

LX 12 März 91 18

DIRECTION DU DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC
p.B.72.9.15.3.-GT/ROF

Berne, le 11 mars 1991

Rapport de la Délégation suisse à la Réunion d'experts CSCE sur
le règlement pacifique des différends - La Valette, 15 janvier
au 8 février 1991

DFAE

- 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'Ambassadeur von Grünigen
- M. l'Ambassadeur Ducrey
- M. l'Ambassadeur von Arx
- M. le Ministre Lautenberg
- M. le Ministre Gyger
- Secrétariat BRF
- Service presse et information
- Service du Conseil de l'Europe
- Service CSCE
- VDF / BWE
- CAF / HAA

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
- Délégation suisse près l'AELE et le GATT, Genève
- Mission permanente d'observation de la Suisse auprès des
Nations Unies, New York
- Délégation suisse aux NMDCS, Vienne

R é s u m é I - II

I.	Historique du dossier	1 - 3
II.	Climat politique de la réunion	3 - 5
III.	Positions respectives	5 - 7
IV.	Propositions	7 - 12
V.	Déroulement de la réunion	12 - 15
VI.	Le Document final	16 - 24
VII.	Appréciation	25 - 27

Rapport de la délégation suisse à la Réunion d'experts CSCE sur le règlement pacifique des différends (La Valette/Malte, 15.I. - 8.II.1991)

R é s u m é

La Réunion d'experts CSCE de La Valette sur le règlement pacifique des différends a adopté, au terme de quatre semaines de travaux (15.1.-8.2.1991), un catalogue de principes et une procédure de règlement pacifique de différends.

Conformément à cette procédure, toute partie à un litige peut le soumettre à une tierce partie qui, selon les récusations, peut comprendre 1 à 6 membres choisis sur une liste tenue à jour par une institution que le Conseil des ministres des affaires étrangères devra encore désigner lors de sa première session, au mois de juin prochain à Berlin.

La tierce partie, une fois constituée, a la compétence d'émettre des "commentaires ou avis généraux ou spécifiques" portant, dans une première étape, sur la procédure à mettre en oeuvre et, dans une seconde étape, en cas de désaccord persistant, sur le fond du différend. On voit ainsi que la tierce intervention n'est pas destinée à produire des effets obligatoires.

La procédure en question revêt un caractère subsidiaire, c'est-à-dire qu'elle n'est censée s'appliquer que si le litige ne fait pas déjà l'objet d'une autre procédure ou d'un autre "processus" de règlement déjà acceptés par les parties. Ce principe dit de la "subsidiarité" soustrait ainsi au champ d'application de ce mécanisme tout litige pour la solution duquel des consultations ou des négociations ont été engagées, voire simplement convenues.

II

Par ailleurs, la méthode élaborée comporte diverses clauses d'exclusion qui en réduisent considérablement la portée (différends portant sur l'intégrité territoriale, la défense nationale, les titres de souveraineté territoriale et la juridiction sur les espaces maritimes ou aériens).

L'appréciation que l'on peut porter sur l'exercice de La Valette est double. D'un côté, les résultats se situent en deçà du mandat assigné à la Réunion par le Document de clôture de Vienne et la Charte de Paris, qui avaient mis l'accent sur l'acceptation, en principe, du recours obligatoire à la tierce partie et invitaient les experts à examiner la possibilité d'instaurer des mécanismes aboutissant à des décisions contraignantes. En cela La Valette est un sujet de déception. De l'autre côté, il y a des éléments positifs qui ne sauraient être sous-estimés. Réserve faite des clauses d'exclusion déjà mentionnées, la méthode est appelée à opérer de manière globale et non sur la base de catégories de différends préalablement identifiées, comme l'aurait permis une lecture rigide du mandat de la Conférence de Vienne. En dépit de ses imperfections et de ses échappatoires, la méthode adoptée ouvre un nouveau chapitre dans le dossier du règlement pacifique des différends au sein de la CSCE. Un troisième échec, après ceux de Montreux (1978) et d'Athènes (1984), aurait sans doute sonné le glas de nos efforts. A La Valette, une dynamique a été créée qui, au fil des ans, grâce à une clause évolutive difficilement négociée, permettra peut-être de renforcer la procédure.

Bericht der Schweizer Delegation* am KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen in Valletta (Malta) vom 15. Januar bis 8. Februar 1991

I. Vorgeschichte

1. Das Expertentreffen von Valletta war das dritte der friedlichen Streitbeilegung gewidmete Treffen im Rahmen der KSZE. Bereits anlässlich der Arbeiten zur ersten Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Jahre 1973 hatte die Schweiz einen Vertragsentwurf über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten vorgelegt. Diesem Vorschlag war die einhellige Zustimmung der KSZE-Teilnehmerstaaten versagt, doch wurde der Grundsatz, wonach Streitfälle auf friedlichem Wege beizulegen sind, in die Schlussakte von Helsinki als eines der zehn Prinzipien aufgenommen, welche die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten regeln sollen. Zudem wurde formell vom schweizerischen Vorschlag Kenntnis genommen: Die Schlussakte sah vor, dass die Schweiz ein Expertentreffen im Rahmen der KSZE einberufen werde, um die mit der friedlichen Streitbeilegung zusammenhängenden Fragen, insbesondere die Prüfung einer allgemein annehmbaren Methode weiter zu behandeln.

Dieses Treffen fand vom 31. Oktober bis 11. Dezember 1978 in Montreux statt und führte zu keinem konkreten Ergebnis. An der Madrider Folgekonferenz der KSZE-Teilnehmerstaaten von 1983 wurde beschlossen, ein zweites Expertentreffen zum gleichen

* B. Godet, Delegationsleiter; P. Widmer, Stellvertreter;
G. Haas, Sekretär; L. Caflisch, Experte

Fragenbereich einzuberufen, welches vom 21. März bis 30. April 1984 in Athen tagte, Wie schon anlässlich des Treffens von Montreux war die Schweiz auch in Athen überaus aktiv und stellte bereits zu Beginn des Treffens einen Entwurf einer umfassenden Methode der friedlichen Streitbeilegung im Rahmen der KSZE vor.

2. Leider wurde das Treffen von Athen von der Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen überschattet und stand ganz im Zeichen eines unversöhnlichen Aufeinanderprallens verschiedener Weltanschauungen. Ein Kompromissvorschlag der Schweiz, der von der Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten mitgetragen wurde, fand nach zähem Ringen nicht die Zustimmung aller Experten. Das Treffen von Athen endete somit ähnlich wie jenes von Montreux. Im Schlussdokument des Expertentreffens wurde immerhin festgehalten, dass die KSZE die mit der friedlichen Streitbeilegung zusammenhängenden Fragen weiter prüfen sollte. Insbesondere wurde zum ersten Mal der von der Schweiz eingebrachte Grundsatz der einseitigen Anrufung einer Drittpartei nach dem Scheitern von Verhandlungen in einem KSZE-Schlussdokument erwähnt.

