

La CSCE

Mutations et perspectives d'une institution paneuropéenne

Eric Remacle

DANS **COURRIER HEBDOMADAIRE DU CRISP** 1992/3 n° 1348-1349 , PAGES 1 À 71

ÉDITIONS **CRISP**

ISSN 0008-9664

DOI 10.3917/cris.1348.0001

Date de mise en ligne : 22/07/2014

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-1992-3-page-1?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Courrier hebdomadaire

n° 1348-1349 - 1992

La CSCE

*Mutations et perspectives
d'une institution paneuropéenne*

Eric Remacle

Centre de recherche et d'information socio-politiques

CRISP

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
1. La CSCE avant 1989	5
Les origines	5
L'Acte final d'Helsinki (1er août 1975).....	7
Les Réunions sur les Suites de Belgrade, (1977-1978), Madrid (1980-1983) et Vienne(1986-1989).....	12
L'état des corbeilles de la CSCE en 1989	15
2. L'impact des changements de 1989 : l'institutionnalisation de la CSCE	19
Les événements de l'automne 1989	19
Fin du bipolarisme et credo paneuropéen	21
L'unification allemande et la préparation du Sommet de Paris	24
La position de la Belgique sur le rôle futur de la CSCE	27
La crise du Golfe.....	30
Le Sommet de Paris (19-21 novembre 1990).....	32
Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe, la Déclaration des 22 et l'adoption d'un nouveau régime de Mesures de confiance et de sécurité	33
La Charte de Paris pour une nouvelle Europe	35
Les nouvelles institutions de la CSCE	38
3. Les conséquences de l'éclatement de la Yougoslavie et de l'URSS	39
La guerre en Yougoslavie	39
Le Conseil de Berlin et la création du mécanisme d'urgence	39
La coordination avec les Douze et l'ONU.....	42
Un bilan mitigé.....	43
Règlement pacifique des différends et droits des minorités.....	44
Désarmement et Mesures de confiance et de sécurité : un changement de nature	46
Droits de l'homme et renforcement de la démocratie	48
Nouvelle composition, fin du consensus et efficacité accrue.....	51
La deuxième corbeille : maintenue mais en marge.....	52
Renforcer le Centre de prévention des conflits.....	53
4. Perspectives et orientations pour l'après-Helsinki	55
Du bipolarisme au multipolarisme	55
La nécessaire révision de l'Acte final d'Helsinki	57
Le retour des trois corbeilles.....	58
Vers un système de sécurité collective euro-atlantique	59
Annexes	61
1. Le "Décatalogue" d'Helsinki ou Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants (extrait de l'Acte final d'Helsinki)	61
2. Chronologie des réunions de la CSCE de 1972 à 1992	68
3. Organigramme institutionnel de la CSCE	71

Introduction

De mars à juillet 1992, les représentants de cinquante Etats d'Europe, d'Asie centrale et d'Amérique du Nord se rencontreront à Helsinki pour des débats sur l'avenir de la sécurité et de la coopération en Europe, qui s'achèveront par un Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement, le troisième de l'histoire de la CSCE.

C'est à Helsinki également que, vingt ans auparavant, débutaient les pourparlers préparatoires à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe-CSCE. Il s'agissait alors d'organiser le dégel patient des relations Est-Ouest en Europe.

La CSCE de 1992 n'a plus grand chose à voir avec celle de 1972. Elle n'en a pas moins régénéré sa vitalité, pour devenir l'embryon d'une organisation paneuropéenne, d'un système régional de sécurité collective.

Cette évolution se déroula en plusieurs étapes reflétant les développements des relations Est-Ouest elles-mêmes. La signature de l'Acte final d'Helsinki le 1er août 1975 lors du premier Sommet de la CSCE visait à organiser un dialogue paneuropéen, à créer un code de conduite régissant les relations entre les Etats participants (le "Décatalogue" d'Helsinki) et à définir un cahier d'intentions politiques par lequel ils intensifiaient leur coopération dans les domaines de la sécurité, de l'économie et des droits de l'homme (les trois "corbeilles" d'Helsinki). Le processus de détente ainsi impulsé, rythmé par les Réunions sur les suites de la CSCE convoquées à Belgrade (1977-1978), Madrid (1980-1983) et Vienne (1986-1989), se vit freiné, voire menacé par le regain de tension entre l'Est et l'Ouest à la fin des années 1970 et au début des années 1980, puis encouragé et renforcé grâce à la glasnost et au rapprochement avec l'Occident souhaité par l'URSS gorbatchévienne.

Suite à la chute du Mur de Berlin et à l'unification allemande, la CSCE acquérait une nouvelle légitimité d'institution paneuropéenne symbolisant la fin de la division du continent en blocs antagonistes. Le deuxième Sommet, tenu à Paris du 19 au 21 novembre 1990, adoptait pour ce faire la Charte de Paris pour une nouvelle Europe et créait une série d'institutions permanentes de la CSCE.

L'éclatement de la fédération yougoslave, suivi de celui de l'Union soviétique entraînent en 1991 une nouvelle transformation radicale du paysage européen. La CSCE se trouva par là même appelée à renforcer son action dans deux directions: la prévention et la gestion des conflits, et l'aide à la transition démocratique dans les régimes post-communistes. Ce sont les questions qui figureront à l'agenda du troisième Sommet, celui d'Helsinki, les 9 et 10 juillet prochains, qui clôturera la quatrième Réunion sur les Suites ouverte le 24 mars 1992.

Les événements des dernières années ont remodelé la fonction et les structures de la CSCE. Aujourd'hui composée de quarante-huit membres, suite à l'adhésion des républiques de la Communauté des Etats indépendants-CEI, et de deux observateurs (Slovénie et Croatie), elle est amenée à remettre en question - au moins partiellement - plusieurs piliers de son fonctionnement antérieur. La règle du consensus, inévitable dans un processus de dialogue Est-Ouest, semble un élément de frein ou de paralysie dans la prise de décisions requérant l'urgence dans la gestion des crises. Les principes mêmes du "Décatalogue" d'Helsinki, notamment ceux relatifs à l'inviolabilité des frontières ou à l'autodétermination des peuples, doivent être réécrits à la lumière des changements apportés dans l'ordre international. L'Acte final et la Charte de Paris, déclarations exclusivement politiques et juridiquement non contraignantes, méritent d'être complétés par des traités ou conventions sanctionnant par le droit les développements récents.

La CSCE se trouve peut-être à la veille d'une nouvelle phase de son existence, celle d'un système régional de sécurité collective articulé avec les Nations Unies dans l'esprit du chapitre VIII de la Charte. Elle refléterait ce mouvement de l'histoire dont l'ancien ministre des Affaires étrangères Pierre Harmel, dans un récent discours à la Commission trilatérale, disait qu'il mène "*de l'indépendance à l'interdépendance*". Elle contribuerait dans ce cas à transformer le processus de désintégration qui affecte une partie du continent européen en un processus d'intégration de l'ensemble de l'Europe.

