Document généré le 27 avr. 2024 12:32

Études internationales

La deuxième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

François Carle

Volume 6, numéro 2, 1975

URI : https://id.erudit.org/iderudit/700544ar
DOI : https://doi.org/10.7202/700544ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Carle, F. (1975). La deuxième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. *Études internationales*, *6*(2), 165–187. https://doi.org/10.7202/700544ar

Tous droits réservés © Études internationales, 1975

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

LA DEUXIÈME PHASE DE LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

François CARLE *

La deuxième phase de la CSCE s'est ouverte le 18 septembre 1973 à Genève. Le chef de la délégation suisse, Rudolf Bindschedler, rappela aux participants que leur tâche ne consistait pas à réaffirmer les déclarations prononcées par leurs ministres des Affaires étrangères lors de la première phase mais à les préciser pour éviter les interprétations arbitraires, et à les traduire en mesures pratiques [1]. Cette tâche mobilise encore au moment où ces lignes sont écrites environ cinq cents négociateurs représentant 35 pays.

Ce texte tente de reconstituer l'évolution des négociations de Genève. La première partie fait état de certains problèmes de procédure. La deuxième partie s'attarde sur les difficultés qui sont survenues dans l'élaboration des documents finals de la CSCE.

I – PROBLÈMES DE PROCÉDURE

Le comité de coordination, formé des chefs des 35 délégations, se réunit du 29 août au 3 septembre afin de préparer la seconde phase de la CSCE. Sa tâche principale devait être d'organiser les travaux des commissions et des sous-commissions prévues dans les *Recommandations finales des consultations de Helsinki* et lors de la phase I [2] : les contributions des États méditerranéens non participants.

A – Contributions des États méditerranéens

Les paragraphes (15) et (28) des *Recommandations finales* invitent certaines commissions de la Conférence à avoir en vue les relations entre l'Europe et la Méditerranée dans l'étude des problèmes de sécurité et de coopération. L'Italie proposa au sein du comité de coordination d'accepter les contributions de l'Algérie et de la Tunisie. La porte restait ouverte à d'autres États méditerranéens. Israël posa sa candidature. La Yougoslavie s'y opposa avec véhémence

* *School of International Affairs, Université d'Ottawa.*

1. *The Times*, 19 septembre 1973, p. 8.
2. Cf. *Études internationale*, 4(3), décembre 1973, pp. 508–509 et 539–542.

mais les Pays-Bas et la Norvège refusèrent de faire de la discrimination sur une base politique. Un compromis en date du 3 septembre accepta provisoirement la participation de l'Algérie et de la Tunisie, auxquelles la France et d'autres États voulaient donner la priorité, et reporta la décision concernant les autres États méditerranéens au 18 septembre [3].

À la session du 18 septembre, la participation de l'Algérie et de la Tunisie semblait acquise et l'assemblée devait donc, selon l'accord du 3 septembre, considérer celle des autres États méditerranéens qui avaient entretemps posé leur candidature. Il s'agissait du Maroc, de la Syrie, de la R.A.U. et d'Israël, parrainés respectivement par l'Espage et la France, Malte, la Yougoslavie et la Turquie. La décision envisagée ne put être prise devant l'opposition de la Yougoslavie et d'autres États. La délégation espagnole fut chargée d'élaborer un compromis [4].

Le compromis espagnol du 19 septembre réalisa l'unanimité et des dates furent allouées aux États méditerranéens selon l'ordre chronologique de leurs demandes. Les documents relatifs aux deux premiers points de l'ordre du jour devaient être distribués d'avance puis présentés à la date convenue par un fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères de chaque État. Il était entendu que les contributions se borneraient aux sujets de l'ordre du jour et éviteraient toute forme de propagande [5].

Les États méditerranéens invités auraient été satisfaits de cet arrangement. Israël surtout avait des raisons de l'être puisqu'il venait d'échapper à la discrimination. La Yougoslavie et Malte l'avaient bien traité en agresseur mais la majorité des délégations avaient jugé qu'Israël était assez près de l'Europe pour en être entendu. La délégation française aurait préféré que la conférence se tienne à l'écart du conflit du Moyen-Orient mais elle comprenait l'intérêt que portaient les États méditerranéens à la CSCE [6].

Les représentants de l'Algérie et de la Tunisie prirent la parole le 9 octobre 1973, quelques jours seulement après le déclenchement de la guerre du Yom Kippur. Israël présenta sa position le 23, la Syrie, le 30, la R.A.U., le 6 novembre et le Maroc, le 13 novembre. La presse ne rapporta aucune déclaration qui aurait eu pour effet d'alourdir les négociations.

B – Organisation des travaux

Le comité de coordination devait se réunir du 29 au 31 août seulement. Le 3 septembre, il n'avait pas encore trouvé de solution à tous les problèmes

3. *Le Monde*, 1er, 4 et 5 septembre 1973, p. 2 ; 2 et 3 septembre 1973, p. 3.
4. *Le Monde*, 19 et 20 septembre 1973, pp. 9 et 3 respectivement.
5. *The Times*, 19 et 20 septembre 1973, pp. 8 et 6 respectivement ; *Le Monde*, 21 septembre 1973, p. 6.
6. *Le Monde, ibid.*

d'organisation. Le problème de la participation méditerranéenne causa le plus de soucis mais les chefs de délégation devaient également s'entendre sur le nombre de sous-commissions et la synchronisation de leurs travaux. Une suggestion suisse ne prévoyait que sept sous-commissions afin d'accélérer le rythme des négociations. Elle reçut l'appui des délégations de quelques pays neutres. Mais le chef de la délégation danoise, s'exprimant aussi au nom de ses huit collègues, eut gain de cause : onze sous-commissions seraient mises sur pied [7] et leurs travaux ne seraient pas limités par des échéances [8].

Le presse rapporte que les sous-commissions s'enlisèrent dès le début de leurs travaux, qui durent être ajournés le 21 septembre [9]. Alors que les délégations occidentales désiraient aborder immédiatement et une à une les sections concrètes de l'ordre du jour, les Soviétiques voulaient d'abord régler la question des principes généraux afin d'amorcer la rédaction le plus tôt possible. Le 25 septembre, un compromis donna le signal d'un nouveau départ : l'ordre du jour serait examiné point par point avant que ne débute la phase rédactionnelle et le comité de coordination serait chargé de reviser cette procédure au besoin.

Toute la première session des négociations de Genève, du 18 septembre au 14 décembre 1973, fut donc consacrée à des discussions générales. La phase rédactionnelle débuta comme prévu en février 1974. Comment procédèrent les négociateurs pour rédiger les textes de la Conférence ? Ils ont fait grand usage de « parenthèses diplomatiques [10] ». Des textes ont été « enregistrés provisoirement » : les passages entre parenthèses ne sont pas définitivement approuvés ou ne le seront que lorsque d'autres textes seront rédigés. Bien entendu, l'élimination des parenthèses, omniprésentes, est une tâche énorme, qui prend beaucoup de temps. C'est l'objet de la « deuxième lecture ». Avant que les textes puissent être soumis à la troisième phase de la CSCE, il faudra encore que les traductions soient vérifiées [11].

Les travaux de la deuxième phase de la CSCE se répartissent en un certain nombre de sessions : automne 1973 (du 18 septembre au 14 décembre 1973), hiver 1974 (du 15 janvier au 5 avril 1974), printemps–été 1974 (du 23 avril au 26 juillet 1974), automne 1974 (du 9 septembre au 20 décembre 1974), hiver 1975 (du 20 janvier au 27 mars 1975), printemps–été 1975 (cette session s'est ouverte le 1er avril et se poursuit encore).