3. An der Wiener Folgekonferenz der KSZE-Teilnehmerstaaten, welche von 1986 bis 1989 dauerte, mithin bereits vom neuen politischen Klima in Europa beeinflusst war, wurde das Interesse an einer wirkungsvollen Methode der friedlichen Streitbeilegung im KSZE-Rahmen bekräftigt und zum ersten Mal in konkreter Weise zum Ausdruck gebracht, indem die KSZE-Teilnehmerstaaten das Recht einer Streitpartei anerkannten, nach erfolglos verlaufenen Verhandlungen "grundsätzlich" eine Drittpartei zuzuziehen.

4. Einem neuen, dritten Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen, das vom 15. Januar bis 8. Februar 1991 in Valletta (Malta) tagte, wurde die Aufgabe übertragen, die oben erwähnten Methoden auszugestalten und die entsprechenden Grundsätze zu formulieren. Dieses Mandat wurde in der im

November 1990 durch die Minister der KSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedeten Charta von Paris bekräftigt. Die Minister verpflichteten sich, nach neuen Formen der Zusammenarbeit im Bereich der friedlichen Regelung von Streitfällen zu suchen, insbesondere nach einer Reihe von Streitbeilegungsmethoden, einschliesslich der einseitigen Anrufung einer Drittpartei. Die Pariser Charta legte ausserdem fest, dass der Rat der Aussenminister, der erstmals im Juni 1991 in Berlin tagen wird, dem Bericht des Expertentreffens über die friedliche Regelung von Streitfällen Rechnung tragen wird.

5. Das EDA hatte im Hinblick auf das Expertentreffen von Valletta ein Arbeitspapier erarbeitet. Dieses wurde anlässlich einer breiten Konsultationsphase mit allen KSZE-Teilnehmerstaaten vorbesprochen. Im Rahmen des Möglichen wurde versucht, auf die geäusserten Ansichten und Anregungen einzutreten. Die überarbeitete Version wurde als schweizerischer Vorschlag am 15. Januar 1991, dem Eröffnungstage des Expertentreffens, formell eingereicht.

II. Politisches Klima im Vorfeld und während des Treffens

6. Die Vorbereitungen für Valetta fanden in einem ausserordentlich günstigen politischen Klima statt. Der Umbruch in Mittel- und Osteuropa sowie die Veränderungen in der Sowjetunion führten zu einem gegenseitigen Verständnis, wie es innerhalb der KSZE noch nie existiert hatte. Es erhielt seinen gültigen Ausdruck in der Charta von Paris für ein neues Europa. Auch die Aussichten auf Fortschritte in der friedlichen Beilegung von Streitfällen hatte sich verbessert, insbesondere weil die Sowjetunion von ihrem grundsätzlichen Widerstand gegen einen obligatorischen Beizug einer Drittpartei abrückte. Auf dem Expertentreffen in Valetta lastete somit ein grosser Erwartungsdruck, war es doch das erste grössere KSZE-Treffen nach dem Gipfel von Paris - dies obschon sich die politische Grosswetterlage etwas verdüstert hatte. Der Erwartungsdruck wirkte

sich auf das Treffen zweifach aus:

- Es bestand ein klarer Wille, zu einem Dokument, welches ein Verfahren für die friedliche Beilegung von Streitfällen enthält, zu kommen. Nach dem Pariser Gipfel hätte ein Scheitern weitreichende Auswirkungen auf den ganzen KSZE-Prozess und insbesondere die Institutionalisierung gehabt.

- In Paris wurde eine sachte Institutionalisierung der KSZE beschlossen. Das in Malta ausgearbeitete Verfahren musste den neuen Anforderungen der KSZE entsprechen und sich in die Institutionalisierung einfügen. Damit wurde das Gewicht von der juristischen auf die politische Seite verschoben. Und es ergab sich ein gewisser Konflikt zwischen Verfechtern eines mehr juristisch und eines mehr politisch ausgerichteten Vorgehens. Doch: der Erwartungsdruck verflachte sich in den Verhandlungen zusehends. Zahlreiche Delegationen wollten nur ein minimales Resultat erzielen. Und die Frage der Institutionalisierung konnte nicht gelöst werden.

7. Wie schon im Gipfelvorbereitungsausschuss in Wien gab es unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten darüber, ob die Infrastruktur im Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien oder im KSZE-Sekretariat in Prag anzusiedeln sei. Angeführt von Italien und Deutschland schien eine Mehrzahl für das KVZ einzutreten, was auch am logischsten wäre. Doch etliche Staaten, namentlich Frankreich, Spanien und Grossbritannien, widersetzten sich dieser Lösung. Die Niederlande schliesslich anboten die Dienste des Büros des Ständigen Schiedsgerichtshofes. Unter diesen Umständen konnte das Treffen die Institutionalisierungsfragen lediglich ungelöst an den Rat der Aussenminister abliefern. Vom Elan, der die Charta von Paris erfüllte, blieb auf diesem Treffen wenig übrig. Die Institutionalisierung der KSZE, namentlich des KVZ, erhielt praktisch keine neuen Impulse.

8. Unnötig anzuführen, dass die Gemeinschaft sich in Valetta

nicht zu einer gemeinsamen Haltung durchringen konnte. Grossbritannien wollte gar verhindern, dass die Gemeinschaft in Verbindung mit dem Präsidialstaat Luxemburg als Teilnehmer in der Präambel des Schlussberichtes erwähnt wurde. In dieser Konstellation nahmen die Vereinigten Staaten eine Führungsrolle wahr, die möglicherweise durch das amerikanische Engagement im Golfkrieg noch erleichtert wurde. Zusammen mit den Briten, und von den anderen grösseren Staaten kaum gebremst, strebten sie ein Minimalresultat an, das sie schliesslich erhielten und welches das Mandat des Abschliessenden Dokumentes von Wien nur teilweise erfüllt.

9. Regionalpolitische Fragen spielten in das Expertentreffen hinein, aber nur in einem geringen Ausmass. In der Eröffnungsdebatte verurteilten die meisten Delegationen, so auch die Schweiz, die sowjetischen Militäraktionen im Baltikum.

10. Der Golfkrieg, ausserhalb des KSZE-Bereiches gelegen, fand auf dem Treffen ein erstaunlich geringes Echo. Hingegen prägte er wesentlich den Auftritt des italienischen Aussenministers. De Michelis erschien, nebst dem Gastgeber Guido De Marco, als einziger Aussenminister auf diesem Treffen. In seiner Ansprache, in der er übrigens die Verdienste der Schweiz auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung ausdrücklich würdigte, plädierte er für eine KSZE der Mittelmeerstaaten (KSZM). In der anschliessenden Pressekonferenz ging er noch weiter: Die Zeitumstände erforderten eine Konferenz vom Iran bis Mauretanien, also unter Einschluss aller Golfstaaten (+ der Palästinenser). Die KSZM würde seiner Meinung nach eine allfällige Golffriedenskonferenz nicht erschweren. De Michelis Aeusserungen fanden auf dem Treffen keinen nennenswerten Widerhall.

