

Berne, le 12 août 1991

CONFIDENTIELRapport de la délégation suisse à la réunion
d'experts CSCE sur les minorités nationales,

Genève, du 1er au 19 juillet 1991

Va à :

an	W/BLA/GH7			a/a
Datum	14.8	20.8		
Vrs	W	Bras	AG	
EDA	14 AOUT 1991			
Ref.	p. B. 72. 9. 15. 1. (30). 0.			

D F A E

- M. le Conseiller fédéral Felber
- M. le Secrétaire d'Etat 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 J.-P. Ritter
- M. l'Ambassadeur Simonin
- M. l'Ambassadeur J. Staehelin
- Mme l'Ambassadrice von Grünigen
- M. l'Ambassadeur Ducrey
- M. l'Ambassadeur von Salis
- M. le Ministre Lautenberg
- M. le Ministre Godet
- M. Cameroni
- Secrétariat BRF
- Service du Conseil de l'Europe
- Service CSCE
- M. Widmer
- Mme Schläppi
- M. Dürler

D M F

- M. le Conseiller fédéral Villiger
- GEMG, M. le Cdt de corps Häsler
- M. le Brigadier Schärli

D F E P

- M. le Secrétaire d'Etat Blankart

D F I

- M. Rolf Ritschard

Aux représentations diplomatiques à :

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

- 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

Rapport de la délégation suisse à la réunion d'experts CSCE
sur les minorités nationales, Genève, du 1er au 19 juillet 1991

1. Généralités et déroulement

La réunion d'experts CSCE sur les minorités nationales s'est tenue à Genève du 1er au 19 juillet 1991.

La convocation de cette conférence a été décidée lors du Sommet de Paris du 19 au 21 novembre 1990 sur la base de la proposition établie au PREPCOM de Vienne. Elle fait l'objet de la section II B du document complémentaire de la Charte et de son annexe III.

L'idée de la conférence avait été suggérée par la délégation suisse en marge de la Conférence de Copenhague, puis reprise à Vienne.

S'en tenant à son ordre du jour, la conférence, divisée en trois groupes de travail, a étudié simultanément l'expérience nationale en la matière, l'examen des engagements antérieurs et l'examen de nouvelles mesures.

Les nombreuses propositions présentées ont été examinées en groupe informel, la Suisse assumant les fonctions de coordinatrice. En cette qualité notre délégation a d'abord présenté un projet de rapport faisant largement état des propositions, même contradictoires, qui avaient été présentées, puis un second proposant certains choix. Les divergences de conceptions et d'intérêts nationaux amenèrent la présentation d'une foule d'amendements, allant jusqu'à plus de vingt pour certains paragraphes. Il en résulta une impasse dont le coordinateur chercha à sortir en présentant un troisième projet qui offrait un contenu assez réduit pour qu'on pût espérer un accord. Simultanément toutefois, les

délégations des Etats membres de l'OTAN avançaient un autre projet, préparé par les Etats-Unis, qui allait plus loin par son étendue, mais réduisait les engagements à un niveau assez faible. En désespoir de cause, ce projet fut adopté.

2. Propositions de la Suisse

Notre délégation s'est présentée à la conférence de Genève avec quatre propositions, dont aucune n'a été formellement acceptée et une formellement repoussée.

Une proposition sur la coopération transfrontalière n'a pas été adoptée, mais son idée directrice figure dans le texte du rapport.

Il en va de même pour la proposition d'accès des minorités aux médias et à la culture, l'idée n'en étant toutefois reprise que sous une forme plus atténuée encore que dans le cas de la proposition précédente.

La proposition préconisant la reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger, s'agissant d'études que les minoritaires ne peuvent suivre dans leur langue dans les pays dont ils sont citoyens, n'a pas été adoptée, mais figure dans la liste illustrative de mesures recommandées, communément appelée "shopping-list".

Une autre proposition prévoyant l'envoi d'observateurs sur demande unilatérale d'un Etat participant avec le soutien d'autres, mais sans le consentement de l'Etat requis, a été repoussée sur opposition de l'URSS. On doit d'ailleurs remarquer que, par sa nature, qui concerne la dimension humaine dans son ensemble, elle aurait dû, même acceptée, être réexaminée à Moscou.