---

7. Voir l'organigramme de la phase II dans *Études internationales*, 4(4), décembre 1973, p. 506. L'accord du 31 août 1973 prévoyait aussi un groupe spécial de travail en vue d'un système de règlement pacifique des conflits.
8. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (*FAZ*), 29 août 1973, p. 4 ; *The Times*, 31 août 1973, p. 5 ; *Le Monde*, 31 août 1973, p. 3, et 1er septembre 1973, p. 2.
9. *The Times*, 21 septembre 1973, p. 6 ; *Le Monde*, 21, 22 et 27 septembre 1973, pp. 6, 2 et 3 respectivement.
10. *International Herald Tribune* (*IHT*), 3 mai 1974 ; *FAZ*, 18 juillet 1974.
11. *Financial Times*, 18 mars 1975.

II – ÉLABORATION DES RECOMMANDATIONS D'HELSINKI

Ce chapitre se divise en quatre parties conformément aux *Recommandations finales des consultations de Helsinki.* Chacune des parties décrit les travaux d'une des quatre commissions de la CSCE et de ses sous-commissions pendant la phase de Genève. Les commentaires des représentants de la presse et d'autres observateurs sur l'élaboration des textes reçoivent également un peu d'attention.

A – Questions relatives à la sécurité en Europe

La première commission de la CSCE est chargée d'étudier les questions relatives à la sécurité en Europe. Elle est assistée de deux sous-commissions, l'une devant élaborer une liste de principes de relations interétatiques, l'autre des propositions en vue de renforcer la confiance en Europe, et d'un groupe spécial de travail pour l'étude d'un système de règlement pacifique des conflits.

1 – LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE RELATIONS INTERÉTATIQUES

Les *Recommandations finales des consultations de Helsinki* confient à la première sous-commission de la CSCE « la réaffirmation avec les clarifications et additions jugées souhaitables, ainsi que l'énoncé précis » de dix principes « dotés d'une signification primordiale et régissant les relations mutuelles des États participants [12] ». Deux projets en ce sens ont été déposés par les ministres des Affaires étrangères de l'URSS et de la Yougoslavie lors de la phase I de la CSCE [13]. La délégation française à Genève proposa son propre projet le 19 octobre 1973. Il fut présenté comme un compromis sur la base des propositions antérieures, qu'il avait pour but de préciser [14]. La délégation française aurait tenu à ce que son initiative revête un caractère indépendant, ce qui aurait mécontenté ses partenaires occidentaux [15].

Nous résumons dans les paragraphes subséquents les principaux problèmes qui se sont présentés dans l'élaboration de chacun des dix principes. Au terme de cette section, quelques considérations porteront sur le caractère du document dans son ensemble.

a) *Égalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté*

La proposition soviétique stipule que « les États participants, en tant que porteurs de la souveraineté sur leur territoire, organisent leurs relations mu-

12. *Recommandations finales des consultations de Helsinki (RFCH),* (Helsinki, 1973), p. 8, paragraphe (19).
13. La version allemande de ces projets est publiée dans *Europa-Archiv,* 28(16), 1973, pp. 481–483 et 490–493.
14. *Le Monde,* 21–22 octobre 1973, p. 6.
15. *Le Figaro,* 25 septembre 1973 ; *The Gazette,* 2 octobre 1973.

tuelles sur la base de l'égalité et du respect des autres droits inhérents à la souveraineté [16] ». Selon l'interprétation d'un délégué ouest-allemand à Genève [17], les gouvernements d'Europe de l'Est pourraient recourir à cette notion de « souveraineté interne » à deux fins : d'abord, pour renforcer leur thèse selon laquelle l'État a droit de regard sur toutes les activités intérieures et peut donc restreindre les activités de ses citoyens, leurs contacts avec l'extérieur, etc., mais aussi, en corollaire, pour rendre les gouvernements occidentaux responsables des activités de la presse et d'autres groupes dans le domaine international [18]. Les délégations occidentales ne se sont pas associées à cette idée de « responsabilité interne » mais ont plutôt voulu préciser le droit à l' « autodétermination interne ». Les textes yougoslaves et français affirment le droit de chaque État à « déterminer librement son système politique, social, économique et culturel [19] ». À l'origine de cette demande se trouve bien entendu le souvenir du « printemps de Prague » et des autres tentatives infructueuses de dégel en Europe de l'Est. Mais le principe est également valable pour une autre raison : en affirmant qu'il est prêt à respecter l'auto-détermination interne de chaque État, l'Ouest désarme l'URSS, qui rationalise son refus de contacts accrus par sa crainte de manœuvres subversives [20]. Après une intervention des neutres, il semble que l'URSS ait accepté une formule selon laquelle « les États participants respectent le droit de chacun de choisir et de développer ses systèmes politique, économique, social et culturel aussi bien que son droit de déterminer ses lois et ses règlements [21] ». Dans la dernière partie de cette phrase, l'URSS aurait laissé tomber l'expression « lois et coutumes ».

D'autres préoccupations apparaissent dans les textes proposés. Pour les États socialistes hétérodoxes, il s'agit de la sécurité : tandis que la délégation roumaine a voulu préciser que les droits inhérents à la souveraineté étaient exclusifs à l'État sur son propre territoire [22], le texte yougoslave spécifie que le principe de l'égalité souveraine inclut le droit à l'égalité juridique, à l'inviolabilité de l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique. La France, de son côté, insiste sur l'aspect externe de l'auto-détermination, c'est-à-dire sur le droit de chaque État de « définir à son gré ses rapports avec les autres États [23] ». La possibilité pour un État de renoncer à sa souveraineté par un accord d'intégration politique, par exemple, serait ainsi préservée pour les membres des Commu-

16. Traduction de l'auteur : *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, pp. D 481–482.
17. Götz VON GROLL, « The Geneva CSCE Negotiations », *Aussenpolitik*, 25(2), 1974, p. 160.
18. Cette deuxième possibilité, dont on ne peut guère mesurer l'importance réelle, peut tout de même être illustrée par un échange verbal lors des pourparlers préparatoires d'Helsinki. Cf. *Études internationales*, 4(3), septembre 1973, p. 351.
19. Extrait du texte français, *Le Monde*, 21–22 octobre 1973, p. 6.
20. *Neue Zürcher Zeitung* (*NZZ*), 13 juillet 1974.
21. Traduction de l'auteur d'après *The Times*, 9 septembre 1974.
22. Karl E. BIRNBAUM, « Die Genfer Phase der Konferez über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa », *Europa-Archiv*, 29(10), 25 mai 1974, p. 107.
23. *Le Monde*, 21–22 octobre 1973, p. 6.

nautés européennes [24]. Mais le texte français ajoute que les États participants « respectent en particulier le droit pour chacun d'entre eux d'appartenir à une alliance ou de ne relever d'aucune [25] », reprenant ainsi un souci constant de la diplomatie française.

Le principe de l'égalité souveraine touche de près ou de loin plusieurs autres principes devant être inclus dans le « décalogue ». Ses implications seront évoqué au passage dans l'étude des autres principes.

b) *Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force*

Le projet soviétique explique que, par ce principe, « les États participants, en accord avec la Charte de l'Organisation des Nations unies, renoncent à l'emploi ou à la menace de la force dans leurs relations mutuelles et s'engagent ainsi à exclure la guerre comme moyen de règlement des conflits internationaux [26] ». À cet énoncé trop axé sur la guerre, les délégations occidentales ont préféré faire un lien plus étroit entre le non-recours à la force, l'intégrité territoriale et l'indépendance nationale selon le modèle de la Charte de l'ONU [27]. Le texte provisoirement enregistré les satisfait sans doute puisqu'il précise « l'obligation des États de renoncer dans leurs relations mutuelles à l'usage ou à la menace de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de chacun d'eux ainsi qu'à toute tentative d'utiliser la force pour le règlement de disputes internationales [28] ». Le même lien était établi dans le projet yougoslave présenté à Helsinki.

c) *Inviolabilité des frontières*

d) *Intégrité territoriale des États*

Le problème des frontières a causé de longues discussions à Genève et n'a pu être réglé de façon satisfaisante avant le mois d'avril 1974. Le débat a mis aux prises les délégations de l'URSS et de la RFA surtout.

