

29 septembre 1975

Réponse à l'interpellation
Conseiller aux Etats

Réponse verbale
(No 75.488) Interpellation Hefti, SR, du 18 septembre 1975 concernant
la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

Département politique

Verbal

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

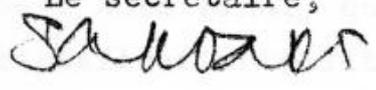
La réponse à l'interpellation Hefti est approuvée (voir annexe).

Extrait du procès-verbal:

- EPD 6 pour exécution simple
- BK 5 (Hb, Br. Sa, AS, AP) pour connaissance

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,



LA CONFERENCE SUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPERéponse à l'interpellation du
Conseiller aux Etats Peter Hefti

Je suis reconnaissant à M. Hefti de me donner l'occasion de revenir sur les travaux et les résultats de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. L'interpellateur a posé à ce sujet quatre questions précises auxquelles je vais commencer par répondre; après quoi, je m'efforcerai de replacer le problème dans le cadre de notre politique étrangère.

Interpellation Heftiad 1:

La raison pour laquelle le Conseil fédéral n'a pas soumis l'Acte final de la CSCE à l'approbation de l'Assemblée fédérale est claire et simple: Ce document n'a pas de caractère juridique. Ceci ressort clairement du texte lui-même. Il ne s'agit donc ni d'un traité, ni d'un accord international; il n'impose à la Suisse aucune obligation nouvelle et ne l'amène pas non plus à renoncer à des droits existants. Aucune des clauses de l'Acte final, quel que puisse être leur poids moral ou leur signification politique, n'a la valeur d'un engagement juridique. Par conséquent, la procédure de ratification normalement requise par la pratique constitutionnelle suisse selon l'article 85, alinéa 5 de la Constitution fédérale, n'est pas applicable dans ce cas précis. La signature de l'Acte final est clairement de la compétence du Conseil fédéral, selon l'article 102, alinéa 8 de la Constitution

1 ← { fédérale. (D'ailleurs, aucun des 35 Etats participants de la CSCE n'a soumis l'Acte final à l'approbation de son parlement)

Cela dit, la question de la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte final demeure posée. C'est à juste titre que l'interpellateur l'a soulevée, car la Suisse, à l'instar de tous les autres signataires du document d'Helsinki, doit se conformer à l'obligation morale de traduire dans les faits les clauses de l'Acte final. Nous ne pourrions pas attendre - ai-je besoin de le dire - des autres Etats participants qu'ils donnent effet aux dispositions et recommandations dont il s'agit et ne rien entreprendre nous-mêmes.

Cette mise en oeuvre pourra toutefois se faire aisément dans le cadre de la législation suisse en vigueur; elle ne requerra pas l'adoption de dispositions légales particulières, ni la modification de dispositions existantes. Les mesures concrètes préconisées par l'Acte final sont en effet toutes d'ordre administratif et relèvent ainsi de la compétence du Conseil fédéral et des départements intéressés. Pour ne citer que les plus évidentes, je mentionnerai la notification préalable des manoeuvres et, dans le domaine de la "Corbeille III", la solution de cas individuels, par exemple l'octroi de visas et les mesures destinées à faciliter le travail des journalistes étrangers dans notre pays. Dans tous ces cas, les lois existantes et leurs ordonnances d'application donnent au Conseil fédéral et à l'administration une marge d'action largement suffisante pour nous permettre d'agir dans tous les domaines, en conformité avec la lettre et l'esprit de l'Acte final. Si, dans les cas particuliers qui peuvent se poser, cette marge d'action devait se révéler trop étroite, il appartiendra alors au Conseil fédéral de modifier l'une ou l'autre des ordonnances existantes. Si, par hypothèse, des changements de législation s'avéraient nécessaires,

il est clair que la procédure parlementaire normale serait alors suivie. Il en irait de même dans le cas où nous jugerions utile de régler telle ou telle question relevant du document d'Helsinki aux termes d'un accord bilatéral ou multilatéral avec un ou plusieurs Etats participants, par exemple dans le domaine économique. Il est évident que dans un pareil cas, les procédures prévues par l'ordre juridique et la pratique suisse en ce qui concerne la conclusion et l'entrée en vigueur des traités internationaux seraient scrupuleusement appliquées.