1. *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe avant 1989*

Les origines

Le concept de Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe-CSCE prend sa source dans la proposition soviétique du 10 février 1954 visant à la création d'un système européen de sécurité collective¹. Répondant à la préoccupation de Moscou d'éviter l'entrée de la République fédérale d'Allemagne dans l'OTAN, ce projet de Traité de sécurité collective en Europe consistait en un pacte de non-agression de 50 ans ouvert à tous les Etats européens, y compris les deux Etats allemands, et en un système de sécurité régionale reposant sur un processus de consultations politico-militaires périodiques. Il s'agissait de la part de Moscou d'un début de changement dans son approche des relations intra-européennes moins d'un an après la mort de Staline, d'une ébauche de la "*coexistence pacifique*" qu'a lancée Khrouchtchev quelques années plus tard et qui a mis fin à la guerre froide. L'URSS ne renonçait pas pour autant à son objectif officiel de création d'un Etat allemand unifié, pacifique et démilitarisé, sorte de vaste Finlande sur la marche occidentale du camp socialiste.

¹ Sur l'histoire de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe avant 1989, voir Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente : la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, 1973-1989*, Bruylant, Bruxelles, 1989; Michael R. Lucas, *The Conference on Security and Cooperation in Europe and the Post-Cold War Era*, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik n°48, IFSH, Hambourg, septembre 1990; John Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe. 1973-1985*, Duke University Press, 1985. Ces deux ouvrages fournissent une importante bibliographie sur le sujet.

Les Occidentaux ne pouvaient accepter ce plan, qui mènerait selon eux à la neutralisation de l'Allemagne, au renforcement de l'emprise soviétique sur l'Europe centrale et orientale et au découplage entre l'Europe occidentale et les Etats-Unis, le nouveau système de sécurité risquant de miner la solidarité atlantique. Le ministre soviétique des Affaires étrangères Molotov ne prévoyait en effet qu'une place d'observateur pour les Etats-Unis et aucune pour le Canada dans son schéma. Pour l'Alliance atlantique, créée cinq ans auparavant, un système de sécurité n'était concevable qu'avec la participation pleine et entière des Nord-Américains et après un règlement de la question allemande sur la base d'élections libres sous contrôle international. La République fédérale d'Allemagne fut dès lors intégrée dans l'OTAN, ce qui entraîna en réplique la création du Pacte de Varsovie en 1955. Les réitérations des propositions soviétiques restèrent lettre morte durant les années suivantes.

Mais la fin des années 1960 devait - malgré l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie à Prague en août 1968 - se traduire par un réchauffement progressif des relations Est-Ouest qui mena au règlement provisoire de la question allemande ². Ce processus se caractérisa par cinq dynamiques concomitantes caractéristiques de la période de détente qui s'ouvrait :

- la relance en 1966 par le 23^{ème} Congrès du Parti communiste de l'URSS et par le Comité consultatif du Pacte de Varsovie de la proposition d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, suivie d'une réponse de l'OTAN connue sous le nom de "signal de Reykjavik" le 27 juin 1968 et d'une liste de quatre préalables posés en décembre 1969 par le Conseil atlantique pour l'acceptation d'une telle conférence : la participation de plein droit des Etats-Unis et du Canada; la réalisation de progrès substantiels sur la question allemande et en particulier sur Berlin; une négociation sur la réduction des forces armées conventionnelles; la prise en compte des questions de libre circulation des personnes, de l'information et des idées ³;
- l'adoption en décembre 1967 par le Conseil de l'Atlantique Nord du rapport Harmel favorable à une politique de sécurité atlantique fondée sur le binôme défense-détente et affirmant que "*le but politique ultime de l'Alliance est de parvenir à un ordre pacifique juste et durable en Europe, accompagné des garanties de sécurité appropriées*" ⁴; le ministre belge des Affaires étrangères Pierre Harmel,

² Rappelons que les deux Etats allemands n'étaient à l'époque reconnus que par leurs alliés et ne pouvaient entrer aux Nations Unies en raison des vetos respectifs des Occidentaux et des Soviétiques au Conseil de sécurité. L'Allemagne divisée connaissait le stationnement de troupes étrangères le plus important de la planète. Aucun traité de paix n'avait été signé avec l'Allemagne depuis 1945 en raison de sa division de 1949 et les frontières entre République fédérale d'Allemagne et République démocratique allemande, et entre l'Allemagne et la Pologne (ligne Oder-Neisse) ne faisaient toujours pas l'objet de traités.

³ Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *Le projet de conférence sur la sécurité européenne, 1954-1971*. Dossier préparé par M. E. Nessler, Rapporteur, Union de l'Europe occidentale, Commission des affaires générales de l'Assemblée, 1971, pp.8-9.

⁴ *Les futures tâches de l'Alliance. Rapport du Conseil. Annexe au communiqué final de la session ministérielle*, OTAN, Bruxelles, 14 décembre 1967, paragraphe 9.

auteur de ce rapport, procéda également à de nombreux contacts avec ses collègues des pays du Pacte de Varsovie (connus sous le nom d'exercice Harmel) afin de faire progresser les négociations Est-Ouest; c'est la Belgique et la Roumanie qui proposèrent notamment d'ouvrir simultanément et en parallèle les négociations sur la CSCE demandées par le camp socialiste et celles sur le désarmement conventionnel exigées par les Occidentaux;

- l'Ostpolitik du chancelier ouest-allemand Willy Brandt, menant à la conclusion de traités avec l'URSS, la Pologne et la RDA, à la signature d'un accord quadripartite⁵ sur le statut de Berlin et à l'entrée des deux Etats allemands aux Nations Unies (1970-72)⁶;
- la consécration du bipolarisme dans la politique de maîtrise des armements, en particulier par la signature en 1968 du Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) proposé par les Etats-Unis et l'URSS et rallié par quelque cent cinquante pays;
- le Sommet Nixon-Brejnev de mai 1972 qui permit la signature des traités sur la limitation des armes stratégiques (SALT) et des systèmes anti-missiles balistiques (ABM), sanctionnant la parité stratégique américano-soviétique ainsi que la préparation d'un accord sur l'ouverture de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe; à cette occasion, les Soviétiques renonçaient à leur revendication d'un retrait des troupes américaines d'Europe et acceptaient le principe de négociations séparées sur le désarmement conventionnel (les pourparlers sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces ou Négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces conventionnelles en Europe centrale qui durèrent, sans résultat tangible, de 1973 à 1989).

