

*Proposition du Département politique au Conseil fédéral¹*LA SUISSE ET LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ
ET LA COOPÉRATION EN EUROPE (CSCE)*Extrait*1^{er} novembre 1972[...]²*II. Politique suisse en matière de CSCE depuis 1970³**a) Contacts bilatéraux préparatoires*

La préparation au moyen de consultations bilatérales a joué, dans le cas de la CSCE, un rôle plus important qu'il n'est d'usage lors de conférences internationales. Cela n'a rien d'étonnant, puisque l'initiative lancée par les États du Pacte de Varsovie touche au domaine crucial de l'équilibre politique européen.

1. *Proposition*: CH-BAR#E1004.1#1000/9#788*. Rédigée par B. Schenk et signée par P. Graber.

2. *Pour la version complète du document*, cf. dodis.ch/34487.

3. *Sur le développement de la politique suisse sur cette question jusqu'à la fin de l'année 1969*, cf. *DDS*, vol. 24, doc. 154, dodis.ch/32403 et doc. 188, dodis.ch/32405.



Trop ambitieuse et ambiguë pour ne pas être reçue avec circonspection par les Occidentaux, trop vague au départ pour constituer une base de négociation, la proposition des pays de l'Est a exigé une réflexion approfondie sur les intentions de l'URSS et de ses alliés, sur l'opportunité d'engager un dialogue Est-Ouest au moyen d'une conférence multilatérale, et, une fois l'opportunité admise, sur la manière d'organiser ce dialogue.

Espacées d'abord, nos consultations bilatérales avec les autres pays intéressés se sont intensifiées depuis 1970, au fur et à mesure qu'évoluait la situation décrite au début de ce rapport. La CSCE a figuré à l'ordre du jour de presque tous les entretiens qu'a eus le Chef⁴ du Département politique avec ses homologues de l'étranger: Autriche, Belgique, Finlande, France, Grande-Bretagne, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale allemande et Suède⁵. Comme ces entretiens ont aussi été consacrés pour une large part à notre négociation avec la Communauté européenne⁶, nous avons ainsi pu montrer que la politique européenne de la Suisse n'est pas dirigée exclusivement vers l'Ouest, mais également vers l'Europe tout entière.

Nos contacts bilatéraux au niveau du Secrétaire général⁷ du Département politique ont aussi été précieux pour la préparation de la CSCE: Autriche, Finlande, Suède, Yougoslavie, Italie, ainsi que Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et URSS⁸. La visite des capitales d'Europe orientale a eu entre autres le mérite de confirmer à nos yeux la diversité des préoccupations de ces pays, leur désir de se rapprocher de l'Occident dans les limites qui leur sont permises et d'utiliser la CSCE à cet effet dans une perspective à long terme.

Enfin, l'année 1972 a donné naissance à une nouvelle forme de consultations, devenue nécessaire en raison de la spécialisation croissante des problèmes que soulève la CSCE: les discussions au niveau des hauts fonctionnaires, dirigées du côté suisse par le Jurisconsulte⁹ du Département politique dans presque tous les cas. C'est ainsi que nous avons pu nous entretenir avec les spécialistes de la CSCE des pays suivants: Autriche, Belgique, Espagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, République fédérale allemande et Yougoslavie¹⁰. L'avantage spécifique de telles rencontres a été de pouvoir

4. P. Graber.

5. Cf. doc. 156, dodis.ch/34494.

6. Sur les négociations, cf. DDS, vol. 24, doc. 180, dodis.ch/33243; DDS, vol. 25, doc. 25, dodis.ch/35772; doc. 44, dodis.ch/35774 et doc. 108, dodis.ch/35775. Sur l'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et la Communauté économique européenne en 1972, cf. doc. 182, dodis.ch/35776.

7. E. Thalmann, respectivement P. Micheli.

8. Sur les contacts avec l'Autriche, la Finlande, la Suède et l'Italie, cf. doc. 156, dodis.ch/34494. Sur les contacts avec la Yougoslavie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie, cf. doc. 157, dodis.ch/34496. Sur la visite de P. Micheli à Moscou, cf. la lettre de J. de Stoutz à E. Thalmann du 1^{er} février 1971, dodis.ch/35577. Cf. aussi la notice de P. Thévenaz du 22 décembre 1971, dodis.ch/34575.