Dans une cinquième proposition recommandant que les meilleurs recours constitutionnels existant dans un droit interne donné soient applicables aux droits des minoritaires reconnus dans ce même droit interne, nous avons apparemment cédé à une certaine propension à la subtilité. Aussi cette proposition n'a-t-elle finalement pas été présentée faute d'avoir été suffisamment comprise.

Lors de notre passage à Washington pour consultations avec les autorités américaines, l'Ambassadeur Kampelman nous avait exposé son souci principal relatif à la Yougoslavie et son souhait de voir établir dans cette optique un mécanisme non contraignant permettant à un Etat de faire appel au conseil d'experts lorsqu'il se trouve confronté à une question de minorités ou à un problème analogue.

Après consultation des services du Département intéressés, nous avons collaboré avec la délégation américaine à l'élaboration d'un texte en ce sens, mais en le limitant aux problèmes internes et en en excluant les litiges internationaux relatifs aux minorités pour ne pas compromettre le SRPD. En revanche, nous ne nous sommes finalement pas associés à la présentation de la proposition, car nous avons été entre-temps chargés d'assumer la fonction de coordinateur et nous étions tenus de ce fait à une attitude de réserve.

L'initiative des Etats-Unis a été repoussée bien qu'elle eût été d'un caractère modéré, puisqu'elle supposait une initiative de l'Etat intéressé, au contraire de notre proposition pour un observateur (soutenue par les Neutres et non-alignés) ou de la proposition pour un rapporteur, présentée par la Pentagonale.

Les trois propositions écartées seront représentées à Moscou, où l'américaine, étant la plus modeste, a le plus de chances.

3. Enjeux politiques

Comme d'ordinaire, les Etats abordaient la conférence avec des vues et des intentions bien différentes.

On mentionnera parmi les Etats favorables à un développement du statut des minorités les pays nordiques, la Suisse et surtout les membres de la Pentagonale, qui nourrissaient les attentes les plus exigeantes. Or, dans ce contexte, qui dit Pentagonale dit Hongrie, cet Etat ayant été le moteur du groupe. Après avoir manifesté durant les contacts préparatoires des intentions étonnamment modestes, la Hongrie était finalement revenue aux conceptions ambitieuses qui correspondaient à ses intérêts.

Il est peut-être surprenant qu'elle ait obtenu le soutien de quatre autres Etats, qui tous comptent des minorités sur leur territoire et dont deux, la Tchécoslovaquie et surtout la Yougoslavie, sont confrontés à des problèmes difficiles à cet égard. La Yougoslavie avait mis une condition à son libéralisme. Elle s'était fixé pour but arrêté de faire constater que les minorités, au contraire des nationalités, n'ont pas le droit à l'autodétermination et, lorsque ce but ne put pas être atteint, elle marchandait son accord sur le texte final en discutant pied à pied certaines clauses avec la délégation des Etats-Unis, inspirateurs du projet.

Parmi les Etats venus avec des réserves ou des restrictions, on compte la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, la France, la Grèce, la Bulgarie et la Roumanie. Encore ne s'agit-il pas d'une coalition mais d'une hétéroclite coïncidence. L'attitude de la Bulgarie et de la Roumanie s'explique par les minorités qu'elles abritent. Les craintes de la Grèce relatives aux Macédoniens (bien qu'inexistants pour elle) sont connues, comme son désir de définir les minorités avant d'en traiter. La délégation hellénique prétendait pourtant avoir adopté une ligne plus libérale que précédemment.

La délégation des Etats-Unis invoquait l'absence de compétences de l'Etat fédéral pour justifier son refus de souscrire à des obligations dans tel ou tel domaine, mais on peut penser qu'elle songait davantage au problème de ses Noirs, des ses Hispaniques et des ses Indiens. Ses considérations ont finalement été déterminantes pour la fixation du niveau des obligations retenues. On jugera paradoxal que le traitement d'un problème spécifiquement européen ait été influencé de façon décisive par les appréhensions d'un Etat non européen. Comme, à l'origine, la participation des Etats-Unis à la CSCE a exclusivement été dictée par des considérations de politique de sécurité, on peut se demander s'il n'y aurait pas intérêt à déclarer cet Etat exempté, en dehors de ce domaine, de toutes obligations élaborées à la CSCE, qui dépassent le niveau général des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Un obstacle au progrès dans des questions importantes pour l'Europe serait ainsi écarté.