L'Acte final d'Helsinki (1er août 1975)

La quadruple dynamique de la détente ouvrit ainsi la voie à la convocation, le 22 novembre 1972, de pourparlers préparatoires à la CSCE qui se tinrent à Dipoli près d'Helsinki jusqu'au 8 juin 1973. Les quelque 200 délégués y approuvèrent les Recommandations finales des Consultations de Helsinki qui déterminent les règles, l'agenda et les trois étapes de la conférence : une rencontre à Helsinki des ministres des Affaires étrangères (3-7 juillet 1973) suivie de vingt-deux mois de négociations diplomatiques à Genève (18 septembre 1973-21 juillet 1975) et d'un Sommet de clôture réunissant à Helsinki les chefs d'Etat et de gouvernement des trente-cinq Etats participants, c'est-à-dire tous les Etats européens, sauf

⁵ C'est-à-dire entre les quatre puissances occupantes : Etats-Unis, France, Royaume-Uni et Union soviétique.

⁶ Sur la question allemande, lire Renata Fritsch-Bournazel, *L'Allemagne : un enjeu pour l'Europe*, Complexe, Bruxelles, 1987.

l'Albanie ⁷, plus les Etats-Unis et le Canada (30 juillet-1er août 1975). C'est à cette occasion que ceux-ci adoptèrent l'Acte final d'Helsinki, fondement de l'ensemble du processus ultérieur de la CSCE, baptisé fréquemment processus d'Helsinki.

L'Acte final constitue un document hybride, reflet des préoccupations et compromis qui présidèrent à sa signature. Déclaration purement politique ne présentant pas le caractère contraignant qu'aurait un traité, il satisfaisait certes l'objectif soviétique de reconnaissance des frontières issues de 1945 et de la pluralité des régimes sociaux et politiques existant en Europe, mais au prix de concessions telles que l'on peut considérer qu'il s'inscrivait dans une approche occidentale des relations internationales ⁸. Sans mettre en place la moindre structure institutionnelle, il créait toutefois un processus continu fondé sur le principe de la convocation à intervalles pluriannuels de Réunions sur les Suites (Follow-Up Meetings) chargées d'évaluer et de poursuivre la dynamique ainsi créée. Parfois paralysé par la règle du consensus, ce processus se révéla pourtant un lieu de contact entre l'Est et l'Ouest, en particulier après le départ de Moscou de toutes les tables de négociations de désarmement fin 1983 suite au déploiement des premiers missiles Pershing-2 en République fédérale d'Allemagne.

Les trente-cinq acteurs de cette conférence, se regroupèrent en trois groupes (OTAN+CEE, Pacte de Varsovie, neutres et non-alignés) à la fois homogènes et traversés de particularismes. Ainsi, au sein du groupe occidental, les Européens attachèrent dès le début davantage d'attention que les Américains à la CSCE, les neuf pays membres de la Communauté (ensuite les dix puis les douze) testant dans ce cadre leur capacité de coordination au sein de la coopération politique européenne. Les Européens y voyaient en effet un véritable enjeu pour le dialogue et la sécurité du continent, ainsi qu'une occasion de plaider pour les droits de l'homme et obtenir des concessions soviétiques sur ce point⁹, alors que Washington privilégiait les discussions bilatérales avec Moscou et n'accordait à cette conférence qu'un rôle très modeste, par exemple de monnaie d'échange dans une négociation à l'échelle globale. Parmi les pays du Pacte de Varsovie, la Roumanie se signala à de nombreuses reprises par son indépendance à l'égard de ses alliés. L'on ne doit pas sous-estimer en outre l'intérêt que les satellites de Moscou pouvaient trouver dans un rapprochement avec le reste de l'Europe, rompant l'isolement et l'alignement dans lequel ils étaient plongés depuis les débuts de la guerre froide en 1947-1948. On peut considérer de ce point de vue que la CSCE aura - modestement - aidé les Européens tant de l'Est que de l'Ouest à s'affirmer

⁷ L'Albanie considéra dès l'origine la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe comme une "machination" américano-soviétique visant à dominer l'Europe.

⁸ L'Acte final ne se prononce notamment pas en faveur de l'intangibilité des frontières, contrairement aux intentions soviétiques. Comme on l'examine avec davantage de précisions ci-dessous, le processus d'unification allemande put ainsi se dérouler en 1990 en parfaite conformité avec les principes de l'Acte final.

⁹ La proposition de troisième corbeille sur les droits de l'homme fut l'oeuvre des Européens de l'Ouest, non des Américains (John Maresca, *op. cit.*, pp.12, 44-45).

davantage face à des superpuissances plus soucieuses d'inscrire le Vieux Continent dans leur bras de fer mondial. Quant au groupe des neutres et non-alignés il conféra à ses membres - par leur rôle de médiateur entre les deux blocs - une importance diplomatique rarement atteinte par des Etats de cette taille¹⁰ leur offrant par la même occasion une caisse de résonance pour l'expression de leurs priorités spécifiques telles que les questions méditerranéennes pour Malte, le règlement pacifique des différends pour la Suisse ou le droit des minorités nationales pour la Yougoslavie.

L'Acte final apparaît à la fois comme un code de conduite, une déclaration d'intention et un instrument de dialogue. Il se compose de trois grandes parties, baptisées corbeilles¹¹. Sa structure se révèle toutefois quelque peu cahotique en raison des nombreux compromis qui présidèrent à la rédaction du document.

La première corbeille porte sur les questions de sécurité. Elle est elle-même divisée en deux parties : d'une part la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants (couramment appelée le Décalogue d'Helsinki); d'autre part le document sur les mesures de confiance et le désarmement.

Le Décalogue énonce les dix principes considérés comme le code de conduite des Etats participants dans leurs relations mutuelles¹². L'URSS le concevait initialement comme un document proche d'un traité sanctionnant la vision soviétique de la détente, les acquis territoriaux et les frontières issues de la seconde guerre mondiale et créant une forme de "droit régional" différent du droit international, notamment en conférant une primauté à certains principes tels que l'inviolabilité des frontières, l'intégrité territoriale, l'égalité souveraine ou la non-intervention dans les affaires intérieures. Mais cette approche fut battue en brèche par les Occidentaux, soucieux d'affirmer l'universalité du droit international, de ne pas cautionner la doctrine Brejnev de souveraineté limitée, d'obtenir l'interdépendance et l'égalité des dix principes ainsi que l'insertion de la dimension humaine des relations internationales dans le document. Quant au groupe des neutres et non-alignés, il veilla à la fois à l'intégration des préoccupations spécifiques de ses Etats membres et à la promotion de toutes les dispositions renforçant la démocratisation des relations internationales, l'endiguement de la doctrine Brejnev et le non-emploi de la force, points sur lesquels il était rejoint par la Roumanie¹³.

Pour l'essentiel, les exigences soviétiques durent être abandonnées : le Décalogue n'a pas la valeur d'un traité et fait partie intégrante de l'Acte final sans

¹⁰ Dont le Saint-Siège et trois petits Etats (Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin).