III. Positionsbezüge der einzelnen KSZE-Teilnehmerstaaten

11. In den allgemeinen Erklärungen zum Sitzungsbeginn nahmen die einzelnen Delegationen folgende Haltungen ein:

- Die Vereinigten Staaten wünschten die Erarbeitung von Grundsätzen zu den Bereichen "Dispute Management", Zuziehung eines Vermittlers hauptsächlich zur einvernehmlichen Bestimmung einer Drittpartei sowie Rücksichtnahme auf bereits bestehende Mechanismen und Institutionen. Besonderes Gewicht legten die Vereinigten Staaten auf den Grundsatz grösstmöglicher Flexibilität innerhalb der auszuarbeitenden Methoden. In dieser Haltung wurden sie unterstützt von Kanada und teilweise von Norwegen.
- Eine etwas anders gewichtete Position wurde von Luxemburg im Namen der EG dargestellt. Diese beschränkte sich auf Aussagen allgemeiner Natur, da es der EG im Vorfeld des Treffens von Valletta nicht gelungen war, eine gemeinsame Haltung zu erarbeiten; die Ansichten der einzelnen Mitgliedstaaten zu verschiedenen Problemen im Bereiche der friedlichen Streitbeilegung lagen zu weit auseinander. Luxemburg setzte den Akzent eher bei der Stärkung bereits bestehender Methoden und Institutionen, wie des Internationalen Gerichtshofs, des Staendigen Schiedsgerichtshofs im Haag und des im Rahmen des Europarates 1957 abgeschlossenen europäischen Abkommens über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten. Nach der Ansicht Luxemburgs sollte der in Valletta auszuarbeitende Mechanismus subsidiär und komplementär zu den oben aufgeführten Institutionen und Verfahren sein. Die Beschränkung innerhalb der KSZE auf im wesentlichen politisch verbindliche Erklärungen sollte nach der Ansicht Luxemburgs beibehalten werden, was aber nicht ausschliessen würde, im Rahmen der KSZE in Zukunft auch juristisch verbindliche Dokumente zu erarbeiten. Diese Haltung wurde - vielfach unter Hinweis auf den bereits zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Schweizer Entwurf - von den meisten EG-Mitgliedstaaten, der Gruppe der neutralen und nicht paktgebundenen Ländern sowie von Ungarn und Bulgarien geteilt.
- Die UdSSR schliesslich sprach sich für die Ausarbeitung eines

möglichst breit angelegten, flexiblen Mechanismus der Streitbeilegung im Rahmen der KSZE aus. Dieser sollte alle bekannten Mittel der Streitschlichtung einschliessen, die Möglichkeit vorsehen, Vorbehalte anzubringen, eingebettet werden in die weltweiten Bemühungen auf diesem Gebiet und an bereits bestehende Institutionen im Bereiche der friedlichen Streitbeilegung angelehnt werden.

12. Allgemein zeigten insbesondere die Grossmächte Grossbritannien, Frankreich und die Vereinigten Staaten deutliche Skepsis gegenüber ehrgeizigen Vorschlägen. Sie versuchten in diesem Zusammenhang, das von der Schweiz befürwortete System als zu wenig flexibel in der Substanz, als zu wenig "KSZE-konform" und im Ganzen als zu weit gehend darzustellen. Diese Haltung veranlasste einen Delegierten eines den Schweizer Vorschlag unterstützenden Landes zu folgendem Stosseufzer: "Pourquoi les grandes puissances, si fortes, ont elles si peur du droit international?"

IV. Die einzelnen Vorschläge

13. Der schweizerische Vorschlag, wie auch alle folgenden Vorschläge anderer KSZE-Teilnehmerstaaten, schlug einen Schlussbericht in der Form eines politisch verbindlichen Dokumentes vor, wie dies im KSZE-Prozess üblich ist. Die von der Schweiz im Vorfeld des Treffens durchgeführten Konsultationen hatten deutlich gezeigt, dass es verfehlt gewesen wäre, in Valletta ein rechtlich verbindliches Instrument, beispielsweise ein Abkommen über die friedliche Streitbeilegung im Rahmen der KSZE, ausarbeiten zu wollen; obwohl sich die Spannungen in Europa vermindert haben, erachtete die Mehrheit der Teilnehmer den Zeitpunkt für ein solches Abkommen nicht für gekommen. Dem Expertentreffen war somit aufgegeben, den Entwurf einer politisch verbindlichen Absichtserklärung zuhanden des Rats der Aussenminister auszuarbeiten.

14. Nach der an solchen Treffen üblichen Phase der allgemeinen Aussprache, welche den Hauptteil der ersten Sitzungswoche in Anspruch nahm, wurden ab Beginn der zweiten Woche die Vorschläge folgender Delegationen (in der Reihenfolge ihrer Einreichung) vorgelegt: Schweiz, Vereinigte Staaten, Deutschland/Italien, Grossbritannien, Benelux sowie Frankreich.

- Der schweizerische Vorschlag (CSCE/PSDV.1; siehe Anhang 1), mitgetragen von Oesterreich, Liechtenstein, San Marino, Zypern, Jugoslawien, Polen und der CSFR, gliederte sich in zwei Hauptteile. Teil I enthielt nach einer allgemeinen Einleitung neun **Grundsätze** der friedlichen Streitbeilegung. Es handelte sich im wesentlichen um die Bekräftigung klassischer Grundsätze auf diesem Gebiet, so die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt zur Regelung von Streitfällen zu enthalten und die friedliche Beilegung dieser Fälle anzustreben. Die vorgeschlagene Methode der Streitbeilegung hätte bereits bestehenden Mitteln und Mechanismen den Vorrang einzuräumen und der Eigenart der Streitigkeit angepasst zu sein. Sie sah als Herzstück das Recht jeder Streitpartei vor, in einem Fall, der nicht auf direktem Wege durch die Parteien beigelegt werden konnte, einseitig Mittel in Anspruch zu nehmen, die die Zuziehung einer Drittpartei vorsahen. Darüber hinaus postulierte der Schweizer Vorschlag eine Verstärkung der Verpflichtungen der KSZE-Teilnehmerstaaten im Bereich der friedlichen Streitbeilegung, insbesondere durch die Aufnahme zwingender Regelungsverfahren in zukünftigen Verträgen, den Rückzug von Vorbehalten in bestehenden multilateralen Verträgen auf dem Gebiet der Streitregelung und die Anerkennung der obligatorischen Zuständigkeit internationaler Gremien der Streitregelung (vor allem des Internationalen Gerichtshofes und des Ständigen Haager Schiedsgerichtshofes).

Im zweiten, der **Methode** gewidmeten Teil wurden folgende Mittel der Streitbeilegung vorgeschlagen: Verhandlungen, Unter-

suchung, Vermittlung, Schlichtung durch eine fünfköpfige Vergleichskommission, wobei drei Mitglieder nicht den Streitparteien angehören sollten; der Kommission wäre das Recht zugekommen, den Parteien unverbindliche Empfehlungen zur Regelung des Streitfalles abzugeben. Schliesslich wäre für eine Reihe genau definierter Kategorien von Streitfällen - eher juristischer oder technischer Natur - anstelle dieses Verfahrens eine schiedsgerichtliche Prozedur zur Anwendung gekommen. Die Schweiz schlug ausserdem vor, dass die Teilnehmerstaaten das in Valletta ausgehandelte Verfahren periodisch überprüfen und alle erdenklichen Bemühungen zu unternehmen hätten, zu gegebenem Zeitpunkt ein rechtlich verbindliches Abkommen über die friedliche Regelung von Streitfällen im Rahmen der KSZE auszuarbeiten.

