

p.B. 72.9.15.1(33) -JH/CR

Vienne, le 8 mai 1991

Note à: - Direction du droit international publique
- Division politique III
- Service CSCE

Copie à: - Secrétariat politique
- Division politique I

Quelques réflexions préliminaires sur l'éventuel rôle futur du Centre de Prévention des Conflits (CPC) dans le domaine du Règlement pacifique des différends (RPD).

A chacune des trois réunions du Comité Consultatif du CPC qui ont eu lieu, plusieurs délégations (notamment PL, H, CS, D, I, CDN, IRL et A) ont plaidé en faveur d'une extension dans les meilleurs délais des compétences du CPC. Selon ces voix, il s'agirait de mettre en oeuvre aussi prochainement que possible le fameux paragraphe F3 du document complémentaire de la Charte de Paris selon lequel le CPC pourrait assumer d'autres fonctions relatives notamment au Règlement pacifique des différends, et

- 2 -

qui pourraient lui être assignées par le Conseil des MAE.

Il nous a donc paru approprié, avant le premier Conseil des Ministres de juin à Berlin, et même avant la prochaine réunion du Comité des Haut-fonctionnaires à Prague en mai, de vous faire part de nos premières réflexions à ce sujet.

1. Contexte de la création du CPC

Il est inutile de revenir en détail sur le contexte particulier dans lequel a été créé le CPC. Aux fins de la présente réflexion, il convient simplement de rappeler que l'idée d'un CPC était défendue surtout par les pays du Centre de l'Europe désireux de créer un organe politique de sécurité afin de contrebalancer leur future et relative vulnérabilité entre l'URSS et l'OTAN, ainsi que par les douze emmenés par l'Allemagne et l'Italie. Des dissensions entre les membres de la Communauté européenne et les réticences d'autres délégations (Etats-Unis notamment) ont finalement abouti en novembre 1990 au compromis qui figure dans le document complémentaire, à savoir que le CPC aura, au moins dans un premier temps, des tâches relevant exclusivement des MDCS, une évolution vers le RPD étant possible ultérieurement, sur décision du Conseil des Ministres.

Il n'en reste pas moins que le nom de cette institution ne correspond pas aux tâches qui lui sont confiées pour le moment. Il est naturellement de bonne guerre que les partisans d'un véritable centre de prévention des conflits cherchent à obtenir maintenant ce qu'ils n'ont pas décroché

- 3 -

avant le Sommet de Paris.

La constatation principale qu'il convient de faire ici est que la création de cette institution, ainsi que son nom et son mandat, sont antérieurs à la réunion de La Valette, c'est-à-dire que les décisions correspondantes ne pouvaient évidemment pas tenir compte des résultats de celle-ci.

Aujourd'hui, nous connaissons l'issue de cette réunion, et il est à la fois aisé et indispensable d'en tenir compte pour évaluer les tâches potentielles du CPC.

2. Succès et lacunes du Rapport de La Valette

Dans son rapport du 11 mars, la délégation suisse porte un jugement plutôt sévère à l'égard du résultat obtenu. Nous ne partageons pas entièrement cette appréciation, notamment en ce qui concerne "les dispositions relatives à une procédure de la CSCE pour le RPD": En effet, une procédure autorisant une demande unilatérale d'intervention d'une tierce partie a été acceptée par tous, ce qui aurait paru utopique il y a trois ans encore. Bien plus, cette procédure peut couvrir tous les domaines, certains de ceux-ci dont la liste est limitative (mais interprétable)

- 4 -

pouvant faire l'objet d'un refus par l'autre partie *. La procédure elle-même est lente, sans doute imparfaite (notamment dans la composition de l'organisme CSCE) et elle n'accorde que des compétences limitées à la tierce partie (notamment en première phase de procédure); elle a néanmoins l'immense mérite d'avoir été acceptée. Il ne faut pas voir dans cette appréciation positive le contentement de minimalistes, mais bien la satisfaction de tous ceux qui, après avoir connu nombre d'échecs en la matière, voient enfin germer ce qu'ils avaient semé lors de la réunion de Vienne, à savoir un embryon de Système de Règlement pacifique des différends qu'il serait possible avec le temps de renforcer et de développer. Si une telle évolution n'est pas réalisable dans l'immédiat, on le comprend bien, au moins faut-il à tout prix faire en sorte que cet embryon ne meure pas, et c'est ici qu'intervient la question des tâches potentielles du CPC.

