

Copie pour (40). 1

EMBARGO

10¹⁰

12.10.

p.B.72.9.15.(40).6 ~~EG~~/MSA

Allocution de M. René Felber, Président de la Confédération Suisse et
Chef du Département fédéral des affaires étrangères,

à l'occasion de l'ouverture de la Réunion de la CSCE sur le règlement
pacifique des différends, Genève, le 12 octobre 1992

Au nom du Conseil fédéral je tiens à vous souhaiter la bienvenue à Genève.
Puisse le souvenir de l'arbitrage de l'Alabama, qui s'est tenu il y a plus d'un
siècle dans cette ville, être de bon augure pour la suite de vos travaux, pour le
succès desquels je forme tous mes vœux.

*

*

*

Comme vous le savez sans doute, mon pays a toujours accordé une importance
particulière au règlement pacifique des différends. Le respect de ce principe,
nous en sommes convaincus, est une condition fondamentale d'un ordre
international stable. La dynamique même des relations internationales
commande que les Etats puissent disposer de mécanismes effectifs de
règlement des différends. En effet, le respect du principe du non-recours à la
force, pour essentiel qu'il soit, se borne à geler les litiges, mais ne les résoud
pas. Les Etats, qui ont renoncé à régler leurs griefs par la voie des armes,
doivent avoir la possibilité de mettre en oeuvre des procédures qui agissent sur
les racines des crises.

La vie des Etats, comme la vie en général, est un perpétuel mouvement. Il ne
suffit pas que la Charte des Nations Unies ait mis la guerre hors la loi pour en
écarter à jamais le spectre. Il est nécessaire que les Etats puissent compter sur
des mécanismes qui fassent office de réducteurs de tension, qui opèrent les
ajustements que requiert la vie internationale, y compris le cas échéant
l'intervention d'une tierce partie à laquelle serait reconnue à l'avance la



compétence d'établir des faits, d'émettre des recommandations à l'adresse des parties à un litige, ou encore de dire le droit. Engager une procédure de règlement des différends, loin de constituer un acte inamical, renforce la confiance entre les Etats, sans laquelle il n'y a pas de sécurité digne de ce nom.

*

*

*

L'Europe a connu au cours de ces dernières années une évolution considérable. Le climat politique, économique, social et culturel du continent s'est modifié du tout au tout. A bien des égards, cette ère de changement est porteuse d'espoirs. Les Etats issus de la défunte Union soviétique, comme d'ailleurs ses anciens alliés, adhèrent désormais aux mêmes concepts que les pays occidentaux. Ils s'emploient à réaliser concrètement les exigences de la démocratie, de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme et de l'économie de marché. On constate ainsi une convergence des valeurs qui fondent nos sociétés. Evidemment cette convergence sert la cause de la paix.

Mais notre époque est aussi lourde d'incertitudes. La chute du communisme et l'ouverture des frontières ont, en libérant les aspirations nationales, favorisé l'émergence de conflits. Environnement, réveil des nationalités, minorités, flux migratoires, prolifération des armes de destruction massive, réduction des forces armées, sont autant de sources potentielles de conflits. Si les différends ne revêtent aujourd'hui plus le caractère idéologique d'autrefois, leurs effets déstabilisateurs n'ont pas diminué.

La crise yougoslave illustre mes propos. Qu'y observe-t-on? Des problèmes - réels mais nullement insolubles - de coexistence entre différentes communautés ont débouché sur un conflit dont l'horreur est quotidienne: attaques et mesures d'intimidation dirigées contre des civils; déplacements forcés de populations civiles à des fins de "purification ethnique"; détention de civils; blessés et prisonniers de guerre laissés sans soins ni nourriture; usage indiscriminé de moyens de combat, notamment de mines anti-personnel; obstacles mis à l'action des institutions humanitaires et à l'acheminement des secours; violation de l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant Rouge.