- Der amerikanische Vorschlag sah in seiner ersten Fassung eine Reihe von Grundsätzen der friedlichen Streitbeilegung vor; diese Liste lehnte sich an die im Schweizer Vorschlag enthaltenen Prinzipien an, erreichte aber nicht deren Grad der Bestimmtheit. Ausserdem schlugen die Vereinigten Staaten eine Vermittlungsprozedur vor, benannt "Facilitation". Diese Methode zeichnete sich durch einen schwächlichen Einlassungszwang aus, der insbesondere in keinen Zeitrahmen eingebunden war. Die "Facilitation"-Prozedur wäre zweigeteilt gewesen: In einer ersten Phase hätte der Vermittler oder "Facilitator", welcher von den Streitparteien einvernehmlich aus einer KSZE-Liste auszuwählen gewesen wäre, ausschliesslich die Aufgabe gehabt, den Parteien bei der Wahl eines Lösungsweges behilflich zu sein. Falls dieser Prozess zu keiner einvernehmlichen Lösung geführt hätte, hätte der bisherige oder auch ein neuer "Facilitator" den Parteien auch bei der Lösung von Fragen der Substanz behilflich sein können. Keinesfalls aber hätte er von sich aus Lösungsmöglichkeiten vorschlagen dürfen.
- In einer überarbeiteten Fassung (CSCE/PSDV.3) wurden die ame-

rikanischen Vorstellungen denen des Schweizer Vorschlags etwas angenähert. Das Vermittlungsverfahren wurde durch einen bindenden Zeitrahmen verstärkt, und der "Facilitator" erhielt das Recht, in der Schlussphase der Vermittlungsprozedur nicht nur geeignete Wege zur Beilegung der unterschiedlichen Auffassungen der Streitparteien zu erkunden, sondern die Parteien auch hinsichtlich der Regelung von Fragen der Substanz informell zu unterstützen, insbesondere durch die Abgabe von "comments and advice", nicht aber von "recommendations" (Empfehlungen).

- Grossbritannien legte zwei Texte vor. Der eine befasste sich mit den Grundsätzen (CSCE/PSDV.5), der andere (CSCE/PSDV.2) mit freiwilliger Beratung in Streitfällen ("dispute counselling"). Der erste Vorschlag hielt sich eng an bereits bestehende Erklärungen der Vereinten Nationen auf diesem Gebiete, was zu einem für KSZE-Massstäbe langen Text führte. Der zweite Vorschlag definierte die Funktion des "Beraters" oder der "Berater" in einem Streitfall: Die Streitparteien wären zu ermutigen, eine Grundlage für die Beilegung ihres Streitfalles zu finden. Vorschläge des Beraters wären unverbindlich, vertraulich und an keinen Zeitrahmen gebunden gewesen. Im Grunde nahm Grossbritannien mit diesem Vorschlag in kaum veränderter Form seinen bereits der PrepCom in Wien vorgelegten Text einer Vermittlung mit freiwilliger Beteiligung der Streitparteien wieder auf. Für diesen Vorschlag fand Grossbritannien die Unterstützung der Benelux-Staaten, Deutschlands, Italiens und Spaniens.
- Den schweizerischen Vorstellungen am nächsten kam ein Vorschlag der deutschen und der italienischen Delegation (CSCE/PSDV.6), benannt "The New Approach" und unterstützt von den Benelux-Staaten, Spanien und Grossbritannien. Dieser enthielt keinerlei Grundsätze und beschränkte sich auf die auszuarbeitende Methode. Vorgeschlagen wurde einerseits ein Verfahren für Streitfälle, die für den Frieden und die

Stabilität im KSZE-Raum wichtig sein könnten. In solchen Fällen hätte eine der Streitparteien den Ausschuss der hohen Beamten der KSZE anrufen können. Die hierbei zu erfüllenden prozeduralen Voraussetzungen wären später zu bestimmen gewesen. Für sämtliche Streitfälle wäre subsidiär folgende Methode zum Tragen gekommen: Eine der Streitparteien hätte innerhalb einer gegebenen Zeitdauer die Einsetzung einer Vergleichskommission, bestehend aus fünf Mitgliedern (eines pro Streitpartei, drei "neutrale" Personen) verlangen können. Die Kommission hätte über das Vorliegen eines Streitfalles zu entscheiden gehabt und wäre berechtigt gewesen, unverbindliche Lösungsempfehlungen abzugeben. Hätten diese Vorschläge zu keiner Beilegung des Streitfalles geführt, hätte sich der Ausschuss der hohen Beamten auf Ersuchen einer Streitpartei damit zu befassen gehabt.

- Der Vorschlag der Benelux-Staaten (CSCE/PSDV.7), der von allen EG-Mitgliedstaaten ausser Frankreich sowie von Polen unterstützt wurde, war rein technischer Natur. Er sah vor, dass die Räumlichkeiten und die Sekretariatsdienste des Ständigen Schiedsgerichtshofes im Haag durch die mittels der auszuarbeitenden KSZE-Methode eingesetzten Gremien beansprucht würden.

Der französische Vorschlag (CSCE/PSDV.4) ging vom Bestehen eines erst noch zu schaffenden "Haut Conseil" (oder "Conseil des Sages") aus. Dieser hätte sich aus bedeutenden Persönlichkeiten mit vertieften Kenntnissen auf den Gebieten der Menschenrechte und des Völkerrechts zusammengesetzt. Der Hohe Rat hätte für jeden vor ihn gebrachten Streitfall einen Ausschuss gebildet; dieser hätte aus drei Mitgliedern bestanden, die vom Direktor des KSZE-Sekretariats nach im voraus festgelegten Kriterien zu bestimmen gewesen wären. Der Ausschuss, benannt "KSZE-Drittpartei", hätte den Streitparteien Empfehlungen zur Erleichterung der Beilegung des Streitfalles anbieten können. Dem Ausschuss wäre aber lediglich ein Empfehlungsrecht in Verfahrensfragen zugekommen.

Die "KSZE-Drittpartei" wäre insbesondere befugt gewesen, auf Ersuchen einer Streitpartei die Bildung einer Vergleichskommission zu empfehlen falls andere Mittel nicht geeignet gewesen wären, den Streitfall beizulegen oder diese Mittel vorgängig erfolglos erprobt worden wären. Der Einlassungszwang war bei diesem Vorschlag stark abgeschwächt. Eine der Streitparteien hätte die Einsetzung der "KSZE-Drittpartei" erst verlangen können, wenn vorgängige Verhandlungen nicht innert vernünftiger Frist zum Erfolg geführt hätten oder innert vernünftiger Frist keine Verhandlungen aufgenommen worden wären.