¹¹ Le texte intégral est publié au *Moniteur belge* du 21 janvier 1976.

¹² Ces dix principes tels qu'ils sont formulés dans l'acte final sont repris en annexe 1.

¹³ Seule la Roumanie n'avait pas participé à l'intervention des Etats du Pacte de Varsovie à Prague en 1968.

primauté; les dix principes énoncés ont une force identique et sont interdépendants; ils se rattachent explicitement au droit international universel ¹⁴ et répondent aux préoccupations occidentales et des neutres et non alignés. Aussi les attitudes de dénigrement de l'Acte final adoptées par certains dans les pays occidentaux en 1975 semblent-elles peu compréhensibles à l'examen du document et du processus négociatoire qui y a abouti ¹⁵.

En matière de sécurité, le Document sur les mesures de confiance-MDC et certains aspects de la sécurité et du désarmement met en oeuvre une série de mesures dites de confiance destinées à renforcer la transparence et la confiance au niveau militaire. Bien que modestes et peu contraignantes - puisque fondées sur une base volontaire - , celles-ci concrétisaient une volonté de réduire les risques de mauvaise interprétation des activités militaires et les velléités d'attaques par surprise. La limitation géographique de la zone concernée par ces mesures - celle-ci ne comprenait en effet pas tout le territoire européen de l'URSS mais seulement une zone large de 250 kilomètres ¹⁶ - leur donnait une signification et une utilité essentiellement au niveau du centre de l'Europe, principal champ de bataille potentiel entre les deux blocs. Les mesures dites de confiance prévues à Helsinki se composaient essentiellement de cinq dispositions :

- la notification préalable des manoeuvres d'envergure comprenant plus de 25.000 hommes dans la zone d'application;
- la notification préalable éventuelle de manoeuvres militaires de moindre envergure;
- l'échange d'observateurs au gré des Etats, sur base bilatérale et dans un esprit de réciprocité;
- la notification préalable de mouvements militaires d'envergure à la discrétion des Etats;
- l'encouragement des échanges de personnel militaire, y compris les visites de délégations militaires.

La deuxième corbeille de l'Acte final porte sur la coopération dans les domaines de l'économie, de la science, de la technique et de l'environnement. Souhaité essentiellement par les petits pays du Pacte de Varsovie, ce chapitre est le plus long et le plus détaillé de l'Acte final, mais n'a guère trouvé de prolongements concrets en raison de son caractère essentiellement déclaratoire, de la priorité accordée par les participants aux deux autres corbeilles et des limites inhérentes à la coopération entre des systèmes économiques différents. Son applica-

¹⁴ Ils s'inspirent d'ailleurs très largement de la *Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies* annexée à la résolution 2.625 (XXV) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 24 octobre 1970.

¹⁵ Eugène Ionesco n'hésita pas, par exemple, à parler "*de nouveau Munich à la puissance cent*", Raymond Aron de "*comédie*" et le diplomate américain George W. Ball de "*capitulation*". Pour une analyse détaillée du processus de négociation, voir Victor-Yves Ghebal, *op. cit.*, pp.71-126.

¹⁶ La même disposition valait pour la Turquie; le territoire des Etats-Unis et du Canada se trouvait quant à lui hors de la zone d'application.

tion fut confiée à une institution pré-existante dont l'action depuis 1947 avait permis de maintenir de nombreux ponts entre Est et Ouest : la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU).

Entre la deuxième et la troisième corbeilles est insérée une courte déclaration sur les Questions relatives à la sécurité et à la coopération en Méditerranée, à l'initiative de Malte et prévoyant l'intensification des contacts avec les Etats méditerranéens non participants, c'est-à-dire les sept pays arabes riverains de la Méditerranée et Israël.

Enfin, la troisième corbeille s'attache à la coopération dans les domaines humanitaires et autres, c'est-à-dire les contacts entre les personnes, la liberté de l'information, la coopération et les échanges dans le domaine de la culture et de l'éducation. Prolongement du principe VII du Décalogue, cette corbeille souhaitée par les Occidentaux transforma la nature de la CSCE par rapport au projet soviétique initial : "*A la vision statique d'une conférence visant la reconnaissance des réalités territoriales en Europe, elle substitua celle d'un processus dynamique axé sur l'amélioration des relations interétatiques ainsi que sur celle des relations des Etats avec leurs propres ressortissants*"¹⁷. En effet, bien que ne faisant pas explicitement référence à la libre circulation des personnes, l'Acte final ouvre la voie à la mise en application de ce principe en décrivant concrètement les mesures que les Etats signataires se sont déclarés prêts à prendre. Ces mesures concernent les contacts entre membres d'une même famille, la réunion des familles, les mariages entre citoyens d'Etats différents, les déplacements pour raisons personnelles ou professionnelles, le tourisme, les rencontres entre jeunes, les sports et les contacts entre institutions et organisations non gouvernementales.

Loin d'être purement déclaratoires, les engagements dans ces domaines se concrétisèrent par l'assouplissement de la procédure d'émigration en URSS dès 1976, le règlement de nombreux cas individuels et un important mouvement de regroupements familiaux, notamment en Allemagne. La flexibilité dont firent preuve les régimes communistes européens dans ces domaines répondait probablement à l'action conjuguée de problèmes internes croissants, de pressions internationales et d'un souci de détente avec l'Occident nécessaire pour des raisons économiques et stratégiques. Si l'on pouvait regretter que de nombreux drames humains restaient non résolus, la CSCE améliora néanmoins le sort de centaines de milliers de citoyens d'Europe de l'Est. Elle représenta aussi pour les dissidents de ces pays une bannière de la cause des droits de l'homme, symbolisant l'universalisme démocratique pour lequel ils luttaient. Si certains d'entre eux tels qu'Alexandre Soljenitsyne et Vladimir Boukovsky dénoncèrent l'Acte final, de nombreux autres l'utilisèrent comme instrument de dénonciation de la répression dans leur pays, ce fut le cas en particulier d'Andréi Sakkarov, des militants des Groupes de surveillance d'Helsinki en URSS (dont le premier fondé par

¹⁷ Victor-Yves Ghebali, *op. cit.*, p.265.

Youri Orlov), de la Charte 77 en Tchécoslovaquie et ceux du KOR et de Solidarnosc en Pologne¹⁸. Comme l'écrit Henryk Kurta, avec l'Acte final d'Helsinki, "*la diplomatie n'est plus au service des relations entre Etats ou gouvernements, uniquement et seulement - elle se met au service des relations entre nations et peuples*"¹⁹.