La France était en faveur d'un développement du statut des minorités en Europe centrale, étant entendu qu'elle ne devait pas être concernée par les dispositions arrêtées au-delà de ce même niveau général des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La France partait d'une conception politique qui nous fut clairement exposée lors des consultations préalables à Paris. De même que le statut des minorités en Europe centrale avait été conçu en 1919 comme un correctif de cessions territoriales réalisées sans consultation et contre le voeu des populations, de même, pour la France, un renforcement du régime des minorités devait être, dans la prolongation de 1919, une garantie contre la remise en cause du statu quo territorial. L'action de la conférence devait donc se concentrer sur la région d'Europe pour laquelle le concept juridique et politique de minorité a été créé, en laissant de côté les pays où le pluralisme linguistique et culturel ne constitue pas une situation de minorités au sens politique.

De façon apparemment paradoxale, mais cependant bien compréhensible, ces thèses d'un Etat responsable au premier chef du règlement de 1919 et désireux d'en conserver les résultats rencontraient celles de l'Etat le plus durement traité à l'issue de la première guerre mondiale, la Hongrie. On vit donc se constituer une entente franco-hongroise, la Hongrie étant prête à soutenir le voeu de la France de se voir exemptée du statut des minorités en échange du renforcement de ce statut dans les Etats où existent des minorités au sens politique et juridique du mot, tel qu'il a été élaboré en 1919.

Il se trouvait que ces thèses correspondaient à celles que le Chef du Département avait adoptées et qu'il allait présenter lui-même dans son allocution d'ouverture de la conférence.

A cette occasion, le Conseiller fédéral René Felber a, en effet, souligné que le concept de minorités, dans sa portée politique et juridique, avait été créé en 1919 à l'intention de l'Europe centrale, en liaison avec des remaniements territoriaux divisant des populations contre leur gré, que tout pluralisme n'équivalait pas une situation de minorités et que ces situations étaient au surplus trop diverses pour comporter un traitement uniforme et l'adoption de moyens identiques.

En accord avec les thèses ainsi adoptées, nous avons soutenu au cours de la conférence une disposition familièrement appelée clause 12 (d'après sa place dans l'un des projets), exprimant cette même idée que tout pluralisme linguistique ou culturel n'équivaut pas à une situation de minorités. Cette thèse paraît difficilement contestable, ne serait-ce qu'en raison des pluralismes fédéraux, pour ne pas parler d'autres cas où l'ancienneté des situations pluralistes, l'homogénéité de l'Etat, entretemps réalisée, et le haut degré de protection de la liberté individuelle et des droits de l'homme empêchent qu'un problème de minorités se pose au plan politique.

4. Aperçu du texte

Présenté comme une proposition de la dernière chance alors qu'un accord semblait impossible, le texte soumis par les pays de l'OTAN tire parti de la situation et correspond très largement aux intérêts des Etats-Unis. Le degré d'intensité des engagements est assez faible. Le texte est souvent rédigé en termes permissifs plutôt qu'impératifs. Ailleurs, des formulations visant à encourager certains comportements ont même été remplacées par d'autres demandant simplement de ne pas empêcher ces mêmes comportements.

En raison de l'absence de compétence de l'Etat fédéral américain dans le domaine de l'instruction publique, les mesures dans ce domaine ne figurent que dans la liste exemplaire illustrative dite "shopping-list". Pour les mêmes motifs, l'encouragement à l'accès des minoritaires aux médias et à la culture a été omis, à l'exception d'un rappel de principe, limité à la non-discrimination. Il en va de même pour la décentralisation, dont le principe et les mesures pour sa réalisation ne figurent que dans la "shopping-list".