Il convient certes de se garder de tout excès de simplification. Il n'est pas certain que des procédures plus contraignantes de règlement des différends que celles qui existent eussent évité l'éclatement des hostilités. Il est hors de doute, en revanche, que de telles procédures auraient permis à des tiers d'intervenir avec une certaine efficacité et auraient ainsi pu faire éviter un tel bain de sang, un tel cortège de souffrances. La férocité des combats traduit certes les profonds antagonismes ethniques que masquait le régime fédéral communiste. Pour autant, de tels antagonismes ne doivent pas inéluctablement engendrer la haine ni mener à la guerre. Conformément au principe V de l'Acte final d'Helsinki, réaffirmé dans la Charte de Paris, les Etats participants de la CSCE sont tenus de régler leur différend par des moyens pacifiques.

Il ne suffit pas, bien sûr, de créer des procédures. Il faut encore que les Etats aient la volonté politique d'y recourir. Mais inversement, la naissance d'une telle volonté peut être favorisée par l'existence de mécanismes adéquats. Dès le début de ses travaux, au début des années septante, la CSCE a été convaincue de la nécessité d'élaborer les méthodes appropriées de règlement des différends. Jusqu'ici les progrès ont été assez lents. Cela n'est guère surprenant, puisque le règlement pacifique des différends, en particulier quand il s'agit de voies faisant intervenir un tiers, touche les Etats dans leur essence même, c'est-à-dire dans leur souveraineté.

*

*

*

La réunion de La Valette au début de 1991 a permis de franchir un pas. Chaque Etat participant, dont le différend qui l'oppose à un autre Etat participant n'a pu être réglé par la négociation ou la consultation, peut désormais recourir à une tierce partie, l'Organisme de la CSCE. L'autre partie doit participer à la procédure, sauf si elle fait valoir que le différend porte sur un des "domaines réservés" limitativement énuméré ou fait déjà l'objet d'un processus de règlement. L'Organisme a la compétence d'émettre des commentaires ou des avis portant, dans une première phase, sur le choix du moyen de règlement, puis dans une éventuelle seconde phase, sur le fond du litige.

Encouragés par cette percée, animés sans doute aussi par la crainte d'une dégradation de la sécurité en Europe, les chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis au mois de juillet dernier à Helsinki lors de la Conférence sur les suites de la CSCE, ont décidé de convoquer une autre réunion d'experts sur ce thème. Le mandat qui vous est assigné consiste à négocier un ensemble global et cohérent de mesures visant à développer et préciser les moyens auxquels les Etats participants seraient susceptibles de faire appel pour régler leurs différends.

A ce titre, vous aurez pour tâche de jeter les bases d'une convention portant création d'une cour de conciliation et d'arbitrage. Un projet de traité existe déjà, que l'on doit à l'initiative de l'Allemagne et de la France. Il prévoit une procédure de conciliation généralisée pouvant être enclenchée par une seule partie. Les litiges juridiques peuvent être également acheminés vers l'arbitrage, si les parties y consentent ad hoc ou à l'avance. Il faut évidemment souhaiter que le plus grand nombre possible d'Etats participants adhèrent à la future convention, afin que soit pleinement réalisée sa vocation pan-européenne.

Ce n'est pas tout. Le Document d'Helsinki vous invite également à examiner la possibilité de consolider et améliorer l'oeuvre réalisée à Malte. Les experts avaient eux-mêmes estimé que les engagements dont leur Rapport faisait état ainsi que leur mise en oeuvre devaient être maintenus à l'étude, vu la nécessité de renforcer la procédure. Comment améliorer le mécanisme de La Valette? On pourrait envisager une simplification de la procédure menant à la nomination de la tierce partie. On pourrait aussi songer à supprimer ou du moins réduire les exclusions autorisées par ce texte, qui permettent à tout Etat d'écarter du champ d'application de la méthode certains types de litiges jugés "sensibles". Ces exceptions ont pour effet de réduire considérablement la portée du mécanisme.