V. Verlauf des Treffens von Valletta

15. Im Vorfeld des Treffens hatten unter schweizerischem Vorsitz eingehende Besprechungen innerhalb der Gruppe der neutralen und der nicht-paktgebundenen Staaten sowie mit zahlreichen anderen interessierten Delegationen stattgefunden. Diese Besprechungen hatten zum Ziel, möglichst viele sogenannte Mitverfasser für die Unterstützung des Schweizer Vorschlags zu finden. Leider waren die unternommenen Bemühungen nur teilweise erfolgreich: Der Schweizer Vorschlag, der am Eröffnungstag des Expertentreffens formell eingereicht worden war, wurde vorerst nur von Oesterreich, Zypern, der CSFR, Liechtenstein und Polen mitgetragen; am Ende der ersten Sitzungswoche gesellten sich noch San Marino und Jugoslawien dazu. Schweden, und in seinem Gefolge auch Finnland, in der Vorbereitungsphase zum Treffen von Valletta besonders eifrige Befürworter des Schweizer Vorschlags, machten eine Kehrtwendung und setzten nunmehr den Schwerpunkt bei der Einbettung des auszuarbeitenden Mechanismus in die durch die Pariser Charta eingesetzten neuen KSZE-Institutionen. Ausserhalb der Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten bekundeten Ungarn und Rumänien entschieden Interesse für den schweizerischen Text, ohne diesen allerdings formell zu unterstützen.

16. Die erste Sitzungswoche war nach KSZE-Gebrauch allgemeinen Erklärungen der Delegationen gewidmet (vgl. III.). Am letzten Sitzungstag der ersten Woche wurde mit der Besprechung des einzigen vorliegenden Textes, des Schweizer Vorschlags, begonnen. Die zweite Sitzungswoche stand ganz im Zeichen vorläufiger stellungsbezüge. Bis zur Halbzeit des Treffens lagen lediglich zwei Vorschläge vor: der von sieben anderen Staaten unterstützte Schweizer Vorschlag und ein am Dienstag der zweiten Sitzungswoche vorgelegtes amerikanisches "Non-Paper". Dieser Stand der Dinge bewirkte, dass die zweite Sitzungswoche im wesentlichen mit der Besprechung dieser beiden Vorschläge zugebracht wurde. Dies war bedauerlich, doch kaum vermeidbar, da bis zum Wochenende ein Positionsbezug der EG oder deren Mitgliedstaaten ausstand. Der EG war es weder im Vorfeld des Treffens noch in den beiden ersten Sitzungswochen gelungen, sich zu einer gemeinsamen Haltung durchzuringen. Hinter den Kulissen fanden zwar zahlreiche Sitzungen statt, doch standen sich Frankreich und Grossbritannien auf der einen Seite, die Benelux-Staaten auf der anderen Seite wenig versöhnungsbereit gegenüber. Am letzten Sitzungstag der zweiten Woche stand endgültig fest, dass eine gemeinsame Haltung der EG - welche zweifellos das Ergebnis des Expertentreffens in grossen Teilen entscheidend geprägt hätte - nicht gefunden werden konnte.

17. Die zweite Sitzungswoche brachte im übrigen einen Besuch der Vizepräsidentin des estnischen Parlaments. Einige Delegationen benützten die Gelegenheit, in gemässigter Form die sowjetischen Massnahmen im Baltikum zu verurteilen.

18. In der dritten Sitzungswoche wurden endlich die Vorschläge verschiedener EG-Delegationen formell im Plenum vorgestellt (vgl. IV). (Deutschland, Italien, Grossbritannien, Benelux, Frankreich). Somit bildeten gegen Mitte der dritten Sitzungswoche sieben Texte, darunter der Schweizer Vorschlag, die Basis für weitere Verhandlungen. Die Experten beschlossen darauf, vorerst zwei Koordinatoren einzusetzen: Während Botschafter Per

Tresselt (Norwegen) die Koordination inbezug auf die auszuarbeitende Methode übertragen wurde, hatte sich Botschafter Hans Corell (Schweden) mit den Grundsätzen auf dem Gebiet der friedlichen Streitbeilegung zu befassen. Die beiden Koordinatoren nahmen ihre Arbeit Mitte der dritten Sitzungswoche auf. Am letzten Sitzungstage dieser Woche beauftragten die Experten Botschafter Charles Vella (Malta) mit der Ausarbeitung des Schlussberichtes. Die taktische Lage am Ende der dritten Sitzungswoche war gekennzeichnet durch weit auseinanderliegende Haltungen der einzelnen Delegationen: Der Schweizer Vorschlag stellte die ehrgeizigste Position dar, während sich Frankreich auf der gegenüberliegenden Seite des Spektrums befand und die Haltung der USA weiterhin unklar blieb.

19. Am Mittwoch der dritten Sitzungswoche besuchte der italienische Aussenminister Gianni De Michelis das Expertentreffen und hielt eine längere Rede, in der er zu verstärkten Bemühungen inbezug auf die friedliche Beilegung von Streitigkeiten aufrief und in diesem Zusammenhang die konstruktive Rolle hervorhob, welche die Schweiz bisher auf internationaler Ebene gespielt hatte. Im Anschluss an diese Rede skizzierte De Michelis seine Vorstellungen zur Lösung der Golfkrise. Zusammen mit dem maltesischen Aussenminister de Marco rief er nicht nur die Mittelmeer-Anrainerstaaten, sondern alle Länder des Nahen und Mittleren Osten, einschliesslich des Iran, zur Gründung einer KSZM auf, einer Konferenz der (erweiterten) Gemeinschaft der Mittelmeerstaaten.

20. In der vierten Woche des Treffens überstürzten sich die Ereignisse. Koordinator Corell legte sukzessive Entwürfe einer Serie von Grundsätzen vor, die mit einigen Ausnahmen gut aufgenommen wurden. Weit harziger gestaltete sich die Arbeit von Koordinator Tresselt, teils aufgrund der schwierigen Materie, teils infolge ungeeigneter Arbeitsmethoden und begangener Unge-

schicklichkeiten. Bis zum Abend des Schlusstags hielt ein sowohl hinter als auch vor den Kulissen stattfindendes Seilziehen an, wobei folgende Punkte die Hauptschwierigkeiten darstellten: Subsidiaritäts- und Ausschlussklauseln; die Automtizität der verschiedenen Phasen des zukünftigen KSZE-Verfahrens und die damit verbundene Frage des Einlassungszwangs; Einsetzung und Zusammensetzung des KSZE-Streitregelungsorganismus; Natur der von letzterem ausgehenden Aeusserungen; Einbeziehung von bestehenden KSZE-Institutionen in das Verfahren.

