

p.B.72.9.15.1.(6). - GO/ce Berne, le 19 février 1979

CONFIDENTIEL

=====

RAPPORT DE LA DELEGATION SUISSE
A LA REUNION D'EXPERTS CSCE, MONTREUX
DU 31 OCTOBRE AU 11 DECEMBRE 1978

I

HISTORIQUE

Du 31 octobre au 11 décembre 1978, soit durant quelque six semaines, s'est tenue à Montreux une Réunion d'experts représentant les trente-cinq Etats participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), afin de procéder à l'examen et à l'élaboration d'une méthode généralement acceptable de règlement pacifique des différends visant à compléter les méthodes existantes.

La Réunion de Montreux tire son origine de l'Acte final de la CSCE, signé à Helsinki le 1er août 1975. Parmi les dix Principes qui y sont énoncés et qui régissent les relations mutuelles des Etats participants, figure l'engagement pris par ces Etats de régler les différends entre eux par des moyens pacifiques, de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales et la justice. Dans le dessein de mettre en oeuvre ce Principe, le cinquième de ce décalogue, les Etats participants se sont déclarés

"résolus à poursuivre l'examen et l'élaboration d'une méthode généralement acceptable de règlement pacifique des différends, visant à compléter les méthodes existantes et à continuer à cette fin à travailler sur le "Projet de Convention instituant un système européen de règlement pacifique des différends" présenté par la Suisse lors de la deuxième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ainsi que sur d'autres propositions s'y rapportant et tendant à l'élaboration d'une telle méthode".

A cet effet, les Etats participants décidèrent que, à l'invitation de la Suisse, une réunion d'experts serait convoquée après la Réunion de Belgrade, première rencontre des représentants des Etats participants prévue au titre des "Suites" de la CSCE et qui se tint dans la capitale yougoslave du 4 octobre 1977 au 9 mars 1978. A l'issue de cette Réunion, les Etats participants convinrent, conformément au mandat contenu dans l'Acte final et suivant en cela la proposition faite à Belgrade par la délégation suisse, de convoquer une Réunion d'experts à Montreux, le 31 octobre 1978. Il convient encore de préciser, pour être complets, que lors de la Réunion de Belgrade, les représentants des gouvernements décidèrent de tenir, dans le cadre des "Suites" de la CSCE, outre celle de Montreux, deux autres Réunions d'experts : l'une eut lieu à Bonn/RFA du 20 juin au 28 juillet et était destinée à préparer un "forum scientifique"; l'autre se tient, depuis le 13 février 1979, à La Valette/Malte et a pour tâche d'examiner les voies et moyens propres à promouvoir des initiatives concrètes dans divers domaines de la coopération entre Etats méditerranéens. Aux termes du Document final de la Réunion de Belgrade "la durée des Réunions d'experts ne devrait pas dépasser quatre à six semaines".

II

DEROULEMENT DES TRAVAUX

La Réunion d'experts de Montreux s'ouvrit le 31 octobre 1978 à la Maison des Congrès, en présence du Conseiller fédéral Pierre Aubert, qui prononça une allocution de bienvenue.

Le premier jour, la délégation suisse 1) déposa un "do-

1) La délégation suisse était composée des personnes suivantes : M. l'Ambassadeur Rudolf L. Bindschedler, Jurisconsulte du Département politique fédéral, Chef de la délégation; M. l'Ambassadeur Edouard Brunner, Chargé des questions politiques spéciales; M. le Ministre Jean Monnier, Vice-Directeur de la Direction du droit international public; M. Herbert von Arx, collaborateur du Jurisconsulte; M. Blaise Godet, collaborateur diplomatique de la Direction du droit international public, secrétaire de la délégation.