ad 2: (institutionalisation)

Avant de répondre à la question de M. Hefti concernant une éventuelle institutionnalisation de la CSCE, je voudrais brièvement rappeler ce que la Conférence a décidé dans le domaine de ce qu'on est convenu d'appeler "les suites". Tout d'abord - et c'est important - les trente-cinq Etats participants ont renoncé à donner aux suites de la Conférence tout caractère institutionnel. C'est ainsi qu'aucune organisation, si légère soit-elle, n'a été créée, même pas un bureau destiné à maintenir la liaison à partir de la clôture de la CSCE.

L'Acte final d'Helsinki prévoit seulement que le 15 juin 1977 aura lieu à Belgrade une réunion préparatoire dont le but sera de mettre sur pieds quelques semaines plus tard une réunion de haut fonctionnaires des ministères des affaires étrangères des trente-cinq Etats membres. Cette première réunion pourra à son tour en prévoir d'autres et mettre en place, le cas échéant, de nouvelles réunions d'experts dans des domaines précis ou même prévoir la convocation d'une nouvelle conférence à un niveau à déterminer. Cette solution souple, qui instaure, sans trop le dire, une certaine périodicité des réunions, correspond le mieux au souci de beaucoup d'Etats d'assurer un prolongement aux délibérations

de la CSCE, ou pour parler dans le langage de celle-ci, de "continuer le processus multilatéral amorcé par la Conférence"

L'avantage de cette solution, à laquelle les pays neutres et non-alignés ont fortement contribué, est de donner aux Etats deux ans pour mettre en oeuvre les décisions d'Helsinki et de prévoir ensuite des structures légères qui pourront, selon l'évolution des choses d'ici 1977, se révéler utiles. Pour l'avenir immédiat, la question d'une institutionnalisation ne se pose donc pas.

Il faudra attendre au plus tôt la réunion de Belgrade en 1977 avant de reprendre la question, et je ne suis pas encore certain qu'elle se posera à ce moment là de manière différente. Deux ans sont sans doute trop courts pour pouvoir trancher un problème aussi important. Ce laps de temps permettra tout juste de tirer un premier bilan de la mise en oeuvre des différentes dispositions de l'Acte final. Tout dépendra ensuite de l'évolution au cours des années qui suivront cette prochaine rencontre.

Avec cette remarque nous touchons déjà à la deuxième partie de la question de l'interpellateur, celle des conditions d'une institutionnalisation ultérieure. Tout d'abord, une des conditions majeures et indispensables serait que les décisions d'Helsinki soient traduits fidèlement dans les faits, dans tous les pays et dans tous les domaines. En ce qui nous concerne, nous porterons notre attention particulière ment à celui des contacts humains, des droits de l'homme et de l'information. Ensuite, il faudra que, sur un plan plus général, la situation politique continue à évoluer dans le sens de la détente, y compris la détente sur le plan militaire, dont je parlerai ultérieurement. Mais en disant ceci, nous entrons déjà dans le domaine de la spéculation, car il est difficile, à notre époque, de prévoir une évolution politique au-delà d'une période assez courte.

Si, dans un avenir incertain, la question d'une institutionnalisation devait toutefois se poser, il faudrait alors s'assurer que celle-ci réponde, comme la CSCE, à

l'exigence de l'égalité absolue des Etats, petits et grands, en Europe et qu'elle évite des doubles-emplois avec des organisations déjà existantes sur notre continent.

ad 3:

En réponse à la 3ème question je commencerai par rappeler que certains principes traités par la Conférence - par exemple celui du non-recours à la force - sont déjà ancrés dans le droit international en vigueur.

