sécurité (paragraphe 2), l'indivisibilité de la sécurité dans la région de l'OSCE et au-delà (paragraphe 3), l'approche coopérative de la sécurité (paragraphe 4), l'engagement de prendre les mesures appropriées pour prévenir et combattre le terrorisme sous toutes ses formes (paragraphe 6), l'égalité des principes de l'Acte Final d'Helsinki (paragraphe 7), l'engagement à n'accorder ni assistance ni soutien à un Etat agresseur (paragraphe 8), le droit à la légitime défense (paragraphe 9), le droit de choisir librement ses arrangements de sécurité (paragraphe 10), l'exécution de bonne foi des engagements en matière de maîtrise des armements, de désarmement et de renforcement de la confiance et de la sécurité (MCS) (paragraphe 15), le besoin de poursuivre les mesures de maîtrise des armements, de désarmement et de renforcement de la confiance et de la sécurité (MCS) (paragraphe 16) l'apaisement des tensions économiques/environnementales et humaines pouvant conduire à des conflits (Paragraphe 17), l'égalité importance de la coopération à chaque phase du cycle de gestion des conflits (paragraphe 18) et finalement, la pertinence de la coopération pour la résolution pacifique des conflits armés et pour leur soutien humanitaire (paragraphe 19).

8. Seule une poignée de dispositions concernant les normes interétatiques a apporté **plus ou moins d'innovation** dans le contexte de l'OSCE. Ces dispositions concernent le principe de solidarité (paragraphe 5), le maintien de capacités militaires à la mesure des besoins de sécurité individuelle et collective (paragraphe 12), la détermination des capacités militaires en appliquant les procédures démocratiques nationales (paragraphe 13), la renonciation à la domination militaire dans la région de l'OSCE (paragraphe 13), et l'autorisation de stationner des forces armées sur le territoire d'une autre Etat participant en vertu d'accords librement négociés et conformément au droit international (paragraphe 14).

9. Par contraste, en ce qui concerne les relations intraétatiques, le Code de conduite innove. Les sections VII-VIII, qui traitent du contrôle et de l'usage démocratiques des forces armées représentent la vraie valeur ajoutée du Code de conduite. Il peut même prétendre être le premier instrument multilatéral à incorporer les dispositions qui règlementent tant en interne qu'à l'international, une aire centrale de pouvoir politique : les forces armées. Les dispositions concernant le contrôle et l'usage démocratiques des forces armées peuvent être résumées à moyen d'une interrogation d'ensemble : « **Qui doit contrôler quoi, comment et pourquoi ?** »

Qui ?	Quoi ?	Comment ?	Pourquoi ?
Autorités établies constitutionnellement et investies d'une légitimité démocratique (§ 21). Rôle spécifique de la branche législative (§ 22).	Forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure ainsi que services de renseignement et de police (§ 20).  Seulement les trois premières catégories (§§ 21, 27, 32).  Les forces paramilitaires (§ 26).  Les forces irrégulières (§ 25).  "Les forces armées" (§§ 22, 23, 28, 30, 31, 34, 35, 36, 37).	Primauté du pouvoir constitutionnel civil sur la puissance militaire (§§ 21, 22, 23, 24, 25, 26).  Soumissions des forces armées au droit humanitaire international (§§ 29, 30, 31, 34, 35).  Respect des droits humains des militaires (§§ 23, 27, 28, 32, 33).  Usage domestique de la force à la mesure des besoins de maintien de l'ordre 36) interdiction de l'usage de la force visant à restreindre l'exercice pacifique et légal des droits humains ou à priver la population de son identité individuelle ou collective (§ 37).	"Un élément indispensable de la stabilité et de la sécurité" ainsi qu' "une manifestation importante de la démocratie" (§ 20).

10. Le '**Qui**' se réfère aux autorités '**constitutionnellement établies**'. Toutefois cette condition nécessaire n'est pas suffisante: de telles autorités doivent aussi être investies d'une '**légitimité démocratique**' (paragraphe 21), c'est-à-dire représenter la volonté réelle du peuple. Les autorités compétentes sont les branches exécutive et législative du gouvernement qui opèrent dans le contexte d'un système de séparation avérée des pouvoirs et, plus largement, de l'état de droit. Les dispositions développées dans les sections VII et VIII du Code de conduite concernent (sans la mentionner explicitement) la **branche exécutive**. Seule une disposition, celle du paragraphe 22 qui traite des dépenses de défense, se réfère à la **branche législative**.

11. Le '**Quoi**' intéresse les "**forces armées**", une conception que le Code de conduite ne définit d'aucune façon en raison de la diversité des traditions et des pratiques dans la région de l'OSCE. Néanmoins, elle est illustrée au paragraphe 20 par cinq catégories (également définies): **les forces militaires, paramilitaires, et de sécurité intérieure, les services de renseignement et la police**. Les paragraphes suivants des sections VII et VIII mentionnent soit les trois premières catégories seulement (en excluant donc les services de renseignement et la police) ou simplement les forces armées – une expression générale applicable logiquement aux forces régulières d'une armée nationale. Par ailleurs, des dispositions spéciales sont prévues pour les forces paramilitaires (paragraphe 26) et pour les "forces qui ne rendent pas de compte à ou qui

ne sont pas contrôlées par (...) des autorités constitutionnellement établies" (paragraphe 25) – une phrase qui se réfère obliquement aux *forces irrégulières*.

12. Le "**Comment**" est relié aux quatre aspects centraux qui constituent effectivement, aux yeux de l'OSCE, les piliers du contrôle et de l'usage démocratiques des forces armées:

**a) La primauté du pouvoir constitutionnel civil démocratique sur le pouvoir militaire.** Le Code de conduite engage des Etats participants de l'OSCE à s'assurer qu'en tout temps leurs autorités établies constitutionnellement et investies de la légitimité démocratique exercent et maintiennent des directives et un contrôle sur leurs forces militaires, paramilitaires et de sécurité (paragraphe 21) et que l'établissement militaire soit 'politiquement neutre' (paragraphe 23). Il les engage aussi à donner leur approbation législative aux dépenses militaires de défense, ainsi qu'à exprimer leurs réticences à leur égard, à promouvoir leur transparence et à leur assurer un accès public (paragraphe 22). Il formule enfin des prescriptions spécifiques concernant 'l'usage accidentel ou non autorisé de la force' (paragraphe 24) les forces irrégulières (paragraphe 25) et les forces paramilitaires (paragraphe 26).

**b) La sujétion des forces armées aux normes et aux prescriptions du droit humanitaire international.** Le Code de conduite confirme trois obligations légalement contraignantes du droit humanitaire international. La première insiste sur l'obligation des Etats de respecter le corpus du droit humanitaire international qui doit gouverner les forces armées aux niveaux du commandement, de la gestion, de la formation et de l'équipement en temps de paix comme de guerre (paragraphe 29, 34 et 35). La seconde est liée à l'obligation de promouvoir la connaissance de ce corpus au sein de l'établissement militaire et de l'ensemble de la population. (paragraphe 29 et 30). La troisième concerne l'obligation de tenir tous les personnels militaires auteurs de graves violations, qu'ils soient supérieurs ou subordonnés, individuellement responsables de leurs actions au regard du droit national et international (paragraphe 30 et 31).

**c) Le respect des droits humains et des libertés fondamentales du personnel des forces armées.** Tout en impliquant, sans équivoque, que les forces armées, 'en tant que telles' (c'est-à-dire l'institution militaire dans son entité collective), ne peuvent prétendre se placer au-dessus de la loi, le Code de conduite admet que les droits humains ne s'arrêtent pas à l'entrée des casernes. Autrement dit, les soldats individuels sont des citoyens et, de ce fait, ont le droit d'exercer leurs droits civiques (paragraphe 23). C'est pourquoi il prescrit à chaque Etat participant de l'OSCE de s'assurer que les personnels de ses forces militaires, paramilitaires et de sécurité sont en mesure de jouir de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales et de les exercer en conformité avec la loi internationale et les engagements de la CSCE (paragraphe 32)- et en particulier que le recrutement ou la conscription des soldats soit en cohérence avec les obligations et les engagements concernant les droits humains et les libertés fondamentales (paragraphe 27).

Les Etats participants de l'OSCE sont aussi tenus de faire apparaître dans leur législation ou dans tout autre document pertinent, les droits et les devoirs des personnels des forces armées (paragraphe 28), ainsi que de prévoir toute procédure juridique et administrative propre à protéger ces droits (paragraphe 33).

**d) La réglementation de l'usage des forces armées à des fins de sécurité intérieure.** Le Code de conduite établit que l'usage domestique de la force armée doit rester assujéti à l'état de droit et que les dispositions du droit international comme du droit humanitaire international doivent être observées dans le cas d'un tel usage, comme dans le cas des conflits armés interétatiques. Il évoque quatre conditions qui règlementent un tel usage de la force: une décision constitutionnellement légale, le respect de l'état de droit pendant la phase opérationnelle, la proportionnalité avec le besoins de maintien de l'ordre et le souci d'éviter des dommages excessifs à la population civile et à ses biens (paragraphe 36). En allant un peu plus loin, il interdit l'usage de la force qui viserait à restreindre les droits humains quand ils sont exercés pacifiquement et légalement ou à priver la population de son identité individuelle ou collective (paragraphe 37).

13. Finalement, le "**pourquoi**" est exprimé à travers une disposition qui spécifie que le contrôle démocratique des forces armées représente "**un indispensable élément de stabilité et de sécurité**" ainsi qu' "**une importante manifestation de la démocratie**" (paragraphe 20). Le contrôle démocratique des forces armées est certainement, pour citer un des négociateurs du Code de Conduite, "un moyen de garantir la stabilité intérieure d'un Etat, son comportement responsable à l'égard de ses citoyens et d'autres Etats, et comme un instrument visant à accroître la prévisibilité des actions de l'Etat ".<sup>16</sup> De fait, comme le souligne un autre négociateur, il apporte une importante contribution à la stabilité interne et internationale car les forces armées démocratiquement contrôlées "font peser un risque considérablement moindre de menace contre la posture internationale et d'abus interne ".<sup>17</sup> De plus il est admis que le contrôle démocratique des forces armées constitue un élément important dans la transition entre des systèmes politiques autoritaires et démocratiques: La construction et le renforcement de structures démocratiques de peut réussir que si des forces armées jouissant d'une véritable légitimité et d'une réelle respectabilité en font partie.<sup>18</sup> Dans un Etat mûr, soumis à l'état de droit, aucune question politique d'importance ne saurait échapper à un contrôle démocratique effectif. Le but ultime des sections VII et VIII, prises dans leur ensemble, est de promouvoir une déontologie, sinon une "conscience", de l'état de droit, des droits humains et du droit humanitaire international dans l'institution militaire des Etats participants de l'OSCE.

---

<sup>16</sup> Kobieracki, *op. cit.*, p. 19.

<sup>17</sup> Peter von Butler: "Negotiating the Code: A German View", *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*. Edité par Gert de Nooy. La Haye, Kluwer Law International, 1996, p.26.

<sup>18</sup> Ortwin Hennig: "The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security", *OSCE Yearbook*, Volume 1-2, 1995-1996, pp.273-289).

14. Compte tenu de la diversité des traditions et des pratiques nationales dans la région de l'OSCE, les sections VII et VIII ne proposent pas un modèle type pour le contrôle démocratique des forces armées.<sup>19</sup> Elles précisent simplement les principales directives générales. En réalité, on relève de nombreuses imperfections ou lacunes dans le régime du Code de conduite:

Premièrement, le Code n'évoque que les contrôles exécutifs et législatifs- en omettant la branche **judiciaire**.<sup>20</sup>

Deuxièmement, tout en engageant les Etats participants de l'OSCE à "faire figurer dans leurs lois ou autres textes pertinents" les **droits et les devoirs des membres des forces armées** (paragraphe 28), il n'offre aucune liste, même de nature générale, de ces droits et de ces devoirs et il ne développe pas le concept du 'citoyen en uniforme'.

Troisièmement, il n'établit pas que, dans le cas **d'usurpation du contrôle politique par les forces armées** dans un Etat participant, les autres gouvernements doivent considérer une telle action comme une 'source de préoccupation' et prendre d'urgence toute mesure appropriée, comprenant au moins (dans l'esprit du *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* de 1991) la non reconnaissance de la légitimité du gouvernement usurpateur.<sup>21</sup>

Quatrièmement, bien que certaines de ses dispositions concernent les dépenses militaires (paragraphe 22) et les politiques et les doctrines de défense (paragraphe 35), il n'y a pas de lien conceptuel entre le Code de conduite et le **Document de Vienne sur les MDCS**

---

<sup>19</sup> Pour une vue d'ensemble de la littérature existante voir la contribution de Hans Born "Democratic Control of Armed Forces. Issues, Problems and Agenda" dans le *Handbook of the Sociology of the Military*. Edité par Giuseppe Caforio. New York, Kluwer Academic, 2003.

<sup>20</sup> Toutefois le paragraphe 36 prescrit que les missions de sécurité intérieure soient exécutées sous le contrôle effectif des autorités constitutionnellement établies et assujetties à l'"état de droit"- ce qui implique de fait une exécution sous le contrôle effectif du judiciaire autant que des autorités politiques civiles.

<sup>21</sup> Des dispositions de cet ordre ont été envisagées pendant la phase d'élaboration: voir le commentaire des paragraphes 21 et 23. Dans le *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991), qui fut adopté au lendemain du coup d'état manqué contre Mikhail Gorbatchev, les Etats participants de l'OSCE se sont engagés à 'soutenir vigoureusement', dans le cas du renversement ou de la tentative de renversement du gouvernement légitimement élu d'un Etat participant par des moyens non démocratiques, « les organes légitimes de cet Etat qui défendent les droits humains, la démocratie et l'état de droit... »

Cinquièmement, sa seule disposition explicite sur les **forces paramilitaires** est faible: elle n'engage même pas les Etats participants de l'OSCE (comme cela avait été suggéré pendant le processus d'élaboration) à ne pas utiliser d'organisations paramilitaires pour contourner les limitations imposées à la taille et à l'usage de leurs forces par les accords de maîtrise des armements.<sup>22</sup>

Sixièmement, ses dispositions relatives au **droit humanitaire international**, spécialement celles qui se réfèrent à la responsabilisation individuelle du commandement et de tous les autres membres des forces armées, sont bien plus faibles que celles des Conventions de Genève de 1949 qui engagent les Parties Contractantes à mettre en œuvre la loi pénale à l'encontre de personnes responsables de graves violations, ainsi qu'à rechercher et déférer ces personnes (quelle que soit leur nationalité) devant des cours nationales ou même étrangères.<sup>23</sup>

Septièmement, il ne contient aucune disposition qui règlemente expressément l'usage des forces armées pendant un **état d'urgence publique** – une situation qui a néanmoins été partiellement traitée dans le *Document de Moscou sur la Dimension Humaine*(1991).<sup>24</sup>

Huitièmement, il n'oblige pas les Etats participants de l'OSCE à fournir d'informations sur l'usage domestique de la force – sur le volume, l'organisation, le rôle, les objectifs et les activités des forces armées impliquées.<sup>25</sup>

Finalement, comme cela a été mentionné plus haut, alors que le Code de conduite se réfère formellement à cinq catégories de forces armées (forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure, services de renseignement et police), il ne contient pas la moindre directive exécutoire pour les **services de renseignement et la police**.<sup>26</sup> De plus, il ignore un autre élément important du secteur de la sécurité: les *gardes frontières*.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Voir le commentaire du paragraphe 26.

<sup>23</sup> Voir le commentaire du paragraphe 31.

<sup>24</sup> Voir le commentaire du paragraphe 36. Dans le *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991), les Etats participants de l'OSCE affirmaient qu' «un état d'urgence publique ne pouvait servir de prétexte ni à subvertir l'ordre constitutionnel démocratique, ni à viser à la destruction des droits humains et des libertés fondamentales internationalement reconnus» (deuxième phrase du paragraphe 28.1). Ils convinrent également que si un état d'urgence publique devait être proclamé par un acte émanant d'un organe constitutionnellement et légalement habilité pour le faire et soumis à l'approbation au plus tôt ou au contrôle du parlement (paragraphe 28.2), il devait être levé le plus vite possible de façon à ne pas le prolonger plus que les exigences de la situation ne le requéraient (paragraphe 28.3). De façon plus significative encore, ils décidèrent qu'en cas de déclaration ou de fin d'un état d'urgence publique, le gouvernement intéressé informerait immédiatement l'OSCE de cette décision, ainsi que de toute dérogation à ses obligations en matière de droits humains internationaux (paragraphe 28.10).

<sup>25</sup> Voir le commentaire sur le paragraphe 36

<sup>26</sup> Voir le commentaire sur le paragraphe 20.

<sup>27</sup> Sur la question des gardes frontières, voir Alice Hills: *Consolidating Democracy. Professionalism, Democratic Principles and Border Services* (14 p.) and *Border Control Services and Security Sector Reform*. (32 p.). Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, Working Papers No 27 and No 37.