document de travail" (REM 1) ¹⁾ fondé sur le projet de Convention de 1973 mentionné ci-dessus. En fait, ce document avait déjà été communiqué aux gouvernements des Etats participants lors d'une action diplomatique entreprise par nos ambassades au début du mois d'octobre 1978 et avait été présenté, le 9 octobre 1978, aux Etats membres du Conseil de l'Europe, lors d'une séance préparatoire. Le document suisse propose le mécanisme de règlement suivant : les Etats participants ont l'obligation de résoudre leurs différends par des négociations. Aucun Etat ne peut rejeter la demande d'ouvrir des négociations. A défaut d'accord dans un délai de deux ans, chacune des parties peut déclarer le début de la phase finale des négociations. Si le différend n'est pas réglé dans l'année qui suit cette déclaration, chacune des parties peut saisir, soit une Commission d'enquête, de médiation et de conciliation, soit un Tribunal arbitral s'il s'agit d'un différend juridique dans l'une ou l'autre des matières figurant sur une liste. Une telle liste pourrait comprendre les domaines suivants : responsabilité internationale; problèmes de voisinage (par exemple servitudes internationales, fixation des frontières, immixtions, régime des fleuves internationaux); droit des transports (chemins de fer, routes, avions); problèmes de l'environnement; droit diplomatique et consulaire; protection diplomatique; questions pénales (par exemple trafic des stupéfiants); interprétation et application des traités internationaux (à l'exclusion des traités d'alliance); validité, entrée en vigueur et fin des traités. La méthode se distingue par sa souplesse, son caractère subsidiaire. Reposant nécessairement sur des bases modestes, au début, il importe qu'elle se prête à un développement progressif, au cours notamment de conférences périodiques de révision.

Le document de travail suisse reçut un accueil positif au sein des Neutres et des Non-Alignés (N+N) ²⁾. Les Occidentaux, pour la plupart, se déclarèrent en principe favorables aux idées

1) Voir annexe A.

2) Les N+N sont au nombre de 9. Ils comprennent 4 Etats neutres (Autriche, Finlande, Suède, Suisse), 3 Etats non-alignés (Chypre, Malte, Yougoslavie) et 2 micro-Etats (Liechtenstein et St-Marin).

contenues dans la proposition. Certaines de ces délégations faisaient notamment valoir que, pour remplir son office, une méthode de règlement devait comporter des éléments obligatoires appropriés, tant pour ce qui est de la procédure que du résultat de celle-ci. Ainsi, certaines délégations parmi les Neuf ou les Quinze (OTAN) soulignaient la primauté de l'arbitrage ou du règlement judiciaire face aux autres modes de règlement. Les pays de l'Est, eux, rejetaient le document suisse comme base réaliste de discussion. Leur opposition était dictée par les considérations suivantes. Conformément aux termes de l'Acte final, la Réunion d'experts a pour mandat de procéder à l'examen et à l'élaboration d'une méthode généralement acceptable de règlement des différends. Or, la proposition suisse est bien plus qu'une méthode. Comprenant divers moyens pouvant être successivement mis en oeuvre, elle constitue un véritable système, conception qui contredit la lettre et l'esprit de l'Acte final. En outre, il s'agit d'examiner et d'élaborer une méthode. Le document suisse envisage à tout le moins trois méthodes : les négociations, la conciliation, la médiation ou l'enquête et l'arbitrage. Les propositions suisses outrepassent donc le mandat confié à la Réunion.

Cette objection, pour intéressante qu'elle soit, est de nature formelle. En fait, l'attitude négative des pays de l'Est procède bien plutôt de leur opposition traditionnelle à tout mode de règlement qui, sur la base d'un consentement général donné à l'avance, permet à l'une ou à l'autre des parties à un différend, quel qu'il soit, de recourir unilatéralement à une méthode faisant intervenir une tierce partie en cas d'échec des négociations. Pour les Etats de l'Europe orientale, seuls les contacts directs entre les parties au différend représentent une méthode réaliste, susceptible d'être acceptée par tous les Etats et qui soit compatible avec le principe du libre choix des moyens. Ces pays-là ne se déclarent pas résolument opposés au principe même de l'intervention d'une tierce partie. Mais l'accord sur une procédure de ce type ne saurait intervenir que sur une base ad hoc, c'est-à-dire une fois le litige survenu, ou pour des matières déterminées à l'avance.