Selon les correspondants des grands journaux occidentaux [29], ce que la délégation soviétique essayait d'obtenir, c'était l'immutabilité, la permanence des frontières actuelles en Europe. Le projet présenté à Helsinki affirmait que

> les États participants considèrent les frontières existantes en Europe comme inviolables aujourd'hui comme dans le futur, ne soulèvent aucune revendication territoriale les uns contre les autres et reconnaissent que la paix peut être assurée

24. *FAZ*, 18 juillet 1974.
25. *Le Monde*, 21–22 octobre 1973, p. 6.
26. Traduction de l'auteur d'après *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 482.
27. VON GROLL, *loc. cit., ibid.*
28. Traduction de l'auteur d'après une version anglaise de la *Pravda*, 9 juillet 1974.
29. *The Times*, 17 décembre 1973, p. 14 ; *Le Monde*, 16 janvier 1974 ; *FAZ*, 8 février 1974.

> dans cette région seulement si personne n'essaie de contester l'inviolabilité des frontières actuelles... (ils) respectent et observent l'intégrité territoriale de tous les États en Europe dans leurs frontières actuelles sans réserve [30].

La délégation ouest-allemande proposa sa propre version après en avoir discuté avec ses huit partenaires.

> Les États participants ont le devoir de s'abstenir d'avoir recours à la menace ou à l'emploi de la force contre les frontières internationales existantes d'un autre État participant ou comme moyen de règlement de questions et de différends territoriaux ayant trait aux frontières des États. Les États participants tiennent pour inviolables leurs frontières telles qu'elles existent à ce jour et quel qu'en soit à leurs yeux le statut juridique. Les États participants considèrent que leurs frontières ne peuvent être modifiées qu'en conformité du droit international, par des moyens pacifiques et par voie d'accord, compte tenu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [31].

Les textes français et ouest-allemand étaient identiques en ce qui concerne la possibilité de changement pacifique.

Une coalition assez large lutta pour obtenir une référence au changement pacifique. La RFA cherchait à sauvegarder l'éventualité d'une réunification allemande. Les Neuf songeaient à l'unité politique de l'Europe. L'Irlande au sujet de l'Ulster, l'Espagne au sujet de Gibraltar, la Grèce et la Turquie au sujet de Chypre, tous ces États étaient directement intéressés à la possibilité d'un changement pacifique des frontières. D'ailleurs, une confirmation absolue de l'immutabilité des frontières ne contredirait-elle pas le principe du droit des peuples à l'auto-détermination ? La délégation soviétique demeura ferme dans sa volonté d'obtenir une déclaration sans réserve. Elle aurait fait valoir que l'idée ne servait donc à rien de l'inscrire dans le document de la CSCE [32]. Une autre source rapporte qu'elle justifia ses réticences à ce sujet en donnant comme exemple de changement pacifique indésirable l'absorption de l'Autriche et du Sudetenland dans le Reich [33]. La position soviétique n'était tout de même pas si irréductible : il semble que les négociateurs soviétiques ont surtout voulu éviter que l'idée de changement pacifique soit insérée dans le principe de l'inviolabilité des frontières [34].

Un accord survint juste avant l'interruption de Pâques, au tout début d'avril 1974 [35]. Le passage concernant les changements pacifiiques ne serait pas inclus dans le principe de l'inviolabilité des frontières mais dans un autre principe à déterminer. Il se pourrait que l'Ouest ait concédé ce point dans l'espoir de faciliter les discussions sur les autres sujets à l'ordre du jour [36]. Le principe de l'inviolabilité des frontière serait formulé de la façon suivante :

30. Traduction de l'auteur d'après *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 482.
31. D'après le texte déposé par la RFA, le 24 septembre 1973.
32. *FAZ*, 8 février 1974.
33. *NZZ*, 16 mars 1974.
34. BIRNBAUM, *loc. cit.*, p. 307.

> 1. Les États participants tiennent mutuellement pour inviolables, toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les États d'Europe et s'abstiennent donc maintenant et à l'avenir de tout attentat contre ces frontières.
>
> En conséquence, ils s'abstiennent aussi de toute exigence ou de tout acte de mainmise sur tout ou partie du territoire d'un autre État participant [37].

On rapporte cependant que la RFA fait dépendre son acceptation définitive de ce texte d'une élaboration satisfaisante du principe de l'auto-détermination des peuples et d'autres conditions [38].

La seule difficulté qui subsistait après l'accord d'avril 1974 consistait à décider où devait être placé le « paragraphe flottant [39] », concernant le changement pacifique des frontières. La RFA y tenait beaucoup : elle se serait assuré l'appui de la France et des États-Unis lors de contacts bilatéraux en dehors de la CSCE, elle aurait préféré lier l'idée de changement pacifique au principe de l'inviolabilité des frontières mais elle était disposée à faire des concessions en autant que le changement pacifique recevait *une valeur égale* et *que la responsabilité* des Quatre sur l'Allemagne et Berlin était mentionnée *quelque part* [40]. C'est par l'entremise des États-Unis que l'URSS aurait accédé à la demande ouest-allemande d'inclure au chapitre des droits inhérents à la souveraineté l'idée de changement pacifique. Le premier principe stipulera donc que « les États participants considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées conformément au droit international par des moyens pacifiques et par voie d'accords [41] ». C'est ainsi que fut résolu le problème délicat des frontières en Europe.

e) *Règlement pacifique des différends*

Le principe du règlement pacifique des différends, suite logique de l'engagement à ne pas recourir à la force, n'a pas soulevé de difficultés au sein de la première sous-commission. Les mesures à élaborer pour le mettre en pratique ont cependant occasionné des divergences au groupe spécial de travail, dont les activités seront résumées plus loin.

f) *Non-intervention dans les affaires intérieures*

Les délégations du Pacte de Varsovie et les autres délégations abordent ce principe avec des intentions différentes. Le texte du projet soviétique précise qu'« aucun État ne s'immisce dans les affaires intérieures des autres et que cha-

35. VON GROLL, *loc. cit.*, p. 158 ; *Le Monde*, 20 avril 1974.
36. *International Herald Tribune* (*IHT*), 3 avril 1974.
37. D'après la version française du 5 avril 1974.
38. VON GROLL, *loc. cit.*, p. 158 ; *NZZ*, 12 décembre 1974.
39. *Financial Times*, 18 mars 1975.
40. Selon *NZZ*, 13 juillet 1974.
41. *Le Monde*, 30–31 mars 1975. On fait état d'une virgule dans le texte anglais, après « conformément au droit international ».

cun d'entre eux respectera les fondements politiques, économiques et culturels des autres États [42] ». L'URSS peut donc recourir à ce principe pour limiter la portée de ses engagements dans le domaine des droits de l'homme et des contacts humains. L'Ouest et la Yougoslavie [43], de l'autre côté, cherchent plutôt à miner la thèse de l'entraide fraternelle au sein de la communauté socialiste par des expressions extrêmement explicites. Le texte yougoslave inclut parmi les modes d'intervention, outre l'intervention militaire, les mesures politiques, économiques et autres destinées à empêcher un État d'exercer ses droits souverains ou à obtenir de lui des avantages quelconques. Ce même texte condamne également le soutien qui pourrait être apporté de l'extérieur à des activités subversives ou terroristes, l'ingérence dans les conflits internes et l'usage de propagande hostile.

g) *Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales*

L'accord sur le principe du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne fut réalisé qu'à la fin de 1974. Les délégations est-européennes résistèrent longtemps à l'offensive des délégations occidentales.