15. On s'est référé au code de conduite dans des situations liées à l'**usage disproportionné et aveugle de la force** en Croatie (1995) et, spécialement en Tchétchénie depuis 1995 – ainsi que pour le **stationnement indû des forces armées étrangères** en Moldavie.<sup>28</sup> Bien que certaines de ses dispositions de base (en particulier les paragraphes 14 et 36) soit encore couramment violées dans la région de l'OSCE, sa pertinence ne peut être mise en question: comme le dit Jonathan Dean, l'Europe se porte mieux avec un Code de conduite, même violé, que sans un instrument de cette nature.<sup>29</sup>

De plus, depuis l'effondrement du communisme, le contrôle démocratique des forces armées, qui est au cœur de la réforme du secteur de la sécurité, est devenu l'une des préconditions que les démocraties émergentes ont à satisfaire pour accéder aux organisations européennes et transatlantiques.

L'**Union Européenne** a adopté des critères d'accession (dits 'critères de Copenhague') en 1993- c'est-à-dire avant l'adoption du Code de conduite qui n'eut lieu que fin 1994; ces critères ont établi de nombreuses conditions politiques et économiques, parmi lesquelles l'on trouve la stabilité des institutions qui garantissent la démocratie, l'état de droit, les droits humains, le respect et la protection des minorités nationales.

L'OTAN a exprimé plus encore de préoccupations sur cette question. D'après le Document cadre du Partenariat pour la Paix (janvier 1994), les Etats signataires entreprirent de coopérer avec l'OTAN et de poursuivre plusieurs objectifs, entre autres celui d'«assurer le contrôle démocratique des forces de défense».<sup>30</sup> En conséquence, se fondant sur les mesures de l'OSCE relatives à la planification de défense, ils se mirent d'accord pour «échanger de l'information sur les mesures qui avaient été prises pour promouvoir la transparence dans la planification et la budgétisation de la défense et pour assurer un contrôle démocratique sur les forces armées».<sup>31</sup>

Le 'Document cadre' ne mentionnait pas le Code de conduite pour la simple raison que ce dernier était encore entrain d'être négocié au sein du Forum pour la Coopération de Sécurité. La référence au Code de conduite n'est apparu que dans des textes ultérieurs tels que le Programme de travail 200-2001 du Partenariat pour la Paix dont le point 6 (définir la nature et les objectifs des activités à poursuivre dans le domaine 'du contrôle démocratique des forces et des structures de défense') comprend une discussion sur 'le progrès dans la mise en œuvre du Code de conduite de l'OSCE'. Toutefois, dans le Plan d'Action pour l'Adhésion (MAP) de 1999, un document destiné à mettre en place un programme d'activités dans le but d'aider les pays candidats à se préparer en vue de leur éventuelle adhésion à l'OTAN, il n'y a pas de mention explicite du Code de conduite: dans sa section 1, le MAP attend des pays candidats qu'ils règlent les disputes ethniques et territoriales extérieures par des moyens pacifiques «selon les principes de l'OSCE» (paragraphe c) et qu'ils «instituent un contrôle civil et démocratique approprié» sur leurs forces armées (paragraphe d).

---

<sup>28</sup> Et aussi (par la Russie et le Bélarus) concernant l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo: voir le commentaire du paragraphe 38.

<sup>29</sup> Dean, *op. cit.*, p. 297. De fait, "toute norme élève le coût moral de sa propre violation" (Hennig, *op.cit.*, p. 284).

<sup>30</sup> Document cadre du Partenariat pour la Paix: paragraphe 3 b.

<sup>31</sup> *Ibid.* pénultième "marque" du paragraphe 6.

Une fois qu'un Etat a été admis au sein de l'OTAN et /ou de l'Union Européenne, il y a apparemment peu de stimulations pour assurer des progrès continus, soutenus et de long terme dans le contrôle démocratique de ses forces armées. Heureusement, il se trouve que tous les anciens et potentiels candidats appartiennent à l'OSCE. En tant qu'Etats participants de l'OSCE, ils sont liés par les dispositions du Code de conduite et le bilan de leur application de ces dispositions est soumis à examen.

16. Le présent *Commentaire* se concentre sur les paragraphes du code qui traitent du contrôle et de l'usage démocratiques des forces armées (sections VII et VIII). Il se fonde sur deux sources principales de données. La première est constituée par les **propositions officielles** sur la base desquelles la négociation du code de conduite a été entreprise.<sup>32</sup> La seconde comprend de nombreux **documents diffusés par le coordinateur du processus d'élaboration**, James E.Hinds. Cette source est composée de 'documents de perception' et de 'suggestions d'élaboration' d'une portée générale pou offrant des compilations sur certains sujets tels que la maîtrise des armements et le désarmement, le contrôle démocratiques des forces armées, etc. Toute en étant d'une nature fondamentalement informelle, nombre d'entre eux ont été diffusés avec un numéro officiel de classification («DOC»)<sup>33</sup>

17. Le présent *Commentaire* donne lieu à un guide dont le but est de contribuer à une meilleure compréhension du principe, enchâssé dans le Code de conduite, du contrôle et de l'usage démocratiques des forces armées, au sein et au delà de la communauté des Etats de l'OSCE, ainsi que de faciliter sa mise en oeuvre.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Tous sont reproduits dans les annexes 3 à 9 de ce *Commentaire*

<sup>33</sup> L'auteur exprime sa profonde gratitude pour l'assistance documentaire que lui ont apportée Madame Alice Nemcova et tout le personnel du bureau de l'OSCE de Prague.

<sup>34</sup> Il convient de rappeler que pendant la seconde conférence de suivi du Code de Conduite, les Pays-Bas mirent en évidence le besoin d'un "*manuel*" sur le Code de conduite visant à faciliter sa mise en oeuvre (FSC.GAL/84/99/Rev.1 du 19 juillet 1999)

## RESUME DU CONTENU DU CODE DE CONDUITE SUR LES ASPECTS POLITICO MILITAIRES DE LA SECURITE

**Préambule:** Parties au Code (1<sup>er</sup> paragraphe). Logique du Code de conduite (2<sup>ème</sup> paragraphe). Validité des principes du droit international i (3<sup>ème</sup> paragraphe). Validité des engagements de l' OSCE (4<sup>ème</sup> paragraphe). Adoption du Code de conduite (5<sup>ème</sup> paragraphe).

**I. Réaffirmation de la sécurité globale, de l'approche coopérative de la sécurité, et énonciation du principe de solidarité:** Réaffirmation d'ensemble des engagements de l'OSCE (§ 1). Réaffirmation du concept de sécurité globale (§ 2). Réaffirmation de l'indivisibilité de la sécurité dans la région de l'OSCE et au delà (§ 3). Réaffirmation de l'approche coopérative de la sécurité (§ 4). Enonciation du principe de solidarité (§ 5).

**II. Réaffirmation de l'engagement de coopérer contre le terrorisme:** Réaffirmation de l'engagement de prendre les mesures appropriées pour prévenir et combattre le terrorisme sous toutes ses formes (§ 6).

**III. Réaffirmation de l'égale valeur des Principes de l'Acte Final d'Helsinki et de l'engagement de non assistance à des Etats agresseurs:** Réaffirmation de l'égale valeur des principes de l'Acte Final d'Helsinki (§ 7). Réaffirmation de l'engagement de non assistance ou de non soutien envers un Etat agresseur (§ 8).

**IV. Droits et obligations des Etats participants de l'OSCE en matière de sécurité:** Réaffirmation du droit à la légitime défense (§ 9). Réaffirmation du droit de choisir librement ses arrangements de sécurité (§ 10). Réaffirmation du droit d'appartenir à des alliances et du droit à la neutralité (§ 11). Obligation de ne maintenir des capacités militaires qu'à proportion des besoins individuels ou collectifs de sécurité (§ 12). Obligation de déterminer les capacités militaires à travers des procédures nationales démocratiques; renonciation à la domination militaire dans le région de l'OSCE (§ 13). Autorisation de stationner des forces armées sur le territoire d'un autre Etat participant de l'OSCE lié à un accord librement négocié et au droit international (§ 14).

**V. Confirmation de l'importance du processus de maîtrise des armements, du désarmement et des MDCS:** Importance de la mise en oeuvre de bonne foi des engagements de maîtrise des armements, de désarmement et des mesures de confiance (MDCS) (§ 15). Réaffirmation de l'engagement de poursuivre les mesures de maîtrise des armements, de désarmement, et de confiance (MDCS) dans la région de l'OSCE (§ 16).

**VI. Réaffirmation des engagements de coopérer pour la prévention des conflits et la gestion**

**des crises:** Coopération pour s'opposer aux tensions économiques/environnementales et à dimension humaine pouvant entraîner des conflits (§ 17). Réaffirmation de l'importance de la coopération aux différentes phases du cycle de gestion des conflits (§ 18). Coopération pour le soutien à l'assistance humanitaire dans les conflits armés et pour leur résolution pacifique (§ 19).

**VII. Contrôle démocratique des forces armées:** (§ 20). Primauté des autorités

constitutionnellement établies et investies d'une légalité démocratique sur le pouvoir militaire (§ 21). Approbation législative, mais aussi restriction des dépenses militaires de défense, leur transparence et leur accès public (§ 22). Neutralité politique des forces armées et respect des droits civiques de chacun de leurs membres (§ 23). Garanties contre les incidents militaires dus à un accident ou à une erreur (§ 24). Irrecevabilité des forces qui ne rendent pas de compte à ou ne sont pas contrôlées par leurs autorités constitutionnellement établies (§ 25). Interdiction de conférer à des forces paramilitaires des capacités de combat excédant celles pour lesquelles elles ont été créées (§ 26). Compatibilité avec les droits humains du recrutement ou du rappel des forces militaires, paramilitaires et de sécurité (§ 27). Droits et devoirs des membres des forces armées, y compris la possibilité de dispenses ou de formules de remplacement du service militaire (§ 28). Promotion de la connaissance du droit humanitaire international et traduction de ses engagements dans les programmes de formation et les règlements militaires (§ 29). Instruction des membres des forces armées en matière de droit humanitaire international, y compris sensibilisation à la responsabilisation individuelle aux niveaux interne et international (§ 30). Responsabilisation individuelle des chefs et des subordonnés au sein des forces armées à l'égard des lois nationales et internationales (§ 31). Exercice de leurs droits humains par les membres des forces militaires, paramilitaires et de sécurité (§ 32). Procédures nationales, légales et administratives, pour la protection des droits des toutes les personnes servant dans les différentes forces (§ 33).

**VIII. Usage démocratique des forces armées:** Cohérence du commandement, du recrutement, de

la formation et de l'équipement des forces armées avec le droit international humanitaire (§ 34). Conformité de la politique et de la doctrine de défense avec le droit humanitaire international et le Code de conduite (§ 35). Sujétion de l'usage domestique de la force à l'état de droit et proportionnalité de cet usage avec les besoins du maintien de l'ordre (§ 36). Non usage de la force ni pour limiter l'exercice pacifique et légal des droits civiques et humains, ni pour priver la population de son identité (§ 37).

**IX. Arrangements de mise en oeuvre:** Responsabilités de mise en oeuvre (§ 38).

**X. Clauses finales:** Nature politiquement contraignante du Code de conduite et date de son entrée

en vigueur (§ 39). Validité inchangée des engagements existants de l'OSCE (§ 40). Reprise des engagements du Code dans les documents, les procédures et les instruments légaux nationaux internes et pertinents (§ 41). Publication et large diffusion du Code au niveau national (§ 42).

## SECTION VII: CONTROLE DEMOCRATIQUE DES FORCES ARMEES

***Résumé du contenu de la section VII: Raisonement sur le contrôle démocratique des forces armées (§ 20) Primauté des autorités constitutionnellement établies et investies d'une légalité démocratique sur le pouvoir militaire (§ 21). Approbation législative, mais aussi restriction des dépenses militaires de défense, leur transparence et leur accès public (§ 22). Neutralité politique des forces armées et respect des droits civiques de chacun de leurs membres (§ 23). Garanties contre les incidents militaires dus à un accident ou à une erreur (§ 24). Irrecevabilité des forces qui ne rendent pas de compte à ou ne sont pas contrôlées par leurs autorités constitutionnellement établies (§ 25). Interdiction de conférer à des forces paramilitaires des capacités de combat excédant celles pour lesquelles elles ont été créées (§ 26). Compatibilité avec les droits humains du recrutement ou de la conscription de forces militaires, paramilitaires et de sécurité (§ 27). Droits et devoirs des membres des forces armées, y compris la possibilité de dispenses ou de formules de remplacement du service militaire (§ 28). Promotion de la connaissance du droit humanitaire international et traduction de ses engagements dans les programmes de formation et les règlements militaires (§ 29). Instruction des membres des forces armées en matière de droit humanitaire international, y compris sensibilisation à la responsabilisation individuelle aux niveaux interne et international (§ 30). Responsabilisation individuelle des chefs et des subordonnés au sein des forces armées à l'égard des lois nationales et internationales (§ 31). Exercice de leurs droits humains par les membres des forces militaires, paramilitaires et de sécurité (§ 32). Procédures nationales, légales et administrative, pour la protection des droits des toutes les personnes servant dans les différentes forces (§ 33).***

La Section VII du code de conduite est consacrée, avec la section VIII, au contrôle civil démocratique des forces armées –ou, dans des termes au goût du jour, à ce qu'il convient d'appeler aujourd'hui le 'secteur de la sécurité'.<sup>35</sup> Le sujet n'était pas totalement nouveau pour l'OSCE:

a) Dans le *Document de Copenhague sur la Dimension Humaine* du 29 juillet 1990, les Etats participants de l'OSCE ont reconnu que l'état de droit requérait, parmi beaucoup d'autres choses,

---

<sup>35</sup> Comme le souligne Theodor H. Winkler (*Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order*. Geneva, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, "Occasional paper" No 1, 2002, p. 5), le concept d'un secteur de la sécurité a émergé en 1997 dans des cercles académiques britanniques. Pour une analyse de ce concept, voir les documents de travail suivants publiés par le Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées en 2002 par Timothy Edmunds (*Security Reform. Concepts and Implementation*), Hans Born (*Democratic Oversight of the Security Sector. What Does it Mean?*) et Wilhelm Germann (*Evaluation of Security Sector Reform Criteria of Success. Practical Needs and Methodological Problems*).

que les '*forces militaires et la police*' (...) soient placées sous le contrôle des autorités civiles et leur rendent compte» (paragraphe 5.6).

b) dans le *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* du 3 octobre 1991, de les Etats participants de l'OSCE ont adopté quelques obligations générales se rapportant à leurs *forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure* ainsi qu'à leurs *services de renseignement et aux activités de police*. Ils s'engagent à assurer que ces forces, ces services et ces activités soient soumis à la direction et au contrôle effectifs des autorités civiles appropriées (paragraphe 25.1), pour maintenir (et, là où c'est nécessaire, renforcer) le contrôle exécutif sur l'usage de ces forces, de ces services et de ces activités (paragraphe 25.2) et de prendre toute disposition appropriée pour créer (là où elle n'existerait pas encore) une supervision législative effective de tels forces, services et activités (paragraphe 25.3). Ces obligations furent formulées sur la base d'une proposition concernant 'le contrôle civil sur les forces militaires et de sécurité' présentée conjointement par la Hongrie et les Etats-Unis ; elles reflétaient toutes les dispositions de la proposition, à la seule exception d'une prescription qui interdisait aux Etats participants de l'OSCE de «créer de tels services, forces, ou activités ou de leur permettre de fonctionner au-delà du contrôle de l'exécutif». <sup>36</sup>

La section VII du Code de conduite représente une élaboration et un développement des engagements du document de Moscou. Etant donnée la diversité des traditions et des pratiques nationales au sein de la région de l'OSCE, elle ne propose pas de modèle spécifique d'un 'type objectif' ou 'subjectif' pour le contrôle démocratique des forces armées. <sup>37</sup>

Les paragraphes 20 à 33, complétés par les paragraphes 34 à 37, qui forment la section VIII, se contentent de préciser les caractéristiques générales de base d'un tel régime – notamment la *primauté du pouvoir constitutionnel civil et démocratique sur la puissance militaire* (paragraphes 21 à 26), la *sujétion des forces armées aux normes et aux prescriptions du droits humanitaire international* (paragraphes 29, 30, 31, 34 et 35), le *respect des droits humains et des libertés fondamentales des membres des forces armées* (paragraphes 23, 27, 28, 32, 33) et la *règlementation de l'usage des forces armées à des fins de sécurité intérieure* (paragraphes 36 et 37)

---

<sup>36</sup> CSCE/CHDM.43 du 26 septembre 1991. Le texte de la proposition qui fut co-parrainée par l'Albanie (CSCE/CHDM.43/Add. 1 du 30 septembre 1991), est reproduit en Annexe 1 du présent *Commentaire*.

<sup>37</sup> La distinction standard entre contrôle civil "objectif" et "subjectif" sur l'institution militaire a été proposée par Samuel P. Huntington dans *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, New York, 1957, xiii-534 p. Selon Hans Born (*Democratic Oversight of the Security Sector. What Does it Mean?*, *op. cit.*, p. 6), le modèle de contrôle objectif (qui implique une institution militaire hautement professionnelle et une séparation drastique entre les prises de décision politique et militaire) fonctionne aux Etats Unis et dans de nombreux autres pays occidentaux, alors que le modèle de contrôle subjectif (où la loyauté politique prévaut sur le professionnalisme) opère par exemple en Suisse. Pour une vue d'ensemble de la littérature existant sur le sujet, voir la contribution de Hans Born's ("Democratic Control of Armed Forces. Issues, Problems and Agenda") in the forthcoming *Handbook of the Sociology of the Military*. Edité par Giuseppe Caforio. New York, Kluwer Academic, 2003.

