

p.B.72.9.15.3.-GT/ROF

Berne, le 8 octobre 1990

D F A E

- M. le Secrétaire d'Etat Klaus Jacobi  
 - M. l'Ambassadeur F. Staehelin  
 - M. l'Ambassadeur Keusch  
 - M. l'Ambassadeur Krafft  
 - M. l'Ambassadeur Manz  
 - M. le Secrétaire général Schaller  
 - M. l'Ambassadeur Simonin  
 - M. l'Ambassadeur J. Staehelin  
 - M. l'Ambassadeur Dayer  
 - Mme l'Ambassadrice von Grünigen  
 - M. l'Ambassadeur Ducrey  
 - M. le Ministre von Arx  
 - M. le Ministre Lautenberg  
 - M. le Ministre Gyger  
 - Secrétariat BRF  
 - Service Information et Presse  
 - Service du Conseil de l'Europe  
 - Service CSCE  
 - VDF / BWE  
 - HAA  
 - **GAM**

Aux représentations diplomatiques à :

Bruxelles	Athènes	Oslo	Prague
Sofia	Dublin	Vienne	Ankara
Copenhague	Rome	Varsovie	Budapest
Belgrade	Lisbonne	Moscou	Bonn
Ottawa	Bucarest	Londres	Helsinki
Luxembourg	Stockholm	Washington	Paris
La Haye	Madrid	Nicosie	

- Représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, Strasbourg  
 - Mission suisse auprès des Communautés européennes, Bruxelles  
 - Mission permanente de la Suisse près les Organisations internationales, Genève  
 - Mission permanente d'observation de la Suisse auprès des Nations Unies, New York  
 - Délégation suisse aux NMDCS, Vienne

- Prof. L. Caflisch, Directeur IUHEI, Genève

- 2 -

Préparation de la Réunion d'experts de la CSCE sur le règlement pacifique des différends. Etat du dossier

A quelque trois mois de l'ouverture de la Réunion d'experts de la CSCE sur le règlement pacifique des différends (La Valette, 15.I. - 8.II.1991), la situation se présente de la manière suivante.

1. Les entretiens du soussigné dans diverses capitales de la CSCE, qui se sont échelonnés du printemps à l'automne, et un échange de vues approfondi, le 5 octobre 1990 à Genève, entre responsables du dossier de neuf pays (CDN, F, I, NL / CH, M, S / CS, P), ont fait apparaître que la grande majorité des Etats participants espèrent que la Réunion de la Valette débouchera sur des résultats significatifs. Indéniablement, le règlement pacifique des différends bénéficie du climat politique actuel, en particulier de l'engouement pour des concepts tels que la gestion des crises et la prévention des conflits, qui sont au coeur des propositions relatives à la sécurité du continent actuellement étudiées par la PrepCom à Vienne.
2. Une stricte lecture du mandat donné par la Réunion de Vienne (1989) à la Réunion de La Valette assigne à cette dernière une tâche somme toute limitée : d'une part établir une liste de catégories de différends dont le règlement se prête à l'intervention obligatoire - quant à la participation - d'une tierce partie, d'autre part élaborer les procédures et mécanismes y relatifs. Sans vouloir remettre en cause ce mandat, il s'agit toutefois de l'interpréter de manière flexible. A cet effet, les N+N s'efforcent à Vienne d'insérer dans le Document de clôture du Sommet de Paris (19-21 novembre 1990) un paragraphe rappelant l'importance d'une méthode globale ("comprehensive"). Ce qualificatif peut signifier que la méthode doit contenir tous les moyens de règlement

- 3 -

envisageables, de la négociation au règlement judiciaire, mais aussi qu'elle doit s'appliquer à toute catégorie de différends.

3. La question du champ d'application de la méthode, pourrait être en effet l'une des principales pierres d'achoppement. Certains Etats occidentaux, notamment la France et les Etats-Unis, traditionnellement réticents à l'idée d'accepter une tierce intervention sur la base d'un engagement général et préalable, qui s'étaient jusqu'ici commodément abrités derrière les objections soviétiques à toute méthode imposant aux parties à un différend d'autres moyens que les contacts directs, s'efforceront vraisemblablement de réduire la portée de la méthode. Ils tenteront donc d'en exclure les différends "sensibles", c'est-à-dire ceux qui sont susceptibles d'affecter des intérêts essentiels.
4. La méthode à élaborer ne saurait revêtir qu'un caractère résiduel. Les parties à un différend doivent en effet être libres de recourir aux moyens de leur choix. En d'autres termes, la méthode ne serait applicable que si les parties ne sont pas convenues de mettre en oeuvre telle procédure qui leur paraîtrait plus appropriée.