Ces principes - et c'est là le point essentiel - sont de nature à limiter les conflits, mais non à les résoudre. Ce que l'on fait en général, c'est de geler les différends. Grâce à cela, on gagne du temps, ce qui est une bonne chose à courte échéance. Mais l'histoire nous enseigne qu'il n'est guère possible d'immobiliser durablement une situation de conflit, car celle-ci dégénère d'elle-même et risque de déboucher sur une conflagration violente.

Il existe bien un principe qui oblige les Etats à régler leurs différends de façon pacifique. Mais cela suppose que toutes les parties concernées acceptent de se soumettre à une telle procédure, ce qui est rarement le cas. Les parties à un conflit restent ainsi toujours libres de se soustraire à un règlement. Les procédures de règlement existantes souffrent de ces lacunes; ou bien elles n'englobent qu'un nombre restreint d'Etats, ou bien elles ne sont pas adaptées aux données européennes. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de compléter le principe du non-recours à la force en proposant une procédure obligatoire de règlement des différends. Nous partons de l'idée qu'à cet égard, la situation n'est pas sans ressembler à celle qui prévaut à l'intérieur d'un Etat où il est interdit aux particuliers de se faire eux-mêmes justice en recourant à la violence. Mais cela n'est possible que parce qu'il existe un pouvoir législatif pour créer le droit et des juges pour trancher les différends. C'est pour cela qu'au niveau inter-

national l'existence d'une procédure de règlement des différends entre Etats et d'adaptation du droit existant nous semble indispensable pour assurer à long terme la sécurité et la paix.

En soumettant ce projet de règlement pacifique des différends à la Conférence, la délégation suisse s'est en outre inspirée d'une des données permanentes de la politique étrangère de notre pays. Sur le plan intérieur, la tradition de la médiation et de l'arbitrage remonte même aux origines de la Confédération. Depuis 1919, la Suisse a saisi chaque occasion pour proposer l'institution d'une procédure de ce genre sur le plan international. Cette constante de notre politique étrangère répond en outre à l'intérêt bien compris de tous les petits Etats, notamment de ceux qui n'appartiennent à aucune alliance et qui ne peuvent dès lors s'appuyer que sur le droit pour faire valoir leurs intérêts dans la communauté internationale.

Il s'agissait enfin de mettre à l'épreuve la sincérité des Etats qui proclament leur intention d'instaurer une sécurité réelle et efficace, et de déterminer sans la moindre ambiguïté s'il est possible de dépasser le stade de l'anarchie qui a jusqu'à présent prévalu dans les relations ^(*) et si les Etats souhaitent effectivement ce progrès.

En l'état actuel des choses, la constitution d'un tribunal arbitral ou d'une commission de conciliation soulève évidemment certains problèmes; c'est ainsi qu'il est particulièrement difficile de trouver des personnes réputées impartiales pour y siéger. Il est en outre difficile de dégager une notion du droit qui soit commune aux uns et aux autres, car aux oppositions idéologiques vient s'ajouter l'appartenance à des blocs ou à des alliances rivales. Il se peut toutefois que ces difficultés s'atténueront, à condition bien entendu que se poursuive le processus de la détente. Il est de fait que l'on constate déjà une certaine tendance au relâchement des blocs existants.