Tout ce qui concerne le mécanisme de vérification des engagements a été balayé et on ne retrouve finalement que dans un "chairmans statement" la recommandation de reprendre cette question à Moscou.

Il en va de même pour la clause prévoyant l'aplicabilité du règlement pacifique des différends (SRPD) aux litiges interétatiques relatifs aux minorités.

Les recommandations adoptées dans le rapport sont strictement formulées en termes de "droits des personnes appartenant à des minorités nationales" et aucun pas n'a été fait en direction d'une reconnaissance de droits collectifs. Ce résultat était attendu et la seule surprise tient peut-être à la rigueur avec laquelle ces limites ont été observées (certains Etat, comme

la Roumanie, ayant fait preuve d'une méticuleuse vigilance à cet égard).

Dans le texte du rapport, il est rappelé avec raison que le respect des droits de l'homme, pur et simple, forme l'essentiel du statut des minorités. Il est souligné que les problèmes de minorités ne constituent "pas exclusivement une affaire intérieure à chaque Etat". Il est insisté de façon tout à fait justifiée sur la diversité des situations et le principe de la clause 12, selon lequel tout pluralisme n'équivaut pas une situation de minorités, a été intégré. Ce principe n'a pas plu à tout le monde. Cependant, il s'agit, à notre avis, de l'un des quelques progrès accomplis à Genève. Il est en effet évident qu'on ne parviendra jamais à améliorer le statut des minorités là où le problème se pose, si on prétend appliquer indifféremment les dispositions convenues à tous les Etats connaissant des situations de pluralisme. La position de la France a trop souvent été jugée jusqu'à présent comme une simple attitude de refus stérile, alors qu'en réalité, pour des motifs différents tenant à la tradition centraliste de ce pays, aussi bien dans sa période monarchique que républicaine, elle rejoint les positions de ceux qui sont sensibles à l'acuité du problème des minorités en Europe centrale et à la nécessité d'entreprendre quelque chose pour parvenir à une situation plus satisfaisante dans cette région.

La clause 12 n'a finalement pas été contestée à Genève. Elle n'a fait l'objet d'aucune réserve mais simplement d'une déclaration interprétative de l'Autriche, de la Hongrie, de la Norvège, de la Pologne, de la République fédérative tchèque et slovaque, de la Suède et de la Yougoslavie, remarquant que cette disposition ne peut pas limiter le droit d'une personne de choisir d'appartenir ou de ne pas appartenir à une minorité nationale, ce qui est évident et ne porte en rien atteinte au principe. Le fait qu'on trouve parmi les auteurs de la déclaration interprétative la Hongrie, qui avait été l'un des avocats de la clause 12, le prouve suffisamment.

Parmi les déclarations interprétatives, on remarque celle de la Yougoslavie déplorant que la conférence n'ait pas réaffirmé "le principe parfaitement clair énoncé dans l'acte final d'Helsinki selon lequel seuls les peuples, et non les minorités nationales, ont droit à l'autodétermination". Cette déclaration visait évidemment la population albanaise du Kosovo qui, selon la conception yougoslave, est une minorité et non une nationalité du fait qu'elle a un "Etat-mère". En sens contraire, la délégation albanaise notait, dans une autre déclaration interprétative, que cette population n'est précisément pas une minorité mais que, par son nombre, elle pose une "question nationale".

5. Appréciation des résultats

La Conférence de Genève a-t-elle été un succès ou un échec ? La question se pose doublement : en termes généraux d'abord, puis au point de vue de la Suisse, initiatrice et Etat hôte.

Quant aux résultats de la conférence, ce qui a été dit de la sélection de dispositions effectuée afin de ne pas gêner les Etats-Unis, de la dilution des obligations propre à ménager les susceptibilités, montre assez qu'on ne saurait parler de succès. Pourtant, si les Etats qui attendaient le plus de la conférence de Genève, comme la Hongrie, s'en sont satisfaits, c'est donc qu'elle doit bien avoir réalisé sur quelques points au moins un progrès du statut des minorités.