La situation se compliqua dès la phase I de la CSCE lorsqu'il devint évident que l'URSS avait reconsidéré de façon plus conservatrice les termes des *Recommandations d'Helsinki* : alors que ce document énumérait au nombre des libertés fondamentales la « liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction [44] », le projet soviétique de juillet 1973 ne spécifiait que la liberté de croyance religieuse. Au cours des négociations de Genève, les délégués est-européens répliquèrent à la demande occidentale d'énumérer les libertés et droits habituellement reconnus qu'il faudrait alors inclure l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels. L'idée d'une répétition des déclarations émises par l'ONU en 1966 ne suscita guère d'enthousiasme parmi les délégations occidentales. L'objectif fondamental poursuivi par ces dernières aurait été de faire mieux connaître aux citoyens est-européens la nature de leurs droits [45].

De l'accord partiel survenu en novembre 1974, peu de détails ont été rendus publics. Il semble que le texte final s'appuiera largement sur d'autres documents internationaux du même genre et qu'il mentionnera l'importance du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour l'amélioration des relations entre les États, un peu comme le faisait la proposition yougoslave. Le débat reste ouvert sur plusieurs points : les droits des minorités nationales (une préoccupation particulière de la Yougoslavie), la façon d'informer les citoyens au sujet de leurs droits et surtout de les protéger dans l'exercice de ces droits et

42. Traduction de l'auteur d'après *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 482.

43. Les versions allemandes des propositions yougoslave et française se trouvent dans *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 492, et dans BIRNBAUM, *loc. cit.*, p. 317 (note 8) respectivement.

44. *RFCH*, p. 8, paragraphe (19).

45. *NZZ*, 18 octobre 1974.

de ces libertés contre les représailles de l'État [46]. Tel était en tout cas le bilan sur ce point précis en décembre 1974.

h) *Égalité de droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*

L'élaboration de ce huitième principe ne semble pas avoir été trop pénible bien qu'il intéresse plusieurs États, dont la RFA au premier plan mais aussi les autres pays des communautés européennes et quelques autres pays de plus. La RFA a tenté de faire reconnaître que l'autodétermination s'applique également au statut externe d'un peuple afin de laisser ainsi une autre avenue ouverte à la réunification allemande [47]. La délégation yougoslave, de son côté, mit plutôt l'accent sur l'égalité des peuples et sur leur droit de se développer librement, sans interférence de l'extérieur. Il semble que le texte final sera très voisin de la proposition soviétique selon laquelle le droit à l'autodétermination signifie que

> chaque peuple a le droit de se donner l'ordre social et de choisir la forme de gouvernement qu'il considère comme appropriés et nécessaires pour assurer le développement économique, social et culturel de son pays [48].

L'adoption de formules plus poussées aurait été défavorisée par la présence à la table de négociation des représentants de plusieurs États dont les gouvernants connaissent des problèmes d'unité nationale, le Canada faisant bien entendu partie de ce groupe [49].

i) *Coopération entre les États*

Le principe de la coopération entre les États servira de lien entre le « décalogue » et les deux sujets suivants à l'ordre du jour. Il n'est donc pas surprenant que chacun tente d'y glisser sa propre conception de la coopération internationale.

Le texte soviétique cite de nouveau le principe de non-intervention dans les affaires intérieures. En revanche, les délégations occidentales tentent d'élargir la coopération internationale au développement des contacts entre les individus et à l'accroissement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, comme l'indique bien le texte soumis par la France :

> Les États participants collaborent dans les domaines économique, social, culturel, technique, scientifique, commercial et dans les autres domaines avec l'intention de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ils encouragent la coopération et les contacts entre les personnes et entre les groupes dans tous ces domaines d'activité et favorisent de façon générale le développement des contacts et des échanges entre leurs ressortissants sur une base individuelle ou collective, privée ou officielle. Ils s'efforcent ainsi, grâce à la connaissance mutuelle

46. *FAZ*, 17 décembre 1974.

47. *Ibid.*

48. Traduction de l'auteur d'après *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D. 482.

49. VON GROLL, *loc. cit.*, p. 163 ; *FAZ*, 17 décembre 1974.

> améliorée et aux avantages réciproques qu'ils attendent de cette coopération et de ces contacts, d'encourager le développement de leurs relations amicales [50].

Aux dernières nouvelles, les efforts des délégations occidentales en ce sens étaient restés vains [51].

Le texte yougoslave introduit d'autres soucis dans le débat. Selon la Yougoslavie, la coopération entre les États européens devrait servir à « surmonter la division actuelle de l'Europe en groupes militaires, politiques et économiques », à « diminuer les différences dans le niveau de développement » sur le continent européen et devrait considérer particulièrement « la nécessité d'assurer le développement accéléré des pays en voie de développement [52] ».

j) *Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international*

Le dixième et dernier principe confirme que le « décalogue » ne supplante pas le droit international mais qu'il est une déclaration d'intention que tous les États participants s'engagent à respecter.

Le projet yougoslave de même que les délégations occidentales reconnaissent plus explicitement que les délégations est-européennes la primauté de leurs obligations envers la Charte de l'ONU en cas de conflit avec tout autre engagement. Par ailleurs, la délégation française a demandé que le texte spécifie que le « décalogue » n'affecte pas les droits, les responsabilités et les obligations des États impliqués dans des accords antérieurs. Elle fut appuyée par d'autres délégations, dont celles des trois autres Grands, mais les représentants de plusieurs petits pays se seraient violemment opposés à cette formule générale, qui sanctionnait selon eux une certaine inégalité entre les États [53]. Ils désiraient que l'on spécifie qu'il s'agissait de l'Allemagne et de Berlin, sans plus.

L'Ouest aurait trouvé dans ce dixième principe une façon de compenser le recours éventuel de l'URSS aux principes de la non-intervention et de la souveraineté dans le but de restreindre dans la pratique ses engagements dans le domaine des contacts humains. Les négociateurs occidentaux auraient voulu que le texte rappelle aux États participants que

> dans l'exercice de leurs droits souverains, y compris le droit de déterminer leurs lois et leurs règlements, ils se conformeront à leurs obligations légales en regard du droit international [54].

* * *

50. Traduction de l'auteur d'après VON GROLL, *loc. cit.*, p. 164.
51. *NZZ*, 12 mars 1975.
52. Traduction de l'auteur d'après *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 493.
53. *Le Monde*, 30–31 mars 1975.
54. Traduction de l'auteur d'après *The Times*, 9 septembre 1974.

L'idée que le « décalogue » prendrait la forme d'une charte européenne ne persista pas longtemps [55]. On se bornerait à une déclaration d'intention qui aurait un poids moral et peut-être politique. Les États participants se refusaient à créer un droit international de caractère strictement européen.

Le « décalogue » contiendra un préambule. L'Ouest veut y souligner l'équivalence et l'interdépendance des principes [56]. Aucun d'entre eux ne peut être isolé par rapport aux autres.

2 – LES MESURES DESTINÉES À RENFORCER LA CONFIANCE

Les *Recommandations d'Helsinki* mirent sur pied une deuxième sous-commission dans le domaine de la sécurité. Son mandat consistait à soumettre des « propositions appropriées... en vue de renforcer la confiance et d'accroître la stabilité et la sécurité [57] ». Au nombre des sujets à l'étude se trouvaient la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure, l'échange d'observateurs à ces manœuvres et, avec beaucoup plus de réserve, la notification préalable des mouvements militaires d'envergure. Ces mesures spécifiques firent l'objet d'une note explicative en huit points, qui fut présentée par Sir Alec Douglas-Home à Helsinki [58]. Elles furent baptisées du sigle de *CBMs,* d'après l'expression anglaise « *confidence-building measures* ».