Aucun Etat n'a purement et simplement rejeté notre projet. Les Etats d'Europe de l'Est sont, comme on le sait, opposés à la clause obligatoire, parce qu'elle porte, selon eux, atteinte à leur souveraineté nationale. La délégation soviétique a quant à elle déclaré que notre projet venait trop tôt, mais qu'il serait peut-être mûr dans 10 ans, et qu'il ne fallait donc pas en abandonner l'idée. La France, qui avait jusqu' alors pris systématiquement position en faveur du principe du règlement obligatoire des différends, a renversé sa politique à la fin de 1974, à la suite de l'action qui lui a été intentée devant la Cour internationale de justice en raison de ses expériences nucléaires dans le Pacifique. Les USA, quant à eux, se sont montrés réservés. Ils ont manifesté une certaine sympathie pour notre projet, sans cependant prendre de position définitive. Tous les autres Etats participants - y compris la Roumanie - l'ont plus ou moins appuyé. Un soutien particulièrement énergique nous est venu des Neutres, ainsi que de la Norvège, de l'Italie et du Canada.

La Conférence n'a pas été en mesure dans ces conditions d'élaborer un traité instituant un "système européen de règlement pacifique des différends". En effet, la quasi-totalité des Etats entendaient souscrire à des déclarations d'intentions politiques, mais non à un traité. Mais ils se sont déclarés prêts à poursuivre l'examen du projet, afin d'élaborer "une méthode généralement acceptable de règlement pacifique des différends" et ce, en prenant pour base le projet suisse. La Conférence a en outre donné mandat à notre pays de convoquer à cette fin une conférence d'experts. Ainsi la proposition suisse demeure-t-elle à l'ordre du jour. En vertu de ce mandat, les 35 Etats participants seront invités à prendre part aux travaux ultérieurs, ce qui répond à une idée essentielle de notre projet. Il s'agit en effet d'y associer également les Etats qui ont jusqu'à présent adopté une position négative.

Il n'est pas encore possible, à l'heure actuelle, de se prononcer sur la suite des événements. Ce qui est certain c'est que l'élaboration du projet suisse ne pourra se faire dans l'abstrait, mais devra tenir compte de l'environnement politique. La réunion d'experts prévue à cette fin se tiendra en effet dans le cadre des suites de la Conférence et se situera dans le temps après la réunion de Belgrade, dont je viens de parler. Selon la situation qui se présentera à ce moment-là, on pourra soit maintenir le projet dans son intégralité, soit procéder par étapes, soit limiter le système à certaines matières, soit enfin prévoir la possibilité d'introduire des réserves bien circonscrites. C'est là tout ce qu'il est possible de dire à l'heure actuelle.

ad 4

Aux termes de ses propres dispositions, l'Acte final de la Conférence est, nous venons de le voir, dépourvu de caractère juridique et de ce fait n'a pas la valeur d'un traité international. En conséquence, la Conférence, ouverte à Helsinki en juillet 1973, poursuivie à Genève et conclue dans la capitale finlandaise le 1er août de cette année, ne constitue ni l'équivalent ni même - pour employer les termes de l'interpellateur - le "succédané" d'une conférence de la paix.

Il est de fait que 30 ans après la fin des hostilités en Europe un traité de paix en bonne et due forme n'a toujours pas été signé^{*)}. Il n'empêche que des relations pacifiques normales existent aujourd'hui entre les anciens belligérants ou leurs successeurs. Quant aux problèmes d'ordre territorial laissés en suspens par la dernière guerre, ils ont fait l'objet des différents accords conclus entre la République fédérale d'Allemagne et ses voisins orientaux et cela, - il faut le souligner - préalablement à la décision de réunir la CSCE. Au surplus, les Etats participants à cette Conférence n'ont jamais manifesté l'intention de conférer à leur réunion la valeur d'une conférence de la paix, au sein de laquelle les Etats neutres n'auraient au demeurant pas eu leur place.

Avec cela, j'aurai répondu aux quatre questions particulières soulevées par M. Hefti. Je voudrais à présent, comme l'interpellateur le demande d'ailleurs dans son préambule, rappeler dans leurs grandes lignes la signification que le Conseil fédéral attribue à la CSCE et la portée qu'il attache au document final qui en est issu.