9. R. Bindschedler.

10. Pour les diverses rencontres, cf. doc. 156, dodis.ch/34494; doc. 157, dodis.ch/34496 et doss. CH-BAR#E2001E-01#1982/58#431* (B.72.09.15.1). Cf. aussi l'exposé de S. F. Campiche du 31 août 1972, dodis.ch/34607.

discuter certaines questions dans les détails, notamment notre projet de règlement pacifique des différends et l'organisation de la phase préparatoire de la CSCE (cf. infra). Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de nouer des contacts personnels avec ceux que la délégation suisse retrouvera nécessairement à Helsinki et même peut-être au-delà de la phase préliminaire; or ces contacts sont d'autant plus utiles que la CSCE est le type même de conférence dont le sort se joue aussi dans les coulisses.

Nos échanges de vues bilatéraux à tous les niveaux et dans toutes les directions ont été indispensables. Sans cela, nous serions aujourd'hui réduits non seulement au manque d'informations, mais aussi à l'impossibilité d'esquisser une conception globale de la CSCE et surtout à l'isolement, qui guette tout particulièrement les neutres et non-alignés européens à l'heure de la confrontation pacifique des thèses des deux blocs en matière de sécurité. Nous avons évidemment eu des consultations étroites avec les neutres, mais avons aussi dû nous résoudre à l'évidence, à savoir que le véritable laboratoire de la CSCE est ailleurs. En effet, presque toute la préparation de la Conférence du côté occidental se coordonne au sein des organes appropriés de l'OTAN et de la Communauté européenne (La CSCE est d'ailleurs le thème à propos duquel la concertation a donné les résultats les plus positifs au sein du Comité de coopération politique des Neuf, c'est-à-dire l'ex-Comité Davignon). Or, grâce à certains contacts bilatéraux suivis, nous avons pu nous maintenir au courant de leurs travaux; la République fédérale allemande, placée au cœur du problème des MBFR, s'est déclarée disposée à nous assurer une information régulière à ce sujet; l'Italie joue le même rôle en ce qui concerne les activités de l'ex-Comité Davignon, auprès duquel elle s'est faite l'avocate de notre projet de règlement pacifique des différends (cette collaboration en matière de CSCE a d'ailleurs été ressentie de part et d'autre comme un dérivatif bienvenu aux problèmes de main-d'œuvre sur lesquels les relations italo-suisse ont tendance à se polariser¹¹). Enfin, tous ces contacts bilatéraux ont été l'instrument qui a permis de faire connaître notre projet de règlement pacifique des différends et d'en assurer ainsi la paternité suisse, de le commenter et de recueillir des réactions précieuses pour la suite des opérations.

b) Préparatifs internes en vue de la CSCE

Les travaux du Département politique ont porté jusqu'ici essentiellement sur l'élaboration d'un projet de système de règlement pacifique des différends (en abrégé: SRPD). Comme on le verra plus loin, le domaine du règlement pacifique des différends se prête tout particulièrement à une initiative de la part de la Suisse. Cela ne signifie pas que nous sous-estimons l'importance et les possibilités d'une participation de notre pays dans les autres domaines de la CSCE: économique, culturel et même militaire¹². Toutefois, il nous a paru préférable dans l'immédiat, c'est-à-dire en vue des pourparlers préliminaires

11. Cf. doc. 3, dodis.ch/35729; doc. 49, dodis.ch/35728; doc. 148, dodis.ch/35593; doc. 177, dodis.ch/35595 et doc. 180, dodis.ch/35674.

12. Sur la position de la Suisse à l'égard de différentes questions relatives à la Conférence européenne de sécurité, cf. doc. 144, dodis.ch/34499.

multilatéraux sur la CSCE, de concentrer nos efforts sur une proposition de caractère politique et juridique, qui a le mérite d'être la seule suggestion concrète faite jusqu'à ce jour pour étoffer le volet «sécurité» de la Conférence, le plus important à nos yeux.

Il nous sera toujours possible d'intervenir le moment venu dans le débat sur la coopération économique; d'ailleurs, nos contacts bilatéraux nous ont montré que la plupart des États n'ont pour le moment guère approfondi cet aspect de la CSCE. La Division du commerce du Département de l'économie publique a entrepris des études à ce sujet et exprimera ses vues en temps opportun¹³. De même, nous avons instauré une collaboration régulière avec le Groupement de l'EMG du Département militaire, qui examine actuellement ce que pourrait être la position de la Suisse face à un éventuel volet militaire de la CSCE¹⁴. De toute façon, les aspects de la Conférence qui relèvent plus particulièrement de la compétence d'autres Départements de l'Administration fédérale seront étudiés en détail dans le rapport qui devra être soumis au Conseil fédéral en vue de la participation de la Suisse à la CSCE proprement dite.