Les Réunions sur les Suites de Belgrade (1977-1978), Madrid (1980-1983) et Vienne (1986-1989)

L'Acte final aurait pu ne représenter qu'un moment sans lendemains de la diplomatie européenne. Il signifia au contraire le début d'un processus de dialogue politique original et quasiment continu, bien que souvent sans résultats concrets et menacé à plusieurs reprises. Tantôt fil ténu entre l'Est et l'Ouest, tantôt cadre pour de nouvelles avancées en matière de sécurité et de coopération, la CSCE survécut à toutes les vicissitudes des tensions de la "seconde guerre froide" que connut l'Europe et le monde de la fin des années 1970 à la perestroïka et à la glasnost de Mikhaïl Gorbatchev. Dynamique politique exclusivement fondée sur la bonne volonté et le consensus de ses membres, sans assise juridique ni la moindre bureaucratie, la CSCE se révéla à la fois solide et flexible, rebondissant de Réunions sur les Suites en conférences spécialisées²⁰ sans jamais épuiser son potentiel négociatoire : "*Ce qui est important dans le processus de la CSCE, c'est le fait que les Etats participants aient donné la priorité à leurs intérêts communs par rapport aux différences qui les séparaient. Les dispositions de la CSCE n'éliminent pas les sources de divergences et de controverses, mais y substituent des instruments de résolution des conflits par des moyens pacifiques, des négociations, la consultation politique et la coopération*"²¹. Sans doute cette édification via la CSCE d'un régime international²² reflétait-elle dès l'origine une tendance à l'unification du Vieux Continent qui allait se manifester explicitement après la chute du Mur de Berlin

¹⁸ Voir le plaidoyer de Jiri Dienstbier "Sans Acte final, pas de Solidarnosc", *Journal de Genève*, 17 août 1985.

¹⁹ Henryk Kurta, "15 ans après Helsinki. Une nouvelle définition de l'Europe", *L'Echo de la Bourse*, 5 septembre 1990.

²⁰ La liste de toutes les réunions tenues dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe depuis 1973 est reprise en annexe 2.

²¹ Adam Daniel Rotfeld, *Developing a Confidence-Building System in East-West Relations : Europe and the CSCE*, Allen Lynch (éd.), *Building Security in Europe*, Institute for East-West Security Studies, New York, 1986, p.77.

²² Sur le concept de régime international appliqué à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, lire Volker Rittberger, Manfred Efinger et Martin Mendler, "Toward an East-West Security Regime : The Case of Confidence - and Security-Building Measures", *Journal of Peace Research*, vol. 27, n°1, Oslo, 1990, pp.55-74; Norbert Ropers et Peter Schlotter, "Regime Analysis and the CSCE Process", *Prif Report* n°13, Prof, Francfort, août 1990. Michael Lucas qualifie même la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de "régime générateur de régimes" (*op. cit.*, p.33, note 18).

et émergea au niveau des opinions publiques avec le mouvement de paix non-aligné des années 1980.

On n'en était pas encore là lorsque l'Acte final prévoit dans ses dispositions finales la tenue d'une première Réunion sur les Suites de la CSCE à Belgrade, à préparer par une rencontre fixée à Belgrade également le 15 juin 1977. Américains et Soviétiques s'y rendirent dans un état d'esprit très peu favorable à de nouveaux progrès. Les premiers voyaient d'un mauvais oeil l'extension de la sphère d'influence soviétique en Afrique (Angola, Mozambique, Ethiopie) violent à leurs yeux le principe de l'indivisibilité de la détente, et venaient à Belgrade dans l'intention de faire de la CSCE une tribune de dénonciation des violations des droits de l'homme dans l'esprit de la nouvelle "doctrine Carter". Quant aux seconds, inquiets de cette intervention dans leurs "affaires intérieures", ils se rendaient compte des conséquences de la troisième corbeille aux niveaux interne et international; estimant avoir obtenu ce qu'ils désiraient à Helsinki, ils ne voulaient plus à Belgrade se placer en position de demandeurs mais restaient sur la défensive.

Selon certains observateurs, la réunion de Belgrade se situait en outre trop peu de temps après la signature de l'Acte final pour permettre de nouveaux progrès. Il fallut l'opiniâtreté des neutres et non-alignés pour empêcher que la conférence ne soit un échec total. Les seuls résultats de la Réunion sur les Suites de Belgrade (4 octobre 1977-8 mars 1978) furent de permettre un débat approfondi - le premier du genre - sur la mise en oeuvre des recommandations de 1975, comme le souhaitaient les Occidentaux, et de maintenir la poursuite du processus par la convocation de quelques réunions d'experts sur des thèmes mineurs et d'une seconde Réunion sur les Suites à Madrid en 1980. Il s'agissait certes d'un maigre acquis, mais il assurait la survie du processus. "*Devant les aléas de la détente, la CSCE pliait (...) mais ne rompait pas. Les observateurs politiques d'alors manquaient de recul pour réaliser qu'au stade premier de son évolution, l'essentiel pour la CSCE était simplement de durer*"²³.

La Réunion sur les Suites de Madrid (11 novembre 1980-9 septembre 1983) se déroula dans un contexte encore pire que celle de Belgrade, puisque marqué par la polémique sur les euromissiles, l'invasion de l'Afghanistan, la crise polonaise et l'affaire du Boeing sud-coréen abattu par la chasse soviétique. Extrêmement longue en raison de l'intransigeance soviétique sur la question des droits de l'homme, de l'ajournement de huit mois consécutif à la proclamation de l'état de siège en Pologne et de l'opposition maltaise à la signature du document final de juillet à septembre 1983, la négociation faillit échouer à plusieurs reprises et n'aboutit qu'après l'intervention personnelle du Premier ministre espagnol Felipe Gonzalez. Mais, malgré ces conditions difficiles, elle permit une évaluation de la mise en oeuvre des dispositions de l'Acte final depuis Belgrade et aboutit à

²³ Victor-Yves Ghebali, *op. cit.*, p.25.

un document significatif renforçant le processus par le développement du thème du désarmement dans le programme de travail de la conférence, conformément à d'anciennes revendications de l'URSS appuyée par la France pour des raisons qui lui étaient propres²⁴, par le renforcement des engagements relatifs aux droits de l'homme et par la programmation d'une série importante de réunions multilatérales conférant au processus un caractère semi-permanent. Alors que Moscou suspendit de novembre 1983 à mars 1985 les pourparlers américano-soviétiques sur les armements nucléaires suite au déploiement des premiers missiles Pershing-2 en République fédérale d'Allemagne, et tandis que les Négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces conventionnelles en Europe centrale se trouvaient au point mort à Vienne, toutes les rencontres figurant au programme de la CSCE se déroulèrent comme prévu de 1984 à 1986, en particulier la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe-CDE.