^{*)} en ce qui concerne l'Allemagne

1) Pour des raisons qui tiennent aussi bien à l'histoire qu'à la géographie, rien de ce qui touche à la sécurité de l'Europe ne peut nous laisser indifférents. A nos yeux, la sécurité dont il s'agit ne se décrète pas d'autorité, elle n'est pas non plus matière à propagande; elle doit au contraire se vérifier dans les faits. C'est ainsi que nous la considérons comme étroitement liée à la notion d'équilibre européen. Or, la dernière guerre mondiale a eu non seulement pour conséquence de briser l'unité de notre continent, mais de rompre les bases mêmes de l'équilibre que les nations européennes s'efforçaient vainement de maintenir entre elles depuis plusieurs siècles. La situation qui prévalut à cet égard au lendemain de 1945 était telle que seule la présence des Etats-Unis permettait de tenir la balance égale entre l'Est et l'Ouest du continent. C'est pourquoi, sitôt qu'il fut question d'une conférence paneuropéenne sur la sécurité, nous avons considéré que la participation des Etats-Unis et du Canada devait être une des conditions préalables d'une telle réunion. J'ai tenu à souligner cette interdépendance nécessaire en évoquant dans mon discours d'Helsinki la communauté d'origine et de destin qui unit l'Europe aux deux grandes démocraties nord-américaines.

2) Au cours des années qui suivirent la dernière guerre, l'équilibre entre l'Est et l'Ouest s'exprima surtout en termes de confrontation, deux camps hétérogènes, aux cloisons étanches, se faisant face tout au long d'une ligne qui coupait l'Europe en deux, de l'Elbe à l'Adriatique. Cette situation dite de guerre froide était non seulement ruineuse pour l'Europe mais lourde de périls pour la paix mondiale. A la limite, elle risquait de déboucher sur la guerre tout court.

3) Pour éviter un pareil aboutissement, il fallut bien s'attaquer à la racine des problèmes litigieux laissés en suspens par la deuxième guerre mondiale et avant tout au volet territorial du contentieux entre l'Allemagne fédérale et ses voisins orientaux. L'approche de ce problème si épineux a été grandement facilitée par l'action du Chancelier Brandt. C'est en grande partie grâce à lui que furent signés les traités qui ont permis d'éliminer un foyer permanent de tensions en Europe centrale.

4) Le climat de détente, qui fut tout à la fois la condition et la résultante de l'évolution que je viens de décrire, doit être apprécié à sa juste valeur, qui est relative: la détente n'est en effet ni un leurre ni un piège comme certains le prétendent; elle n'est pas non plus la panacée universelle comme d'autres le croient. Elle n'engendre pas d'elle-même la sécurité, mais permet seulement d'aborder les problèmes qui la conditionnent dans une atmosphère plus favorable. En un mot, c'est un point de départ et non une solution définitive. En elle-même la détente ne saurait donc justifier aucun relâchement de notre vigilance à l'égard de tout ce qui a trait aux impératifs d'une véritable sécurité européenne. J'y reviendrai.

5) C'est donc dans cet esprit, que je qualifierai de réaliste, que nous avons abordé l'exercice de la CSCE et que nous en apprécions aujourd'hui les résultats, en nous gardant, comme je l'ai déjà dit, de la tentation du "tout ou rien." Quand 35 Etats, appartenant à des systèmes politiques et sociaux différents, débattent pendant des mois et même des années de la sécurité et de la coopération en Europe, leurs

travaux ne peuvent aboutir qu'à des compromis. Cela se ressent d'ailleurs à la lecture de l'Acte final, qui ne brille guère, il faut le dire, par l'élégance rédactionnelle. Je dois ajouter que les résultats obtenus ne répondent pas en tous points à notre attente. J'ai déjà dit à cet égard ce qu'il était advenu de notre projet de règlement pacifique des différends. Mais, s'il ne faut donc pas surestimer la valeur du document d'Helsinki, il faut encore moins la minimiser. L'Acte final a d'abord le mérite d'exister et d'affirmer ou de réaffirmer solennellement des principes auxquels nous tenons et qui sont ceux qui doivent présider aux relations entre les Etats participants. Au nombre de ces principes - tous d'une égale valeur - figurent expressément le droit à la neutralité ainsi que - il s'agit là d'une innovation digne d'être saluée - le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui de ce fait acquiert désormais, en théorie, la même valeur que l'inviolabilité des frontières.