Au delà de la prévention de l'usage de forces armées pour des buts à la fois internes et externes l'objectif des sections VII et VIII, prises dans leur ensemble est de promouvoir une "conscience" de l'état de droit et du droit humanitaire international dans les institutions militaires des Etats participants de l'OSCE.

La mise hors la loi des régimes nazi et soviétique qui utilisaient les forces armées pour dominer d'autres Etats européens et pour intimider leurs propres populations (ainsi que le genre d'abus perpétrés dans le conflit yougoslave alors en cours) a directement motivé l'élaboration de ces portions du Code de conduite. Les dispositions des sections VII et VIII reflètent la quintessence des leçons tirées de l'expérience des démocraties occidentales avec l'intention de les passer aux nouveaux régimes démocratiques émergeant dans l'espace géopolitique anciennement soviétique et des Balkans.<sup>38</sup>

## Paragraphe 20

### La logique du contrôle démocratique des forces armées

**Les Etats participants considèrent que le contrôle démocratique des forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure ainsi que les services de renseignement et la police, est un élément indispensable de la stabilité et de la sécurité. Ils poursuivront l'intégration de leurs forces dans la société civile comme une manifestation importante de la démocratie.**

Ce paragraphe introduit le concept de "contrôle politique démocratiques des forces armées" auquel le Document de Moscou de 1991 ne se référait *pas explicitement*. Il justifie aussi sa logique et énumère les catégories concernées par lui. Ni le paragraphe 20, ni aucun autre dans le Code de conduite, n'offre cependant une définition du concept en tant que tel.

Le contrôle politique démocratique des forces armées est considéré comme incluant les cinq même catégories qui étaient mentionnées dans le Document de Moscou de 1991: *forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure*, ainsi que *services de renseignement* et la *police* – ou, en d'autres termes, tous les éléments essentiels du secteur de la sécurité à l'exception des *gardes frontières*.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Dean, *op. cit.*, pp. 291 et 295.

<sup>39</sup> Toutefois, depuis l'adoption du Code de conduite, le Bureau de l'OSCE pour les Institutions Démocratiques et les Droits Humains (ODIHR) a lancé de nombreux programmes de démocratisation assurant la formation en matière de droits humains aux gardes frontières de nombreux Etats participants. Sur la question des gardes frontières, voir Alice Hills: *Consolidating Democracy. Professionalism, Democratic Principles and Border Services* (14 p.) et *Border Control Services and Security Sector Reform*. (32 p). Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, Working Papers No 27 and No 37.

Dans cette énumération, les trois premières catégories sont intentionnellement séparées des deux autres par l'expression "ainsi que". De fait, le paragraphe 20 remplit les fonctions de mini-préambule. C'est le seul qui fasse référence à toutes les cinq catégories. Les paragraphes suivants de la section VII, qui sont de nature exécutoire, mentionnent soit les trois premières catégories simultanément (paragraphes 21, 27, 32 et première phrase du paragraphe 20) ou simplement les " *forces armées*" (paragraphes 22, 23, 28, 30, 31 et seconde phrase du paragraphe 20).<sup>40</sup> Pour la plupart des Etats participants, les catégories des services de renseignement et de la police étaient trop sensibles. Aussi n'y a-t-il pas eu de consensus pour les nommer ailleurs que dans un paragraphe introductif d'un caractère déclaratoire et général. Etant donnée la diversité des pratiques nationales et des traditions historiques dans la région de l'OSCE, le Code de conduite ne donne pas au paragraphe (ou ailleurs) une définition pour aucune des cinq catégories. En somme:

- Quand l'expression " *forces armées* " est utilisée dans le Code de conduite, il est raisonnable de penser qu'il se réfère seulement aux forces militaires régulières et non à toutes les cinq catégories.<sup>41</sup>
- La catégorie des " *forces paramilitaires*" est abordée de façon spécifique au paragraphe 26 et quelque peu implicitement dans la disposition oblique du paragraphe 25 qui se réfère "aux forces qui échapperaient au contrôle de leurs autorités constitutionnellement établies ou n'auraient pas à leur rendre compte » (forces irrégulières).
- Les catégories de " *forces de sécurité intérieure*", " *services de renseignement*" et la " *police*" n'apparaissent pas hors des frontières du paragraphe 20.<sup>42</sup> Toutefois le paragraphe 36 se réfère de façon intéressante aux "forces armées" investies de «missions de sécurité intérieure» Il convient aussi de mentionner ici l'existence de quelques normes (non juridiques) cadrées au sein des Nations-Unies ou du Conseil de l'Europe et concernant ces mêmes trois catégories.

Au niveau universel, l'Assemblée Générale des Nations-Unies, a publié un *Code de conduite des Nations-Unies pour les Responsables du Maintien de l'Ordre* (1979) qui est une recommandation à utiliser par les gouvernements dans le cadre de leur législation ou de leur pratique nationale et qui se présente comme un corpus de principes à observer par les responsables du maintien de l'ordre. Cet instrument prescrit à tous les officiers chargés d'appliquer la loi et qui exercent des

---

<sup>40</sup> De plus, la notion vague de "forces" est utilisée aux paragraphes 25 et 33. Dans la section VIII (paragraphes 34 à 37), on ne se réfère qu'aux "forces armées".

<sup>41</sup> Dans ses propositions pour un " Contrôle Démocratique des Forces Armées et de leur usage » la Hongrie a néanmoins utilisé l'expression »forces armées » pour couvrir tout à la fois les forces militaires, paramilitaires, ainsi que la sécurité intérieure, les services de renseignement et la police. (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994).

<sup>42</sup> Sur ces catégories, voir Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces: *Intelligence Services and Democracy*. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF Working papers No 13), Hans Born: *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services. Best practices and procedures*. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, 21 p. (DCAF Working Papers No 20) et James Sheptycki: *Accountability Across the Policing Field. Towards a General Cartography of Accountability for Post-Modern Policing*, Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, 25 p. (DCAF Working Papers No 35).

pouvoirs police tant civils que militaires, de «respecter et de protéger la dignité humaine, et maintenir et de défendre les droits humains de toutes les personnes» (article 2) tout en leur donnant le pouvoir d'utiliser la force «seulement quand c'est strictement nécessaire et dans la limites requises pour l'exercice de leur devoir (article 3)». <sup>43</sup>

Quant au Conseil de l'Europe, son Assemblée Parlementaire adopta une «*Déclaration sur la police*» (1979) précisant des règles de comportement pour les officiers de police en cas de guerre ou d'autres urgences, y compris dans l'éventualité d'une occupation par une puissance étrangère. Toutes les dispositions de cette Déclaration (excepté celles relatives à l'occupation) concernent «les individus et les organisations telles que les services secrets, les forces de police militaire, les forces armées ou les milices remplissant des fonctions de police, qui sont responsables de maintenir l'ordre, d'enquêter sur les délits, de garantir l'ordre public et la sécurité de l'état». <sup>44</sup> Plus tard, un "Code européen de déontologie de la police" fut élaboré sous l'égide du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et soumis, en 2001, à l'avis de l'Assemblée Parlementaire. Ce Code de déontologie de la police annoncé est destiné à se substituer à la Déclaration de 1979. <sup>45</sup>

En 1981-1982, quelques parlementaires é mirent l'idée d'un «Code européen de déontologie professionnelle pour les forces armées »; toutefois, l'Assemblée parlementaire ne donna pas suite. <sup>46</sup> Au cours de la décennie suivante, l'Assemblée Parlementaire s'intéressa à la question des *services de renseignement*. C'est pourquoi elle adopta la *Recommandation 1402* (1999) sur le «*Contrôle des services de sécurité intérieure des Etats membres du Conseil de l'Europe* » qui donnait des directives pour assurer un équilibre équitable entre le droit d'une société démocratique à une sécurité nationale et les droits des individus. Le texte demandait au comité des Ministres d'élaborer une *convention cadre* règlementant la façon dont les services de sécurité intérieure devraient organiser et conduire leurs opérations ainsi qu'être contrôlés efficacement – ce qui signifie que les services concernés devraient être organisés sur des bases strictement légales et de préférence en dehors de toute structure militaire, demeurer sous le contrôle effectif (*a priori et ex post facto*) des branches exécutives, législatives et judiciaires, être financées

---

<sup>43</sup> Résolution 34/169 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979. Selon le commentaire annexé à ce court document, la définition de "responsables du maintien de l'ordre" inclut tous les officiers chargés d'appliquer la loi -qu'ils soient élus ou désignés- et qui exercent des pouvoirs de police notamment ceux d'arrêter et de détenir ainsi que , dans les pays où les pouvoirs de police sont exercés par des autorités militaires en uniforme ou non, ou par des forces de sécurité d'état, tous les officiers de tels services.

<sup>44</sup> L'Assemblée Parlementaire a adopté la Résolution 690 (et la Recommandation 858) de la "*Déclaration sur la Police*" le 8 mai 1979. Voir aussi Doc. 4212 du 15 janvier 1979 (Rapport par John Watkinson), Doc. 5523 du 29 janvier 1986 (question écrite au Comité des Ministres) et Doc. 5554 du 21 avril 1986 (réponse du Comité des Ministres). Plus tôt, en 1970, l'Assemblée Parlementaire a adopté la Recommandation 601 concernant l'application de la 4ème Convention de Genève (1949) aux responsables de la police.

<sup>45</sup> Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe: Doc. 8923 du 15 janvier 2001 (Projet de texte soumis à l'opinion de l'Assemblée Parlementaire) et Doc. 8994 du 9 mars 2001 (Rapport par Kevin McNamara contenant la réponse de l'Assemblée Parlementaire).

<sup>46</sup> Doc. 4719 du 12 mai 1981 (motion pour une recommandation) et Doc. 4963 du 28 septembre 1982 (motion pour un ordre). Le 29 septembre 1982, l'Assemblée Parlementaire adopte l'Ordre 411 (1982) dans lequel elle déplore la décision de son bureau de ne prendre aucune disposition sur la question et elle instruit le Comité des affaires juridiques d'envisager la possibilité de rédiger un Code européen de déontologie professionnelle pour les forces armées.

exclusivement par le budget de l'Etat et en conformité avec les procédures nationales en vigueur au parlement, fonctionner en accord avec les obligations de la Convention européenne sur les droits humains, ne pas être utilisée comme un outil politique pour opprimer l'opposition, les minorités nationales ou d'autres groupes et prendre part au combat contre le crime organisé.<sup>47</sup> Le Comité des Ministres rejeta l'idée d'une convention cadre. Toutefois, il décida d'envisager la mise sur pied d'un nouveau comité d'experts (« Groupe de spécialistes pour les services de sécurité intérieure ») avec mission de déposer un rapport et, si approprié, de mettre en avant des recommandations pertinentes.<sup>48</sup>

A travers le paragraphe 20, les Etats participants de l'OSCE reconnaissent que le contrôle politique démocratique des cinq catégories de forces armées susmentionnées constitue « un élément indispensable de la stabilité et de la sécurité » (première phrase) et que la poursuite de l'intégration de ces forces armées au sein de la société civile constitue « une manifestation importante de la démocratie » (deuxième phrase).<sup>49</sup> Les mots clé *stabilité, sécurité et démocratie* représentent les justifications de base pour un contrôle politique démocratique des forces armées. De fait, les régimes démocratiques contribuent mieux à la sécurité et à la stabilité internationales que d'autres en raison de leur comportement généralement pacifique et raisonnablement prévisible. Du fait que le contrôle démocratique des forces armées requiert de la transparence, cela tend à diminuer la suspicion du voisin et à apaiser les tensions internationales. Quoi qu'il en soit, en établissant un lien direct entre les forces armées et la démocratie, le paragraphe 20 reflète la nature et la dimension croisée du Code de conduite qui est un instrument politico-militaire normatif incluant de larges portions (sections VII et VIII) qui se rapportent à la dimension humaine.

La seconde phrase du paragraphe 20 («ils poursuivront l'intégration de leurs forces armées dans la société civile...» semble impliquer qu'une société civile fonctionne déjà dans tous les Etats participants de l'OSCE – ce qui n'était certainement pas le cas en 1994 et ne l'est, dans une grande mesure, toujours pas aujourd'hui (2003).

---

<sup>47</sup> L'Assemblée Parlementaire adopta la Recommandation 402 "*Contrôle des services de sécurité intérieure chez les Etats membres du Conseil de l'Europe*" le 26 avril 1999. Voir aussi l'Ordre N° 550 (1999), Doc. 7104 du 13 juin 1994 (motion pour une résolution) et Doc. 8301 du 23 mars 1999 (Rapport par György Frunda).

<sup>48</sup> *Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe*: Doc. 8907 du 14 décembre 2000 (réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1402).

<sup>49</sup> Les éléments de langage suggérés par l'Autriche et la Hongrie pour que le contrôle démocratique des forces armées contribue à la stabilité, à la sécurité et à la démocratie "dans la région de la CSCE dans son ensemble, au sein des régions et au sein des Etats" CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 17 et CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, p. 1) ne furent pas retenus.

## Paragraphe 21

### **Primauté des autorités constitutionnellement établies et investies d'une légitimité démocratique sur la puissance militaire**

**Chaque Etat participant assurera et maintiendra en tout temps la conduite et le contrôle efficaces de ses forces militaires, paramilitaires et de sécurité par des autorités établies constitutionnellement et investies d'une légitimité démocratique. Chaque Etat participant instituera les contrôles nécessaires pour veiller à ce que les autorités en question s'acquittent de leurs responsabilités constitutionnelles et légales. Les Etats participants définiront clairement le rôle et les missions de leurs forces ainsi que leur obligation d'agir exclusivement dans le cadre constitutionnel.**

Ce paragraphe affirme ce que les Etats participants de l'OSCE considèrent comme l'essence du contrôle démocratique des forces armées – la primauté des "autorités constitutionnellement établies et investies d'une légitimité démocratique" sur la puissance militaire.<sup>50</sup> La "responsabilité des autorités constitutionnellement établies" représente une condition nécessaire mais pas suffisante : de telles autorités doivent aussi être « investies d'une légitimité démocratique ». Le contrôle politique démocratique des forces armées doit alors être exécuté, sur la base de la Constitution, par des organes démocratiques constitutionnellement établis sanctionnés par la volonté démocratique du peuple. Tout cela signifie que les autorités concernées doivent opérer dans un système de stricte séparation des pouvoirs et dans le large contexte de l'état de droit. A l'exception du paragraphe 22 qui traite de l'approbation législative des dépenses de défense, toutes les dispositions des sections VII et VIII du Code de conduite concernent, au moins implicitement, la branche exécutive du gouvernement et ne font aucunement référence à la *branche judiciaire*.<sup>51</sup>

La première phrase du paragraphe 21 énonce, en termes généraux, l'exigence fondamentale pour chacune des "autorités constitutionnellement établies et investies d'une légitimité démocratique" des Etats participants de l'OSCE d'assurer et de maintenir en tout temps la conduite et le contrôle efficaces de son institution militaire: l'expression «assurer et *maintenir*» signifie que cette conduite et ce contrôle ne doivent pas seulement être effectifs mais aussi durer. «En tout temps» se réfère aux temps de paix et de guerre. Il est clair, ici, que seules les trois catégories de forces armées énumérées au paragraphe 20 sont concernées.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Ceci est cohérent avec le paragraphe 25.1 du *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991) dans lequel les Etats participants de l'OSCE reconnaissent la nécessité de soumettre leurs forces, services et activités militaires « à la direction et au contrôle effectifs des autorités civiles appropriées » (paragraphe 25.1).

<sup>51</sup> De la même façon, le *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991) prescrivait aux Etats participants de l'OSCE de n'assurer que le contrôle exécutif et la « supervision législative » sur l'usage des forces, des services et des activités militaires (paragraphe 25.3).

<sup>52</sup> L'Autriche et la Hongrie suggérèrent, en vain, que les services de renseignement et la police soient ajoutés à la liste. (CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 17).

La seconde phrase engage chacun des Etats participants de l'OSCE à prendre des mesures pour garantir que les autorités constitutionnellement établies et investies d'une légitimité démocratique assument leurs responsabilités. A première vue, cela semble être une redite, inutile, de la première phrase. En fait cela signifie que les Etats participants de l'OSCE sont engagés à élaborer des systèmes de contrôle permettant aux autorités démocratiques constitutionnelles de ne pas *abdiquer* leur responsabilité de contrôle sur l'institution militaire.

La troisième phrase prescrit aux autorités constitutionnellement établies et investies d'une légitimité démocratique de clairement définir le rôle, les missions et les obligations des catégories susmentionnées de forces armées afin de d'agir en tout temps dans le cadre de l'état de droit et d'être légalement responsables de leurs actions.