Quant à la Suisse, il est difficile de qualifier les résultats en termes de succès ou d'échec pour elle. Notre pays n'avait pas d'intérêts propres engagés dans la Conférence. L'initiative qu'il avait prise relevait des bons offices, au sens large du mot, puisque l'intention était de rendre service à la communauté internationale sans avoir nous-mêmes rien à attendre. On peut en revanche parler de succès ou d'échec sous l'angle du prestige en nous demandant si les résultats sont satisfaisants au vu de notre engagement en la matière, de

l'initiative que nous avons prise, de notre rôle d'Etat hôte et de celui de coordinateur.

A cet égard, le fait que le texte finalement adopté n'ait pas été fondé sur le projet du coordinateur, mais d'un groupe d'Etats, a parfois été interprété par certains membres de délégations ou par des témoins comme un échec ou même un camouflet infligé à l'Etat hôte. Une telle appréciation nous semble exagérée.

D'abord, ce qui est appelé communément le projet du coordinateur n'est pas son oeuvre, mais un patchwork de propositions diverses. On ne peut donc pas dire que ce soit une proposition du coordinateur qui ait été écartée au profit d'une autre.

En outre, le chef de la délégation de Etats-Unis, M. Max Kampelman, nous avait expressément proposé de présenter son projet comme émanant du coordinateur. Nous avons refusé cette offre, estimant le projet trop partial, c'est-à-dire trop centré sur les intérêts des Etats-Unis par les propositions qu'il écartait et par sa propension aux formulations permissives. Si le but de l'opération devait être d'obtenir un texte final fondé sur un projet venu de nous, il aurait sans doute fallu accepter l'offre de M. Kampelman. Il nous a semblé toutefois, qu'en le faisant nous nous serions départis de l'attitude d'objectivité qui s'impose à un coordinateur.

En outre, le même projet présenté par nous n'aurait peut-être pas eu les mêmes chances. Il fallait en effet que le processus d'amendements en arrive à démontrer l'impossibilité de tenir compte de tous les points de vue pour qu'un ultime projet, somme toute modeste, ait des chances d'être adopté. Pour arriver à faire accepter comme base de discussion un projet élaboré par nous, nous aurions dû demander à l'assemblée des sortes de pleins pouvoirs afin de choisir parmi les propositions proposées le texte correspondant à nos vues. Nous

ne l'avons pas fait, à tort peut-être, mais on peut douter que les conditions pour un tel mandat aient été réunies. Les oppositions d'intérêts et de conceptions étaient trop fortes. Comme la CSCE a renoncé, sagement du reste, à s'essayer à une définition du concept de minorité, il en est résulté que les délégations ont tout au long parlé en réalité de choses différentes, les termes employés, "minorité" ou "nationalité", ayant pour les uns et pour les autres des significations diverses, comme le montre, par exemple, la querelle de définitions (mentionnée plus haut) qui formalise le différend politique entre l'Albanie et la Yougoslavie au sujet du Kosovo.

On a également considéré comme l'expression de notre échec le fait que les textes du coordinateur aient été surchargés d'amendements contradictoires pour les rendre impossibles à traiter, créer l'impasse et ouvrir ainsi la voie à un projet salvateur. Il est vrai que la délégation des Etats-Unis a réellement usé de cette tactique, mais elle n'avait pour ce faire guère besoin de prendre l'initiative. Il lui suffisait de laisser aller les choses, si l'on songe notamment que certains délégués de la Pentagonale ont systématiquement multiplié les amendements, compromettant ainsi les possibilités d'accord, alors qu'ils étaient les premiers à souhaiter un texte fort. Là encore, la difficulté de la matière, les oppositions de vues et le temps trop bref à notre disposition ont joué contre nous. Une semaine de plus de négociations aurait peut-être permis de laisser mûrir les oppositions et d'en arriver comme d'ordinaire à la CSCE à un texte de compromis du coordinateur.

Il en demeure pas moins que la façon dont le rapport a été proposé et adopté peut être considérée comme un échec de notre part, compte tenu des méthodes habituelles de la CSCE et étant bien entendu que cet échec sur le plan du prestige ne nous fait en réalité aucun tort.