21. Ein weiterer, die Schweiz besonders interessierender Punkt war die Ausarbeitung einer Evolutionsklausel. Diese Frage gewann infolge des nicht voll befriedigenden Ergebnisses der Verhandlungen über das KSZE-Streiterledigungsverfahren besonderes Gewicht. Eine Einigung über den Inhalt dieser Klausel wurde schliesslich in direkten Verhandlungen zwischen der schweizerischen und der amerikanischen Delegation erzielt. Der so ausgehandelte Text gab seitens der anderen Staaten zu keinen Beanstandungen Anlass und konnte so dem letzten Teil des Berichts des Expertentreffens einverleibt werden.

22. Kurz vor Mitternacht des 8. Februar wurden, bewährter KSZE-Tradition folgend, die Uhren angehalten. Der Bericht, des Treffens - enthaltend "Prinzipien der Streitbeilegung und Bestimmungen für ein KSZE-Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten" - konnte in den frühen Morgenstunden des 9. Februar mit Konsens verabschiedet werden.

VI. Le Document final

1. Les principes

23. Les principes appelés à régir le comportement des Etats participants en vue de prévenir ou régler leurs différends empruntent dans une large mesure à la proposition suisse. A ce titre, les Etats participants s'abstiennent de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour trancher leurs litiges; ils reconnaissent que le recours à une procédure de règlement librement approuvée n'est pas incompatible avec l'égalité souveraine des Etats et ne constitue pas un acte inamical; au moyen d'arrangements et de procédures de notification préalable, ils s'informent, pour éviter qu'un différend ne surgisse, de toute action susceptible de porter une atteinte sérieuse aux intérêts d'un autre Etat; dans l'hypothèse où naîtrait néanmoins un différend, les Etats participants s'abstiendront de toute action risquant d'aggraver la situation.

24. Le principe du recours obligatoire à la tierce partie est certes réaffirmé, mais non pas d'une façon absolue, seulement "dans le cadre de la procédure de la CSCE pour le règlement pacifique des différends et dans les limites de son champ d'application". Comme on le voit, on ne reconnaît que de manière limitée les vertus de la tierce intervention. Le droit de solliciter, par exemple, les services d'un conciliateur peut se heurter à des obstacles, comme le démontrent la mise en oeuvre du principe de la subsidiarité et les clauses d'exclusion de la procédure CSCE (voir plus bas paragraphes 28 et 29).

25. Les Etats participants renforceront par ailleurs leurs engagements en matière de règlement pacifique des différends. Mais le Document final prend soin de ménager la souveraineté des Etats. Ainsi, s'agissant de leur position à l'égard de la Cour internationale de justice, sont-ils invités à "étudier la possibilité" d'en accepter la juridiction obligatoire, que ce

soit par l'insertion d'une clause de règlement dans un traité ou en faisant la déclaration prévue au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la CIJ. Lorsqu'ils ont fait des réserves au sujet de procédures de règlements contenues dans des traités multilatéraux, les Etats participants "étudieront la possibilité" de les retirer. Enfin, quand ils sont parties à des traités multilatéraux portant notamment sur la protection des droits de l'homme, ils "étudieront la possibilité" d'accepter la compétence des instances internationales de règlement pacifique des différends ou de mécanismes de contrôles créés par de tels traités.

26. Bref, les divers principes énoncés, pour utile qu'il soit de les rappeler, pèchent par leur formulation prudente, presque timide. Dans la mesure où cette partie du Document final revêt un caractère avant tout programmatoire, à l'instar du rôle joué par un préambule dans une résolution, on aurait pu espérer que les principes sous-tendant la méthode fussent exprimés de manière plus affirmée et concrétisent dans une certaine mesure le droit de toute partie à un différend, après l'échec des négociations, de recourir de manière unilatérale à l'intervention d'une tierce partie.

2) La procédure

a) Champ d'application

27. La matière qui, du moins pour la Délégation suisse, présentait la plus grande importance était l'élaboration d'une méthode globale et contraignante pour le règlement des différends entre Etats participants. Cette méthode devait permettre à toute partie à un litige de faire intervenir une tierce partie au moyen d'une requête unilatérale, même si cette intervention n'allait pas conduire à une décision obligatoire. Elle pouvait toutefois et devait même revêtir un caractère

subsidaire par rapport aux voies de règlement existantes ou aux moyens dont les parties en litige pourraient convenir dans le futur.

28. La subsidiarité en question fait l'objet de la section III de la deuxième partie du Rapport de la Réunion d'experts. En premier lieu, la section III exclut de la nouvelle procédure CSCE les différends pouvant être soumis à toute autre voie de règlement déjà agréée par les parties. On doit se demander si, en remplissant l'exigence du préalable diplomatique, posée par le droit coutumier et confirmée par ailleurs dans la section IV, on ne soustrait pas du même coup l'affaire à la procédure CSCE précisément en raison de l'exclusion qui est prévue dans la section III et dont il vient d'être question. Le recours à la règle d'interprétation dite de l'effet utile devrait permettre de répondre par la négative : en rappelant la règle du préalable diplomatique, les auteurs du Rapport n'ont évidemment pas voulu vider la future procédure CSCE de toute sa substance. Toute autre interprétation de la section III serait contraire à la règle de la bonne foi rappelée à la section XVI. De plus rendrait-elle superflues les exclusions figurant à la section XII, puisqu'elle viderait l'ensemble de la nouvelle procédure de tout contenu. Pour le reste, la subsidiarité stipulée à la section III a un caractère absolu : sera soustrait à la procédure CSCE tout litige visé par un mode de règlement quelconque, que celui-ci prévoie une tierce intervention ou non. Cela est d'autant plus vrai que la section III contient une seconde clause dans l'exclusion : sont également soustraits à la procédure CSCE les différends qui ont déjà fait, ou sont sur le point de faire l'objet d'une autre procédure de règlement quelconque. Il suffit donc que soit engagé un processus quelconque de consultations ou de négociations (Gibraltar), ou que l'affaire soit traitée par une organisation internationale (Chypre).

29. Réduite dans ses dimensions par le principe de la subsidiarité, la procédure CSCE est également restreinte par des exclusions ratione materiae. Plusieurs délégations étaient venues à Malte dans le but principal de soustraire leurs litiges à la future procédure. Les catégories des différends exclus sont larges et importantes : défense nationale, intégrité territoriale et titres territoriaux, revendications concurrentes en matière de juridiction sur les espaces maritimes et aériens. Pour que l'une de ces exclusions puisse trouver application, il suffit que la partie intéressée fasse valoir que le litige en cause relève du domaine couvert par l'exclusion. Autrement dit, la compétence de la compétence appartient à chacune des parties, cette conception archaïque étant toutefois tempérée par le principe de la bonne foi inscrit à la section XVI.

b) Mise en oeuvre

30. Aux termes de la section V, toute partie à un différend peut, par une notification faite à l'autre partie, demander la constitution d'un organisme CSCE si les parties n'ont pas pu s'entendre sur un autre moyen de règlement ou régler le fond du litige "dans un laps de temps raisonnable compte tenu de toutes les circonstances". Cette formule pose des problèmes d'interprétation. On se demande en effet si l'Etat requis pourra bloquer la procédure CSCE simplement en alléguant que le "laps de temps raisonnable" ne s'est pas encore écoulé. Inversement, on peut estimer qu'il appartient à la partie requérante, et à elle seule, de juger si le laps de temps écoulé est raisonnable. Une troisième interprétation pourrait consister à prétendre que ce sera l'organisme CSCE qui, une fois constitué, tranchera toute controverse à ce propos. Cette dernière interprétation serait conforme à la règle coutumière qui attribue à l'organe de règlement des différends la compétence de juger de sa propre compétence, ainsi qu'à la section VIII qui autorise l'organisme CSCE à renvoyer les parties à la table de négociations.