En bref, le paragraphe 21 exclut toute possibilité, pour l'institution militaire des Etats participants de l'OSCE, de former, à proprement parler, un état dans l'état. Il ne parvient pas à établir pour autant, suite à la proposition de l' « Union Européenne plus » que si les forces armées *usurpent* le contrôle politique dans un Etat participant, les autres gouvernements doivent envisager de prendre, de façon urgente, les *actions appropriées* dans le cadre de l'OSCE.<sup>53</sup> Au cours du processus d'élaboration, les négociateurs ont considéré que ces 'actions appropriées' pouvaient recouvrir la non-reconnaissance de la légitimité de tout gouvernement usurpateur et la restauration d'un ordre démocratique constitutionnel.<sup>54</sup> Dans cet ordre d'idée il est intéressant de rappeler que dans le Document de Moscou de 1991, adopté au lendemain du coup d'état manqué contre Mikhail Gorbatchev, les Etats participants de l'OSCE avaient condamné « sans réserves, les forces qui avaient cherché à prendre le pouvoir d'un gouvernement représentatif d'un Etat participant, contre la volonté du peuple exprimée dans des élections justes et libres, et contre l'ordre constitutionnel justement établi »; en conséquence ils s'engagèrent à « soutenir vigoureusement », dans le cas du renversement, ou de la tentative de renversement, par des moyens non démocratiques, du gouvernement légitimement élu d'un Etat participant, « les organes légitimes de cet Etat pour défendre les droits humains, l'état de droit et la démocratie... »<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 12 (italiques de l'auteur). La proposition austro-hongroise contenait aussi une disposition établissant que si les forces armées usurpaient le pouvoir politique dans tout Etat participant, les autres Etats participants considéreraient cela comme "*une source de préoccupation*" (CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 17).

<sup>54</sup> Article 3 de la proposition turque (CSCE/FSC/SC.8 du 16 décembre 1992), paragraphe 2.13 de la proposition hongroise (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994), paragraphe (cc) du DOC.337 (Perception du coordinateur du 3 juin 1994), paragraphe 16 du DOC.551 du 22 juillet 1994 (4<sup>ème</sup> version révisée du Code de conduite par le coordinateur), paragraphe 26.3 du projet de perception du coordinateur du 11 novembre 1994 et paragraphe 26.3 du document de travail du coordinateur du 15 novembre 1994.

<sup>55</sup> *Document de Moscou* (1991): paragraphes 17.1 et 17.2.

Suite à une décision prise en juillet 1998 par le Forum pour la Coopération de Sécurité, les Etats participants de l'OSCE ont créé une procédure assurant un échange d'informations sur la mise en œuvre du Code de conduite à travers un questionnaire standard comprenant dix points.<sup>56</sup> Deux éléments de ce questionnaire se réfèrent au paragraphe 21: le point n°4 (qui couvre aussi le paragraphe 20) demande de l'information sur les «autorités constitutionnellement établies et les procédures destinées à assurer le contrôle démocratique efficace des forces armées, paramilitaires et de sécurité intérieure ainsi que des services de renseignement et de la police» et le *point n°5 sur le* «rôle et les missions des forces militaires, paramilitaires et de sécurité ainsi que les contrôles destinés à assurer qu'ils agissent seulement dans le cadre constitutionnel».

## Paragraphe 22

### **Budget des dépenses militaires: approbation et réserves législatives, transparence et accès public**

**Chaque Etat participant fera en sorte que son parlement approuve le budget des dépenses militaires. Chaque Etat participant, compte dûment tenu des impératifs de la sécurité nationale, modèrera ses dépenses militaires et assurera la transparence des programmes de défense de même que l'accès du public aux informations relatives aux forces armées.**

Le paragraphe 22 qui se réfère à la catégorie globale des « forces armées » (les forces régulières militaires) traite *des dépenses militaires et de défense*.

En cohérence avec le paragraphe 25.3 du Document de Moscou (1991) qui prescrit « une supervision législative effective » des forces armées, la première phrase engage chacun des Etats participants de l'OSCE à assurer une *approbation législative* de ses dépenses de défense - une exigence normale dans toute vraie démocratie représentative.<sup>57</sup> Un parlement issu d'élections libres et justes représente en effet, en raison également de ses compétences budgétaires, un instrument capital pour le contrôle et la responsabilisation des forces armées.<sup>58</sup>

La seconde phrase contient deux sortes différentes d'engagements:

D'une part, chaque Etat participant de l'OSCE s'engage à exercer des *réserves* dans ses dépenses militaires, «en tenant dûment compte des impératifs de la sécurité nationale» - une expression qui introduit un élément subjectif et limitatif. Pendant le processus d'élaboration, la Pologne avait suggéré un engagement plus fort, prescrivant aux gouvernements «une approche mesurée de leurs besoins de défense dans la planification des dépenses militaires, de l'acquisition d'armements, de l'amélioration de l'infrastructure et d'autres aspects du maintien et du développement de leur potentiel militaire».<sup>59</sup>

<sup>56</sup> FSC.DEC/4/98 du 8 juillet 1998.

<sup>57</sup> Par ailleurs, le, paragraphe 13 du Code de conduite engage chaque Etat participant de l'OSCE à "déterminer ses capacités militaires sur la base des procédures démocratiques nationales..."

<sup>58</sup> David Greenwood: *Transparency in Defence Budgets and Budgeting*. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, 13 p. (DCAF Working Papers, No 73).

<sup>59</sup> CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992, p. 3.

De toute façon, dans les démocraties parlementaires établies, c'est souvent une conséquence quasiment de routine des délibérations budgétaires.

Cette disposition sur la *mesure* doit également être appréciée par rapport au paragraphe 12 du Code de conduite aux termes duquel chaque Etat participant doit "maintenir un niveau de capacités militaires à la mesure de ses besoins légitimes en matière de sécurité individuelle ou collective eu égard à ses obligations en vertu du droit international"

D'un autre côté, chaque Etat participant de l'OSCE s'engage à assurer la *transparence* et l'accès *du public à l'information* relative à ses forces armées. Il est inutile d'insister, dans les démocraties bien établies, sur la pertinence de la transparence de l'information sur les budgets militaires, la critique des media et la pression de l'opinion publique représentent en effet des facteurs majeurs de responsabilisation et de contrôle. De façon inexplicable, le paragraphe 22 ne fait strictement aucune référence aux engagements détaillés du régime de Vienne de l'OSCE sur les mesures de confiance (MDCS) liées à la « planification de défense ».<sup>60</sup>

Suite à une décision prise en juillet 1998 par le Forum pour la Coopération de Sécurité, les Etats participants de l'OSCE ont créé une procédure assurant un échange d'informations sur la mise en œuvre du Code de conduite à travers un questionnaire standard comprenant dix points.<sup>61</sup> Le point n°2 est lié à "la planification nationale et au processus décisionnel en vue de définir la posture militaire incluant (a) the rôle du parlement et des ministères et (b) l'accès public à l'information relative aux forces armées "; cela concerne aussi le paragraphe 13.

### Paragraphe 23

#### **Neutralité politique des forces armées et droits civiques de leurs membres**

**Chaque Etat participant, tout en prenant des mesures pour que chaque membre des forces armées puisse exercer ses droits civiques, veillera à ce que ses forces armées elles-mêmes soient politiquement neutres.**

Le paragraphe 23, qui se réfère à la catégorie globale des "forces armées" (les forces militaires régulières), confirme que dans le régime de l'état de droit, les forces armées ne sont qu'un instrument du pouvoir civilo militaire. D'où la disposition réaffirmant que le facteur le plus fondamental de la primauté du pouvoir civil sur le militaire est la neutralité politique de l'institution militaire dans la vie nationale. Il ne spécifie pas pour autant, comme le suggèrent les propositions officielles de base, que les forces armées ne

<sup>60</sup> Les engagements relatives à la planification de défense sont intégrés aux paragraphes 15 à 15.10 de la dernière version du *Document de Vienne sur les MDCS* (1999).

<sup>61</sup> FSC.DEC/4/98 du 8 juillet 1998.

doivent pas servir les intérêts de « groupements particuliers » ou de « systèmes idéologiques ».<sup>62</sup> Toutefois et comme le soulignait la délégation grecque à l'ouverture de la 3ème conférence de suivi sur le Code de conduite, seuls « ceux qui ont fait l'expérience de l'oppression d'une dictature ou des horreurs de la guerre » peuvent apprécier à sa juste mesure l'importance d'avoir des forces armées qui restent neutres.<sup>63</sup>

Il est regrettable que le paragraphe 23 ne parvienne pas à établir, suite à la proposition de l'"Union Européenne plus", qu'au cas où des forces armées *usurperaient* le contrôle politique dans un Etat participant, les autres gouvernements devraient envisager de façon urgente une *action appropriée* dans le cadre de l'OSCE.<sup>64</sup> Au cours du processus d'élaboration, les négociateurs ont considéré qu'une telle "action appropriée" pourrait comprendre la non reconnaissance de la légitimité de tout gouvernement usurpateur et la restauration de l'ordre démocratique constitutionnel.<sup>65</sup> Dans cet ordre d'idée il est intéressant de rappeler que dans le Document de Moscou de 1991, adopté au lendemain du coup d'état manqué contre Mikhaïl Gorbatchev, les Etats participants de l'OSCE avaient condamné « sans réserves, les forces qui avaient cherché à prendre le pouvoir d'un gouvernement représentatif d'un Etat participant, contre la volonté du peuple exprimée dans des élections justes et libres et contre l'ordre constitutionnel justement établi »; en conséquence ils s'engagèrent à « soutenir vigoureusement », dans le cas du renversement, ou de la tentative de renversement, par des moyens non démocratiques, du gouvernement légitimement élu d'un Etat participant, « les organes légitimes de cet Etat pour défendre les droits humains, l'état de droit et la démocratie... ».<sup>66</sup>

Tout en impliquant sans équivoque que les forces armées "en tant que telles" (c'est à dire l'institution militaire considérée comme une entité collective) ne peuvent prétendre se placer au dessus des lois, le paragraphe 23 rappelle que les soldats sont aussi des citoyens et qu'ils ont donc le droit d'exercer leurs *droits civiques*. Des dispositions séparées du Code de conduite prescrivent que chaque Etat participant doit s'assurer que le personnel de ses forces militaires, paramilitaires et de sécurité jouissent bien de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales et qu'ils les exercent, comme cela apparaît dans les documents de la CSCE et

---

<sup>62</sup> CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992, p. 3 (Pologne), CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 11 (proposition de l'"Union Européenne plus"), CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 17 (Autriche et Hongrie) et CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, p. 2 (Hongrie). Paragraphe 15.5 de la 4<sup>ème</sup> version révisée du coordinateur (et encore entre crochets) du Code of conduite suggérant aussi que chaque Etat participant s'assure en tout temps des "moyens pour être sûr que ses forces armées ne servent pas les intérêts d'un groupe politique ou d'autres groupes cherchant le pouvoir afin d'imposer un programme particulier ou un système idéologique contraire à la volonté démocratique du peuple et qu'elles n'agissent pas pour leur propre compte afin d'usurper le pouvoir à des fins similaires» (DOC.551 du 22 juillet 1994).

<sup>63</sup> FSC.DEL/212/99 du 29 juin 1999.

<sup>64</sup> CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 12 (italiques de l'auteur). La proposition austro-hongroise contenait aussi une disposition au terme de laquelle si des forces armées usurpaient le contrôle politique dans un des Etats participants, les autres devraient considérer cela comme une "*source de préoccupation*" (CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 17).

<sup>65</sup> Article 3 de la proposition turque (CSCE/FSC/SC.8 du 16 décembre 1992), paragraphe 2.13 de la proposition hongroise (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994), paragraphe (cc) du DOC.337 (Perception du Coordinateur du 3 juin 1994), paragraphe 16 du DOC.551 (4<sup>ème</sup> version – du coordinateur – révisée du Code de conduite), paragraphe 26.3 du projet de perception du coordinateur du 11 novembre 1994 et paragraphe 26.3 du document de travail du coordinateur du 15 novembre 1994.

<sup>66</sup> *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991): paragraphes 17.1 et 17.2.

dans le droit international (paragraphe 32), y compris pour ce qui concerne le recrutement ou la mobilisation (paragraphe 27).<sup>67</sup> D'autres dispositions engagent les Etats participants de l'OSCE à mentionner dans leurs *lois ou leurs documents pertinents* les droits –et aussi les devoirs- des personnels des forces armées (paragraphe 28) ainsi qu'à adopter les *procédures administratives* légales et appropriées pour protéger les droits de ces derniers (paragraphe 33).

## Paragraphe 24

### **Garanties contre les incidents militaires dus à des accidents ou à des erreurs**

**Chaque Etat participant prendra et maintiendra des mesures pour se prémunir contre une utilisation accidentelle ou non autorisée de moyens militaires**

Le paragraphe 24 concerne des incidents de nature militaire imputables à un accident ou à une erreur. Il engage chaque Etat participant de l'OSCE à élaborer des «mesures» (non définies) contre un usage accidentel ou non autorisé de «moyens militaires» (également non définis) survenant au sein de sa juridiction; la phrase «prendra et maintiendra» requiert que de telles mesures ne soient pas seulement prises, mais aussi maintenues dans la durée.

A l'OSCE, la question de l'«*usage accidentel de moyens militaires*» ne manquait pas d'être familière. Le régime de Vienne de 1990 sur les MDCS la traitait sous le titre de «coopération en ce qui concerne les incidents hasardeux de nature militaire». Dans sa dernière version (1999), le Document de Vienne sur les MDCS engage les Etats participants de l'OSCE à coopérer «en rapportant et clarifiant les incidents hasardeux de nature militaire dans la zone d'application des MDCS afin de prévenir de possibles mésententes et d'en modérer les effets sur un autre Etat participant.» Le gouvernement dont les forces sont impliquées dans un incident de ce type doit «procurer promptement aux autres Etats participants l'information disponible», étant entendu que tout Etat participant affecté par un tel incident peut, comme il se doit, en demander directement la clarification.<sup>68</sup>

La question de l'«*usage non autorisé de moyens militaires*» représente un aspect différent du problème. De fait un incident de nature militaire peut être le résultat d'un dysfonctionnement politique ou même d'une erreur délibérée. Dans les deux cas, il signifie que le monopole étatique de "l'usage légitime de la violence", *inter alia* par des moyens militaires, est défectueux: d'où la pertinence pour chaque Etat participant de l'OSCE de prévoir et de maintenir des mesures

<sup>67</sup> Dans le même esprit, chaque Etat participant de l'OSCE s'engage à s'assurer que ses forces armées sont commandées, fournies en effectifs, équipées et formées de façon compatible avec les dispositions du droit international... (paragraphe 34 du Code de conduite).

<sup>68</sup> Document de Vienne de 1999 sur les MDCS: paragraphes 17 et 17.2.

appropriées en conformité avec le paragraphe 21 du Code de conduite qui prescrit la direction et le contrôle efficaces des forces armées en tout temps et instaure l'obligation pour ces forces armées d'agir uniquement dans le cadre constitutionnel.

### Paragraphe 25

#### **Irrecevabilité des forces qui ne rendent pas de compte à ou ne sont pas contrôlées par leurs autorités constitutionnellement établies**

**Les Etats participants s'abstiendront de tolérer ou d'entretenir des forces qui échapperaient au contrôle de leurs autorités constitutionnellement établies ou qui n'auraient pas à leur rendre compte. Si un Etat participant n'est pas en mesure d'exercer son autorité sur de telles forces, il pourra procéder à des consultations au sein de la CSCE pour examiner les mesures à prendre**

Le paragraphe 25 devait traiter la question des "*forces armées irrégulières*". A cet égard, le texte de l'«Union Européenne plus» proposait l'engagement de chaque Etat participant de l'OSCE à s'abstenir d'encourager, de soutenir, d'aider ou de protéger des forces irrégulières recourant à la violence *sur son propre territoire*, ainsi qu'à former, armer, équiper, financer, approvisionner ou encourager, soutenir et aider de toute autre façon des forces irrégulières recourant à la violence *sur le territoire d'un autre Etat participant*.<sup>69</sup>

Des discussions stériles pendant lesquelles quelques délégations tentèrent d'établir une distinction entre forces armées irrégulières 'légales' et illégales', obligèrent les négociateurs à abandonner le concept de «forces armées irrégulières» et de faire une référence oblique aux «forces qui ne sont pas contrôlées par leurs autorités constitutionnellement établies ou qui ne leur rendent pas compte».

En conformité avec la prescription de base du paragraphe 21 du Code de conduite, la première phrase du paragraphe 25 stipule que de telles forces ne doivent pas être «tolérées» (au sein d'un Etat participant) ou «soutenues» (hors d'un Etat participant).<sup>70</sup>

<sup>69</sup> CSCE/FSC/SC.21 of 30 June 1993, p. 13. Des dispositions similaires furent également introduites dans les projets austro-hongrois (CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 17) et hongrois (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 2.9).

<sup>70</sup> Au cours du processus d'élaboration, des formulations plus fortes *interdisant* l'organisation de toute force irrégulière qui ne rendrait pas compte à l'autorité constitutionnelle et insistant sur le fait que "le droit international ne peut limiter les responsabilités des Etats participants ou des individus agissant en tant que membres de forces irrégulières pour des actes commis illégalement au regard du droit national et international" furent discutées: voir paragraphes (kk) et (ll) du DOC. 337 (Perception du coordinateur du 3 juin 1994).

La seconde phrase envisage le cas où, contrairement à l'exigence fondamentale du paragraphe 21, un Etat participant se montre incapable d'exercer son autorité sur des forces de cette nature. Dans un tel cas, il ne donne au gouvernement concerné que la faculté de "procéder à des consultations" avec les autres Etats participants et seulement d' «examiner» les mesures à prendre pour redresser la situation.

### Paragraphe 26

**Défense pour les forces paramilitaires d'acquérir des capacités de combat excédant les besoins des missions pour lesquelles elles ont été créées**

**Chaque Etat participant veillera à ce que, conformément à ses engagements internationaux, ses forces paramilitaires s'abstiennent d'acquérir des capacités de combat excédant les besoins des missions pour lesquelles elles ont été créées.**

Le paragraphe 26 offre la seule disposition du Code de conduite qui traite spécifiquement des *forces paramilitaires*.