Récemment encore, la deuxième sous-commission était considérée par la presse internationale, tant à l'Est qu'à l'Ouest, comme la plus décevante en ce qui concerne le chemin accompli. Les points de vue ne se seraient guère rapprochés sur la première des *CBMs.* Seule la deuxième, moins importante, aurait recueilli un certain consensus. Quant à la troisième, que les *Recommandations d'Helsinki* ne faisaient que placer à l'étude à cause de l'opposition soviétique, elle n'aurait même pas encore été abordée [59].

a) *Notification préalable des manœuvres militaires*

Le tableau comparatif qui suit résume les positions de base des États participants en ce qui concerne les *CBMs.*

Le projet britannique décrit ci-dessus représente la position de l'OTAN. La délégation ouest-allemande aurait également pris des initiatives dans le même sens afin de préciser que tout engagement dans le domaine des *CBMs* n'était

55. Voir à ce sujet *Études internationales,* 4(3), septembre 1973, pp. 329, 333–334.

56. *FAZ,* 18 juillet 1974 ; *NZZ,* 12 mars 1975 ; *Le Monde,* 30–31 mars 1975.

57. *RFCH,* p. 9, paragraphe (23).

58. La version allemande de cette note est disponible dans *Europa-Archiv,* 28(16), 1973, pp. D 476–477.

59. BIRNBAUM, *loc. cit.,* pp. 309–310.

TABLEAU I

Le débat sur les CBMs à Genève [60]

Parrain	*Envergure*	*Territoire*	*Délai*	*Destinataire*	*Remarques*
Grande-Bretagne a) septembre 1973	1 division (18 000 hommes)	territoire des États participants en Europe	60 jours	tous les États participants	applicable aux manœuvres et aux mouvements ; mesures connexes*
b) été 1974	*idem*	*idem*	49 jours	*idem*	*idem*
Six États neutres**	*idem***	*idem* incluant le territoire maritime et aérien, y compris la Méditerranée	30 jours		
URSS	1 corps d'armée (2 divisions ou plus, 40 000–50 000–60 000 hommes ?)	zones frontalières (100 km)	5 jours	États voisins	manœuvres seulement ; pas d'engagement obligatoire

qu'une obligation de nature morale et n'entraînait aucune perte de souveraineté [61]. L'Ouest fit des concessions, par exemple, sur le délai de notification, dans l'espoir d'inciter l'URSS à engager sérieusement la discussion mais ce n'est pas avant mars 1975 qu'apparut un certain assouplissement dans la position soviétique : la notification ne serait pas communiquée qu'aux seuls États voisins mais bien à tous les États participants. Les délégués soviétiques soulignaient en revanche que ces mesures ne seraient appliquées que sur une base volontaire et qu'ils n'accepte-

* Le projet britannique prévoit aussi un échange d'information sur le nombre et la nature des unités, le but des opérations, la région couverte ainsi que les points de départ et d'arrivée. Au nombre de ses autres suggestions se trouvent également l'idée d'un échange annuel des projets de manœuvres entre les deux alliances et celle d'une plus grande ouverture dans la présentation des dépenses militaires.

** La Suisse, la Suède, l'Autriche, la Finlande, la Yougoslavie et Chypre.

*** Ce chiffre de 18 000 hommes serait un compromis entre la position yougoslave, plus rapprochée de l'URSS, et la position suédoise, favorable à un plancher de 10 000 hommes, d'après *The Times*, 26 mars 1974.

60. Ce tableau est basé sur les sources suivantes : BIRNBAUM, *loc. cit.*, p. 310 ; *The Times*, 17 décembre 1973, 26 mars et 9 septembre 1974 ; *FAZ*, 8 février 1974 ; *NZZ*, 7 avril 1974 ; *Le Monde*, 20 avril 1974 et 30–31 mars 1975 ; *IHT*, 3 mai 1974 ; *Financial Times*, 2 août 1974, 18 et 25 mars 1975.

61. *The Times*, 26 mars 1974.

raient aucune obligation légale [62]. Ce changement d'attitude, si minime soit-il, aurait causé beaucoup de soulagement parmi les délégations occidentales.

b) *Autres mesures*

La presse rapporte plus de progrès sur la question des observateurs [63]. La délégation soviétique aurait accepté en principe « l'échange d'observateurs aux manœuvres militaires par invitation dans des conditions mutuellement acceptables [64] ». Elle aurait cependant résolument refusé d'aborder la question de la notification préalable des mouvements militaires d'envergure et aurait même été appuyé par la délégation des États-Unis à cet égard [65].

La délégation yougoslave aurait présenté une proposition concernant la publication par les États participants de leurs dépenses militaires [66]. Les cinq autres pays neutres l'auraient soutenue.

* * *

Plusieurs observateurs se sont étonnés de l'absence de progrès dans le domaine des *CBMs* à Genève [67]. L'effort demandé n'avait rien d'extraordinaire puisque le même type d'information pouvait être obtenu au moyen des satellites. Une entente dans ce secteur ne comporterait aucune implication idéologique mais pourrait tout de même constituer un signe tangible de l'amélioration des relations entre les deux alliances.

La délégation soviétique résista farouchement à toutes les initiatives occidentales. La justification de ce refus absolu aurait même placé les négociateurs de l'URSS dans l'embarras [68]. Ils auraient beaucoup insisté sur leur volonté de préserver leurs secrets militaires et de ne pas divulguer de renseignements dont l'OTAN pourrait tirer profit. La presse soviétique accusa les délégations occidentales de chercher à établir une certaine forme de contrôle sur les armées est-européennes, diminuant ainsi la sécurité de ces États [69].

Tandis que la délégation des États-Unis partageait quelques-unes des réticences soviétiques [70], les Neuf et les neutres insistèrent sans relâche sur la question des *CBMs* avec la ferme conviction qu'il s'agissait là du seul secteur directement relié à la sécurité et que la CSCE se devait pour cette raison de produire des résultats à ce chapitre [71]. Le Royaume-Uni aurait même déclaré que le succès de la CSCE dépendait du sort des *CBMs*.

62. *Financial Times*, 25 mars 1975 ; *Le Monde*, 30–31 mars 1975.
63. *The Times*, 9 septembre 1974 ; *Pravda*, 21 janvier 1975 ; *Izvestia*, 28 février 1975.
64. *RFCH*, p. 9, paragraphe (23).
65. BIRNBAUM, *loc. cit.*, p. 310 ; *NZZ*, 13 juillet 1974.
66. *Le Monde*, 20 avril 1974.
67. *The Times*, 26 mars et 9 septembre 1974.
68. *The Times*, *ibid.*
69. *Pravda* et *Izvestia*, *ibid.*
70. *The Times*, 26 mars 1974 ; *Le Monde*, 20 avril 1974.
71. *Financial Times*, 18 et 25 mars 1975.

3 – LES PROPOSITIONS VISANT À RENDRE EFFECTIF LE NON-RECOURS À LA MENACE OU À L'EMPLOI DE LA FORCE

Le mandat de la première commission de la CSCE ne se limite pas aux principes et aux *CBMs,* comme l'indique cet extrait des *Recommandations d'Helsinki* :

> Elle examinera également des propositions visant à rendre effectif le non-recours à la menace ou à l'emploi de la force. Dans ce contexte, elle étudiera des propositions ayant pour objet une méthode de règlement pacifique des différends entre États participants et entreprendra l'élaboration de celle-ci [72].

La Roumanie a présenté un projet en rapport avec ce mandat mais c'est surtout une proposition suisse destinée à mettre sur pied un système de règlement pacifique des conflits qui a entraîné la création d'un groupe spécial de travail sous la responsabilité de la première commission.