La CSCE fut donc, par la force des choses, le premier forum qui enregistra l'impact positif de l'arrivée de Mikhaïl Gorbatchev au pouvoir et du retour de la détente. Le 22 septembre 1986, la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe s'acheva à Stockholm par un accord²⁵, le premier en matière de sécurité depuis le traité SALT-2 de 1979, et la troisième Réunion sur les Suites convoquée à Vienne pour le 4 octobre 1986 arriva à point nommé pour relancer le rapprochement Est-Ouest.

La durée de cette nouvelle conférence (du 4 novembre 1986 au 19 janvier 1989) n'était pas due, comme la précédente, aux difficultés politiques du moment, mais bien davantage à l'intérêt des Etats participants pour une utilisation maximale des possibilités de la CSCE aux fins du rapprochement Est-Ouest. Aussi le document de clôture de la réunion de Vienne²⁶ contient-il un nombre impressionnant de nouvelles dispositions en faveur des droits de l'homme, le mandat de deux nouvelles négociations sur le désarmement conventionnel et les mesures de confiance et de sécurité et convoque-t-il plusieurs importantes conférences et réunions, y compris dans des domaines jusqu'alors peu abordés tels que la coopération économique et la protection de l'environnement. La CSCE atteignait ainsi au début de 1989 sa maturité en temps que forum du dialogue paneuropéen. Un rapide examen de son bilan à cette date en donne la mesure.

²⁴ Leurs motivations étaient toutefois très différentes. Pour Paris, il s'agissait de permettre aux Européens de sortir de l'approche bloc-à-bloc du désarmement et de l'emprise des superpuissances, qui se poursuivaient par exemple aux négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces conventionnelles (MBFR) auxquelles la France refusait de participer. Pour Moscou en revanche, l'essentiel était de marginaliser la position américaine sur le continent et de desserrer l'étau de la concentration militaire de l'OTAN sur son flanc occidental.

²⁵ Voir Arié Zaks, "La conférence sur le désarmement en Europe", dossier *Notes et documents* n° 101, GRIP, Bruxelles, septembre 1986.

²⁶ Publié au *Moniteur belge* du 17 novembre 1989.

L'état des corbeilles de la CSCE en 1989

Nous ne nous étendrons pas ici sur les quelques acquis de la deuxième corbeille - en particulier l'importance accordée aux questions écologiques et la convocation de deux conférences sur la protection de l'environnement et la coopération économique²⁷ - ou de questions connexes telles que le règlement pacifique des différends ou la coopération en Méditerranée. Il est en effet indéniable que les Etats participants privilégièrent les première et troisième corbeilles.

En matière de sécurité, la période 1986-1989 apparaît comme celle d'un renforcement de la CSCE. D'une part, celle-ci réussit à présider au premier accord militaire Est-Ouest des années 1980, avec le succès de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe le 22 septembre 1986, qui met en chantier un dispositif de Mesures de confiance et de sécurité-MDCS significatif, contraignant et vérifiable bien plus étendu que les Mesures de confiance prévues par l'Acte final. D'autre part, la Réunion de Vienne sur les Suites permet l'élaboration d'un mandat pour deux nouvelles négociations, lancées le 6 mars 1989 : l'une sur l'approfondissement des Mesures de confiance et de sécurité, avec le même mandat que la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe et les mêmes trente-cinq participants; l'autre sur les forces armées conventionnelles (Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe-FCE) réunissant les vingt-trois membres de l'Alliance atlantique et du Pacte de Varsovie mais dans le cadre de la CSCE, avec une information des neutres et non-alignés et une zone d'application étendue de l'Atlantique à l'Oural (ATTU). Ces deux forum de négociation représentèrent à la fois un bond qualitatif essentiel pour la sécurité et la transparence militaire sur le continent et une étape dans la réconciliation Est-Ouest et le dépassement de la logique des blocs.

Les Mesures de confiance et de sécurité adoptées à Stockholm²⁸ rendent en effet quasiment impossible toute attaque par surprise ou mauvaise interprétation des manœuvres. Elles sont militairement significatives dans la mesure où leur zone d'application est étendue jusqu'à l'Oural, où les Etats sont tenus de s'échanger leurs calendriers d'activités militaires chaque année, où les manœuvres militaires terrestres supérieures à 13.000 hommes ou 300 chars doivent être notifiées quarante-deux jours à l'avance, celles de 17.000 hommes soumises à observation, celles de plus de 40.000 hommes notifiées un an à l'avance et celles de plus de 75.000 hommes avec deux ans de préavis. Contrairement à celui d'Helsinki, l'accord est contraignant : les notifications et échanges d'observateurs

²⁷ On se reportera à ce sujet aux ouvrages cités en note 1 et à Jean-Daniel Clavel, "Les résultats de la Réunion de Vienne sur les suites de la CSCE : le volet économique", *Cahier de recherche*, n°22, GIPRI, Genève, avril 1989.

²⁸ Arié Zaks, *op. cit.*; Victor-Yves Ghebali, "Le succès de la première phase de la conférence de Stockholm sur le désarmement en Europe", *Défense nationale*, Paris, janvier 1987, pp. 55-72.

deviennent obligatoires. Le principe de la vérification y est enfin reconnu : chaque Etat est obligé d'accepter sur son territoire au moins trois inspections menées par un autre Etat (à l'exclusion de ses alliés) et le préavis pour la demande d'inspection est exceptionnellement court ²⁹, d'où l'appellation d'inspection par surprise ou par défi. Jusqu'à 1986, Moscou s'était toujours refusée à un tel principe. Il fallut d'ailleurs que le chef d'état-major, le maréchal Akhromeyer, se rende en personne à la conférence de Stockholm pour que l'appareil militaire soviétique modifie sa position sur ce point.

Quant à l'ouverture le 6 mars 1989 des pourparlers sur les forces armées conventionnelles en Europe ³⁰, elle résulte également d'une modification sensible de l'approche soviétique à partir de 1986. Un chassé-croisé de propositions de Mikhaïl Gorbatchev et du Pacte de Varsovie d'une part, de l'OTAN de l'autre permit que se dégage le principe de pourparlers visant à tenir une double négociation sur les mesures de confiance et de sécurité et le désarmement conventionnel dans le cadre de la CSCE. La préparation du mandat des négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe en marge de la Réunion de Vienne sur les Suites de la CSCE du 17 février 1987 au 10 janvier 1989 traduit encore plus concrètement le changement impulsé par la glasnost. Moscou acceptait à la fois des mesures de vérification et le principe d'une réduction asymétrique des forces, reconnaissant que les forces du Pacte de Varsovie étaient quantitativement supérieures dans la plupart des types d'équipement. La publication par le Pacte de Varsovie de données chiffrées précises sur ses forces armées le 30 janvier 1989 compléta cette volonté de transparence.