Au cours du processus d'élaboration, la Pologne a proposé en vain un engagement aux termes duquel "chaque Etat participant s'interdirait d'autoriser la création ou l'utilisation d'organisations paramilitaires au service des buts politiques particuliers d'un groupe ou d'une organisation ou pour s'emparer et conserver le pouvoir politique». Il suggérait aussi que «les Etats participants n'utiliseront pas d'organisations paramilitaires pour contourner les limitations imposées à l'usage et au volume de leurs forces armées». <sup>71</sup>

En raison des objections russes, le compromis final, incorporé au paragraphe 26, ne se réfère pas au problème général du contournement, mais seulement à un de ses aspects spécifiques: "l'acquisition des capacités de combat excédant les besoins des missions pour lesquelles [les forces paramilitaires] ont été créées". De plus, l'expression "conformément avec les engagements internationaux [des Etats participants]" introduit une malheureuse porte de sortie.

La question des forces paramilitaires est sensible. Jusqu'à présent, comme le montre la 2ème conférence de suivi du Code de conduite, les Etats participants de l'OSCE n'ont pas été capables de se mettre d'accord sur la possibilité « d'inclure les forces paramilitaires dans les échanges

---

<sup>71</sup> CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992, p. 4.

d'information pour garder une trace de leur intégration dans le système de contrôle parlementaire".<sup>72</sup>

### Paragraphe 27

#### **Compatibilité avec les droits humains du recrutement ou de la mobilisation des forces militaires, paramilitaires et de sécurité**

**Chaque Etat participant veillera à ce que le recrutement ou le rappel de personnel pour affectation à ses forces militaires, paramilitaires ou de sécurité soit compatible avec ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales**

Le paragraphe 27 se réfère seulement aux trois premières catégories de forces armées mentionnées au paragraphe 20: les forces militaires, paramilitaires et de sécurité.

En, cohérence avec les autres dispositions du Code de conduite, qui font ressortir que les soldats sont, en tant que citoyens, habilités à exercer leurs droits civiques (paragraphe 23) ainsi que l'ensemble de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales (paragraphe 32), ce paragraphe prescrit à chacun des Etats participants de s'assurer que les membres des forces militaires, paramilitaires et de sécurité sont *recrutés* et *mobilisés* d'une façon compatible avec l'OSCE et avec les obligations et engagements en matière de droits humains.<sup>73</sup> Cela signifie, par exemple, que le recrutement et les rappels doivent être faits sur la base de l'égalité de traitement et de la non discrimination.

L'expression "compatible avec..." vise à permettre à ceux des Etats participants qui n'acceptent pas l'objection de conscience au service militaire (question évoquée au paragraphe 28) d'aller de l'avant avec leurs recrutements et leurs rappels.

D'après une décision prise en juillet 1998 par le Forum pour la Coopération de Sécurité, les Etats participants de l'OSCE ont établi une procédure assurant un échange d'informations sur la mise en œuvre du Code de conduite grâce à un questionnaire-type portant sur 10 points.<sup>74</sup> Le point n°6

<sup>72</sup> FSC.GAL/84/99/Rev.1 du 19 juillet 1999.

<sup>73</sup> Chaque Etat participant de l'OSCE s'est également engagé à s'assurer que ses forces armées sont «commandées pourvues en effectifs, entraînées et équipées conformément aux dispositions du droit international ...» (paragraphe 34). D'autres dispositions engagent les Etats participants de l'OSCE à faire figurer dans leurs lois ou autres textes pertinents les droits et devoirs des membres des forces armées (paragraphe 28) ainsi que d'adopter des mesures légales et administratives appropriées pour protéger les droits de ces derniers (paragraphe 33).

<sup>74</sup> FSC.DEC/4/98 du 8 juillet 1998.

requiert une information sur les «procédures de recrutement ou de rappel dans les forces militaires, paramilitaires et de sécurité».

### Paragraphe 28

#### **Droits et devoirs du personnel des forces armées, incluant la possibilité de dispenses ou de formules de remplacement du service militaire**

**Les Etats participants feront figurer dans leurs lois ou autres textes pertinents, les droits et devoirs des membres des forces armées. Ils étudieront la possibilité de dispenses ou de formules de remplacement du service militaire.**

En cohérence avec les autres dispositions du Code de conduite qui font ressortir le fait que les soldats sont, en tant que citoyens, habilités à exercer leurs droits civiques (paragraphe 23) ainsi que l'ensemble de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales (paragraphe 27 et 32), ce paragraphe prescrit aux Etats participants de l'OSCE d'inscrire dans leurs *lois ou autres textes pertinents* les dispositions gouvernant les droits et les *devoirs* des personnels appartenant à la catégorie globale des «forces armées». Selon le paragraphe 33, les droits (sans mention de « devoirs ») de tous les membres des forces armées doivent aussi être protégés par des *procédures légales et administratives* appropriées.

Dans la première phrase, l'expression «*dans leurs lois et autres textes pertinents*» se réfère aux textes législatifs et, compte tenu de la pratique des pays (tels que le Royaume Uni) dans lesquels des moyens non législatifs sont utilisés dans le même but, à des textes d'une autre nature.

La notion de "*devoirs*" des soldats qui apparaît ici parallèlement à celle de leurs droits, est utilisée pour la première et la dernière fois dans le cadre du Code de conduite. Les termes très généraux dans lesquels la phrase a été formulée rendent compte de la sensibilité de ces questions posées par les droits et les devoirs des «citoyens en uniforme» que les soldats sont censés être.

Les difficultés rencontrées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour promouvoir des normes dans ce domaine sont particulièrement lumineuses. En 1998, cet organisme signalait des différences considérables entre Etats membres (participant tous à l'OSCE) au sujet du statut légal des conscrits et des droits dont ils jouissaient. Il déplorait l'existence au sein des forces armées de situations et de pratiques en contravention directe avec les obligations de la Convention européenne des droits humains et spécialement avec celles concernant le travail forcé (article 4), les procès justes (articles 5 et 6), la parole libre (article 10) ou la libre association (article 11), et même les traitements cruels (article 3) – une référence aux formes extrêmes de

harcèlement imposée par des soldats plus anciens aux nouveaux conscrits, fait notablement illustré par la pratique russe de la *dedovschina*.<sup>75</sup> C'est pour cette raison qu'elle a adopté la Résolution 1166 (1998) invitant les Etats membres à promouvoir l'application de *droits civils et sociaux* dont devraient jouir les conscrits en temps de paix et, autant que possible en temps de guerre.<sup>76</sup>

Par la suite, l'Assemblée parlementaire s'est concentrée sur un aspect particulier du sujet: le droit d'association des membres professionnels des forces armées, qui appartiennent à la catégorie des droits civiques et politiques ainsi qu'à celle des droits économiques et sociaux. En faisant le bilan de la tendance des gouvernements à convertir les armées d'un système de conscription à un système professionnel, l'Assemblée parlementaire a considéré dans sa Résolution 1572 (2002) que le Comité des ministres devrait inviter les gouvernements des Etats membres à autoriser les personnels militaires et des forces armées à s'organiser en associations représentatives (avec le droit de négocier sur des matières concernant les soldes et les conditions d'emploi), à lever toutes les restrictions pesant sur leur droit d'association, jusqu'à leur permettre d'être membres de partis politiques légaux et à incorporer tous les droits appropriés dans les règlements militaires.<sup>77</sup>

Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, les droits fondamentaux des personnels militaires dans de nombreux pays relevant du Conseil de l'Europe (et donc de l'OSCE), demeurent encore «sérieusement limités».<sup>78</sup> Dans le cas spécifique de la liberté d'association, quelques Etats n'y mettent plus aucune restriction (Autriche, Danemark, Finlande, Suède et Suisse) alors que d'autres permettent aux soldats de participer activement aux associations professionnelles, mais règlementent leur participation aux partis politiques (Allemagne, Hongrie, Pays-Bas et Luxembourg).

D'autres Etats (comme l'Azerbaïdjan, la République tchèque, la Roumanie, la Slovénie et l'Ukraine) interdisent aux soldats d'être membres d'un parti politique et ne leur autorisent, que sous une forme restreinte, le droit d'association. Enfin, la Croatie, la France, l'Italie, la Pologne et

---

<sup>75</sup> Sur la pratique de la *dedovshchina* voir Ilona Kiss: "Rights of Conscripts in Peacetime: Obstacles to and Opportunities for Providing Judicial and Non-Judicial Solutions in East European and Central Asian Countries", *Legal Framing of the Democratic Control of Armed forces and the Security Sector. Norms and Realities*. Edité par Biljana Vankovska. Beograd, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/Belgrade Centre for Civil-Military Relations, 2001, pp. 45 & ff.

<sup>76</sup> La Résolution 1166 (1998) sur les droits humains des conscrits fut adoptée le 22 septembre 1998. Dans certains pays, quelques membres du personnel des forces armées ont encore à requérir l'autorisation de leurs supérieurs pour se marier. Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: paragraphe 5 du Doc. 9532 du 2 septembre 2002 (Opinion soumise par Francisco Arnau).

<sup>77</sup> La Résolution 1572 sur le droit d'association des membres professionnels des forces armées a été adopté le 3 septembre 2002. Ce texte a en fait remplacé la Résolution 903 (1998) sur le droit d'association des membres professionnels des forces armées, adopté le 30 juin 1998 (voir aussi Doc. 5875 du 12 avril 1988: Rapport soumis par Georg Apenes). En 2001, l'Assemblée parlementaire a noté qu'en dépit de la Résolution 903 (1988), une petite moitié des membres de l'Organisation ne reconnaissaient toujours pas le droit d'association pour les membres professionnels des forces armées: Doc. 9080 du 4 mai 2001 (motion au Comité des ministres pour une recommandation sur le sujet).

<sup>78</sup> Paragraphe 1 de la seconde partie du Doc. 9518 du 15 juillet 2002 (Rapport soumis par Agnès van Ardenne-van der Hoeven).

la Yougoslavie interdisent aux soldats l'organisation de syndicats et de partis politiques au sein des forces armées.<sup>79</sup>

A un niveau non gouvernemental, le *Conseil européen des organisations de conscrits (ECCO)* créé en Suède comme une organisation de jeunesse en 1979, revendique la reconnaissance de tous les droits humains de base, la sûreté du travail et des conditions de vie, des procédures légales justes et des conditions sociales et économiques décentes pour les « citoyens en uniforme »- avec une insistance particulière sur la situation des conscrits en Europe centrale et orientale. Les revendications d'ECCO ont été soumises sous la forme d'une *Charte Européenne sur les droits des conscrits* adoptée en septembre 1991 (comme une «Charte sociale européenne pour les conscrits») et révisée en septembre 1996 – et dont les propositions sont applicables en temps de paix.

La seconde phrase du paragraphe 28 du Code engage les Etats participants de l'OSCE à "*étudier la possibilité*" d'introduire des dispenses ou des formules de remplacement du service militaire. Contrairement à ce que suggérait la proposition de «l'Union Européenne plus»,<sup>80</sup> le Code de conduite ne reconnaît pas l'objection de conscience comme un droit établi. Il est cohérent avec le *Document de Copenhague* (1990) dans lequel les Etats participants de l'OSCE, après avoir pris note de ce que la Commission des Droits Humains des Nations-Unies reconnaissait le droit de chacun à l'objection de conscience vis-à-vis du service militaire, s'accordèrent pour «étudier l'introduction, là où cela n'aurait pas encore été fait, des différentes formes de service alternatif compatibles avec les motifs de l'objection de conscience, ces dites formes de substitution étant en principe d'une nature civile ou non combattante, d'intérêt public et de nature non punitive» (paragraphe 18.4).<sup>81</sup>

D'après la décision prise en juillet 1988 par le Forum pour la Coopération de Sécurité, les Etats participants de l'OSCE créèrent une procédure permettant l'échange d'informations sur la mise en œuvre du Code de conduite grâce à un questionnaire-type comprenant 10 points.<sup>82</sup>

Le point n°7 demande des informations sur "la législation ou d'autres textes pertinents gouvernant les exemptions de service militaire obligatoire ou ses alternatives".

---

<sup>79</sup> Paragraphes 19 à 23, *ibid.*

<sup>80</sup> "Tout Etat participant *incorporera dans sa législation* ou dans tout autre document approprié les droits et les devoirs des membres des forces armées ainsi que le *droit à refuser d'effectuer un service militaire sur la base de l'objection de conscience* (CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 12; italiques de l'auteur). Voir aussi la proposition austro-hongroise (CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p.18) et la proposition hongroise (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 4.2).

<sup>81</sup> La Commission des Nations-Unies pour les Droits Humains a reconnu le droit à l'objection de conscience dans sa Résolution 1989/59 du 8 mars 1989. Le Conseil de l'Europe a fait de même à travers la Recommandation du Comité des ministres n° R (87) 8, ainsi que l'Ordre 132 (1997) et la Recommandation 1518 (2001) de son Assemblée parlementaire) Le droit à l'objection de conscience est inscrit au paragraphe 2 de l'article 10 de la Charte de l'Union Européenne sur les Droits Fondamentaux (2000).

<sup>82</sup> FSC.DEC/4/98 du 8 juillet 1998.

## Paragraphe 29

### **Promotion de la connaissance du droit humanitaire international et traduction de ses engagements dans les programmes de formation et les règlements militaires**

**Les Etats participants diffuseront largement dans leurs pays respectifs les dispositions du droit international humanitaire de la guerre. Ils traduiront, conformément à leur pratique nationale, leurs engagements à cet égard dans leurs programmes et règlements de formation militaire**

Le paragraphe 29 inaugure une série de cinq dispositions qui engagent les Etats participants de l'OSCE à soumettre leurs forces armées aux obligations de la loi internationale humanitaire –dont les instruments de base sont énumérés au paragraphe 34.<sup>83</sup>

Dans l'esprit des dispositions des quatre Conventions de Genève de 1949, et de leurs deux protocoles additionnels de 1977, la première phrase du paragraphe 29, demande aux Etats participants de l'OSCE de promouvoir *une connaissance étendue* de la loi internationale humanitaire dans «*leurs pays respectifs*». Présentée en des termes très généraux, cette obligation signifie que cette diffusion ne concerne pas seulement les personnels des forces armées (et en premier lieu ceux qui sont susceptibles de l'appliquer et qui demeurent responsables de son application) mais aussi l'ensemble de la population civile dont la protection est également assurée par le droit humanitaire international.<sup>84</sup> Le but de cette diffusion est d'éveiller les consciences sur l'existence des principes dits humanitaires et de garantir leur respect effectif au travers de moyens préventifs.

Procédant de la même source d'inspiration, mais avec un objectif pratique plus immédiat, la seconde phrase du paragraphe 29 demande aux Etats participants de l'OSCE de s'assurer, en accord avec la pratique nationale, que leurs *programmes d'entraînement et leurs règlements militaires* sont bien conformes avec les engagements pertinents du droit international humanitaire.<sup>85</sup> L'expression "en accord avec la pratique nationale" prend en compte, comme dans les paragraphes 28 et 33, la diversité des pratiques existantes au niveau dans la région de l'OSCE.

---

<sup>83</sup> La soumission des forces armées aux obligations du droit international humanitaire est établie par cinq propositions situées dans la section VII (paragraphe 29-31) et dans la section VIII (paragraphe 34-35).

<sup>84</sup> L'obligation de diffuser le droit international humanitaire au niveau domestique, et auquel il convient de se soumettre en temps de paix comme de guerre, est incluse dans l'article 47 de la 1<sup>ère</sup> Convention, article 48 de la 2<sup>ème</sup> Convention, article 127 de la 3<sup>ème</sup> Convention et article 144 de la 4<sup>ème</sup> Convention – ainsi que dans l'article 83 du Protocole additionnel I et dans l'article 19 du Protocole additionnel II. Annexé aux Protocoles, la Résolution 21 propose un programme général de diffusion, à entreprendre avec la possible coopération du Comité International de la Croix Rouge (CICR).

<sup>85</sup> Une obligation comparable apparaît dans l'article 47 de la 1<sup>ère</sup> Convention, article 48 de la 2<sup>ème</sup> Convention, article 127 de la 3<sup>ème</sup> Convention, article 144 de la 4<sup>ème</sup> Convention et article 83 du Protocole additionnel I, qui se réfèrent aux programmes *d'instruction tant civile que militaire*.

Suite à une décision prise en juillet 1998 par le Forum pour la Coopération de Sécurité, les Etats participants de l'OSCE ont créé une procédure permettant l'échange d'informations sur la mise en œuvre du Code de conduite grâce à un questionnaire-type comprenant 10 points.<sup>86</sup> Le point n° 8 demande que l'information relative à "l'instruction sur le droit humanitaire international et sur d'autres règles, conventions et engagements internationaux gouvernant les conflits armés soient incluse dans les programmes de formation et les règlements militaires»; cela concerne aussi le paragraphe 30.