Ce n'est que grâce à la persévérance des diplomates suisses que le projet de 86 pages du professeur Rudolf Bindschedler, jurisconsulte au ministère des Affaires étrangères de la Suisse, trouva sa place à l'ordre du jour de la CSCE [73]. La caractéristique la plus controversée du système proposé par la Suisse est son caractère obligatoire. La Suisse estime qu'un système obligatoire de règlement pacifique contribue mieux qu'une simple déclaration de non-recours à la force à modifier le caractère anarchique des relations internationales [74]. La délégation soviétique a refusé catégoriquement de s'engager sur cette voie et semble ainsi avoir épargné aux trois autres « Grands » de s'opposer directement à la Suisse [75]. Les Soviétiques, comme les Américains, veulent s'en tenir aux méthodes classiques de médiation et de consultation, ces méthodes devant être librement acceptées par les États concernés. Plusieurs États neutres et plusieurs autres petits pays se sont cependant déclarés favorables au projet suisse. La délégation suisse aurait récemment proposé qu'un groupe d'experts soit mandaté par la CSCE à étudier un système obligatoire de règlement pacifique des conflits [76]. Les délégations les plus conservatrices à ce sujet se réjouiront de voir le projet suisse reporté aux suites de la CSCE et il n'est pas sûr qu'elles consentent à accorder aux experts un mandat aussi poussé que le désirerait la Suisse.

La proposition roumaine doit être considérée dans le cadre plus général des mesures destinées à rendre effectif le non-recours à la force. Les diplomates roumains justifient leur démarche en référant, comme leurs collègues suisses, à l'insuffisance des déclarations de principe. Le projet roumain n'a pas tellement retenu l'attention des observateurs mais on sait qu'il propose une série de

---

72. *RFCH*, p. 8, paragraphe (21).
73. Pour de plus amples informations sur la nature du projet et sur son cheminement lors des consultations d'Helsinki, voir *Études internationales*, 4(3), septembre 1973, pp. 341–342.
74. *Le Figaro*, 2 octobre 1973.
75. *FAZ*, 8 février 1974 ; *NZZ*, 16 mars 1974.
76. *NZZ*, 18 octobre 1974.

mesures comprenant un traité multilatéral de non-recours à la force et un système de règlement pacifique des conflits [77]. L'Ouest aurait réagi de façon négative à l'idée de nouvelles négociations multilatérales pour un traité de non-recours à la force alors que les Soviétiques se seraient montrés plus favorables [78]. L'originalité de l'initiative roumaine réside cependant ailleurs. Les autres mesures suggérées par la Roumanie reflètent bien sa situation particulière. Il s'agit fondamentalement de trois interdictions concernant, premièrement, la venue et la présence de troupes étrangères sur le territoire d'un État sans le consentement de ce dernier, deuxièmement, les démonstrations de force le long des frontières et, troisièmement, les blocus et les autres types de pressions économiques [79].

B – Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement

Cinq sous-commissions se partagèrent le deuxième sujet à l'ordre du jour de la CSCE. La presse européenne, y compris les grands quotidiens russes, s'accorda à dire que les travaux progressaient de façon plus satisfaisante dans le domaine de la coopération que dans tous les autres. Des observateurs occidentaux ont expliqué ce succès relatif par la nature du travail de la deuxième commission, qui n'avait pas à produire d'accords concrets mais seulement à préparer le terrain pour une coopération accrue entre les gouvernements tant au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral, et par le travail énorme déjà accompli par la Commission économique pour l'Europe de l'ONU.

Un texte traitera de la coopération intergouvernementale dans le domaine de l'environnement, un autre de la coopération dans le domaine de la science et de la technique et un autre aussi de l'harmonisation des règlements dans le domaine des transports. Les délégations est-européennes obtiendront sans doute que le document concernant la coopération industrielle encourage les États participants à des liens stables et de longue durée mais de premières divergences apparaissent à ce niveau : les diplomates occidentaux demandent pour leurs entreprises plus d'information sur les conditions économiques et plus de liberté dans leurs contacts avec leurs clients en Europe de l'Est. Cette question des contacts d'affaires aurait occasionné quelques malaises au cours des négociations au sein de la deuxième commission [80].

La seule véritable impasse dans les travaux de la deuxième commission serait survenue à la première sous-commission, chargée d'étudier les échanges commerciaux. D'un côté, les négociateurs soviétiques demandaient avec insistance que le traitement de la nation la plus favorisée soit accordé aux pays est-européens ; de l'autre, les représentants des pays occidentaux exigeaient des

77. *New York Times* (*NYT*), 20 septembre 1973, p. 9 ; BIRNBAUM, *loc. cit.*, p. 309.

78. Selon VON GROLL, *loc. cit.*, p. 161.

79. *Le Monde*, 22 septembre 1973, p. 2 ; *Le Figaro*, 2 octobre 1973.

80. VON GROLL, *loc. cit.*, p. 162 ; *NZZ*, 16 mars 1974 ; *The Times*, 9 septembre 1974.

« conditions de réciprocité des avantages et des obligations [81] ». Jugeant que les États socialistes ne leur accordaient pas de concessions équivalentes, les délégations occidentales refusèrent tout simplement de négocier le traitement de la nation la plus favorisée à Genève [82]. Il fallait d'abord s'entendre sur l'équivalence et la réciprocité des avantages et des obligations. Et puis d'ailleurs, la CSCE ne devait pas être une négociation commerciale. Les États socialistes reçurent cependant la promesse que ce problème serait considéré après la CSCE.

Le problème de l'inégalité économique entre les États européens eut aussi des répercussions à la deuxième commission. Les délégations roumaine et turque désiraient inclure dans le document final de la CSCE un passage qui considèrerait la situation des pays les moins développés en Europe mais la délégation soviétique, qui redoutait sans doute un nouveau type de groupe d'intérêt en Europe du Sud-Est, fit échouer ce projet [83]. Les réalités économiques européennes furent rappelées d'une autre façon encore au cours de la discussion des problèmes des travailleurs migrants. Les délégations de l'Italie, de la Grèce et de la Turquie firent remarquer que la coopération économique devait également conduire à l'amélioration de la condition économique et sociale des forces ouvrières étrangères dans les pays d'accueil ainsi qu'à un accroissement des investissements dans les pays d'émigration [84].

C – Coopération dans les domaines humanitaires et autres

L'accroissement des échanges entre l'Est et l'Ouest avaient été à Helsinki [85] et demeurait à Genève le plus pénible des sujets de discussion à l'ordre du jour de la CSCE. Quatre sous-commissions devaient élaborer les nombreuses propositions soumises par les ministres des Affaires étrangères en juillet 1973.

1 – DIFFICULTÉS RELATIVES AU PRÉAMBULE

Dès la première journée des négociations de Genève, le chef de la délégation soviétique tenta de retarder la convocation des quatre sous-commissions en insistant sur le passage des *Recommandations d'Helsinki* où la troisième commission était invitée à formuler « des propositions pertinentes basées sur le plein respect des principes régissant les relations entre les États participants [86] ». Les Soviétiques n'entendaient pas discuter de mesures concrètes avant de s'être assurés que tous les résultats des travaux de la troisième commission seraient subordonnés aux principes de la non-intervention dans les affaires intérieures et du respect des lois, mœurs et coutumes de chaque pays. Les délégations occidentales refusèrent de procéder de cette manière et protestèrent que les quatre

81. *RFCH*, p. 10, paragraphe (27).

82. *NZZ*, 13 juillet et 18 octobre 1974, 12 mars 1975.

83. *NZZ*, 12 décembre 1974 et 12 mars 1975.

84. *NZZ*, 12 mars 1975.

85. Voir *Études internationales*, 4(3), septembre 1973, pp. 347–357.

86. *RFCH*, p. 14, paragraphe (43).

sous-commissions étaient tout à fait compétentes pour élaborer les *Recommandations d'Helsinki* et qu'elles pouvaient donc commencer leurs travaux sans plus de délai [87]. Les diplomates occidentaux refusèrent également de s'en tenir à l'examen du projet présenté par la Bulgarie et la Pologne lors de la phase I [88] parce qu'il n'allait pas assez dans les détails [89]. Les délégations est-européennes continuèrent d'insister sur l'inclusion de certains principes dans un préambule que l'Ouest percevait comme un moyen de vider de leur portée pratique toutes les résolutions qui devaient être adoptées [90].