6. Observations critiques

Une initiative diplomatique, surtout de l'importance de celle que nous avons prise au sujet des minorités, suppose une préparation minutieuse et approfondie. Or, au moment où nous avons pris nos fonctions, durant les derniers jours de l'an, c'est-à-dire à un moment où notre initiative était déjà emgagée depuis plusieurs mois, il n'avait été entrepris aucune enquête auprès de nos ambassades (surtout en Europe centrale) sur le problème des minorités dans leur pays de résidence et il n'avait été sollicité aucune analyse du Secrétariat politique sur la situation interne des pays concernés et le problème des minorités dans son ensemble. En lieu et place, on s'était contenté d'une analogie somme toute assez superficielle entre le pluralisme suisse et les situations de minorités, apparemment dans l'idée que notre pays avait un apport particulier à fournir dans ce domaine. La spécificité des problèmes en Europe centrale, l'intensité des ressentiments liés aux remaniements territoriaux de 1919 et à l'instauration d'un statut de minorités ne semblent pas avoir été prises en considération.

On doit, donc rappeler cette vérité toute simple que la connaissance d'un phénomène politique avec toutes ses nuances et implications suppose nécessairement un processus de recherche et d'analyse, auquel doivent être associées nos ambassades, dont la tâche est précisément d'étudier la situation dans leurs pays de résidence, et les services du Département auxquels incombe d'apprécier ces informations. Cette analyse doit précéder toute initiative diplomatique d'importance et aboutir à des conclusions quant à l'opportunité de cette initiative, à ses modalités, aux obstacles à surmonter et aux dispositions à prendre.

En outre, dans ses travaux préparatoires, la Division politique III s'était trop exclusivement concentrée sur son projet d'adjonction d'observateurs au mécanisme de protection de la dimension humaine. Nous estimions pour notre part que

cette proposition, parce qu'elle relève de la dimension humaine dans son ensemble, était en réalité de la compétence de la conférence de Moscou, qu'au reste elle susciterait à Genève de fortes oppositions, accrues encore du fait qu'elle serait présentée en relation avec le sujet particulièrement controversé des minorités.

La Division politique III écarta ces réflexions en relevant que la préparation de la proposition était déjà trop avancée au niveau des consultations d'experts entre Neutres ou même en glissant dans le communiqué de la conférence ministérielle de Vaduz un passage annonçant que les Neutres et non-alignés allaient préparer "une proposition commune pour un mécanisme améliorant la mise-en-oeuvre des obligations relatives à la protection des minorités nationales" (formulation inexacte puisqu'il ne s'agissait pas de proposer un mécanisme, mais de faire une adjonction à un mécanisme existant et que ce mécanisme ne concernait pas la protection des minorités, mais l'ensemble de la dimension humaine). Comme il était prévisible, notre proposition a été écartée à Genève.

7. Système de règlement pacifique des différends

Il est sans doute difficile pour un Etat comme le nôtre de mener dans le même forum deux initiatives politiques d'importance. A cet égard, il nous semble évident que l'idée d'un système de règlement pacifique des différends doit avoir pour nous la priorité absolue si elle entre en concurrence avec l'intérêt que nous portons au problème des minorités. Déjà au PREPCOM de Vienne, notre deuxième initiative avait été interprétée par certains délégués comme une marque de désintéressement pour la première. A tort sans doute, mais en politique les apparences comptent.

La préférence accordée au SRPD est justifiée du fait qu'il s'agit d'un domaine où nos intérêts propres de petit Etat sont directement en cause, où nous pouvons faire état d'une longue

tradition et où la préparation a été d'une qualité intellectuelle exceptionnelle.

A un stade antérieur, on devait relever qu'un système de règlement des différends classique, donc formel, s'applique mal à des litiges politiques du type de ceux que suscitent les minorités et qu'il en résultait une stricte distinction des deux domaines.

Ces considérations sont à notre avis dans une certaine mesure maintenant dépassées, car il y a eu entretemps la conférence de La Valette, qui a orienté le SRPD vers une procédure relativement informelle, peut-être trop faible à notre gré, mais du moins adaptée aux litiges politiques. A Genève, nous avons donc comme d'autres soutenu l'idée de l'application du SRPD aux litiges interétatiques relatifs aux minorités. Cette proposition a toutefois été écartée sur l'opposition d'Etats méfiants à l'égard de tout mode de règlement obligatoire.