6) Au chapitre plus spécialement consacré aux questions de sécurité (Corbeille I), il faut mentionner les "mesures destinées à renforcer la confiance", plus souvent appelées sous leur sigle anglais de C.B.M. Je voudrais situer ce problème particulier dans le cadre plus général des aspects militaires de la sécurité européenne. Ces questions, pourtant de la plus haute importance, n'ont malheureusement tenu qu'une place relativement restreinte dans les négociations de la CSCE. Cela résulte du fait qu'avant le début de la Conférence elle-même, les deux alliances militaires en présence sur notre continent, l'OTAN et le Pacte de Varsovie et plus spécialement "leurs chefs de file", les USA et l'Union soviétique, avaient convenu de disjoindre le

dossier militaire proprement dit et de le traiter entre elles dans une conférence spéciale. Celle-ci, mieux connue sous le sigle "MBFR", a commencé ses travaux, avec un léger décalage par rapport à la CSCE, au début de 1973 à Vienne, où elle se poursuit sans avoir jusqu'ici donné de résultats tangibles.

Etant donné que les MBFR se trouvent réservés aux seuls membres des deux alliances - et même à un groupe restreint d'entre eux - les pays neutres et non-alignés sont exclus des négociations sur la réduction des forces en Europe centrale, thème qui pourtant les intéresse au plus haut point. C'est pour compenser ce handicap que neutres et non-alignés se sont toujours efforcés de maintenir un minimum de "substance militaire" à l'ordre du jour de la CSCE. C'est ce qui explique en particulier l'intérêt que les pays dont il s'agit n'ont cessé de porter aux discussions sur les mesures destinées à renforcer la confiance, les CBM que je viens de mentionner. Ces dispositions visent avant tout la notification préalable des manoeuvres militaires. En fait, si nous disposons aujourd'hui d'un chapitre militaire dans l'Acte final, qui contient un certain nombre d'engagements - bien que pris sur une base volontaire - cela est dû en grande partie, il faut le dire, à l'action et à l'insistance des neutres et non-alignés qui, en l'occurrence, ont parlé d'une seule voix.

Cela dit, les résultats obtenus sont plutôt modestes. Mais il ne faut pas cependant les considérer comme entièrement négligeables. Prenons par exemple la notification des manoeuvres militaires. Cet engagement, même facultatif, a

un poids psychologique incontestable. C'est la première fois que de tels renseignements vont être échangés officiellement, pour ainsi dire sous les yeux de l'opinion publique. Les premières expériences faites - même si elles sont en partie négatives - n'ont pas infirmé, elles ont même souligné la valeur psychologique des dispositions dont je viens de parler. Qui, il y a six mois encore, aurait pu s'élever contre le fait qu'un groupe de pays n'ait pas annoncé ses manoeuvres? Cette notification, en raison même de son caractère facultatif, est ainsi devenue, moins de deux mois après la signature d'Helsinki, un test de la détermination de chacun à "contribuer à la confiance". C'est ce que j'ai appelé un élément de "transparence" dont le mérite va au-delà, vous le voyez, de la valeur pratique des notifications.

L'existence de clauses militaires dans l'Acte final d'Helsinki a pour autre mérite de souligner les liens qui doivent exister entre les aspects politiques et militaires de la sécurité en Europe, liens que pour notre part nous n'avons cessé de mettre en évidence. Cela dit, c'est maintenant vers le forum restreint des MBFR que^{se} tournent les regards, notamment de ceux qui n'y participent pas, mais dont l'intérêt légitime aux aspects militaires de la sécurité a été, comme je viens de le dire, reconnu par l'Acte final de la CSCE.