La commission essaya de se sortir de l'impasse par un compromis procédural [91]. Après maintes consultations, les délégués français proposèrent qu'un groupe soit formé dans lequel des représentants de la Suède, de l'Autriche, de la Suisse, de la France et de la RDA dresserait une liste des problèmes à résoudre. L'Ouest pourrait ainsi amorcer la discussion de mesures concrètes. La délégation soviétique aurait accepté à condition qu'un deuxième groupe considère en même temps la question du préambule. Cette demande fut satisfaite par les diplomates occidentaux, qui firent cependant remarquer que ce compromis ne les engageait pas forcément à accepter l'idée d'un préambule.

Au début de la phase rédactionnelle, en janvier 1974, les deux camps demeuraient radicalement opposés dans leur appréciation des priorités de travail [92]. Une proposition suédoise, préparée en collaboration avec plusieurs délégations de pays non alignés et après consultation de représentants des deux camps, inaugura le parallélisme des travaux, le 25 janvier 1974 [93]. Grâce aux efforts des neutres, la troisième commission allait commencer à rédiger le préambule et en même temps les parties opératoires du texte. L'inclusion d'un préambule aurait été généralement acceptée au moment de la pause de Pâques 1974 [94].

Une initiative des délégations des huits États neutres produisait un consensus sur le texte du préambule à la fin de la session estivale [95]. Au lieu de souligner le respect des lois, des mœurs et des coutumes de chaque pays, comme le désirait l'URSS, le préambule ne fera qu'une référence générale aux principes de relations internationales en affirmant que la coopération dans le domaine humanitaire « devrait se faire dans le respect total des principes régissant les relations des États participants, tels qu'ils sont présentés dans les documents perti-

87. *Le Monde*, 20 septembre 1973, p. 3.
88. La version allemande de ce projet se trouve dans *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, pp. D 487–490.
89. *The Times*, 20 septembre 1973, p. 6.
90. *NYT*, 10 décembre 1973, p. 7 ; *IHT*, 3 mai 1974.
91. BIRNBAUM, *loc. cit.*, p. 311.
92. *Idem*, p. 313 ; *Le Monde*, 16 janvier 1974.
93. BIRNBAUM, *loc. cit.*, p. 314.
94. *Le Monde*, 20 avril 1974.
95. *Financial Times*, 2 août 1974 ; *NZZ*, 4 août 1974 ; *Le Monde*, 28 septembre 1974.

nents [96] ». Plutôt que de mettre en relief le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures, la troisième commission a tenu à rappeler la nécessité de respecter l'ensemble des principes élaborés par la première commission. L'Ouest, qui recherchait avant tout un préambule faible avec des résolutions fortes alors que les délégations des pays socialistes désiraient le contraire [97], aurait considéré cette solution comme acceptable et songé que ce compromis débloquerait le débat au sujet des mesures concrètes. La presse rapporte que le texte du préambule aurait été enregistré provisoirement au cours de la session suivante [98].

2 – CONTACTS ENTRE LES PERSONNES

La première sous-commission de la troisième commission a produit quelques accords à Genève en ce qui concerne les rencontres sur la base de liens familiaux, la réunion des familles et les mariages entre ressortissants de différents États. Elle aborde également les problèmes des déplacements pour des raisons personnelles ou professionnelles, du tourisme et des rencontres entre les jeunes.

Un texte visant à faciliter les « contacts et rencontres régulières sur la base des liens de famille [99] » aurait été mis au point au cours de la session de l'été 1974 [100]. Le problème de la réunion des familles absorba plus d'énergie. Les délégations de la RFA et du Danemark présentèrent des propositions et la plupart des représentants occidentaux, dont ceux du Royaume-Uni et du Canada, demandèrent des garanties afin qu'une « demande n'ait pas de suites désavantageuses pour les personnes concernées [101] ». Les délégations est-européennes auraient tout d'abord refusé d'accorder de telles garanties et n'auraient pas caché leur intention d'exiger des requérants des visas de sortie coûteux [102]. La question du transfert des droits de propriété et des épargnes auraient également soulevé des difficultés considérables [103]. Un compromis autrichien, basé sur des projets antérieurs de la Suède et de la Suisse, aurait permis à la sous-commission d'accomplir une percée [104]. Un quotidien ouest-allemand apporte plus de précisions sur la nature de l'entente [105]. Les demandes de départ en vue d'une réunion familiale devront être traitées aussi tôt que possible, dans un esprit positif et

96. Traduction de l'auteur d'après *The Times*, 9 septembre 1974.
97. *NZZ*, 4 août 1974.
98. *NZZ*, 12 septembre 1974.
99. *RFCH*, p. 15, paragraphe (46).
100. *FAZ*, 18 juillet 1974.
101. Traduction de l'auteur d'après un extrait du projet ouest-allemand : *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 473. Voir aussi : *The Times*, 17 décembre 1973, p. 14 ; *IHT*, 3 mai 1974.
102. *IHT*, *ibid.*
103. *FAZ*, 18 juillet 1974.
104. Service international de la radio autrichienne, 6 décembre 1974 ; *NZZ*, 12 décembre 1974 ; *Pravda*, 25 décembre 1974.
105. *FAZ*, 17 décembre 1974.

humanitaire, en portant une attention particulière aux cas pressants. Les efforts de la Croix-Rouge dans ce domaine seront soutenus. Les demandes déjà repoussées pourront être reformulées et devront être reconsidérées dans un court délai. Les frais d'application devront être réduits. Les personnes concernées pourront emporter leurs biens personnels. Elles auront droit à rencontrer leurs parents avant la réunion définitive. Leur demande ne modifiera en aucune façon leurs droits et leurs devoirs de citoyens. Leur pays d'accueil, enfin, s'engage à les traiter sans discrimination comme ses propres citoyens. La troisième commission conclut cette entente à la fin de novembre 1974, dans un renouveau d'espoir en ce qui concerne la suite de ses travaux.

Le texte au sujet des mariages entre ressortissants de différents États fut enregistré provisoirement à la même période également [106]. Le chapitre des déplacements pour des raisons personnelles ou professionnelles ne semble pas avoir été réglé. À l'Ouest, on doute de pouvoir empêcher les gouvernements est-européens de donner la préférence aux voyages collectifs [107].

Dans le cadre de la discussion concernant un mini-préambule qui précéderait la section sur les contacts entre les personnes, la délégation soviétique aurait voulu établir un lien direct entre le progrès de la détente et l'accroissement de ce type de contacts : ils ne pourraient avoir lieu que si les gouvernements et l'opinion publique favorisent la détente [108]. Ce nouveau type de restriction, et les vastes possibilités d'interprétation qu'il entraîne, aurait été vivement rejeté par les diplomates occidentaux.

3 – INFORMATION

La sous-commission chargée de préparer « des propositions pour faciliter une diffusion plus libre et plus large des informations de toute nature [109] » fut submergée de plusieurs projets par les délégations occidentales [110] : le Royaume-Uni suggéra la création d'un nouveau périodique paneuropéen et la coproduction d'émissions de politique internationale pour la télévision [111], la Suisse proposa l'abolition des tarifs, des quotas et des autres obstacles à l'importation des imprimés, les Pays-Bas demandèrent que cesse la censure des lettres et plusieurs délégations se prononcèrent contre le brouillage des émissions de radio. En 1974, les négociations portèrent principalement sur l'amélioration de la diffusion de l'information écrite ainsi que de l'accès à cette information. La sous-commission considéra aussi l'amélioration des conditions de travail des journalistes à l'étranger.