c) Constitution de l'organisme CSCE

31. L'organisme CSCE n'a rien de permanent. Aux termes de la section V, il sera constitué ad hoc, pour chaque différend, en principe à partir d'une liste qui comprend les noms de quatre personnes désignées par chaque Etat participant. Le membre ou les membres de l'organisme CSCE sont choisis d'un commun accord par les parties au différend parmi les personnes sur la liste qui n'ont pas la nationalité d'un Etat impliqué dans le litige et qui ne résident pas sur le territoire d'un tel Etat. Si les parties en conviennent ainsi, l'organisme peut également inclure des personnes qui ne figurent pas sur la liste.

32. La liste sera tenue par une entité - appelée institution de nomination - qui n'est pas encore désignée. Cette institution interviendra également lorsque les parties n'ont pas pu s'accorder sur la composition de l'organisme dans les trois mois à compter de la notification initiale (voir ci-dessus, paragraphe 30) : après consultation des parties, le fonctionnaire le plus élevé de l'institution de nomination choisit sur la liste une personne au minimum et cinq personnes au maximum. Dans le mois qui suit ces désignations, chaque partie peut rejeter jusqu'à trois noms. Les personnes non récusées forment l'organisme CSCE.

33. Si, en raison des récusations intervenues, il ne reste plus personne, l'institution de nomination désigne cinq autres personnes. Chaque partie peut ensuite, dans les deux semaines, procéder à une récusation. Les personnes non récusées, qui seront donc trois au minimum, constitueront alors l'organisme CSCE.

34. Le processus qui vient d'être décrit appelle trois observations. On note d'abord que, même en cas de désaccord entre les deux parties au litige, la constitution de l'organisme

CSCE est garantie; tel n'est en revanche pas le cas si le différend oppose plus de deux Etats, situation qui, aux termes d'une note de bas de page accompagnant le paragraphe 3 de la section V, reste à être réglée. On constate ensuite que le jeu du mécanisme de constitution et de récusation, conçu en deux phases, peut aboutir à la création d'organismes à membre unique ou à pluralité de membres, en nombre pair ou impair. Il s'agit là d'une solution de compromis. Les Etats-Unis, invoquant des procédures nationales de médiation/conciliation en matière de relations de travail, auraient souhaité recourir à une personne unique ou du moins exclure la constitution d'organes composés d'un nombre impair de personnes. Les idées américaines ont été combattues par d'autres Etats participants qui ont souligné les risques que comporte la soumission d'un litige à un tiers unique, si éminent et qualifié soit-il, ou à un nombre pair de personnes qui, en cas de désaccord entre elles, pourraient se trouver paralysées. Troisième et dernière observation, lorsque le processus de constitution de l'organisme CSCE entre dans sa seconde phase, en raison du jeu du mécanisme de récusation, il aboutira généralement - si chaque partie exerce son droit de récusation - à la constitution d'une commission à trois membres. Ainsi l'on se rapproche, malgré tout, des organes classiques de conciliation.

d) Fonctions de l'organisme CSCE

35. Une fois mis en place, l'organisme CSCE dispose d'une latitude considérable : réserve faite du respect de la règle de la confidentialité, il organise ses travaux comme il l'entend. Il peut utiliser les locaux et les services du Bureau international de la Cour permanente d'Arbitrage à La Haye (section VI).

36. Dans un premier temps, l'effort de l'organisme CSCE doit porter, en priorité, sur l'identification d'une procédure de règlement. A cet effet, l'organisme peut adresser aux parties

des "conseils ou avis"; ceux-ci peuvent notamment suggérer le recours à un ou plusieurs des moyens énumérés au principe 5 de l'Acte final d'Helsinki. Les parties sont tenues d'examiner ces conseils ou avis "de bonne foi et dans un esprit de coopération", sans pour autant être tenues d'y donner suite (sections VII à IX).

37. Si les parties n'ont pas convenu, sur la base de ces conseils ou avis, d'un ou plusieurs moyens de règlement après écoulement d'un délai déterminé, et si elles n'ont pas réglé le litige dans ce même délai, chaque partie peut inviter l'organisme CSCE à examiner le fond du différend. L'organisme doit donner suite à l'invitation en formulant des "conseils ou avis" dont les parties tiennent compte "de bonne foi et dans un esprit de coopération". On relèvera que les conseils et avis donnés doivent favoriser un règlement "conforme au droit international et aux engagements CSCE" des parties (section XI). La portée de cette précision n'est pas claire : signifie-t-elle que toute suggestion de règlement du différend doit reposer sur le droit des gens - quid alors des litiges de nature "politique" ? - ou plus simplement, que l'idée même de procéder à un règlement pacifique est conforme à ce droit ?

38. Les fonctions ainsi esquissées peuvent être adaptées aux besoins et aux souhaits des Etats concernés. Ceux-ci peuvent notamment confier à l'organisme CSCE, à une autre institution de cette Conférence ou à une entité quelconque le soin d'effectuer une enquête. Ils peuvent aussi charger l'organisme CSCE de procéder ou de faire procéder à des expertises et de rédiger des rapports de tout genre. Ils peuvent enfin décider de considérer comme obligatoires les conseils ou avis donnés par cet organisme (section XIII).

e) Participation des institutions CSCE à la procédure

39. Certains Etats participants - l'Allemagne, la Suède et la Hongrie - auraient voulu confier un rôle important aux institutions de la CSCE dans le cadre de la nouvelle procédure de règlement pacifique. D'autres, comme l'Espagne, la France et le Royaume-Uni, étaient favorables à une procédure CSCE, qui serait indépendante de ces institutions.

40. Cette divergence a fait que la procédure retenue est demeurée lacunaire : le rouage central de celle-ci, l'institution de nomination, n'est pas identifié et devra être désigné ultérieurement par le Conseil des ministres des affaires étrangères.

41. Le Comité des hauts fonctionnaires, quant à lui, va exercer une triple fonction dans le cadre de la procédure CSCE. Ce Comité peut, en premier lieu, être saisi unilatéralement de tout litige susceptible de porter une atteinte importante à la paix, la sécurité ou la stabilité parmi les Etats participants. Cette voie exceptionnelle, réservée à une catégorie particulière de différends, ne semble pas exclure la soumission de ces mêmes différends à la procédure CSCE. C'est du moins ce qui peut être déduit des mots initiaux de la section II ("Indépendamment du droit de tout Etat participant de soulever un problème dans le cadre du processus CSCE ..."), le terme "processus CSCE" englobant la nouvelle procédure CSCE ici analysée. Il faut en tout cas espérer que l'interprétation ici proposée sera retenue, car autrement les litiges touchant à la paix, la sécurité ou la stabilité en Europe risqueraient de rester sans solution; une seule partie au différend pourrait, en effet, bloquer toute procédure au sein du Comité des hauts fonctionnaires, puisque cet organe ne peut agir que par consensus.