La méthode préconisée par la Suisse fonctionnerait ainsi. Tout Etat participant qui estime avoir un différend contre un autre Etat participant peut inviter celui-ci à ouvrir des négociations. L'Etat requis doit accepter d'entrer en négociations. La durée de la négociation est en principe limitée. A l'échéance du délai fixé, ou à défaut d'accord particulier entre les parties au différend, chacune d'entre elles peut engager une procédure de conciliation ou de médiation, à moins que le litige n'entre dans l'une des catégories de différends pour lesquels est prévue, sauf convention contraire, une procédure d'arbitrage. Parmi celle-ci figurent le droit

- 4 -

diplomatique et consulaire, la navigation sur les cours d'eau internationaux et les autres utilisations pacifiques de ceux-ci, les relations de voisinage - à l'exception des litiges frontaliers - et la protection de l'environnement, l'interprétation ou l'application des traités multilatéraux à caractère humanitaire, l'interprétation ou l'application des traités d'entraide judiciaire en matière civile et pénale et des conventions relatives au trafic des stupéfiants ou au terrorisme, l'interprétation ou l'application des traités multilatéraux de codification et de développement progressif du droit international, la protection des investissements étrangers, publics ou privés. Comme on le voit, cette liste porte sur des domaines relativement techniques, qui ne sont pas de nature à affecter des intérêts étatiques vitaux. Elle devra toutefois, sans nul doute, être révisée à la baisse.

5. La principale critique formulée contre la proposition suisse réside dans l'obligation faite à l'Etat requis, quelle que soit la nature du différend, d'entrer en négociations à la demande de l'Etat requérant, puis, le cas échéant, d'accepter la tierce intervention ("Einlassungszwang"), le résultat de celle-ci n'étant pas nécessairement contraignant (par exemple conciliation). Certains de nos interlocuteurs disent craindre qu'un tel système ne protège pas suffisamment l'Etat requis, dans l'hypothèse où l'Etat requérant invoquerait abusivement l'existence d'un différend. Nous répondons à cela que la tierce partie, dans un tel cas, constaterait d'emblée l'inanité de l'action. Et surtout, suivre un tel argument, reviendrait à faire dépendre la mise en oeuvre de la méthode du consentement de toutes les parties, puisqu'il suffirait à l'une d'entre elles de nier l'existence d'un différend pour faire obstacle à toute procédure de règlement.

- 5 -

6. La totalité de nos interlocuteurs, à l'exception - notable - des Pays-Bas, paraissent pencher pour l'élaboration à La Valette d'un Document politique, seul à même de conserver au processus CSCE son homogénéité. En effet, une convention sur le règlement pacifique des différends ne serait sans doute pas ratifiée par l'ensemble des Etats participants. En outre, certains Etats parties pourraient bien assortir leur adhésion de réserves. Par ailleurs, les quatre semaines à disposition ne suffiront pas à rédiger un instrument de droit international.

L'idée qui prévaut consisterait dès lors à élaborer une charte politique du règlement des différends, une sorte de déclaration solennelle. Ce document serait structuré en deux parties principales, l'une déclarative et programmatique, l'autre opérationnelle. La première comporterait différents chapitres consacrés, par exemple, à la reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice, à l'insertion dans les traités de clauses de règlements, au retrait des réserves faites, à la reconnaissance de la compétence obligatoire d'organismes de règlement et de contrôle. La seconde, contenant la méthode à proprement parler, serait divisée en trois parties, traitant respectivement de la négociation, des moyens à résultat non-obligatoire, des moyens à résultat obligatoire. Si les experts en sont convenus, le Document de La Valette pourrait également recommander à la Réunion sur les suites de la CSCE (Helsinki 1992) de convoquer ultérieurement une réunion d'experts au fin de préparer un projet de convention sur la base des principes dégagés à La Valette.

- 6 -

7. Sans un solide travail de préparation et de concertation préalables, il sera difficile de réaliser des progrès à Malte. De fait, le soussigné s'est efforcé, depuis le début de sa mission, de rallier les Etats participants à l'idée de travailler à La Valette sur un document unique, bénéficiant si possible d'un parrainage composite.

Avec l'aval des participants à l'échange de vues du 5 octobre 1990, mais sans pour autant qu'un mandat nous ait été confié, nous rédigerons, sous forme de première esquisse, les grandes lignes du document politique sur lequel la Réunion de La Valette serait susceptible de déboucher. Notre papier, qui tiendra compte, dans la mesure du possible, des observations et critiques recueillies, devrait être prêt vers la mi-novembre, date à laquelle nous l'enverrons, par votre entremise, aux capitales de la CSCE, en les invitant à nous faire part de leurs éventuels commentaires. Une seconde réunion restreinte, précédée d'ailleurs d'une rencontre entre les N+N le 7 décembre 1990, aura lieu le 10 décembre, à Genève également. Nous verrons alors si des Etats participants seront disposés à se porter coauteur de notre proposition.

8. La partie est loin d'être gagnée. Il n'est par certain, en dépit du climat politique actuel, que la totalité des Etats soient acquis à une méthode impliquant l'obligation générale a priori, même assumée sous la forme d'engagement politique et quelle que soit la nature du différend, de participer tant à la négociation qu'à une procédure de tierce intervention déclenchée sur simple requête unilatérale.

*M. Godet*

(Godet)

Berne, le 8 octobre 1990