Les deux premières semaines se résumèrent à un échange de vues au cours duquel les participants, en des termes très généraux, s'attachaient à définir les éléments que devrait ou non contenir une méthode de règlement des différends et ne permirent pas une discussion détaillée des propositions suisses. Les N+N tentaient bien d'engager le débat sur un terrain concret; mais les Occidentaux, dont nous soulignerons plus bas les motivations politiques, diverses parfois de l'un à l'autre, en dépit de leur appui de principe, se dérobaient à une discussion approfondie des propositions du document suisse, tandis que les pays de l'Est - à l'exception de la Roumanie - répétaient inlassablement leurs conceptions en la matière. Dans de telles circonstances, il paraissait d'emblée douteux que la Réunion puisse parvenir à des résultats substantiels.

Au début de la troisième semaine, quatre délégations de l'Est (la République démocratique allemande, la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'URSS) déposèrent un document de travail (REM 4) ¹⁾ préconisant le recours obligatoire à des consultations mutuelles comme méthode de règlement pacifique des différends. Cette dernière fonctionnait ainsi : en cas de différend, les Etats participants s'engagent à recourir sans délai à des consultations mutuelles en vue du règlement pacifique de ce différend. Les consultations ont lieu dans les deux mois, à la demande de l'un des Etats parties au différend. Si les parties ne peuvent convenir de l'endroit où ces consultations doivent se tenir, celles-ci se déroulent en un lieu fixe, déterminé à l'avance, par exemple la capitale d'un Etat neutre ou non-aligné. La méthode ne prévoit l'intervention d'un tiers que si les parties au différend y consentent. A la fin des consultations est établi un document de clôture qui, en cas d'accord, entérine les conditions de règlement du différend ou détermine les mesures convenues et jugées indispensables audit règlement. La méthode des consultations obligatoires ne s'applique pas aux domaines que chaque Etat considère comme ressortissant exclusivement à sa compétence (domaine réservé). En outre, la solution du litige doit être basée sur le droit international.

1) Voir annexe B.

Un tel document ne pouvait que rencontrer l'opposition des Occidentaux et ne pas satisfaire les N+N. Certes, pour la première fois, l'Est admettait le principe du recours obligatoire à une méthode de règlement. Certes, la méthode proposée pouvait être considérée comme un développement du chapitre du document de travail suisse relatif aux négociations. Mais, méthode exclusivement fondée sur les contacts bilatéraux entre parties au différend, la proposition des quatre délégations énoncées ci-dessus demeurait nettement insuffisante. Elle pouvait même être source de danger ou de frictions en ce sens qu'elle donnait à un Etat la possibilité de contraindre un autre Etat - plus faible sur le plan économique, politique ou militaire - à négocier, en invoquant abusivement l'existence d'un différend. Pour apaiser de telles craintes, les auteurs du papier se déclarèrent disposés à insérer une clause selon laquelle la dispute sur le point de savoir s'il y a ou non différend ne constitue pas en elle-même un différend. Mais une telle concession revenait à vider la méthode de toute substance, puisqu'il aurait suffi à une partie au différend de nier celui-ci pour échapper au caractère obligatoire de la procédure.

Dès son dépôt, le document de travail des quatre délégations mentionnées ci-dessus devint l'unique objet du débat et rejeta dans l'ombre la proposition suisse. "La loi de Gresham se vérifie, la mauvaise monnaie chasse la bonne", remarquait finement un délégué ! Les raisons de cette polarisation étaient doubles. Les Soviétiques, en premier lieu, dans l'optique du rapport final, attachaient du prix à ce qu'une discussion d'une certaine ampleur s'amorçât sur ce document de travail, discussion censée démontrer, aux yeux de l'opinion publique avant tout, l'originalité et la valeur constructive du recours obligatoire aux consultations mutuelles en tant que méthode possible de règlement et qui, en se prolongeant, empêchait tout progrès véritable dans l'élaboration d'une méthode de règlement prévoyant l'intervention d'une tierce partie à un stade donné de la procédure.

Pour leur part, les Occidentaux n'étaient pas mécontents de voir le débat se porter sur un document que la grande majorité des délégations s'accordaient à tenir pour inacceptable. Une telle

évolution les dispensait de s'engager sur le terrain concret de l'édification graduelle d'une méthode de règlement. Cette attitude, non dépourvue de duplicité, mérite quelques commentaires.