Certains ont voulu faire de l'achèvement de la Conférence un préalable au démarrage effectif des pourparlers sur les MBFR. La conclusion de l'Acte final devrait dans ces conditions donner une impulsion nouvelle aux négociations de Vienne. Nous ne devrions pas tarder à être fixés à cet égard.

Sur cet aspect essentiel du problème, je ne puis que répéter ce que j'ai dit la semaine dernière: L'avancement des travaux des MBFR constituera en tout cas le test de la volonté de l'un et de l'autre camps de s'attaquer, dans l'esprit d'Helsinki, à la racine d'un problème qui touche de si près la sécurité de notre continent.

En attendant, celle-ci continuera de reposer sur un équilibre fragile, qui risque d'être constamment remis en cause par l'accumulation et le renforcement des potentiels militaires en Europe, lesquels, c'est le moins qu'on puisse dire, ne contribuent guère à la sécurité des peuples du vieux continent.

7) J'en viens maintenant à la troisième Corbeille, consacrée comme vous le savez aux contacts humains et à la coopération dans les domaines culturel et de l'information. Ce chapitre est fort important, car la manière dont ses dispositions seront traduites dans les faits jouera le rôle d'un révélateur dans l'appréciation que les opinions publiques, et la nôtre tout particulièrement, porteront en définitive sur le bilan de la Conférence tout entière. Si les documents signés à Helsinki sont loin de régler tous les problèmes

qui se posent dans ce domaine - comment pourrait-il en être ainsi -, ils offrent à tout le moins une base utile aux efforts qui vont être poursuivis, dans les cadres bilatéral et multilatéral appropriés, pour venir à bout des cas particulièrement difficiles. Je pense notamment aux drames humains résultant de la séparation des familles, ainsi qu'aux problèmes de l'information, aux travaux des journalistes, etc.

8) C'est notamment au sujet de la Corbeille III que certains ont prétendu qu'à la différence des principes fondamentaux censés déployer immédiatement leurs effets, les quelques résultats d'ordre humanitaire obtenus devront encore faire l'objet d'accords bilatéraux sur les modalités de leur application.

J'ai déjà dit qu'il ne s'agit nullement de "renégocier" ce qui a été acquis à Helsinki. L'Acte final prévoit seulement, à côté de clauses immédiatement applicables, d'autres dispositions qui nécessiteront des discussions entre les Etats intéressés. Ces Etats auront ainsi à se mettre d'accord sur des cas d'espèce, soit sur des modalités générales d'application. Ce qu'il faut surtout voir c'est qu'il s'agit là d'une pratique à laquelle notre pays tient particulièrement, en ce qui concerne par exemple les octrois de visas. Il est donc faux dans ces conditions de prétendre qu'on se trouve en présence d'une concession occidentale aux demandes des pays de l'Est: en fait, l'exigence d'arrangements bilatéraux protège aussi bien nos intérêts que ceux de nos partenaires.

9) Un autre reproche fait à la Conférence consiste à lui imputer d'avoir ni plus ni moins abandonné à leur sort

toute une série de peuples. J'ai déjà si souvent eu l'occasion de faire justice de cette accusation, qui dans la plupart des cas repose sur un défaut d'information, que je pourrai me borner aujourd'hui à quelques brèves remarques:

- a. j'ai rappelé tout à l'heure, en réponse à une des questions de l'interpellateur que, ne revêtant pas de caractère juridique, l'Acte d'Helsinki n'avait pas constitué un traité international au sens ordinaire de ce mot et qu'en conséquence il ne saurait être en aucun cas considéré comme l'équivalent ou même le succédané d'un traité de paix;
- b. j'ai ajouté que la reconnaissance du statu quo territorial en Europe centrale résultait d'accords, qui, eux, revêtaient un caractère juridique contraignant, signés entre la RFA et ses voisins orientaux avant le début des travaux de la CSCE;
- c. enfin, loin d'entériner purement et simplement les traités dont il s'agit, la Conférence a au contraire, en consacrant le principe du changement pacifique de toutes les frontières, introduit plus de flexibilité dans le contexte envisagé.