* En ce sens, le mandat donné par le Document de Vienne est bel et bien rempli: établir une liste des catégories de différends pour lesquels l'intervention d'une tierce partie serait obligatoire. La réponse donnée par La Valette est: tous les différends, étant entendu que ceux mentionnés à la section XII peuvent justifier le refus de l'autre partie. Par ailleurs, le Document de Vienne, très prudent et réaliste, précisait que la Réunion de La Valette "examinera également la possibilité d'instaurer des mécanismes aboutissant à des décisions de la tierce partie qui seront contraignantes" ce qui fut fait à La Valette. Cette clause, dans l'esprit des négociateurs, avait essentiellement pour but de souligner que l'intervention obligatoire de la tierce partie pour certaines catégories de différends ne saurait en aucun cas aboutir au premier chef à décision contraignante.

Au demeurant, les changements récents en Europe de l'Est ne pouvaient avoir d'effets directs en matière de RPD que sur ces pays; les Etats de l'Ouest traditionnellement réticents à l'égard du RPD (Etats-Unis et France en tête) n'ont été touchés par ces changements que dans la mesure où ils pouvaient désormais envisager un nouveau type de relations avec leurs partenaires. Tout ceci explique à la fois le succès enregistré à La Valette et les limites de celui-ci.

- 5 -

3. Les possibilités du CPC

Les tenants de l'inclusion du CPC dans le RPD envisagent deux sortes de mesures possibles: L'une serait la désignation du CPC comme l'autorité de nomination prévue à la section V du rapport de La Valette et l'autre, qui n'a jamais fait l'objet d'un exposé très clair, consisterait en l'attribution au CPC de tâches liées à la gestion des crises.

3.1. Autorité de nomination

On relèvera tout d'abord que le terme anglais de "nominating institution" (traduit officiellement par "institution qui désigne les membres") ne correspond guère à la réalité: En fait, ce sont les Etats qui désigneront les candidats qualifiés et "l'institution" n'est appelée qu'à tenir à jour la liste de ceux-ci. Le rôle de l'institution est donc à ce stade assez limité; il pourrait prendre quelque consistance lorsque son fonctionnaire de plus haut rang sera appelé à nommer des membres de l'organisme pour remplacer ceux qui feraient défaut, soit parce qu'ils auraient été récusés, soit parce qu'une des parties n'en aurait pas sélectionné (section V, alinéas 2 et 4).

A ce jour, deux délégations se sont montrées réticentes à l'égard de la désignation du CPC comme autorité de nomination, ce sont celles des Pays-Bas et de la Belgique. La première préférerait que cette Autorité soit le Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage (bien outillé pour assumer cette tâche) et la seconde considère que le travail presque purement administratif de l'Autorité pourrait parfaitement être fait par le Secrétariat de la CSCE à Prague. En fait, ni l'une ni l'autre ne s'opposera à une décision de désigner le CPC comme Autorité de nomination. Le résultat semble donc acquis, sous réserve de considérations tactiques sur lesquelles nous reviendront

- 6 -

plus loin.

3.2. La gestion des crises

Comme mentionné ci-dessus, cet aspect des tâches potentielles du CPC n'a jamais fait l'objet de propositions claires. C'est surtout dans les couloirs qu'on peut entendre quelque chose à ce sujet.