La position traditionnelle, bien arrêtée, des pays de l'Est face à une méthode qui, en cas d'échec des négociations, permet l'intervention d'un tiers à la requête de l'une ou l'autre des parties au différend, quelle que soit la nature de celui-ci, est connue. A ce type de méthode, les Occidentaux n'élèvent pas d'objection de principe. Ce qui, toutefois, suscite quelques appréhensions chez eux, ce sont les conséquences que la mise sur pied d'un véritable système paneuropéen de règlement des différends ne manquerait pas d'entraîner. On exprime à cet égard la crainte que l'Est, par ce biais-là, puisse s'immiscer dans un litige entre deux Etats de l'Ouest - pourtant l'inverse est tout aussi vrai. Certains Etats relèvent aussi que la construction de l'Europe à Neuf, bientôt à Douze, se révèle déjà une tâche suffisamment ardue pour qu'il faille songer à des projets à Trente-cinq. Surtout, un Etat membre d'un système d'alliance dispose de ce fait d'une couverture politique, diplomatique ou militaire dont est dépourvu l'Etat neutre ou non-aligné. Le premier, fort de ses appuis, ressentira moins que le second le besoin d'élaborer une méthode de règlement pacifique des différends qui soit acceptable et obligatoire pour tous et complète effectivement les méthodes existantes. En effet, la mise en application de mécanismes de règlement des différends introduit dans les relations internationales en Europe un élément de mobilité, de fluidité qui, à long terme, pourrait ne pas demeurer sans effet sur les systèmes d'alliance. Aussi faut-il comprendre que, si les Quinze semblent disposés à s'engager dans ce processus, ils ne le feront qu'avec circonspection, sans hâte. Et c'est ce souci de vigilance, cette attitude de prudence devant les implications possibles du processus qui a conduit les Occidentaux à combattre la proposition des quatre délégations plutôt qu'à utiliser le document suisse comme base de discussion et de travail.

Dans ces conditions, il était évident que la Réunion de Montreux ne permettrait pas de franchir un pas décisif, en ce sens qu'il ne serait pas possible aux experts de soumettre à leur gouver-

nement, à leur retour, un quelconque projet de méthode de règlement des différends, même limitée à certains moyens ou à des matières déterminées. Le seul résultat tangible de ces six semaines ne pouvait dès lors consister que dans la rédaction d'un rapport final, rapport dont chaque camp voulait, pour préserver l'avenir, qu'il fût bon, c'est-à-dire qu'il reflétât ses propres vues sur la question du règlement des différends, sur la méthode à élaborer et les recommandations à faire au sujet de la suite des travaux. Il était clair, en d'autres termes, que ce rapport final constituerait l'enjeu essentiel de la Réunion, dès lors qu'aucun accord spécifique sur le contenu d'une méthode de règlement pacifique des différends ne pouvait intervenir.

III

REDACTION DU RAPPORT FINAL

Le 30 novembre 1978, soit après quelque quatre semaines de débats, les experts abordèrent le dernier point de l'ordre du jour, "Elaboration de conclusions et de recommandations; préparation et adoption d'un rapport destiné aux gouvernements". Trois projets de rapport furent déposés.

Le premier (REM 5) était dû aux délégations de la République fédérale d'Allemagne, de la Belgique, du Canada, du Danemark, de l'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique. Ce document proposait une méthode de règlement des différends comportant des éléments obligatoires appropriés. Ses auteurs préconisaient le recours à l'utilisation progressive de moyens spécifiques, à commencer par les consultations et les négociations. Les parties doivent avoir ensuite la possibilité de faire appel à des tiers, par la voie de l'enquête, de la conciliation et de la médiation ou par celle de l'arbitrage ou du règlement judiciaire. Ainsi, certains différends (appartenant à des catégories bien définies) seraient obligatoirement et à la demande de chacune des parties, soumis à une procédure d'arbitrage, tandis que d'autres,

rangés également dans des catégories déterminées, seraient, à des conditions identiques, soumis à une procédure d'enquête, de médiation et de conciliation. La proposition occidentale insistait encore sur le caractère subsidiaire, complémentaire et perfectible de la méthode à élaborer. Les auteurs du projet de rapport proposaient enfin d'insérer à l'avenir des clauses compromissaires dans les traités entre Etats participants, proposition que la Suisse avait déjà faite dans son document de travail.