42. La deuxième tâche du Comité des hauts fonctionnaires consiste à intervenir, à la demande d'une partie à un différend

soumis à la procédure CSCE, lorsque les parties n'ont réussi à s'entendre ni sur des moyens de règlement, ni sur le fond du litige (section IX), en dépit des conseils ou avis émis par l'organisme CSCE. Sans doute cette intervention "terminale" du Comité aura-t-elle avant tout le caractère d'un moyen de pression politique; on ne peut guère attendre d'un tel organe, régi par le principe du consensus, une décision sur le fond du litige.

43. Troisième fonction du Comité des hauts fonctionnaires, ce dernier peut être saisi unilatéralement par une partie à un différend lorsque l'autre partie a invoqué une des exceptions stipulées à la section XII (voir ci-dessus, paragraphe 29) pour soustraire le litige à la procédure CSCE. Ici encore, l'action du Comité s'exprimera surtout en une pression politique exercée sur les parties; on ne peut pas attendre davantage d'un organe agissant par consensus.

f) Divers

44. Sous la présente rubrique, il faut d'abord rappeler l'existence de la section XVI qui enjoint aux parties de mettre en oeuvre la procédure CSCE efficacement et de bonne foi. Vu les imprécisions et les autres carences du Rapport des experts, cette disposition, qui a l'apparence d'une pure clause de style, pourrait s'avérer importante lorsqu'il s'agira d'interpréter ce Rapport, notamment en ce qui concerne les points signalés aux paragraphes 28 et 29. Une autre disposition qu'il faut mentionner ici est la section XV, qui réserve "l'unité des principes CSCE" de même que la faculté de tout Etat participant de soulever, dans le cadre "du processus CSCE", tout problème ayant trait à des engagements CSCE, y compris ceux relatifs au principe du règlement pacifique des différends. Pour terminer, on notera qu'aux termes de la section XIV, les frais occasionnés par le recours à l'organisme CSCE sont également partagés entre les parties au différend.

VII. Appréciation

45. Le système tel qu'il vient d'être décrit et commenté frappe par sa complexité et son indétermination. Ces caractéristiques sont bien entendu le reflet des divergences entre Etats participants (voir plus haut, paragraphe 14) : entre les pays qui recherchaient une méthode aussi globale et contraignante que possible (Suisse, Pays-Bas, Finlande) et ceux qui se seraient contentés d'une méthode nécessitant des engagements minimaux, voire d'une procédure entièrement facultative (France, Royaume-Uni); entre les Etats qui souhaitaient un mécanisme se bornant à identifier des voies de règlement (Etats-Unis, Royaume-Uni, France) et ceux qui préconisaient une procédure aboutissant à l'examen du fond (la plupart des autres Etats participants); et entre les pays qui prônaient la médiation confiée à une seule personne (Etats-Unis) et ceux favorables à une procédure de conciliation collégiale classique (Allemagne, Italie, Suisse). La complexité de la procédure adoptée et sa "flexibilité" - pour utiliser un euphémisme - risquent de soulever des difficultés sérieuses d'interprétation et de mise en oeuvre.

46. Un des problèmes majeurs que suscite la nouvelle procédure est le fait qu'elle amalgame médiation et conciliation. La complexité et l'indétermination qui en résultent se manifestent surtout dans la composition "à géométrie variable" de l'organisme CSCE : lorsqu'une partie demande la constitution de cette entité, ni la partie requérante, ni la partie requise ne sait si elle sera en définitive confrontée à un médiateur ou à un organe de conciliation, composé d'un nombre pair ou impair de personnes. Si cette indétermination, qui se justifierait de par son originalité et de sa flexibilité, semble plaire aux Etats-Unis, elle est préoccupante pour la plupart des pays européens, habitués aux procédures de conciliation classiques.

47. L'incertitude sur le point de savoir si la nouvelle procédure relève de la médiation ou de la conciliation se reflète dans les fonctions attribuées à l'organisme CSCE. Ce dernier est libre de fixer la procédure qu'il juge appropriée. On lui refuse en revanche le droit de présenter un rapport et même celui d'émettre des recommandations. Seuls des "conseils ou avis, généraux ou spécifiques" sont autorisés, encore que l'on puisse se demander si un "avis spécifique" n'est pas, en définitive, l'équivalent d'une recommandation. On notera aussi que les "conseils ou avis" émis par l'organisme CSCE ne portent qu'en dernier ressort sur le fond du litige, ce qui pourrait faire douter de l'efficacité de la procédure CSCE.

48. Etant donné que certains pays, tels les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France - pour ne pas citer la Turquie - ont fait preuve de réticence même à l'égard d'une procédure généralisée de conciliation non obligatoire quant à son résultat, on apprendra sans surprise que la proposition, faite par la Suisse et soutenue par d'autres Etats, d'acheminer vers l'arbitrage obligatoire certaines catégories de différends bien circonscrites s'est heurtée à un veto catégorique et n'a trouvé aucun écho dans le Rapport des experts.

49. Force est ainsi de reconnaître qu'en ce qui concerne la procédure de règlement pacifique à élaborer, la Réunion d'experts de La Valette est restée en deçà du mandat que lui avaient confié les Réunions de Vienne et de Paris, en deçà aussi des espoirs qu'avaient autorisés les bouleversements récemment intervenus en Europe. Ce résultat n'est aucunement imputable aux pays de l'Europe de l'Est, prêts aujourd'hui à aller très loin dans ce domaine, mais aux Etats qui, hier encore, ne pouvaient assez critiquer l'attitude négative du bloc soviétique. Cela dit, la procédure CSCE qui vient d'être adoptée, malgré ses faiblesses, malgré l'incertitude qu'elle engendre, forme l'embryon d'un système de règlement faisant appel à une tierce partie et pourrait servir de point de départ à d'intéressants

- 27 -

développements pratiques. En effet, la délégation suisse a obtenu, au terme d'âpres tractations, l'insertion d'une clause évolutive qui, le moment venu, devrait favoriser la reprise de nos efforts. Conformément à cette clause, "les représentants des Etats participants estiment que les engagements dont le Rapport fait état, ainsi que leur mise en oeuvre, doivent être maintenus à l'étude, conscients qu'il est important de renforcer l'efficacité de la procédure". Il faut également se rendre compte qu'on est passé au bord du gouffre, tant les positions étaient diverses et qu'un échec de la Réunion aurait signifié pour longtemps le classement du dossier. La rencontre de La Valette a débouché sur un document, dont on ne doit pas seulement faire une lecture juridique, mais aussi politique. Une dynamique a ainsi peut-être été créée qui, au fil des ans, permettra de renforcer la procédure. A ce titre, la Réunion CSCE sur le règlement pacifique des différends constitue un succès réel, bien que modeste.

Le chef de la délégation



Blaise Godet