Si l'on s'en tient à la seule réalité, j'ose espérer que la cause est maintenant entendue.

10) Avant de conclure, je voudrais dire deux mots du rôle des neutres et des non-alignés à Genève. Contrairement aux craintes qu'on pouvait avoir au début des pourparlers, la Conférence n'a été ni dominée par les grandes puissances ni soumise au jeu des blocs militaires ou des groupements économiques. La règle du consensus, qui fut suivie tout au long des travaux, a eu au contraire l'avantage de donner un poids

égal à tous les participants, ce qui favorisait naturellement les plus petits d'entre eux. Les neutres et non-alignés ont su tirer parti de cette situation et sont même parvenus à constituer un facteur important de la Conférence, sans lequel ou contre lequel aucun progrès n'aurait été possible.

11) J'ai déclaré en substance l'été dernier à Helsinki que c'était moins le jour de la signature de l'Acte final que durant les mois et les années à venir que nous serons le mieux à même d'apprécier à leur juste valeur les résultats obtenus à Genève. Nous abordons quant à nous la phase probatoire qui commence dans un esprit fait à la fois d'ouverture et de prudence. Certes, je l'ai dit, les textes que nous avons signés sont loin - tant s'en faut - de régler tous les problèmes qui furent débattus entre les 35. J'ai ajouté que nous considérons ces textes comme une base de départ, comme des points de référence pour de nouveaux progrès dans la voie tracée par la Conférence et aussi, je le dis sans ambages, comme le test, la pierre de touche de la bonne volonté de chaque Etat participant. A cet égard, j'ai dit qu'il nous avait paru judicieux que la Conférence ait prévu des suites, sous la forme d'un mécanisme souple mais efficace destiné à vérifier l'application des dispositions arrêtées.

12) De telles mesures sont d'autant plus opportunes que rien dans la situation de l'Europe et du monde, ni dans l'équilibre des forces respectives, ne justifie le relâchement de notre vigilance. Le climat de détente rend certes possible une approche moins crispée des problèmes inhérents à la sécurité de l'Europe, mais il ne crée pas par lui-même la sécurité à laquelle aspirent, nous sommes convaincus, tous les peuples du continent. Cette sécurité ne deviendra une

réalité qu'à partir du moment où chacun se sentira réellement à l'abri du danger. D'ici là, un pays comme le nôtre doit, je l'ai aussi dit à Helsinki, maintenir un effort de défense nationale qui lui permette de faire face à toutes les situations qui pourraient se présenter.

Monsieur le Président,
Madame et Messieurs,

Il est facile mais inexact de prétendre que la CSCE n'a rien réglé du tout, qu'elle a été du temps perdu ou, pire encore, qu'elle fut un piège dans lequel nous serions tombés, en compagnie d'ailleurs des Etats-Unis, des membres de l'OTAN et des autres pays neutres.

Il serait tout aussi facile et non moins inexact d'affirmer qu'elle a tout réglé et que la sécurité européenne est désormais une réalité solidement assise, définitivement à l'abri des fluctuations de la conjoncture politique.

La situation, je pense l'avoir suffisamment démontré, est infiniment plus complexe. Elle comporte des points clairs et des zones d'ombre. Elle suppose surtout des efforts résolus et persévérants de la part de tous les gouvernements intéressés pour que les quelques résultats acquis soient consolidés et si possible élargis. C'est dans ce sens que je dirai en conclusion que l'oeuvre de la CSCE doit être une création continue, si nous voulons que les espoirs qu'elle a soulevés soient traduits dans les faits.