En fait, ce projet de rapport reprenait, sous une forme renforcée, bien des idées contenues dans le document suisse et la délégation suisse, pour sa part, ne pouvait que souscrire au projet des Occidentaux, tout en demeurant consciente du fait que la netteté avec laquelle les éléments obligatoires de la méthode ressortaient répondait à des préoccupations tactiques chez ses auteurs. Il y manquait toutefois - et cette omission était révélatrice - un élément dont la délégation suisse jugeait la présence essentielle : la recommandation aux gouvernements de poursuivre l'oeuvre commencée à Montreux, de convoquer à cette fin une autre réunion d'experts aussitôt que possible après la Réunion de Madrid en octobre 1980. Ainsi, le papier occidental, pour ambitieux qu'il fût, était aux yeux des N+N affecté d'un vice fondamental : il ne cherchait nullement à assurer la continuité du processus.

Quelques jours plus tard, la délégation de la Hongrie présentait à son tour un projet de rapport (REM 6). Celui-ci comportait notamment une description des deux documents de travail REM 1 et REM 4, soulignait le caractère novateur, constructif et réaliste des consultations obligatoires comme méthode de règlement des différends et énumérait les exigences auxquelles devait répondre toute méthode visant à compléter les méthodes existantes. Parmi ces exigences figurait la nécessité de tenir dûment compte du principe de libre choix par les parties des moyens propres à régler leur différend et de prendre en considération l'existence en Europe de deux systèmes socio-économiques différents.

Ce projet, qui n'envisageait pas de méthode obligatoire de règlement en dehors du cadre étroit des contacts directs entre parties, était d'emblée rejeté par les Occidentaux. Les N+N se tin-

rent d'abord en retrait. Puis, comme il était manifeste qu'aucune entente ne pourrait jamais se réaliser sur la base de textes aussi dissemblables, les N+N, à l'exception toutefois de la délégation de Malte qui n'avait pas pu obtenir d'instructions de son gouvernement, déposèrent leur propre projet (REM 7). Ce document ne reflétait pas entièrement les vues des N+N. Il était destiné à jeter un pont entre deux positions apparemment inconciliables, à éviter la rupture du dialogue, à sauvegarder la continuité des travaux. Le projet de rapport des N+N, s'inspirant des cinq principes pouvant régir l'élaboration de la méthode que le chef de la délégation yougoslave s'était efforcé de dégager, définissait les caractéristiques que devrait revêtir une méthode de règlement des différends et qui pourrait constituer les fondements d'une approche commune :

- acceptabilité de la méthode pour tous les Etats participants;
- sa nature auxiliaire par rapport aux méthodes existantes ou à celles adoptées sur une base ad hoc;
- souplesse de la méthode, qui doit contenir plusieurs moyens de règlement pouvant être successivement mis en oeuvre;
- caractère complémentaire de la méthode;
- développement progressif de la méthode.

Au chapitre des recommandations figuraient la convocation d'autres réunions d'experts, l'insertion de clauses compromissaires dans les traités entre Etats participants et le maintien des contacts entre gouvernements sur le sujet du règlement des différends.

La Réunion était donc saisie de trois documents, tous différents dans leur contenu et surtout dans leur esprit. Les délégations de l'Est comme de l'Ouest ne paraissaient disposées à aucune concession. La Réunion, d'une durée limitée à six semaines aux termes du document de clôture de Belgrade, était près de toucher à sa fin. Il devenait urgent de sortir de l'impasse. Pour ce faire, les délégués convinrent de constituer, sous la présidence de l'Ambassadeur Brunner, un Groupe de travail informel aux fins de rechercher les bases d'un accord et de rédiger un projet de rapport final qui pût rencontrer l'appui de toutes les délégations. Pour mener à bien