### Paragraphe 30

**Instruction du personnel des forces armées sur la loi humanitaire internationale, comprenant la sensibilisation à la responsabilisation individuelle aux niveaux domestique et international**

**Chaque Etat participant fera en sorte que les membres de ses forces armées reçoivent une instruction concernant le droit international humanitaire ainsi que les règles, conventions et engagements y relatifs régissant les conflits armés et veillera à ce que les membres de ses forces soient conscients qu'en vertu du droit national et international ils sont tenus individuellement responsables de leurs actes**

Le paragraphe 30 est le second d'une série de cinq propositions qui engagent les Etats participants de l'OSCE à soumettre leurs forces armées aux obligations de la loi internationale humanitaire –dont les instruments de base sont énumérés au paragraphe 34.<sup>87</sup> Il traite de deux sujets imbriqués: l'instruction de la catégorie globale du personnel des "forces armées" dans le domaine du droit humanitaire international et de la responsabilisation individuelle de ce personnel aux niveaux tant national qu'international.

Comme une conséquence logique de l'inclusion des obligations du droit humanitaire international dans les programmes d'instruction et les règlements militaires (seconde phrase du paragraphe 29), la première phrase du paragraphe 30 demande aux Etats participants de l'OSCE de donner aux personnels de leurs forces armées une instruction directe sur les règles, les conventions et les engagements qui gouvernent les conflits armés.

La seconde phrase du paragraphe 30 insiste sur le point qu'une telle instruction comprend l'obligation de rendre les membres des forces armées conscients qu'ils sont ultimement responsables à titre individuel, des actions menées en contravention des normes qui s'attachent aux lois domestiques et internationales. Cet engagement supplémentaire est plus spécialement développé dans le paragraphe 31.

<sup>86</sup> FSC.DEC/4/98 du 8 juillet 1998.

<sup>87</sup> La soumission des forces armées aux obligations du droit humanitaire international est établie par cinq dispositions qui se trouvent dans la section VII (paragraphe 29-31) et la section VIII (paragraphe 34-35).

Suite à une décision prise en juillet 1998 par le Forum pour la Coopération de Sécurité, les Etats participants de l'OSCE ont créé une procédure permettant l'échange d'informations sur la mise en œuvre du Code de conduite grâce à un questionnaire-type comprenant 10 points<sup>88</sup>. Le point n°8 demande que l'information concernant l' "instruction sur le droit humanitaire international et sur d'autres règles, conventions et engagements internationaux gouvernant les conflits armés soient incluse dans les programmes de formation et les règlements militaires»; cela concerne aussi le paragraphe 29.

### Paragraphe 31

#### **Responsabilité individuelle des chefs et des membres de tout grade des forces armées au regard du droit national et international**

**Les Etats participants veilleront à ce que les membres de leurs forces armées investis d'un pouvoir de commandement exercent leur autorité conformément au droit national et international et sachent qu'à ce double titre ils pourront être tenus individuellement responsables s'ils font un usage illégal de leur autorité et qu'ils ne sauraient donner des ordres contraires au droit national ou international. La responsabilité des supérieurs ne dégage pas les subordonnés de leurs propres responsabilités.**

Le paragraphe 31 est le troisième d'une série de cinq propositions qui engagent les Etats participants de l'OSCE à soumettre leurs forces armées aux obligations de la loi internationale humanitaire –dont les instruments de base sont énumérés au paragraphe 34.<sup>89</sup>

Elaboré avec en toile de fond les atrocités perpétrées en Bosnie Herzégovine, le paragraphe 31 représente un développement du paragraphe 30. Il concerne la responsabilisation individuelle du commandement et les personnels de tout grade appartenant à la catégorie globale des «forces armées». Etant strictement limité à la *responsabilisation*, il est moins explicite que le régime des Conventions de Genève de 1949 qui engage les Parties contractantes à mettre en œuvre la législation pénale à l'encontre des personnes responsables de graves violations, ainsi qu'à poursuivre et amener de telles personnes (quelle que soit leur nationalité) devant des cours nationales ou même étrangères.<sup>90</sup> Toutefois, le Code et les conventions de Genève procèdent du même esprit: toutes deux affirment que les violations ne doivent pas être ou demeurer impunies.

<sup>88</sup> FSC.DEC/4/98 du 8 juillet 1998.

<sup>89</sup> La soumission des forces armées aux obligations du droit humanitaire international est établie par cinq dispositions situées à la section VII (paragraphe 29-31) et à la section VIII (paragraphe 34-35).

<sup>90</sup> Les articles 49-51 de la 1<sup>ère</sup> Convention de Genève et les articles 50-53 de la 2<sup>ème</sup> Convention de Genève. D'après le Protocole additionnel I, la hiérarchie est requise de prévenir l'occurrence des violations en faisant prendre conscience aux subordonnés de leurs obligations humanitaires internationales, de faire cesser les violations quand elles ont été commises au moyen d'actions disciplinaires ou pénales et, dans de tels cas, d'en rendre compte aux autorités nationales compétentes (article 87).

La première phrase du paragraphe 31 concerne les "personnels des forces armées investis d'un pouvoir de commandement". Abordée en termes généraux, cette expression ne spécifie pas, comme le suggéraient les Suédois au cours du processus d'élaboration, que les officiers sont aussi directement concernés. La raison en est que le concept de commandement a différentes définitions dans les armées respectives des Etats participants de l'OSCE. Toutefois, l'expression utilisée dans ce contexte est suffisamment générale pour inclure aussi les officiers, du fait que le pouvoir de commander peut leur être délégué dans des circonstances spécifiques. C'est pourquoi il est raisonnable de considérer qu'il couvre toutes les personnes qui détiennent une responsabilité de commandement, à quelque niveau que ce soit. Dans tous les cas le commandement doit être exercé « en accord avec le droit national et international pertinent », c'est-à-dire d'une façon compatible avec les exigences de l'état de droit et du droit humanitaire international - ce qui signifie que des « ordres contraires au droit national et international ne doivent pas être donnés ». Par voie de conséquence, et compte tenu de ses responsabilités spéciales, chaque membre du personnel investi d'un pouvoir de commandement est individuellement responsable, au regard du droit national et international, de l'exercice illégal d'une telle autorité.

La seconde phrase du paragraphe 31 concerne les militaires du rang. Elle établit clairement qu'ils ne peuvent invoquer les ordres émanant de personnes investies d'un pouvoir d'autorité, pour échapper à leur propre responsabilité pour des actes commis par chacun d'eux en contravention de l'état de droit et du droit humanitaire international. Au cours du processus d'élaboration, quelques délégations avaient envisagé d'inclure dans le Code de conduite une disposition stipulant que les ordres illégaux ne doivent pas être exécutés par les subordonnés.<sup>91</sup> Cette suggestion fut rejetée par la Fédération de Russie sous le prétexte que cela ouvrirait la porte à un processus de refus des ordres et que de toute façon des soldats ordinaires ne pouvaient pas toujours être capables d'évaluer avec justesse la caractère légal ou illégal d'un ordre donné.

---

<sup>91</sup> DOC. 337: "... les personnels militaires sont obligés d'obéir seulement aux ordres légaux; les actes contraires au droit international et national, aux lois de la guerre, de même que les actes criminels ou délictueux ne peuvent être légalement ordonnés, et le personnel militaire ne peut être obligé d'obéir aux ordres de cette nature; la responsabilité des subordonnés n'exempte leurs supérieurs d'aucune des leurs propres » (paragraphe (ii) de la Perception du coordinateur du 3 juin 1994, DOC.337 du 8 juin 1994).

## Paragraphe 32

### **Exercice de leurs droits humains par les personnels des forces militaires, paramilitaires et de sécurité**

**Chaque Etat participant fera en sorte que les membres de ses forces militaires, paramilitaires et de sécurité puissent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales consacrés par les documents de la CSCE et le droit international et exercer ces droits et libertés conformément aux dispositions constitutionnelles et légales pertinentes et compte tenu des nécessités du service.**

Conformément avec d'autres dispositions du code de conduite soulignant le fait que les soldats, en tant que citoyens, étaient habilités à exercer leurs droits civiques (paragraphe 23), ainsi que leurs droits humains et leurs libertés fondamentales eu égard au recrutement et à la mobilisation (paragraphe 27), ce paragraphe-ci prescrit à chacun des Etats participants de s'assurer que les personnels des trois premières catégories de forces armées mentionnées au paragraphe 20 (forces militaires, paramilitaires et de sécurité) sont en mesure de jouir de *l'ensemble de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales* et de les exercer.

L'expression "*Documents de la CSCE et droit international*" reflète juste la distinction entre un fait politiquement contraignant et des instruments juridiquement contraignants.

« *Conformément avec les dispositions constitutionnelles et légales et compte tenu des exigences du service* » signifie que les droits en question peuvent être restreints par la Constitution et la loi afin de prendre dûment en compte les exigences particulières du service militaire –par exemple, les nécessités de la vie journalière dans les casernes restreignent la liberté pour les individus de choisir leur lieu de résidence.

Des dispositions séparées du Code de conduite engagent les Etats participants de l'OSCE à traduire dans leurs textes législatifs ou équivalents les droits et les devoirs des personnels des forces armées (paragraphe 28), ainsi qu'à créer des procédures appropriées, légales et administratives pour protéger les droits de ces derniers (paragraphe 33).<sup>92</sup> Les difficultés rencontrées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la promotion des normes de ce domaine sont évoquées dans le commentaire du paragraphe 28 du Code de conduite.

---

<sup>92</sup> Dans la section VIII, chaque Etat participant de l'OSCE s'engage aussi à "s'assurer que ses forces armées sont 'commandées, pourvues en effectifs, entraînées et équipées en conformité avec les dispositions du droit international ..." (paragraphe 34).

### Paragraphe 33

#### **Procédures nationales légales et administrative pour la protection des droits du personnel de toutes les forces**

**Chaque Etat participant adoptera des mesures légales et administratives appropriées pour protéger les droits de toutes les personnes servant dans ses différentes forces**

Ce paragraphe est un complément direct au paragraphe 32, qui prescrit à chaque Etat participant de l'OSCE de s'assurer que les personnels de ses forces militaires, paramilitaires et de sécurité sont en mesure de jouir de l'ensemble de leurs droits humains et de leurs libertés fondamentales et de les exercer. Il complète le paragraphe 28 d'après lequel les gouvernements s'engagent à faire figurer dans leurs *lois ou dans tout autre texte pertinent* les droits et les devoirs des personnels des forces armées.

Le paragraphe 32 engage chaque Etat participant de l'OSCE à assurer la protection des droits de ses soldats par le moyen de procédures légales et administratives appropriées – permettant à ces soldats de disposer, par exemple, de recours en soutien du plein exercice de leurs droits. L'expression «*procédures administratives (...) appropriées*» prend en compte le cas de ceux des Etats participants (tel que le Royaume –Uni) où il existe des procédures administratives plutôt que légales.

D'après une décision prise en juillet 1998 par le Forum pour la Coopération de Sécurité, les Etats participants de l'OSCE ont créé une procédure qui permet un échange d'informations sur la mise en œuvre du Code de conduite à travers un questionnaire-type portant sur 10 points.<sup>93</sup> Le point n° 9 demande des informations sur "les procédures légales et administratives protégeant les droits de tous les personnels des forces".

---

<sup>93</sup> FSC.DEC/4/98 du 8 juillet 1998.

## SECTION VIII: USAGE DEMOCRATIQUE DES FORCES ARMEES

**Résumé du contenu de la section VIII: Cohérence du commandement, du recrutement, de l'entraînement et de l'équipement des forces armées avec le droit international humanitaire (§ 34). Conformité de la politique et de la doctrine de défense avec le droit humanitaire international et le Code de conduite (§ 35). Sujétion de l'usage domestique de la force à l'état de droit et proportionnalité de cet usage avec les besoins du maintien de l'ordre (§ 36). Non usage de la force ni pour limiter l'exercice pacifique et légal des droits civiques et humains, ni pour priver la population de son identité (§ 37).**

La section VIII est une extension naturelle de la section VII. Elle comporte quatre paragraphes. Les deux premiers (34 et 35) se rapportent à la sujétion des forces armées aux normes et aux prescriptions du droit humanitaire international –un sujet qui est également abordé aux paragraphes 29 à 31 dans le cadre de la section VII. Plus important encore, les deux autres (les paragraphes 36 et 37) concernent l'usage démocratique des forces armées dans la conduite des missions de sécurité intérieure. Contrastant avec les dispositions des sections I à VI du Code de conduite, qui visent fondamentalement à empêcher l'usage de la force *entre* Etats participants de l'OSCE, les paragraphes 36 et 37 établissent les règles restreignant l'usage de la force *au sein* des Etats participants

### Paragraphe 34

#### **Compatibilité du commandement, du recrutement, de la formation et de l'équipement des forces armées avec le droit humanitaire international**

**Chaque Etat participant veillera à ce qu'en temps de paix comme en temps de guerre, ses forces armées soient commandées, pourvues en effectifs, entraînées et équipées conformément aux dispositions du droit international et aux obligations et engagements qu'il a pu contracter concernant l'utilisation des forces armées en cas de conflit armé, notamment le cas échéant en vertu des Conventions de La Haye de 1907 et 1954, des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles additionnels de 1977, ainsi que de la Convention de 1980 sur l'emploi de certaines armes conventionnelles**

Le paragraphe 34 est le quatrième d'une série de cinq dispositions qui engagent les Etats participants de l'OSCE à soumettre leurs forces armées aux obligations du droit humanitaire international.<sup>94</sup> Il contient deux indications générales.

<sup>94</sup> La soumission des forces armées aux obligations du droit international humanitaire est établi par cinq dispositions situées dans les section VII (paragraphes 29-31) et VIII (paragraphes 34-35).

Premièrement, le paragraphe 34 spécifie les Etats participants de l'OSCE sont tenus d'organiser leurs forces armées, en temps de paix et de guerre, en respectant les engagements du droit international et du droit international humanitaire à quatre niveaux de base : le commandement, la provision d'effectifs, l'entraînement et l'équipement.

Deuxièmement, le paragraphe 34 énumère un certain nombre d'instruments internationaux pertinents en accord avec lesquels on attend que les Etats participants de l'OSCE organisent leurs forces armées – «dans la mesure du possible», c'est-à-dire dans la mesure où chacun d'entre eux est légalement contraint par les instruments en question. La liste mentionne les éléments de base du corpus général du droit international humanitaire, notamment les *Conventions de Genève du 12 août 1949* (dont le régime est applicable aux guerres interétatiques menées entre les forces régulières d'Etats souverains)<sup>95</sup> et les *deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève* qui prennent en compte l'évolution des conflits armés depuis 1949.<sup>96</sup> Il inclue aussi la *Convention de Genève sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination* (10 octobre 1980) qui appartient également au domaine de la maîtrise des armements. Connu aussi sous le nom de "Convention sur les armes inhumaines", cet instrument comble la lacune des protocoles additionnels qui ne restreignent ni n'interdisent l'usage d'aucun armement spécifique.<sup>97</sup>

La phrase elliptique "les Conventions de La Haye de 1907 et 1954" se réfère en fait aux nombreux instruments du 18 octobre 1907 résultant de l'historique Seconde Conférence de la Paix, ainsi que de la *Convention pour la protection de la propriété culturelle en cas de conflit armé* du 14 mai 1954, parrainée par l' UNESCO.

---

<sup>95</sup> Le régime de Genève est basé sur quatre instruments: une Convention pour l'amélioration de la condition des blessés et des malades des forces armées sur le terrain (I), une Convention pour l'amélioration de la condition des blessés, des malades et des naufragés membres des forces armées (II), une Convention relative au traitement des prisonniers de guerre (III) et, finalement, une Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (IV).

<sup>96</sup> Le Protocole I est lié à la protection des victimes de conflits armés internationaux (interétatiques) et le Protocole II concerne la protection des victimes de conflits armés non internationaux.

<sup>97</sup> La Convention sur les Armes Inhumaines est complétée par des textes additionnels sur les fragments indétectables (Protocol I, 1980), sur des interdictions ou des restrictions dans l'emploi des mines, des pièges et autres engins (Protocol II, 1980, amendé en 1996), sur des interdictions ou des restrictions d'emploi des armes incendiaires (Protocol III) et des lasers aveuglants (Protocol IV, 1995).

## Paragraphe 35

### **Compatibilité de la politique et de la doctrine de défense avec le droit humanitaire international et le Code de conduite**

**Chaque Etat participant veillera à ce que sa politique et sa doctrine de défense soient conformes au droit international en matière d'utilisation des forces armées, y compris dans des conflits armés, et aux engagements pertinents du présent Code.**

Le paragraphe 35 est le dernier d'une série de cinq dispositions engageant les Etats participants de l'OSCE à soumettre leurs forces armées aux obligations du droit international humanitaire.<sup>98</sup> Il demande à chacun des Etats participants de l'OSCE de mettre sa « politique et sa doctrine de défense » en conformité avec les obligations du droit humanitaire international et avec les engagements pertinents du Code de conduite. Au cours u processus d'élaboration, la Pologne avait suggéré que les Etats participants de l'OSCE entreprennent de fonder leurs *doctrines militaires* sur des principes défensifs et que « la structure, l'équipement, la disponibilité et l'entraînement des forces armées en Europe (...) soient orientés à des fins défensives».<sup>99</sup> Comme l'ont démontré les deux séminaires spéciaux successivement organisés en 1990 et 1991, les doctrines militaires dans la région de l'OSCE penchaient déjà dans cette direction depuis la fin de la guerre froide.<sup>100</sup> Toutefois et bien que le Code de conduit contienne des dispositions engageant les Etats participants de l'OSCE à ne maintenir que le niveau de capacités militaires proportionné aux besoin de leur sécurité individuelle et collective (paragraphe 12), à ne pas imposer de domination militaire à un autre Etat participant et à modérer ses dépenses militaires (deuxième phrase du paragraphe 22), la proposition polonaise ne fut pas retenue.