*Système de règlement pacifique des différends (SRPD)*¹⁵

Les considérations générales qui militent en faveur d'une initiative suisse dans ce domaine peuvent être résumées comme suit:

- ayant décidé de participer à la CSCE, la Suisse se doit d'y affirmer sa présence;
- notre pays possède en matière de règlement pacifique des différends une tradition et une expérience qui le qualifient particulièrement pour une telle initiative;
- le principe du règlement pacifique des différends étant universellement reconnu, notre initiative ne met pas en cause notre neutralité;
- les relations internationales d'aujourd'hui étant marquées par un certain recul du droit au profit de la «Realpolitik», un petit État comme le nôtre ne doit pas manquer l'occasion qu'offre la CSCE de rappeler la primauté du droit sur la force;
- le volet «sécurité» de la Conférence n'ayant suscité jusqu'ici que des propositions plus ou moins vagues et ambiguës, il est souhaitable d'y introduire un élément concret qui permettrait d'engager le débat sur la sécurité européenne dans une direction claire et précise.

C'est ce dernier point que nous avons développé dans le préambule de notre projet (cf. texte annexé au présent rapport). Si la CSCE devait aboutir à une déclaration solennelle sur la renonciation à l'emploi de la force, elle n'apporterait rien de nouveau en matière de sécurité, car ce principe est déjà formulé dans la Charte de l'ONU et appartient au droit international général. Nous estimons que la CSCE doit essayer de faire un pas de plus, en concrétisant

13. *Sur les aspects économiques de la CSCE, cf. doc. 174, dodis.ch/34571.*

14. *Sur les aspects militaires de la CSCE et le MBFR, cf. doc. 92, dodis.ch/34573.*

15. *Cf. l'exposé de R. Bindschedler du 27 mars 1971, dodis.ch/34208; la notice de R. Bindschedler du 14 juillet 1971, dodis.ch/34503; la notice du 5 avril 1972, dodis.ch/34505 et l'exposé de R. Bindschedler du 31 août 1972, dodis.ch/34606.*

la notion de renonciation à la force au moyen d'un mécanisme dynamique qui tienne compte des nouveaux problèmes qui peuvent surgir en Europe (alors que le principe lui-même est par définition statique). C'est pourquoi nous envisageons un système qui combine deux modes de règlement pacifique des différends: d'une part, l'arbitrage, pour la solution des différends qui relèvent de l'interprétation du droit en vigueur (conflits justiciables) et, d'autre part la négociation institutionnalisée, pour la solution des différends qui postulent une modification du droit en vigueur (conflits non justiciables). À ces deux modes de règlement correspondent deux organes aux caractéristiques distinctes: un tribunal arbitral pour les conflits justiciables et, pour les non justiciables, une commission d'enquête, de médiation et de conciliation. En cas de conflit, le recours à l'une ou l'autre des deux procédures devrait être obligatoire pour les États ayant adhéré au système, à moins que ceux-ci aient pu se mettre d'accord sur un autre mode de règlement. La sentence que prononcerait le tribunal arbitral devrait également avoir un effet obligatoire pour les parties au conflit, alors que le rapport final de la commission d'enquête ne pourrait être que facultatif, car il n'existe à l'heure actuelle aucune autorité supranationale capable d'imposer à un État souverain un droit nouveau.

Dès le début de l'année, nous avons tenu au courant les États neutres de nos préparatifs en matière de SRPD. Par la suite, nos ambassadeurs ont été chargés d'informer verbalement tous les États censés participer à la CSCE. À l'heure qu'il est, la plupart d'entre eux sont en possession du texte du projet. Les réactions suscitées par notre initiative se répartissent grosso modo en 3 catégories:

- la majorité des États approuve tant le contenu du projet que l'opportunité de le soumettre à la CSCE; ils voient dans le SRPD un test nécessaire pour révéler s'il existe ou non chez les participants une volonté de s'entendre sur des règles communes; bien que notre idée ait peu de chances de se réaliser dans le contexte politique et juridique actuel, ils admettent néanmoins avec nous qu'étant convaincus de la justesse de cette idée, nous devons manifester notre conviction en œuvrant inlassablement en faveur de sa réalisation;
- certains États, en particulier les anglo-saxons, approuvent le contenu et l'opportunité tactique du projet, mais soulèvent des objections de forme: par exemple, le fait que la procédure arbitrale que nous avons prévue risque de concurrencer celle de la Cour internationale de Justice; le fait que nous n'envisageons pas de limiter la compétence des deux organes par des réserves quant à la nature et à l'origine des conflits;
- une minorité d'États, surtout ceux d'Europe orientale, mais aussi des Occidentaux estiment que le projet ne tient pas compte de l'antinomie fondamentale entre le droit international «occidental» et le droit «socialiste» et qu'il est dès lors contestable tant du point de vue de son contenu que de sa forme; à cette objection il est aisé de répliquer que le but même de la CSCE est de surmonter la division de l'Europe en deux systèmes politico-juridiques et que ce n'est en tout cas pas la Suisse qui fera une proposition tendant à consacrer cette division.

Les États qui ont examiné le plus attentivement notre projet n'ont pas manqué de soulever les problèmes auxquels nous n'avons pas encore donné de réponse: par exemple, le nombre minimum d'adhésions nécessaire à l'entrée

en vigueur du système, les rapports entre les deux procédures, la composition des deux organes. Nous leur avons répondu que tous ces problèmes, ainsi que les questions de forme mentionnées plus haut, devront être discutés ultérieurement, à la CSCE proprement dite, et qu'il serait prématuré de vouloir leur trouver une solution déjà au stade préparatoire de la Conférence. Notre préoccupation dans l'immédiat est d'assurer l'inscription de notre proposition en termes généraux à l'ordre du jour de la Conférence (cf. chapitre suivant)¹⁶.

Libre circulation des personnes, des idées et des informations

La Suisse libérale et ouverte sur le monde est favorable à un échange accru des hommes et des idées entre les diverses parties de l'Europe. On observe depuis peu une timide évolution dans ce sens: la CSCE doit essayer de l'encourager, en multipliant et en diversifiant les formes du dialogue. En ce qui nous concerne, il est délicat de prendre des initiatives dans le domaine des contacts humains et culturels, alors que les Occidentaux, surtout la France, ont l'intention d'insister sur cet aspect des relations Est-Ouest. Nous pourrions éventuellement appuyer certaines de leurs propositions, pour autant qu'elles n'attisent pas la méfiance des pays de l'Est. Nous devons garder à l'esprit que des progrès dans ce domaine exigent un maximum de patience et de précautions: vu les dispositions actuelles des dirigeants du Kremlin et le rapport des forces entre l'URSS et ses alliés, une émancipation de ces derniers dépend du bon vouloir de Moscou, dont la marge de tolérance est très étroite. Il s'agit donc de favoriser l'utilisation de cette marge par les pays de l'Est – ce qu'ils essaieront d'ailleurs eux-mêmes de faire –, mais en évitant de donner l'impression que la libéralisation souhaitée par les Occidentaux est dirigée contre l'URSS.

De notre point de vue, une meilleure circulation des personnes revêt un caractère prioritaire par rapport aux échanges d'informations et d'idées. Nous pensons en particulier aux situations parfois tragiques qu'entraîne sur le plan humain la division politique de l'Europe: séparation de conjoints et de fiancés, séparation entre parents et enfants, etc. Nous nous demandons dès lors si la Suisse, bien placée à cet égard, ne devrait pas attirer l'attention de la CSCE sur le problème de la réunion des familles, et éventuellement faire des suggestions à cet égard, dans une optique essentiellement humanitaire.

[...] ¹⁷

16. Pour la version complète du document, cf. dodis.ch/34487.

17. Conformément à la proposition, le Conseil fédéral décide que: La Suisse participera aux consultations préliminaires multilatérales qui s'ouvriront le 22 novembre 1972 à Helsinki en vue de préparer la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Pour la version complète du document, cf. dodis.ch/34487. Sur les consultations préliminaires, cf. la déclaration de S. F. Campiche du 1^{er} décembre 1972, dodis.ch/34497; le télégramme N° 308 de l'Ambassade de Suisse à Helsinki au Département politique du 7 décembre 1972, dodis.ch/34498 et le compte rendu de B. Schenk et H. Renk du 19 décembre 1972, dodis.ch/34501.