cette tâche, le Groupe devait être restreint. Il fut décidé que chaque camp se ferait représenter par trois délégations : l'Union Soviétique, la Hongrie et la Roumanie pour les pays de l'Est, cette dernière toujours animée du souci, pendant la Réunion, d'afficher son indépendance et de se distancer des vues des autres délégations de l'Est; les Etats-Unis, la Belgique et la République fédérale d'Allemagne (qui exerçait la présidence des pays de la Communauté européenne) pour les Occidentaux; la Suisse, la Yougoslavie, dont le rôle fut particulièrement actif à Montreux, et l'un ou l'autre des N+N, selon entente entre les délégations intéressées. L'Espagne, puis le Canada, d'autres délégations ensuite, tinrent à se joindre au Groupe dont la composition augmentait au fil des jours, puis des heures. Mais seules les délégations nommées ci-dessus jouèrent un véritable rôle dans la négociation. Le Groupe n'avait aucunement reçu le mandat de négocier un texte que les délégations n'auraient pu, en séance plénière, que rejeter ou accepter en bloc. Chaque délégation conservait la faculté de présenter des propositions et n'était nullement liée par les accords intervenus au sein du Groupe. Mais en fait, chacun sentait clairement qu'il serait difficile d'obtenir la modification d'un texte qui serait lui-même le fruit d'un compromis laborieux.

Une première controverse surgit. Fallait-il que le Rapport fasse mention des deux documents de travail REM 1 et REM 4 ? La réponse était négative pour les Occidentaux qui, n'ayant pas déposé de document de travail, soulignaient que la valeur d'une proposition ne se mesure pas au fait qu'elle a été dûment enregistrée par le Secrétaire exécutif. Une proposition orale pouvait présenter un intérêt certain. A cet égard, dans leurs diverses interventions, en exprimant leurs vues sur les éléments que devrait contenir une méthode de règlement, les délégués occidentaux avaient également soumis des propositions de fond. Il serait dès lors équitable que le Rapport en fasse état. En fait, concluaient ces délégués, toute référence à des documents spécifiques crée un précédent inutile et dangereux parce qu'incitant à la surenchère. Les délégués de l'URSS et de la Hongrie, en revanche, déclaraient que le Rapport final, sous peine de perdre sa raison d'être, devait refléter le travail accompli au cours de la Réunion. Or, comme celle-

ci avait examiné plusieurs semaines durant les propositions des quatre délégations, il fallait que le Rapport traduisît cette réalité. Les Occidentaux étaient pris à leur jeu tactique ! Finalement, un compromis intervint, qui reposait sur un subterfuge. Les Occidentaux acceptaient que les propositions des documents REM 1 et REM 4 fussent très brièvement mentionnées. Prix de cette concession, leur projet de rapport se voyait élevé au rang de document de fond et les propositions qu'il contenait faisaient aussi l'objet d'une courte description.

La phase de la négociation la plus longue, la plus ardue, fut celle du choix et de la rédaction des principes censés constituer les fondements d'une méthode de règlement des différends. Il était hors de question qu'une méthode prît en considération l'existence en Europe de "deux systèmes sociaux différents", comme le voulaient les délégations des pays de l'Est. L'Acte final a précisément pour objet de dépasser, de surmonter ces différences. Conscients d'avoir commis un faux pas, les délégués soviétique et hongrois n'insistèrent pas sur l'insertion de ce principe. Ils obtinrent en revanche que parmi les principes englobés dans cette "approche commune" figure la "conformité de la méthode avec les principes et les buts de la Charte des Nations Unies et avec l'Acte final d'Helsinki". De même, la méthode doit-elle prendre en considération "l'expérience et la pratique conventionnelle et diplomatique ainsi que les vues de tous les Etats participants dans ce domaine". Surtout, la méthode doit être en "conformité avec l'égalité souveraine des Etats et le libre choix des moyens". Il faut à cet égard regretter que le libre choix des moyens, simple expression parmi d'autres de la souveraineté des Etats, soit érigé en principe directeur. La formule peut constituer en elle-même un argument de poids pour ceux qui rejettent le concept du recours obligatoire à une procédure de règlement faisant intervenir une tierce partie.