On peut le regretter d'autant plus que l'application du SRPD aux litiges relatifs aux minorités découlait du texte même de La Valette, qui, après le silence de Genève, semble ainsi remise en cause.

Conclusions

On se console généralement de l'échec de Genève en relevant que, de toute façon, cette conférence ne pouvait marquer qu'un premier pas sur un chemin long et difficile. Il faut d'ailleurs convenir que cette remarque avait été faite dès avant le début de la conférence, donc à un moment où l'on pouvait espérer de meilleurs résultats. Est-elle toutefois encore justifiée au vu de ces résultats ? La vigueur des oppositions à une amélioration du statut des minorités peut en faire douter. Il faudrait, pour réaliser des progrès, un changement d'attitude fondamental d'Etats comme la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie. Cela vaut tout particulièrement en ce

qui concerne la possibilité d'introduire un jour des droits collectifs en faveur des minorités.

Aussi longtemps, en revanche, que le statut des minorités demeure limité aux droits de personnes appartenant à ces groupes, on peut se demander si le Conseil de l'Europe n'est pas mieux armé pour continuer cette tâche puisqu'il élabore des conventions juridiquement obligatoires, à la signature desquelles des Etats désireux de gagner leur brevet de démocratie pourrait difficilement se soustraire, et qu'en outre il est libre de cette hypothèque qu'est l'influence des Etats-Unis, dont les préoccupations (nous l'avons vu) exercent une influence déterminante et retardatrice sur le traitement d'un problème spécifiquement européen.

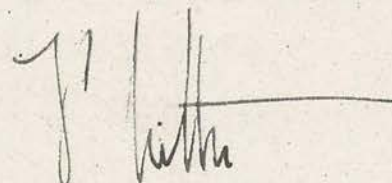
D'autres considérations, plus générales, nous semblent mériter de retenir un instant l'attention. La CSCE a joué un rôle historique important dans l'évolution des Etats à régime communiste. On ne peut que s'en féliciter, tout en constatant que ce rôle est pour l'essentiel achevé. La marche vers la démocratie des Etats où elle n'est pas encore acquise bénéficie d'un élan populaire si vigoureux et souvent d'un tel soutien au sein même des autorités qu'elle n'a guère besoin de la CSCE comme adjuvant. Les fameux "implementation debates" de jadis n'auraient plus maintenant la même portée.

La CSCE risque donc fort de perdre de son importance à mesure qu'en s'institutionnalisant elle installe des "Centres", emploie de plus en plus de gens et exige de plus en plus de temps de la part de personnes déjà suffisamment occupées. Ayant accompli sa tâche historique, elle tend à se transformer en une usine à résolutions vagues et répétitives. Dans ce sens, l'échec relatif de Genève n'est même pas à déplorer puisqu'il souligne l'impasse où aboutit cette voie.

L'avenir de la CSCE ne se jouait pas à Genève, mais à Prague, où de hauts fonctionnaires siégeaient au même moment et où il s'agissait de donner un rôle à la CSCE dans l'affaire

yougoslave. Cette réunion ne semble pas avoir été un succès si l'on songe que toute l'initiative politique en Yougoslavie est revenue à la Communauté. On le déplorera plus que l'échec de Genève, car un succès à Prague aurait réellement donné une signification nouvelle à la CSCE. On remarquera d'ailleurs qu'il ne s'agit pas d'insuffler à tout prix une vie nouvelle à la CSCE mais de voir quelle utilité elle peut avoir à l'avenir pour nous et d'en déduire les conséquences pratiques. C'est dans la direction de Prague et non de Genève que cette recherche doit s'effectuer, c'est-à-dire dans celle d'un mécanisme proprement politique apte à aider à la solution des problèmes politiques nouveaux sur notre continent, plutôt que dans l'élaboration de résolutions toutes verbales.

Le chef de la délégation suisse :

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.P. Ritter', with a long horizontal stroke extending to the right.

(J.-P. Ritter)

Annexe : rapport de la réunion