106. *NZZ*, 12 mars 1975.
107. *Le Monde*, 30–31 mars 1975.
108. *NZZ*, 12 mars 1975.
109. *RFCH*, p. 15, paragraphe (47).
110. *The Times*, 17 décembre 1973, p. 14 ; Birnbaum, *loc. cit.*, p. 317, note 13.
111. Le texte allemand de ces propositions se trouve dans *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, pp. D 474–475.

La sous-commission commença la rédaction du texte sur la diffusion de l'information écrite à la fin de février 1974 après des mois d'impasse [112]. La délégation italienne avait présenté un projet très exigeant le 4 octobre 1973, mais le tandem formé des délégations polonaise et bulgare s'en tenait à sa position de juillet 1973, laquelle ne faisait que recommander des « arrangements bilatéraux et multilatéraux prévoyant un élargissement de l'échange d'information, entre autres de l'information imprimée, filmée et expédiée par la poste [113] ». Des interventions de délégués suisses, britanniques et d'autres délégués menèrent à un compromis, le 19 mars 1974. Le texte qui fut provisoirement enregistré ce jour-là autorise les firmes privées et les organismes publics à conclure des ententes visant à « augmenter graduellement la quantité et le nombre des titres de journaux et de publications en provenance des autres États participants [114] ». Le principe de la réciprocité, cher aux délégués est-européens, serait ainsi respecté. Cette entente créa une atmosphère favorable à la suite des négociations.

L'étape suivante consistait à améliorer l'accès à l'information. Une résolution destinée à « contribuer à l'amélioration de l'accès public aux publications imprimées périodiques et non périodiques qui seront importées [115] » fut adoptée au début d'octobre 1974. Elle incitait les État participants à

> favoriser la multiplication des points de vente de ces publications,... développer les possibilités d'abonnement conformément aux modalités propres de chaque pays, améliorer les possibilités de consulter et d'emprunter ces publications dans les grandes bibliothèques publiques et leurs salles de lecture ainsi que dans les bibliothèques universitaires [116].

L'URSS se serait montrée réticente à accroître le nombre des salles de lecture [117]. Au cours des premiers mois de 1975, il semble que ce soit l'amélioration des conditions de travail des journalistes à l'étranger qui ait retenu l'attention de la deuxième sous-commission. Le débat aurait porté sur la possibilité pour les journalistes de la radio et de la télévision d'être accompagnés de leurs propres techniciens, ce que la délégation soviétique a refusé [118].

4 – CULTURE ET ÉDUCATION

La presse rapporte l'enregistrement des premiers textes dans le domaine de la culture et de l'éducation lors des sessions de l'été et de l'automne de 1974 [119]. Il serait moins difficile de parvenir à un accord à ce niveau parce que les États disposent d'un contrôle absolu sur ce type d'activité [120].

112. *The Guardian*, 20 mars 1974.
113. Traduction de l'auteur d'après *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 489.
114. Traduction de l'auteur d'après *NZZ*, 18 octobre 1974.
115. *Ibid.*
116. *Ibid.*
117. *Le Monde*, 30–31 mars 1975.
118. *Ibid.*
119. *FAZ*, 18 juillet 1974 ; *Le Monde*, 28 septembre 1974.
120. *NZZ*, 16 mars 1974.

D – Suites de la Conférence

Les délégations les plus réticentes au sujet d'une institutionalisation de la CSCE avaient remporté un succès tactique lors des pourparlers préliminaires d'Helsinki : cette question serait considérée par le comité de coordination « sur la base des progrès réalisés à la Conférence [121] ». Les délégations est-européennes, qui avaient pris l'initiative dans ce domaine, auraient préféré qu'une quatrième commission élabore les suites de la CSCE au cours de la phase II. Le camp socialiste revint à la charge en juillet 1973 à Helsinki, lorsque le ministre des Affaires étrangères de la Tchéchoslovaquie déposa un projet de résolution en vue de la création d'un comité consultatif sur la sécurité et la coopération en Europe [122]. Les États socialistes peuvent compter sur l'appui de plusieurs États non alignés, qui tiennent à assurer la mise en œuvre des décisions de la CSCE, mais ils se heurtent à l'opposition des États-membres des communautés européennes, qui craignent qu'une institution paneuropéenne nuise au processus de l'intégration ouest-européenne.

Le 21 février 1974, le comité de coordination décida de former un groupe spécial de travail pour l'étude des suites de la CSCE [123]. La délégation danoise proposa, au nom des Neuf et avec l'appui des États-Unis, que la question de l'institutionalisation de la CSCE ne soit pas considérée avant qu'une « période de probation », après la fin de la CSCE ait indiqué si oui ou non ses décisions ont été respectées [124]. Ce n'est qu'à la fin de 1974 que le groupe de travail amorça la rédaction du texte. La presse soviétique rapporte en avril 1975 que son préambule était terminé, qu'il reconnaissait la valeur de la CSCE et qu'il souligne la nécessité de continuer la coopération entre les États participants sur une base multilatérale [125].

CONCLUSION

Il est difficile de prédire quand et comment se terminera la deuxième phase de la CSCE. L'Union soviétique tente depuis le début, en 1972, d'écourter les négociations. Après avoir obtenu ce qu'elle désirait par-dessus tout, un code de conduite multilatéral dans lequel les frontières issues de la Deuxième Guerre mondiale sont entérinées avec force, elle essaie maintenant de résister aux demandes des autres États participants et de faire en sorte que le décalogue obtienne une valeur plus importante que les autres documents de la Conférence. Dans une lettre adressée aux chefs de gouvernement de certains États ouest-

121. *RFCH*, p. 18, paragraphe (53).

122. La version allemande de ce projet se trouve dans *Europa-Archiv*, 28(16), 1973, p. D 490.

123. *Izvestia*, 26 février 1974.

124. *Financial Times*, 2 août 1974 ; *Le Monde*, 30–31 mars 1975.

125. *Izvestia*, 1er avril 1975.

européens, le secrétaire-général du parti communiste soviétique, L. I. Brejnev, a suggéré la date du 30 juin pour la tenue de la troisième et dernière phase de la CSCE. Bien que les hôtes finlandais se soient préparés à accueillir dans leur capitale les représentants des 35 États participants en juillet, il ne semble pas que ces échéances seront respectées, tant il reste de besogne à accomplir à Genève.

Les délégations occidentales se montreront sans doute assez conciliantes au sujet des mesures destinées à favoriser les échanges entre l'Est et l'Ouest. Les textes qui ont été provisoirement enregistrés constituent un pas en avant : ils sont assez détaillés et, en tant que déclaration d'intention, ils seront une source d'ennui pour ceux des États qui tenteront de les ignorer, mais rien ne garantit leur mise en œuvre. On peut s'attendre à ce que non seulement les représentants des pays de l'OTAN mais aussi ceux des pays non alignés insistent davantage afin que les négociateurs soviétiques contractent des engagements plus fermes et plus précis dans le domaine des *CBMs*.

Les neutres pourraient causer quelques difficultés de dernière heure. Les négociations de Genève ont montré jusqu'à quel point leur réputation de médiateurs est bien fondée mais elles auront révélé comment des problèmes qui les touchent de près peuvent être mis à l'écart par les grandes puissances, comme dans le cas du système obligatoire de règlement pacifique des conflits, de l'aspect politique du désarmement et de la sécurité en Méditerranée. Généralement insatisfaites de la portée de la CSCE, les délégations des États non alignés exigeront que les suites de la CSCE veillent au moins à la mise en œuvre et au respect des accords conclus.

Il apparaît improbable que la deuxième phase de la CSCE soit interrompue de nouveau pour les vacances estivales et qu'elle reprenne à l'automne. Les négociations de Genève sont entrées dans une phase décisive au cours de laquelle des concessions ultimes seront péniblement arrachées, ce qui permettra aux experts de compléter les derniers textes.