Aucune délégation ne contestait en revanche que la méthode à élaborer dût être complémentaire, c'est-à-dire compléter effectivement les méthodes existantes. Cette exigence était inscrite dans l'Acte final. De même, ni le caractère auxiliaire ou subsidiaire de la méthode, ni son acceptabilité pour tous les Etats participants

ne soulevaient d'objections. Il en allait toutefois autrement de la "souplesse de la méthode" et de son "développement progressif".

Une méthode souple signifie, nous l'avons vu, qu'elle comporte divers moyens pouvant être successivement mis en oeuvre. Fondant leur méthode sur les seuls contacts directs entre les parties au différend, les délégations de l'Est s'opposaient logiquement à l'inclusion d'un principe impliquant, par l'idée du passage graduel d'un moyen à un autre, que les parties peuvent recourir à un tiers en cas d'échec des consultations et des négociations.

Certaines délégations occidentales et des N+N tenaient en fait le point pour secondaire, en raison surtout de l'imprécision du terme "souplesse". La délégation la plus intransigeante fut celle de la Yougoslavie, qui ne ménagea pas ses efforts pour négocier un texte proche de celui du projet de rapport des N+N : "souplesse en ce qui concerne la structure de la méthode (moyens de règlement pacifique, les rapports entre eux et leur enchaînement) ainsi que les domaines et modalités de son application". Un accord put être trouvé. Au nombre des principes retenus figure sans commentaire aucun "la souplesse de la méthode". Prise en elle-même, l'expression n'a guère de sens. Elle peut signifier, dans l'hypothèse la plus favorable, que la méthode renferme plusieurs moyens qui s'articulent et s'enchaînent. Mais on peut aussi interpréter cette souplesse comme le contexte dans lequel doit s'exercer le libre choix des moyens par les parties au différend. En fait, sur le plan politique, compte tenu de la résistance opiniâtre opposée par les délégués hongrois et russe, l'insertion du principe de la souplesse de la méthode constitue un succès pour la délégation yougoslave, et avec elle diverses autres délégations occidentales et des N+N, succès dont les interprétations variées qu'autorise la formule réduisent toutefois la portée.

Dans le document de travail suisse figure l'idée que la méthode à élaborer devrait faire l'objet d'un aménagement périodique et par étapes. La délégation suisse avait des vues très fermes à cet égard. Il est certes irréaliste, dans l'état actuel des relations internationales, de vouloir mettre sur pied, du premier coup, un système paneuropéen complet de règlement pacifique des différends;

aussi, les résultats ne pourront-ils être au début que modestes. Il faut donc prévoir au départ la possibilité de compléter l'ouvrage. Ainsi la méthode qui pourrait voir le jour ne devrait pas être considérée comme achevée, mais au contraire comme une oeuvre susceptible d'être améliorée, renforcée. Admettre la consolidation progressive de la méthode, c'est par là même reconnaître la continuité du processus engagé à Montreux. Pour ces motifs, la délégation suisse était résolue à ne pas transiger sur ce point.

A l'inverse, les délégués hongrois et soviétique ne pouvaient accepter le caractère évolutif de la méthode. Il est en effet des limites à la perfectibilité d'une méthode fondée exclusivement sur les contacts directs entre parties au différend. Le concept de développement progressif exclut que la méthode puisse perpétuellement se résumer à des consultations obligatoires. Le Groupe parvint au compromis suivant : on maintiendrait l'idée, mais on en atténuerait l'énoncé : "aptitude de la méthode à un développement progressif". Là encore, l'expression n'est pas claire. Mais, compte tenu des circonstances qui ont entouré sa rédaction, elle constitue une victoire politique pour les N+N.