L'idée apparemment la plus étoffée s'appuie sur la fameuse lacune constituée par la section XII du rapport de La Valette selon laquelle pourraient être soustraits au déclenchement de la procédure CSCE les différends concernant "l'intégrité territoriale, la défense nationale, un titre de souveraineté sur le territoire national ou des revendications concurrentes en ce qui concerne la juridiction sur d'autres zones". En bref, il s'agit des différends qui revêtent un caractère vital pour l'intégrité territoriale et qui ont donc un aspect politique particulièrement aigu. De tels différends sont ceux pour lesquels les Etats ont le plus de réticence à accepter l'intervention de tiers; en revanche, ils sont de nature si dangereux pour la paix qu'il est indispensable d'entreprendre une action quelconque pour éviter qu'ils ne dégénèrent. D'où la notion de la "gestion des crises" au titre de laquelle un petit groupe de personnalités s'attacherait à établir le contact entre les parties, prêcherait la modération, aiderait à percevoir la situation plus objectivement, tenterait de décomposer des positions de principe en éléments concrets et proposerait toute mesure pratique visant à dédramatiser la situation. Une telle activité (qui pourrait s'avérer décisive) n'est pas assurée par la procédure de La Valette en raison de la section XII; ne serait-il pas salutaire de la prévoir au sein du CPC?

Cette argumentation qui peut paraître convaincante ne résiste pas à l'examen pour les raisons suivantes:

- 7 -

- Premièrement, la procédure CSCE, telle que décrite à la section VIII, laisse à l'organisme un choix illimité de méthodes propres à apaiser la tension et à créer un climat propice au règlement. Y sont, notamment, mentionnés: "...la reprise d'un processus de négociation entre les parties...", "...toute adaptation de l'une de ces procédures ou combinaison de celles-ci..." et "...toute autre procédure qu'il a indiquée au vu des circonstances propres au différend...". Il en découle que l'organisme constitué peut (et même devra sans doute) commencer sa tâche par des démarches de type "gestion de crise" telles qu'elles sont décrites dans le paragraphe précédent avec, en outre, l'avantage pratique que les modalités de composition de cet organisme sont déjà élaborées, ce qui n'est pas le cas, pour le moment, au sein du CPC.

- Deuxièmement la section XII prévoit certes des domaines d'exclusion, mais ceux-ci ne sont pas absolus, ils ne représentent qu'une possibilité donnée à l'autre partie au différend d'en tirer argument pour refuser le lancement ou la poursuite de la procédure. En clair, cela signifie qu'une partie peut déclencher la procédure au sujet de n'importe quel différend. Pour que celle-ci soit interrompue, il faudra d'une part que le différend puisse être considéré comme couvert par le domaine d'exclusion possible et, d'autre part, que l'autre partie fasse une démarche justificative.

- Troisièmement, que faut-il penser de la disponibilité d'une partie au différend qui ferait usage de la section XII pour refuser la procédure CSCE quand bien même les compétences de l'organisme sont très limitées? Au pire que cette partie n'est pas de bonne foi, au mieux qu'elle n'a aucune envie de voir des tiers s'immiscer dans le différend. Le refus de la procédure CSCE devrait dès lors la conduire à une attitude analogue à l'égard d'une éventuelle procédure "CPC", sauf si celle-ci donnait

- 8 -

l'apparence d'être si vague, si anodine, bref si peu sérieuse, qu'elle ne saurait être dommageable pour la partie récalcitrante.

- Quatrièmement, c'est précisément en cela que l'établissement d'une procédure CPC serait nuisible à la procédure CSCE si laborieusement négociée. Celle-là pourrait bien attirer tous ceux qui n'aiment pas, qui n'ont jamais aimé la notion de règlement pacifique des différends, et ce transfert viderait de presque toute substance le rapport de La Valette. Le danger est si réel que l'on peut légitimement se demander si ce n'est pas l'objectif réel de ceux qui, après le résultat obtenu à La Valette, prêchent encore et toujours pour l'extension des compétences du CPC au règlement pacifique des différends.
- Enfin, même si ce soupçon est infondé, il nous paraît essentiel que les partisans sincères du RPD (au premier rang desquels figure la Suisse, et ce depuis toujours) fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter cette dérive vers un sous-mécanisme dont on ne peut rien attendre de positif. La seule base sérieuse de progrès dans ce domaine est et doit rester le rapport de La Valette.