<sup>98</sup> La soumission des forces armées aux obligations du droit international humanitaire est établi par cinq dispositions situées dans les sections VII (paragraphe 29-31) et VIII (paragraphe 34-35).

<sup>99</sup> CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992, p. 3). Une disposition plus ou moins semblable fut proposée par la Turquie (CSCE/FSC/SC.8 du 16 décembre 1992. 3<sup>ème</sup> phrase de l'article 8) et dans la proposition hongroise (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 9.1). A un certain stade du processus d'élaboration, ces éléments de langage étaient envisagés: "La doctrine militaire des forces armées (...) est de caractère défensif/non agressif et elle est périodiquement réexaminée afin d'en éliminer les points qui pourraient ne pas être en conformité avec les principes pertinents du Code et du droit international " (paragraphe 23.3 de la 4<sup>ème</sup> version du coordonateur, révisée, du Code de conduite: DOC. 551 du 22 juillet 1994).

<sup>100</sup> Le premier séminaire sur les doctrines militaires eut lieu avant la dissolution de l'Union Soviétique (Vienne, 16 janvier-5 février 1990). Il ne donna lieu à aucun texte final, mais ses actes inspirèrent deux éléments qui furent inclus dans le Document de Vienne de 1990 sur les MDCS: la réunion sur l'échange annuel d'informations sur les budgets militaires et celle sur l'évaluation annuelle de la mise en œuvre. Le second séminaire se tint en 1991 (pas d'actes) et le troisième en 1998 (FSC.MD.GAL/3/98 du 9 février 1998) – tous les deux à Vienne. Tous les discours et toutes les contributions aux deux séminaires ont été publiés par l'*Institut für Sicherheitspolitik und der Landesverteidigungsakademie* de Vienne en mars 1990. Aux termes du paragraphe 15.7 du *Document de Vienne 1999 sur les MDCS*, les Etats participants de l'OSCE sont à présent encouragés à tenir des séminaires de haut niveau sur les doctrines militaires, similaires à ceux qui se sont déjà tenus » Sur cette base un nouveau séminaire s'est tenu à Vienne du 11 au 13 juin 2001 (FSC.GAL/78/01 du 6 juillet 2001).

### Paragraphe 36

#### **Sujétion, de l'usage domestique de la force à l'état de droit et proportionnalité de cet usage avec les besoins de sa mise en oeuvre**

**Chaque Etat participant veillera à ce que toute décision assignant à ses forces des missions de sécurité intérieure soit prises suivant des procédures constitutionnelles. Une telle décision spécifiera les missions données aux forces armées et précisera qu'elles seront accomplies sous le contrôle effectif d'autorités constitutionnellement établies et dans le respect de la légalité. Si le recours à la force ne peut être évité dans l'exécution de missions de sécurité intérieure, chaque Etat participant fera en sorte qu'il soit à la mesure des besoins de maintien de l'ordre. Les forces armées prendront dûment soin d'éviter d'infliger des dommages aux civils et à leurs biens**

Le paragraphe 36 propose (de concert avec le paragraphe 37) des standards sur *l'usage de la force à des fins de sécurité intérieure*, vraisemblablement en cas de troubles et de tensions internes.

Il stipule que l'usage domestique des forces armées doit rester soumis à l'état de droit et que les dispositions du droit international et du droit humanitaire international doivent être observées au cours d'un tel usage de la force comme dans le cas de conflits armés interétatiques.<sup>101</sup>

Les dispositions du paragraphe 36 se réfèrent formellement aux «missions internes de sécurité» assumées par les «forces armées». La proposition austro-hongroise considère que l'expression «forces armées» inclue les cinq catégories énumérées au paragraphe 20 – c'est-à-dire les *forces militaires, paramilitaires et de sécurité intérieure ainsi que les services de renseignement et la police*.<sup>102</sup>

La proposition de l'«Union Européenne plus» limite le même concept aux trois premières catégories, tout en y ajoutant des *forces irrégulières*.<sup>103</sup> D'un point de vue plus sophistiqué, la proposition hongroise suggérait que si les autorités civiles étaient incapables de restaurer l'ordre démocratique par des moyens politiques, elles pouvaient faire appel en premier lieu à *la police et aux forces de sécurité intérieure* et puis, si ces dernières échouaient, se tourner vers les «*forces militaires*» spécialement entraînées dans ce but – comme un dernier recours et seulement pour la protection de la population civile et la restauration de la légalité démocratique.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Sur les raisons de la mise en œuvre des règles du droit international humanitaire dans les troubles et les tensions internes, voir le numéro spécial de la *Revue Internationale de la Croix Rouge* (n° 769, janvier-février 1988) dans lequel deux experts proposent un "Code de conduite" spécifique (Hans-Peter Gasser) et un "Modèle de déclaration" spécifique (Theodor Meron).

<sup>102</sup> CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 18.

<sup>103</sup> CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, pp. 13-14.

<sup>104</sup> CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphes 7, 8 et seconde phrase du paragraphe 6.3.

Comme aucun consensus ne pouvait se faire sur cette question, seule l'expression vague et générale de "forces armées" fut retenue. En dépit de son manque de précision, on peut raisonnablement penser qu'elle concerne d'abord la police et les forces de sécurité intérieure – et, dans des circonstances plus exceptionnelles, les forces paramilitaires, voire militaires.

Le paragraphe 36 se réfère aux «forces armées» affectées aux «missions de sécurité intérieure» et non aux *forces de sécurité intérieure* en tant que telles; toutefois ces dernières leur sont, à l'évidence, incorporées.<sup>105</sup>

La première phrase du paragraphe 36 stipule que toute décision à travers laquelle un Etat participant de l'OSCE assigne à ses forces armées une mission de type 'sécurité intérieure' doit être prise et formulée en conformité avec les procédures établies par la Constitution de ce pays. Cela ne garantit pas pour autant, comme le suggère la Hongrie, la responsabilisation des décideurs et des chefs de telles missions.<sup>106</sup>

La seconde phrase requiert que les missions de sécurité intérieure soient menées sous le contrôle effectif d'autorités constitutionnellement établies et dans le respect de la légalité. Cette exigence est en cohérence avec les dispositions fondamentales du paragraphe 21 qui stipule que «chaque Etat participant assurera et maintiendra en tout temps la conduite et le contrôle efficace de ses forces militaires, paramilitaires et de sécurité par des autorités établies constitutionnellement et investies d'une légitimité démocratique». La seule différence est que le paragraphe 36 se réfère au concept élargi de «l'état de droit» qui couvre implicitement la notion d' «autorités investies d'une légitimité démocratique». En tout cas, l'expression «dans le respect de la légalité» implique que les missions de sécurité intérieure doivent être menées sous le contrôle permanent et effectif des autorités civiles autant judiciaires que politiques. Il est intéressant de se souvenir que selon le paragraphe 2 du *Document de Copenhague sur la Dimension Humaine* (1990) l'état de droit «ne signifie pas seulement une légalité formelle qui assure régularité et constance dans la réalisation et le renforcement de l'ordre démocratique, mais aussi une justice fondée sur la reconnaissance et l'acceptation sans réserve de la valeur suprême de la personne humaine et garantie par des institutions donnant un cadre pour sa plus complète expression».<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Jusqu'ici, les Etats participants de l'OSCE n'ont pas été capables de se mettre d'accord, comme le montre la 2ème Conférence de suivi sur le Code de conduite, sur l'idée de la révision du Questionnaire de 1998 pour y introduire une différenciation entre «forces armées» et «forces de sécurité intérieure» (FSC.GAL/84/99/Rev.1 du 19 juillet 1999).

<sup>106</sup> CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 6.4.

<sup>107</sup> A partir de ces prémisses, le *Document de Copenhague sur la Dimension Humaine* (1990) identifie de nombreux éléments de base (paragraphe 5.1 à 5.20) – parmi lesquels figure le contrôle et la responsabilisation des forces militaires et de la police par les autorités civiles (paragraphe 5.6). Des textes ultérieurs de l'OSCE réaffirment, plus ou moins, des parties de cette nomenclature. Un nouvel élément, la lutte anti-corruption, fut introduit dans la *Charte d'Istanbul pour la Sécurité Européenne* de 1999 (paragraphe 33) et dans la *Déclaration du Sommet d'Istanbul* de 1999 (paragraphe 37).

Contrairement à ce qui avait été envisagé au cours du processus d'élaboration, le paragraphe 36 n'indique pas que la force peut être légitimement utilisée au niveau domestique pour des raisons spécifiques comprenant, par exemple, l'exécution d'opérations de secours ou la maintien et la restauration, de l'ordre public et démocratique.<sup>108</sup>

Il ne prévoit pas non plus que «les forces armées peuvent être aussi appelées pour une autre assistance pendant un *état d'urgence publique*» et que, dans un tel cas, les engagements pertinents du *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991) s'appliquent.<sup>109</sup> Dans ce document, qui fut adopté au lendemain du coup d'état avorté contre Mikhail Gorbatchev, les Etats participants de l'OSCE affirmèrent qu' «un état d'urgence publique ne pouvait être utilisé ni pour subvertir l'ordre démocratique constitutionnel, ni pour tenter de détruire les droits humains et les libertés fondamentales internationalement reconnus» (seconde phrase du paragraphe 28.1).<sup>110</sup> Ils convinrent aussi que si un état d'urgence publique pouvait être proclamé par une institution constitutionnellement légale et dûment mandatée pour le faire sous réserve de l'approbation dans les plus courts délais possibles par le parlement paragraphe 28.2), il devrait être levé aussitôt que possible afin de ne pas rester en vigueur plus longtemps que ne l'exigerait la situation (paragraphe 28.3).

D'une façon plus encore significative, ils décidèrent que quand un état d'urgence publique est décrété ou levé, le gouvernement concerné doit immédiatement informer l'OSCE de sa décision, comme de toute dérogation faite à ses obligations internationales en matière de droits humains (paragraphe 28.10).<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> Première phrase du paragraphe 19 du DOC. 551 du 22 juillet 1994 (Coordinateur: 4<sup>ème</sup> version révisée du Code de conduite) et paragraphe 29.2 de la *Perception et des Suggestions du Coordinateur* non numérotée du 10 novembre 1994.

<sup>109</sup> Seconde phrase du paragraphe 19 du DOC. 551 du 22 juillet 1994 (Coordinateur: 4<sup>ème</sup> version révisée du Code de conduite) et paragraphe 26.4 de la *Perception du coordinateur* du 11 novembre 1994 (document non numéroté). La question de l'état d'urgence publique a été traitée dans la proposition de l'"Union Européenne plus" (CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 12), La proposition austro-hongroise (CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, pp. 17-18) et hongroise (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 2.12).

<sup>110</sup> En même temps, ils condamnent "sans réserve les forces qui cherchent à arracher le pouvoir au gouvernement d'un Etat participant contre la volonté de la population telle qu'elle a été exprimée au cours d'élections libres et justes et en contradiction avec l'ordre constitutionnel justement établi " (paragraphe 17.1) et s'engagent en conséquence à «soutenir vigoureusement», en cas de renversement ou de tentative de renversement du gouvernement légitimement élu d'un Etat participant par des moyens non démocratiques "les organes légitimes de cet Etat pour défendre les droits humains la démocratie et l'état de droit (paragraphe 17.2).

<sup>111</sup> Plus tard, les *Décisions d'Helsinki 1992* spécifièrent que l'ODIHR agirait comme clearing-house pour l'information relative à la déclaration et à la levée d'un état d'urgence publique (première "marque" du paragraphe 5 b du chapitre VI). Jusqu'à 2001, l'engagement contenu dans le paragraphe 28.10 du *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991) n'était guère respecté (voir Victor-Yves Ghebali: "The Issue of the State of Emergency in the Context of the OSCE", *Non-Derogable Rights and States of Emergency*. Edité par Daniel Prémont. Bruxelles, 1996, pp.317-330. Au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats Unis, plusieurs gouvernements de l'OSCE informèrent l'ODIHR des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence publique (ODIHR.GAL/3/02 du 31 janvier 2002, PC.DEL/49/02 de la même date ODIHR.GAL/8/02 du 5 mars 2002).

Toutefois, en mentionnant que "si le recours à la force ne peut être évité...", la troisième phrase du paragraphe 36 légitime d'une façon indirecte, mais clairement, l'usage domestique de la force d'un point de vue large et général.<sup>112</sup> Il introduit ici le critère subjectif of "*commensurabilité*" avec les besoins du maintien de l'ordre – ce qui n'existe pas dans les Conventions de Genève (1949) ou leurs Protocoles (1977).<sup>113</sup> Il ne précise pas que les forces armées seront utilisées seulement en «cas d'absolue nécessité» (comme suggéré par la Hongrie) ou "seulement quand c'est strictement nécessaire" comme proposé par "l'Union Européenne plus"<sup>114</sup> – ou aussi « après que les moyens civils de maintien de l'ordre aient été épuisés».<sup>115</sup>

C'est vu sous cet angle de commensurabilité (ou de proportionnalité) que le comportement des forces armées russes en Tchétchénie a été examiné à l'OSCE.<sup>116</sup> La première guerre de Tchétchénie a commencé le 11 décembre 1994, huit jours après l'adoption du Code de conduite et trois semaines avant son entrée en vigueur. Le 2 février 1995, le Conseil Permanent adopta (avec le plein accord de Moscou) une décision au terme de laquelle, sans directement se référer au Code de conduite, il exprimait «une profonde préoccupation sur l'usage disproportionné de la force par les forces armées russes» en Tchétchénie.<sup>117</sup> A la réunion annuelle d'évaluation de la mise en œuvre de 1995, la Suède demanda une clarification à Moscou.<sup>118</sup> Sans cesse ni répit, l'Union Européenne a demandé à la Russie de remplir ses obligations au regard du Code de conduite.<sup>119</sup>

Rédigé dans un langage non contraignant ("prendre dûment soin d'éviter"), la quatrième et dernière phrase du paragraphe 36 suggère que la commensurabilité implique d'éviter, autant que possible, les dommages aux civils et à leurs biens. La notion de «*dommage illégal*» évoquée au cours du processus d'élaboration<sup>120</sup>, ne fit pas consensus. L'idée que tout Etat participant

---

<sup>112</sup> Au travers du *Document de Moscou sur la Dimension Humaine* (1991), les Etats participants de l'OSCE son aussi tombés d'accord sur le fait que, dans le cadre d'un état d'urgence publique, "si le recours à la force ne peut être évité, il doit être alors raisonnable et limité autant que possible» (dernière phrase du paragraphe 28.1).

<sup>113</sup> Le critère de commensurabilité apparaît aussi au paragraphe 12 du Code de conduite sous l'égide duquel tout Etat participant de l'OSCE s'engage à "ne maintenir qu'un niveau de capacités militaires à la mesure de ses besoins légitimes en matière de sécurité, individuelle ou collective, eu égard à ses obligations en vertu du droit international".

<sup>114</sup> CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 6.3 et CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 14.

<sup>115</sup> Paragraphe 24.2 du DOC. 551 du 22 juillet 1994 (Coordinateur: 4<sup>ème</sup> version révisée du Code de conduite).

<sup>116</sup> Du point de vue des droits humains, voir Nicolas M. L. Bovay: "The Russian Armed Intervention in Chechnya and its Human Rights Implications", *Review of the International Commission of Jurists*, No 54, juin 1995, pp. 29-56.

<sup>117</sup> PC.DEC/10 du 2 février 1995.

<sup>118</sup> DOC.467 du 15 mars 1995.

<sup>119</sup> Par exemple, voir FSC.AIAM/10/00 du 28 février 2000. Sur la question de la démocratisation des forces armées russes, voir Yuri Fedorov: *Democratic Transformation of the Security Sector in Russia. A Sad Saga of Failure*. Geneva, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2002, 20 p. (DCAF Working Papers, n° 98).

<sup>120</sup> Paragraphe 29.2 des Perception et Suggestions du coordinateur (non numéroté) du 10 novembre 1994.

recourant à un usage domestique de la force devait fournir des *informations* sur la taille, l'organisation, le rôle, les objectifs et les activités des forces engagées fut également rejetée.<sup>121</sup>

En bref, le paragraphe 36 édicte quatre conditions régissant l'usage domestique de la force: une décision constitutionnelle légale, le respect de l'état de droit pendant l'exécution de l'opération, la commensurabilité avec les besoins de maintien de l'ordre et le soin d'éviter tout dommage excessif aux civils et à leurs biens.

Comme le soulignait David Raic, le paragraphe 36 prévoit d'une façon limitée mais réelle «la réglementation de la conduite non couverte par le droit humanitaire ni par les lois relatives aux droits humains» du fait que «dans un contexte international, les normes d'utilisation de la force dans les conflits internes sont virtuellement inexistantes, le seul exemple pertinent étant le *Code de conduite pour les responsables du maintien de l'ordre* adopté par l'Assemblée des Nations-Unies en 1979». De la même façon, le paragraphe 36 établit «un lien entre l'application de la force et les droits humains individuels; un lien non explicitement mentionné dans les traités de droits humains».<sup>122</sup>

### Paragraphe 37

**Interdiction de l'usage domestique d'une force dans le but de restreindre l'exercice pacifique et légal des droits humains et civiques ou à priver la population de son identité individuelle ou collective**

**Les Etats participants n'utiliseront pas leurs forces armées pour limiter l'exercice pacifique et légal des droits fondamentaux et des droits civiques par des personnes agissant à titre individuel ou au nom de groupes ni pour priver ces personnes de leur identité nationale, religieuse, culturelle, linguistique ou ethnique.**

De même que le paragraphe 36, le paragraphe 37 établit des standards pour l'usage *de la force à des fins de sécurité intérieure*. La différence notable entre les deux paragraphes est que le premier est rédigé de façon permissive ("si le recours à la force ne peut être évité dans

<sup>121</sup> Cette idée était incluse dans la proposition de l' "Union Européenne plus" (CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 14) et apparaissait dans celle de la Hongrie (CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphes 7 et 8).