Pour la CSCE en tant que processus politique, l'ouverture des pourparlers du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe constituait en outre une forme de revanche par rapport à 1973. A l'époque, le désarmement n'avait pu être inscrit à l'ordre du jour des discussions d'Helsinki en particulier en raison des réticences de Washington, attachée à une approche de bloc-à-bloc. C'est pourquoi les pourparlers sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces conventionnelles, consacrés exclusivement à la réduction des troupes en Europe centrale, se déroulaient en dehors du cadre CSCE, leur convocation concomitante suggérée par Pierre Harmel ayant permis de contourner tout débat de prééminence entre les deux conférences. Rapide-ment toutefois, les pourparlers sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces conventionnelles en Europe centrale s'étaient enlisés en raison du peu d'intérêt soviétique pour la question, de l'absence de la France opposée à l'approche bloc-à-bloc et de la difficulté de

²⁹ L'Etat inspecteur doit obtenir une réponse à sa demande endéans les 24 heures et être accueilli sur place 36 heures après la demande. Il dispose de 48 heures pour mener l'inspection.

³⁰ André Dumoulin et Eric Remacle, "Les négociations de Vienne sur les Forces conventionnelles en Europe (CFE)", *Sécurité et Stratégie* n°35, Centre d'Etudes de Défense, Bruxelles, novembre 1990.

s'entendre sur des données communes³¹. Aussi s'achevèrent-ils le 2 février 1989 sans résultat tangible après plus de quinze ans, laissant les négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe prendre la relève - dans le cadre de la CSCE à la satisfaction tant de Paris que de Moscou.

La Réunion de Vienne sur les Suites s'est également traduite par une percée très significative dans le domaine de la troisième corbeille³², notamment par des dispositions très positives (et contraignantes) relatives aux contacts entre les personnes, aux minorités nationales, à la liberté de l'information³³, aux conditions de travail des journalistes à l'étranger, à la convocation d'un Forum de l'information à Londres au premier semestre de 1989, à la dimension individuelle des contacts culturels et à la tenue d'un colloque sur le patrimoine culturel à Cracovie au premier semestre de 1991. Mais la disposition la plus novatrice du document de Vienne consiste dans la création d'un mécanisme continu de supervision de la dimension humaine de la CSCE. Sorte de correspondant en matière de droits de l'homme du système des mesures de confiance et de sécurité, ce mécanisme s'appuie sur quatre phases :

- l'échange d'informations et la réponse à toute demande d'informations faite par un autre Etat;
- la tenue de réunions bilatérales ad hoc avec d'autres Etats participants pour l'examen de toute question humanitaire soulevée, y compris des cas individuels;
- la possibilité pour tout Etat participant de communiquer des informations sur ces questions aux autres Etats, y compris lors des réunions de la CSCE;
- la convocation d'une Conférence sur la dimension humaine de la CSCE-CDH chargée de faire le bilan évolutif de la situation dans ce domaine, d'évaluer le fonctionnement du mécanisme de Vienne et d'examiner les propositions nouvelles d'amélioration de celui-ci.

Les trois sessions de la Conférence sur la dimension humaine prévues à Vienne devaient se tenir à Paris en 1989, Copenhague en 1990 et Moscou en 1991, cette dernière n'ayant été acceptée que suite à l'annonce faite par Mikhaïl Gorbatchev à Helmut Kohl fin 1988 de la libération des derniers prisonniers d'opinion. La flexibilité croissante de la diplomatie soviétique sur cette question concrétisait les acquis de la glasnost et leur extension dans deux autres pays du Pacte de Varsovie, la Hongrie et la Pologne. La première session de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE à Paris du 30 mai au 23 juin 1989³⁴ révéla d'ailleurs la fis

³¹ Jean Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, IFRI, Paris, 1987; Pierre Lellouche et Jérôme Paolini (dir.), *Les forces classiques en Europe et la maîtrise des armements*, UNIDIR, New York, 1989.

³² Michael R. Lucas, *op. cit.*, pp.38-76; Arie Bloed, "Institutional aspects of the Helsinki process after the follow-up meeting of Vienna", *The Netherlands International Law Review*, vol. XXXVI n°3, Dordrecht, 1989, pp.342-363.

³³ Notamment la fin du brouillage des émissions radiophoniques étrangères.

³⁴ Victor-Yves Ghebali, "La Conférence sur la dimension humaine de la CSCE", *Défense nationale*, Paris, novembre 1989, pp.103-116.

sure au sein du camp socialiste entre pays "réformateurs" (URSS, Hongrie, Pologne) et "conservateurs" (Bulgarie, République démocratique allemande, Tchécoslovaquie et surtout Roumanie). Elle constata en outre que, dans un laps de temps de cinq mois, le mécanisme de Vienne avait été utilisé une quarantaine de fois, dont près de la moitié au sujet de la Tchécoslovaquie, en particulier de l'incarcération de Vaclav Havel, le premier prisonnier politique emprisonné après la clôture de la réunion de Vienne. L'apparition à la réunion de Paris de neuf propositions intergroupes (dont celle, franco-soviétique, sur l'instauration d'un "espace commun de droit" sur tout le continent) montre, quant à elle, la volonté de transcender la division de l'Europe en blocs antagonistes.

D'un forum de dialogue et de relâchement des tensions entre l'Est et l'Ouest, la CSCE se transformait petit à petit en institution paneuropéenne. Sans être à proprement parler à l'origine du rapprochement entre Européens, elle y contribua et l'accompagna durant plus de quinze ans. Les bouleversements de l'automne 1989 allaient lui donner une nouvelle occasion de prouver cette capacité d'adaptation.

2. *L'impact des changements de 1989 : l'institutionnalisation de la CSCE*

Les événements de l'automne 1989

L'adoption du Document de clôture de la Réunion de Vienne le 15 janvier 1989 avait représenté un fait majeur de la pacification des relations Est-Ouest. Comme le soulignait Edouard Chevardnadze lors de la séance finale, *"la réunion de Vienne a secoué le rideau de fer et elle en a affaibli les verrous rouillés, elle y a percé des brèches nouvelles et en a accéléré la corrosion"*. Mais il s'agissait encore d'une approche essentiellement bipolaire réunissant un Pacte de Varsovie engagé sur la voie de la glasnost et de la perestroïka et une Alliance atlantique soucieuse de moduler son pas au rythme des changements de l'autre camp sans les anticiper excessivement, les neutres et non alignés continuant à jouer les bons offices. Le début de l'année 1989 ne fut pas marqué par des spectaculaires évolutions, la Maison Blanche était absorbée par le réexamen de sa politique étrangère suite à l'élection de George Bush à la présidence tandis qu'à l'Est la démocratisation se poursuivait avec la perspective de l'instauration du multipartisme en Pologne, en Hongrie et, plus timidement, en URSS. Les réunions tenues lors du premier semestre par la CSCE (Forum de l'information à Londres du 18 avril au 12 mai; CDH -1 à Paris du 30 mai au 23 juin) s'inscrivaient dans ce cadre évolutif. Au cours des pourparlers à vingt-trois sur le désarmement conventionnel (FCE) et à trente-cinq sur les Mesures de confiance et de sécurité (MDCS), les deux alliances rivalisèrent de propositions quant aux moyens de renforcer la transparence, la stabilité et la sécurité militaire.