3.3. Les autres moyens d'action de la CSCE

Les considérations qui précèdent ne résolvent pas le problème des moyens d'action restant à disposition lorsque pour une raison ou pour une autre, la deuxième partie au différend refuse, en s'appuyant sur la section XII, l'intervention de l'organisme CSCE. Un tel cas aurait toutes les apparences de la gravité puisque seraient en jeu des questions relevant de la souveraineté ou de l'intégrité territoriale. Qui plus est, la partie qui refuserait la procédure serait aussi, selon toute probabilité, celle qui constitue une menace pour la partie qui a demandé le

- 9 -

déclenchement de la procédure.

A ce stade de l'évolution d'un différend, et à moins que la communauté des Etats n'estime que le pourrissement de l'affaire serait préférable à sa solution, il n'y a plus guère que la persuasion et les pressions politiques qui puissent offrir un secours. Au sein de la CSCE, les réunions des Haut-fonctionnaires, des Ministres des affaires étrangères ou même des Chefs d'Etat ou de Gouvernement seraient, sans nul doute, plus efficaces à cette fin que le Comité consultatif du CPC. Le besoin de réunir d'urgence l'une ou l'autre de ces enceintes n'en apparaît que plus essentiel.

4. Conclusion

S'il est admis que l'application de la procédure CSCE agréée à La Valette ne saurait que difficilement supporter la concurrence d'un sous-mécanisme au sein du CPC, il paraîtrait justifié de reconsidérer la question de la désignation du CPC comme autorité de nomination. En effet, ce geste pourrait enclencher une réaction en chaîne qu'il serait difficile de freiner.

Nous préférons toutefois nous rallier à un autre argument: La meilleure façon de promouvoir la procédure CSCE serait certainement de l'utiliser et de lui permettre ainsi de démontrer sa valeur. Or le préalable à sa mise en oeuvre est bien la désignation des experts par les Etats participants, une fois que le rapport de La Valette aura été approuvé par les Ministres. Comme le CPC est, en l'état actuel des esprits, le mieux placé pour accomplir la tâche de tenue à jour de la liste, il serait sans doute judicieux

- 10 -

de faire ce pas; ceci n'empêcherait nullement la délégation suisse de préciser que ce geste ne saurait être interprété comme un quelconque soutien à une extension ultérieure des compétences du CPC.

Le Chef de la délégation suisse
aux NMDCS

Pictet

Pictet

p.B. 72.9.15.1. (33)

DELEGATION SUISSE AUX NEGOCIATIONS
SUR LES MESURES DE CONFIANCE ET
DE SECURITE (NMDCS), VIENNE

Vienne, le 8 mai 1991

Fax no. 0043-1-513 40 10

CHIFFRE
NUR FÜR INTERNEN GEBRAUCH
POUR USAGE INTERNE UNIQUEMENT

Ref. p.B. 72.9.15.1(33) - JH/CR

TELEFAX CHIFFRE URGENT

Nombre de pages: -11-

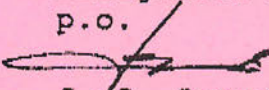
Destinataires: - Direction du droit international publique
- Division politique III
- Service CSCE

Copie à: - Secrétariat politique
- Division politique I

Concerne:

"Quelques réflexions préliminaires sur l'éventuel rôle futur
du Centre de Prévention des Conflits dans le domaine du
Règlement pacifique des différends."

Délégation suisse aux NMDCS
p.o.


J.C. Joseph