Enfin, il incombera à la Réunion d'experts de discuter l'établissement d'une procédure de conciliation qui pourrait être imposée à des Etats en litige. Cette conciliation "dirigée" est préconisée par certains Etats participants, dont nous entendrons avec intérêt les réflexions. D'une manière générale, l'institution d'une procédure de conciliation paraît souhaitable. Une telle procédure ménagerait les susceptibilités nationales et présenterait une relative souplesse dans son application tout en offrant la garantie d'impartialité nécessaire. Il faut

donc espérer qu'elle figurera en bonne place dans des mécanismes de règlement que les Etats participants seront amenés à élaborer et à modifier au cours des années à venir.

Le Document d'Helsinki, opportunément intitulé "Les Défis du Changement", nous exhorte en somme à remettre l'ouvrage sur le métier. Cet appel est légitime. Les Etats participants ne disposent pas encore, dans le domaine du règlement des différends, d'un instrument à vocation régionale qui soit à même de répondre pleinement à leurs besoins. Même si le mécanisme adopté à La Valette, comme je l'ai déjà dit, marque un progrès, il n'en demeure pas moins une construction perfectible. Il comporte trop d'échappatoires, d'incertitudes et de possibilités de blocage unilatéral. En un mot, il n'apparaît pas assez efficace pour rendre les services qu'on pourrait logiquement en attendre. Il est d'ailleurs révélateur qu'il n'a pas été mis en oeuvre une seule fois. Il n'a ainsi pas pu jouer le rôle de "mesure de confiance" que les Etats participants ont souhaité lui attribuer.

*

*

*

Nous nous efforçons, à l'échelon national, de bâtir un ordre démocratique au sein duquel règnent la liberté et la justice. Ce sont des exigences parfois contradictoires, qui ne sont pas sans provoquer des tensions. Cette observation n'a rien d'effrayant. Le désaccord n'est-il pas dans la nature de l'homme? Les citoyens qui s'estiment lésés par le comportement d'une autorité étatique ou d'un particulier peuvent, au besoin, saisir les tribunaux. Cela fait longtemps que les individus ne règlent plus eux-mêmes directement leurs comptes. Et ils sont d'autant moins tentés de le faire que l'Etat est à même de ménager un appareil judiciaire et des procédures efficaces. La primauté de la loi, principe inséparable de toute démocratie, ne peut être assurée lorsque les prétoires ne peuvent accomplir leur mission et, ainsi, déçoivent l'attente placée en eux.

Dans leurs relations mutuelles, les Etats aussi font l'expérience que leurs intérêts peuvent entrer en conflit. Il n'est pas nécessaire de remonter loin dans l'Histoire pour savoir qu'il arrive que l'une ou l'autre des parties en litige se

dérobe à la négociation ou que celle-ci est dans l'impasse. C'est alors que la partie qui invoque l'existence d'un différend doit pouvoir solliciter une tierce intervention. Celle-ci gagnera en efficacité si les mécanismes à disposition sont suffisamment souples pour s'adapter à la nature particulière du différend, mais suffisamment contraignants pour exercer une pression sur les parties et les amener à composer.

Que l'on me comprenne bien. On ne résoudra rien en multipliant les mécanismes. L'effectivité du règlement pacifique des différends dépend avant tout de la volonté politique des Etats de recourir aux moyens convenus. Encore faut-il que ces derniers soient conçus et agencés de manière à satisfaire aux aspirations des Etats participants. C'est à cette condition que progressivement les Etats estimeront naturel de faire appel à un tiers, quand ils n'auront pas d'autre choix que de constater l'échec des négociations.

Les propositions susceptibles de faire l'objet d'un consensus à Genève et qui devront encore être adoptées par le Conseil des Ministres des affaires étrangères de la CSCE, au mois de décembre prochain à Stockholm, ne cloront sans doute pas le chapitre. Le règlement pacifique des différends est une entreprise de longue haleine. La disparition de l'affrontement entre l'est et l'ouest autorise néanmoins l'optimisme. La Réunion de Genève offre l'occasion de préciser, renforcer et développer l'acquis. Je ne puis que vous remercier de poursuivre une tâche aussi essentielle à la sécurité du continent européen.