Au chapitre des recommandations enfin, les délégations N+N attachaient du prix à ce qu'une pression fût exercée sur les gouvernements, en vue de la convocation, après Madrid, d'autres réunions d'experts, afin de poursuivre l'oeuvre entamée. Ces délégations tenaient également à ce que fût défini, avec une certaine précision, le mandat de ces réunions, pour éviter la simple répétition du débat engagé à Montreux. Mais les N+N se heurtaient, si ce n'est à l'opposition, du moins aux réticences, inspirées par des mobiles divers, des Occidentaux et des pays de l'Est. Sur ce terrain-là, les premiers et les seconds faisaient figure d'alliés objectifs. Isolés, les N+N ne purent arracher qu'une formule passablement diluée : les participants se bornaient à recommander aux gouvernements "d'examiner, à la Réunion de Madrid, la possibilité de convoquer une autre réunion d'experts". En revanche, c'est assez aisément que les participants convinrent d'insérer dans le rapport la recommandation d'examiner la possibilité d'élargir la pratique consistant à inclure dans les traités appropriés entre Etats participants des

clauses compromissaires et la recommandation de maintenir les contacts entre gouvernements sur le sujet du règlement pacifique des différends.

Dans la soirée du samedi 9 décembre, après trois jours de négociations quasi ininterrompues, le rapport était sous toit. Le Groupe avait rempli son mandat. Présenté en séance plénière par le Président du Groupe, il fut enregistré, sans subir de modifications, comme document de la Réunion (REM 8). Les participants décidèrent de soumettre ce document aux capitales pour examen, étant entendu que cette transmission n'impliquait nullement l'acceptation du texte et que chaque délégation conserverait une entière liberté de manoeuvre.

La Réunion reprit ses travaux le lundi 11 décembre 1978. Aucune chancellerie n'avait refusé le texte ni même proposé d'amendement. En effet, la gestation particulièrement difficile du rapport expliquait que personne n'osât prendre le risque de rouvrir la discussion et, à peine épuré, le rapport final fut solennellement adopté par consensus ¹⁾.

Pour la délégation suisse se posait la question de donner son accord à ce texte édulcoré et peu satisfaisant ou de refuser son consentement. La première solution avait l'avantage de laisser les portes ouvertes et de réserver l'avenir. La deuxième aurait signifié l'échec de la Réunion et probablement l'abandon de tout effort en faveur d'un système de règlement pacifique des différends dans l'avenir. Après un examen de tous les aspects, la délégation a adopté unanimement la première alternative, décision qui a été confirmée par le Chef du Département.

1) Voir annexe C.

IV

CONCLUSIONS

La Réunion de Montreux a démontré, si besoin était, que l'élaboration d'une méthode de règlement des différends, qui marque un progrès substantiel et réel au regard des moyens existants, constitue une oeuvre de longue haleine. Cette Réunion doit être considérée comme la première étape d'un long processus dont il importe d'assurer la continuité. A cet effet, il faut maintenir une certaine pression sur les pays qui éprouvent des réserves sur la possibilité ou l'opportunité d'élaborer un système paneuropéen de règlement pacifique des différends.

Quoique maigre, le bilan de la Réunion de Montreux est positif. Il était au départ douteux, en l'état actuel des relations internationales, que la Réunion permît de franchir un pas décisif sur la voie du règlement des différends. Aussi les participants ne sont-ils pas parvenus à ébaucher une méthode, même limitée à certains moyens ou à des matières déterminées. Toutefois, et ce n'est pas rien, une approche commune, destinée à orienter la suite des travaux, a pu être dégagée. Un processus a été mis en marche qu'il sera difficile d'arrêter.

Depuis longtemps, la diplomatie suisse s'emploie à essayer de mettre en place, au niveau européen, un système de règlement pacifique des différends. La CSCE nous a offert le véhicule adéquat pour multilatéraliser notre objectif. Il convient donc, en dépit des obstacles rencontrés, de maintenir la question à l'ordre du jour de la Conférence et de poursuivre nos efforts.

Les progrès qui seront faits, tant dans la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte final d'Helsinki qu'en ce qui concerne l'élaboration d'un système de règlement pacifique des différends, seront fonction de l'état de la détente. Dans la mesure où celle-ci s'approfondira, les chances de voir aboutir nos propositions iront augmentant. Par ailleurs, la détente sera mieux assurée le jour où l'on disposera en Europe d'un tel système. Il y a entre la détente

et un système paneuropéen de règlement pacifique des différends un rapport d'interaction (Wechselwirkung). Lorsque les Etats participants auront tous perçu cette relation, ils auront alors la volonté politique de doter l'Europe d'un tel système. Mais actuellement, cette volonté politique fait défaut.