<sup>122</sup> David Raic: "The Code, Humanitarian Law, and Human Rights", *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*. Edité by Gert de Nooy. The Hague, Kluwer Law International, 1996, pp. 51 et 53. Le paragraphe 29.3 de Perception et Suggestions du coordinateur (non numéroté) du 10 novembre 1994 contenait une disposition engageant les Etats participants à s'assurer que "toutes les forces armées affectées à des missions de sécurité intérieure seront spécialement entraînées à l'exécution de ces tâches et rendues conscientes de ce que là où les pouvoirs de police sont exercés par les forces militaires ou de sécurité, les officiers de ces organismes sont considérés comme des «responsables du maintien de l'ordre » et, qu'à ce titre ils doivent s'inspirer du Code de conduite des Nations-Unies pour les responsables du maintien de l'ordre». Sur le Code des Nations-Unies, voir le paragraphe 20 du présent *Commentaire*.

l'exécution des missions de sécurité intérieure (...), chaque Etat participant fera en sorte qu'il soit à la mesure des besoins de maintien de l'ordre") – alors que le second contient une *interdiction*: "Les Etats participants n'utiliseront pas...". La philosophie du paragraphe 37 est de prohiber un usage domestique de la force visant à restreindre les droits civiques et humains alors qu'ils sont exercés pacifiquement et légalement ou à priver la population de son identité individuelle ou collective. Pareillement au paragraphe 36, le paragraphe 37 concerne formellement les «*forces armées*» mais sans se référer explicitement aux «missions de sécurité intérieure» auxquelles, toutefois, et d'évidence, elles sont intégrées.

Le paragraphe 37 prohibe l'usage domestique de la force pour le bien des «*personnes agissant à titre individuel ou au nom de groupes*»- une expression suffisamment large pour recouvrir tous les individus et les groupes vivant dans l'Etat, y compris des personnes qui appartiennent à une *minorité nationale* ou à un *groupe minoritaire*. Toutefois, il évite délibérément de se référer au concept de «minorité nationale» qui est apparu dans les propositions polonaise, austro-hongroise, hongroise et de l' «Union Européenne plus».<sup>123</sup>

L'expression "*exercice pacifique et légal des droits civiques*" est ce qui reste des propositions visant à engager les Etats participants de l'OSCE à respecter le droit des citoyens à mobiliser pour des changements constitutionnels par des moyens pacifiques et légaux, et à ne pas utiliser la force contre ceux qui agissent ainsi.<sup>124</sup>

L'expression "*ni pour priver ces personnes de leur identité nationale, religieuse, culturelle linguistique ou ethnique*" est ce qui reste d'autres propositions prohibant l'usage domestique de la force contraire au principe de *l'auto-détermination des peuples* quand elle se passe pacifiquement.<sup>125</sup>

Les termes spécifiques qu'il utilise ("national", "religieux", "culturel", "linguistique", "ethnique") sont quelque peu redondants: le concept-chapeau de culture recouvre la religion, la langue et l'ethnicité; par ailleurs, une "minorité nationale" est, en fait, "une minorité ethnique" caractérisée par la religion et/ou la langue.

---

<sup>123</sup> Dans leur proposition conjointe, l'Autriche et la Hongrie suggérèrent (en vain) une disposition selon laquelle la privation des minorités nationales du libre exercice de leurs droits posait "une menace spéciale à la sécurité au sein des Etats et entre eux ainsi qu'à la stabilité de l'ensemble de la région CSCE" (CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 15).

<sup>124</sup> CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992, p. 5 (proposition polonaise), CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 15 (proposition de "l'Union Européenne plus"), CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, p. 18 (proposition austro-hongroise) et CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 6.5 (proposition hongroise). La proposition de "l'Union Européenne plus" suggérait aussi un engagement concernant le respect de *l'évolution pacifique des Etats*: "Les Etats participants respecteront et encourageront l'évolution pacifique des constitutions de tous les EP en accord avec le droit international, les principes énoncés dans le Code et les souhaits démocratiques des populations" (CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 5).

<sup>125</sup> Proposition polonaise: "En conséquence, les Etats participants s'abstiendront de tout usage de la force ou de toute action coercitive qui serait contraire au principe d'auto-détermination des peuples s'il est appliqué pacifiquement. L'usage de la force pour priver les populations de leur identité nationale constitue une violation de leurs droits inhérents" (CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992, p. 5).

Deux suggestions particulières évoquées pendant le processus d'élaboration n'ont pas été retenues. La première concernait la prohibition de la *modification par la force des frontières intérieures* et la *réimplantation forcée des populations*.<sup>126</sup> La seconde était le non usage des forces armées à des *fins de représailles*.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993, p. 14 (proposition de l'Union Européenne plus"), CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993, pp. 16 et 18 (proposition austro-hongroise) et CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 6.5 (proposition hongroise).

<sup>127</sup> CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994, paragraphe 6.3 (proposition hongroise) et CSCE/FSC/SC.8 du 16 décembre 1992, article 21 (proposition turque).



## SOURCES

### 1. Sources Principales

#### A. Propositions officielles

1. Proposition soumise par la Pologne sur un " Code de conduite dans le domaine de la sécurité": CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 du 18 novembre 1992 (1<sup>ère</sup> version: CSCE/FSC/SC.5 du 11 novembre 1992).<sup>128</sup>
2. Proposition soumise par les Etats membres de l'Union Européenne ainsi que par le Canada, l'Islande et la Norvège ("*proposition européenne plus*") sur "un Code de conduite de la CSCE gouvernant les relations mutuelles entre Etats participants dans le domaine de la sécurité": CSCE/FSC/SC.21 du 30 juin 1993 (1<sup>ère</sup> version intitulée "Eléments pour un Code de conduite de la CSCE gouvernant les relations mutuelles entre Etats participants dans le domaine de la sécurité: CSCE/FSC/SC.7 du 16 décembre 1992).
3. Proposition soumise par *l'Autriche et la Hongrie* sur un "Code de conduite de la CSCE gouvernant le comportement des Etats participants entre eux et de leurs gouvernements envers leurs citoyens ": CSCE/FSC/SC.22 du 15 septembre 1993.
4. Proposition soumise par *la Turquie* sur un "Code de conduite de la CSCE gouvernant les relations mutuelles des Etats participants de la CSCE dans le domaine de la sécurité": CSCE/FSC/SC.8 du 16 décembre 1992.
5. Proposition soumise par *l'Autriche, la Hongrie et la Pologne* "Dispositions de mise en œuvre pour un Code de conduite": CSCE/FSC/SC.17 du 5 mai 1993.
6. Proposition soumise par *la Hongrie* sur le "Contrôle politique démocratique des forces armées et de leur usage ": CSCE/FSC/SC.25 du 23 février 1994.
7. Document de travail soumis par la France sur la structure d'un Code de Conduite: CSCE/FSC/SC/B.2 du 3 juin 1993.

#### B. Documents du coordinateur

1. Code de Conduite point du développement au 31 décembre 1992 des négociations de la CSCE – une comparaison synoptique complète des propositions de « l'Union européenne plus » de la Pologne et de la Turquie.
2. Compilation des dispositions relatives à la maîtrise des armements et au désarmement à partir de propositions pour un Code de conduite de l'OSCE présentées au FCS, par la Pologne, le 15 et par la Turquie (Groupe de travail B, non-papier) le 11 février 1993).
3. Code de conduite. Comparaison de textes [présentés par la Pologne, l'Union Européenne plus" et la Turquie] –tableau synoptique, 18 février 1993.
4. Compilation des dispositions relatives au contrôle démocratique des forces armées à partir des propositions pour un Code de conduite de la CSCE présentées au FCS par la Pologne le 15 et par la Turquie (Groupe de travail B, non-papier), le 8 Mars 1993).

---

<sup>128</sup> Il y a aussi un document de réflexion non numéroté sur la "possible structure d'un Code de conduite" présenté conjointement par la Pologne et la Fédération de Russie le 23 mars 1993.

5. Compilation des dispositions relatives aux relations mutuelles entre Etats dans le domaine de la sécurité à partir des propositions sur le Code de conduite de la CSCE présentées au FCS, par la Pologne le 15 et la Turquie (Groupe de travail B, non-papier) le 26 avril 1993).
6. Compilation des dispositions relatives au but à la réaffirmation, à la révision et à la mise en œuvre à partir des propositions sur le Code de conduite de la CSCE présentées au FCS, par la Pologne le 15 et la Turquie (Groupe de travail B, non-papier) le 26 avril 1993).
7. Compilation des dispositions relatives à la démocratie et à la sécurité à partir des propositions sur un Code de conduite de la CSCE présentées au FCS par la Pologne le 15 et par la Turquie (Groupe de travail B, non-papier) le 26 avril 1993).
8. Compilation des dispositions relatives à l'usage des forces armées à partir des propositions sur le Code de conduite de la CSCE présentées au FCS, par la Pologne le 15 et la Turquie (Groupe de travail B, non-papier) le 26 avril 1993).
9. Documents de travail du coordinateur et textes de référence sur la dimension humaine, les droits humains, les droits civiques et les droits des minorités nationales (16 décembre 1993).
10. Documents de travail du coordinateur et textes de référence sur la maîtrise des armements et le désarmement (17 janvier 1994).
11. Documents de travail du coordinateur et textes de référence sur la coopération, économique, le stationnement des forces, les frontières, l'évolution pacifique des Etats, la coopération régionale et transfrontalière, et l'environnement (28 janvier 1994).
12. Documents de travail du coordinateur et textes de référence sur l'alerte précoce, la prévention des conflits, la gestion de crise, le maintien de la paix et autres missions de la CSCE (4 février 1994).
13. Documents de travail du coordinateur et textes de référence sur les activités humanitaires, le contrôle démocratique des forces armées, les forces irrégulières et l'usage des forces armées (10 février 1994).
14. Documents de travail du coordinateur et textes de référence sur la sécurité intérieure, l'urgence publique, la confirmation des normes et des mécanismes de mise en oeuvre existants (18 février 1994).
16. Document de perception du coordinateur contenant des suggestions sur l'indivisibilité de la sécurité et sur sa globalité (DOC. 84 du 19 avril 1994).
17. Mémoire du coordinateur à toutes les délégations du FCS pour une réunion informelle et ouverte des "amis du coordinateur" (DOC. 136 of 28 April 1994).
18. Mémoire du coordinateur à toutes les délégations du FCS pour une réunion informelle et ouverte des "amis du coordinateur" (DOC. 141 du 29 avril 1994).
19. Document de perception du coordinateur sur les droits souverains des Etats dans le domaine de la sécurité (DOC. 171 of 5 May 1994).
20. Document de perception du coordinateur sur les obligations de base dans le domaine de la sécurité (DOC. 188 du 9 mai 1994).
21. Rapport d'étape du coordinateur (DOC. 262 du 25 mai 1994).
22. Suggestions du coordinateur sur la sécurité coopérative et la solidarité dans le contexte du droit à la légitime défense (DOC. 302 du 1 juin 1994).

23. Texte du brouillon consolidé du Code de conduite: 3<sup>ème</sup> révision (DOC. 319 du 6 juin 1994).
24. Document de perception du coordinateur sur le contrôle démocratique politique des forces armées (DOC. 337 du 8 juin 1994).
25. Document de perception du coordinateur sur le contrôle et l'usage des forces armées (DOC. 465 du 4 juillet 1994).
26. Texte du brouillon consolidé du Code de conduite: 4<sup>ème</sup> révision (DOC. 551 du 22 juillet 1994).
27. Document de perception du coordinateur sur les droits et les obligations dans le domaine de la sécurité: souveraineté et intégrité territoriale et restriction de la menace ou de l'usage de la force (DOC. 715/94 du 14 septembre 1994).<sup>129</sup>
28. Document de perception du coordinateur sur les droits et les obligations/engagements dans le domaine de la sécurité: souveraineté et intégrité territoriale et restriction de la menace ou de l'usage de la force et inviolabilité des frontières (DOC. 729 du 19 septembre 1994).
29. Additions à la 4<sup>ème</sup> révision du brouillon du Code de conduite: texte du coordinateur (DOC. 766/94, sans date).
30. Document de perception du coordinateur sur les droits et les obligations/engagements dans le domaine de la sécurité (DOC. 810/94 du 29 septembre 1994).
31. Suggestion de rédaction du coordinateur sur le contrôle des forces armées (DOC. 936/94 du 20 octobre 1994).
32. Document de perception du coordinateur sur le contrôle démocratique des forces armées (DOC. 954/94 du 24 octobre 1994).
33. Texte de la 5<sup>ème</sup> révision du brouillon du Code de conduite et 6<sup>ème</sup> révision de la section relative au contrôle démocratique des forces armées (DOC. 959/94 of 25 octobre 1994).
34. Novembre 1994 version du Code de conduite (DOC. 1015/94 du 4 novembre 1994).
35. Novembre 1994 version du Code de conduite (DOC. 1027/94 du 4 novembre 1994).
36. Lettre d'envoi du coordinateur de la version de novembre 1994 du Code de conduite au Président du Comité spécial du FCS (DOC. 1028/94 du 4 novembre 1994).<sup>130</sup>
37. Document de perception du coordinateur et suggestions sur l'usage des forces armées (10 novembre 1994).
38. Document de travail et de perception du coordinateur sur le contrôle démocratique des forces armées (11 novembre 1994).
39. Document de perception du coordinateur sur le contrôle démocratique des forces armées (14 novembre 1994).
40. Document de perception du coordinateur sur le contrôle démocratique des forces armées (15 novembre 1994).
41. Document de perception du coordinateur sur l'usage des forces armées (15 novembre 1994).

---

<sup>129</sup> Ce document comprend également un papier intitulé "Désespoir du coordinateur dû à une discussion interminable sur la portée du Code de conduite".

<sup>130</sup> La lettre mentionne aussi qu'une proposition intitulée "Suggestions pour l'élaboration" et distribuée le 31 octobre 1994 (DOC. 994/94) par la délégation d'Arménie "n'avait pas encore été discutée".

42. Texte consolidé du Code de conduite: Perception du coordinateur (23 novembre 1994)
43. Texte consolidé du Code de conduite: Perception du coordinateur (1 décembre 1994).
44. Texte consolidé du Code de conduite: Perception du coordinateur (2 décembre 1994).<sup>131</sup>

## 2. Sources secondaires

Dean, Jonathan: *"The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: A Good Idea, Imperfectly Executed, Weakly Followed Up"*, OSCE Yearbook, Volume 1-2, 1995-1996, pp. 291-297;

Ghebali, Victor-Yves: *"Revisiting the OSCE Code of Conduct on Military Aspects of Security". Challenges of Security Sector Governance*. Edité par Heiner Hänggi et Theodor H. Winkler (2004);

Ghebali, Victor-Yves: *"The Normative Contribution of the OSCE to the Democratic Control of Armed Forces: The Added Value of the 1994 Code of Conduct on Military Aspects of Security" – Towards Security Sector Reform in Post-Cold War Europe. A Framework for Assessment*. Edité par Wilhelm Germann et Timothy Edmunds (2004);

Hennig, Ortwin: "The Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security", OSCE Yearbook, Volume 1-2, 1995-1996, pp.273-289,<sup>132</sup>

Lucas, Michael R.: "The War in Chechnya and the OSCE Code of Conduct", Helsinki Monitor, Vol. 6, 1995, No 2 , pp. 32-42;

Nooy, Gert de (ed.), *Cooperative Security, the OSCE and its Code of Conduct*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, 158 p.;

Terpstra, Rienk: "The OSCE of Conduct. Setting New Standards in the Politico-Military Field?" Helsinki Monitor, Vol. 7, 1996, No 1, pp. 27-41.

---

<sup>131</sup> Non-papier comprenant deux versions portant respectivement les indications "2 a.m" et "4.45 p.m".

<sup>132</sup> La note de pied de page n° 3 de l'article de Hennig signale qu'au début de 1995, la mission permanente d'Allemagne auprès de l'OSCE avait produit – à usage interne – un commentaire juridique en allemand sur le Code de conduite, disponible sur demande auprès du ministère allemand des affaires étrangères.





### **Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)**

Established in October 2000 on the initiative of the Swiss government, the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) encourages and supports States and non-State governed institutions in their efforts to strengthen democratic and civilian control of armed and security forces, and promotes security sector reform conforming to democratic standards.

The Centre collects information and undertakes research in order to identify problems, to gather experience from lessons learned, and to propose best practices in the field of democratic governance of the security sector. The Centre provides its expertise and support, through practical work programmes on the ground, to all interested parties, in particular governments, parliaments, military authorities, international organisations, non-governmental organisations, and academic circles.

Detailed information on DCAF can be found at [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):  
rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland  
Tel: ++41 22 741 77 00; fax: ++41 22 741 77 05; e-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch);  
website: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)