La CSCE se trouva-t-elle pour autant dépourvue face aux événements du second semestre de 1989 qui remettaient en question le statu quo politique de

l'après-guerre : victoire de Solidarité aux élections polonaises et nomination du non-communiste Tadeusz Mazowiecki comme Premier ministre, ouverture du rideau de fer par la Hongrie, exode massif de réfugiés de RDA, ouverture du Mur de Berlin le 9 novembre, "révolution de velours" à Prague, mise sur pied de tables rondes et d'élections libres dans les différents pays d'Europe de l'Est, renversement de Ceaucescu à Bucarest ? La réponse est à la fois oui et non.

D'une part, la CSCE ne représentait qu'un processus et non une institution. Elle ne pouvait jouer aucun rôle propre, seuls ses Etats membres y étant habilités. La règle de l'unanimité leur aurait d'ailleurs considérablement compliqué la tâche tant que subsistaient plusieurs gouvernements hostiles à une démocratisation accélérée de l'Europe communiste, ce qui était le cas à Berlin-Est, Prague, Sofia et Bucarest jusqu'à l'automne 1989, et à Belgrade jusqu'en 1990³⁵. En outre, le processus d'Helsinki pouvait apparaître à d'aucuns comme un frein à une dynamique de changement puisqu'il se fondait sur des principes tels que l'inviolabilité des frontières et la non-intervention dans les affaires intérieures des Etats. Durant une quinzaine d'années d'ailleurs, l'existence de la CSCE et de sa troisième corbeille n'avaient pas empêché la violation des droits de l'homme en Europe centrale et orientale. Enfin, un tel cadre marqué au sceau du bipolarisme posséderait-il la faculté d'adaptation nécessaire à de tels bouleversements ?

D'autre part, s'il était évident que les changements à l'Est n'étaient pas le fruit de la CSCE mais bien celui des populations concernées, il apparaissait tout aussi clairement que la tentative brejnévienne de geler la situation politique sur le continent par l'intermédiaire de l'Acte final se révélait totalement inopérante face aux exigences politiques, économiques et sociales des habitants des pays socialistes eux-mêmes. La CSCE avait déjà servi de bannière aux défenseurs des droits de l'homme tels que la Charte 77 en Tchécoslovaquie. L'unité européenne devenait à son tour le fer de lance des mouvements sociaux qui mirent fin au pouvoir communiste. La CSCE pouvait donc y trouver une nouvelle légitimité. La souplesse de son mode de fonctionnement et des dispositions de l'Acte final sur les Suites lui permit d'ailleurs très vite de s'inscrire dans les changements en cours. Son caractère unique de forum réunissant tous les Européens et les Nord-Américains en faisait ipso facto un lieu de concertation de premier plan. Plusieurs réunions convoquées par le Document de Vienne remplirent cette fonction : la Réunion sur la protection de l'environnement (Sofia, 16 octobre-3 novembre 1989), la Conférence sur la coopération économique (Bonn, 19 mars-11 avril 1990) et la CDH-2 (Copenhague, 5-29 juin 1990). Les forums permanents à Vienne sur les forces armées conventionnelles en Europe et les Mesures de confiance et de sécurité ainsi que la convocation par les Etats membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie d'une négociation sur l'observation aérienne dite Open Skies offraient également un cadre à des pourparlers portant non seulement sur leur propre agenda militaire, mais aussi sur les questions plus vastes de la recomposition du paysage européen de sécurité.

³⁵ Ainsi qu'en Albanie, non membre de la CSCE à l'époque.

Fin du bipolarisme et credo paneuropéen

Bien que le bipolarisme présidât à sa naissance, la CSCE avait partiellement réussi à en briser le carcan paralysant. La position intermédiaire des neutres et non-alignés, celles parfois atypiques de la Roumanie ou de la France indiquèrent dès l'origine le souhait de transcender la logique des blocs et d'exprimer les intérêts nationaux spécifiques des Etats participants. Ceux-ci commencèrent à se manifester plus ouvertement dès les premiers pas de la libéralisation à l'Est, entre autres lors de la réunion de Vienne et des pourparlers sur le mandat des négociations sur le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe. Les oppositions franco-américaine ou gréco-turque en matière de désarmement et la polémique hongro-roumaine sur les droits de la minorité hongroise en Transsylvanie y furent notamment exposées explicitement. La Conférence de Paris sur la dimension humaine en 1989, se caractérisa, comme nous l'avons déjà souligné, par la discordance au sein du groupe socialiste et par le dépôt de nombreuses propositions intergroupes. Quant au Forum de l'information tenu à Londres, le Pacte de Varsovie n'y tint même pas de caucus³⁶. Cette tendance s'amplifia à l'occasion de l'écroulement un par un des régimes communistes d'Europe centrale et orientale. La fin du bipolarisme ouvrait la voie à deux mouvements complémentaires : l'un - désintégrateur - de retour à des points de vue nationaux, et l'autre - intégrateur - de ralliement autour d'un credo paneuropéen centré sur les valeurs occidentales d'universalisme de la démocratie, des droits de l'homme et de l'économie de marché.

La réunion de Sofia sur la protection de l'environnement qui se termina six jours avant la chute du Mur de Berlin en témoigna la première. Significative de l'intérêt croissant porté pour les questions d'environnement par les Etats participants, la première conférence de la CSCE consacrée à ce thème n'était en principe pas appelée à provoquer des divergences insurmontables. S'inscrivant dans le prolongement d'efforts antérieurs menés par la CEE-ONU et par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, elle émit trois recommandations :

- l'élaboration par la CEE-ONU d'une convention internationale ou d'un code de conduite relatif à la prévention et au contrôle des effets transfrontaliers des accidents industriels;
- l'échange d'information et des procédures d'harmonisation concernant les produits chimiques dangereux;
- l'élaboration par la CEE-ONU d'une convention-cadre sur la protection et l'usage transfrontalier des cours d'eau et des lacs.

³⁶ Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission des Affaires civiles, *Rapport de la sous-commission sur la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Secrétariat international de l'Assemblée de l'Atlantique Nord, Bruxelles, 1989, p.8.

La Roumanie refusa pourtant de signer le document final en raison de la référence faite au "*droit des personnes, groupes et organisations qui s'occupent des problèmes relatifs à l'environnement d'exprimer librement leurs avis, de s'associer avec d'autres, de s'assembler pacifiquement, ainsi que d'obtenir, publier et diffuser des informations relatives à ces problèmes, sans se heurter à des obstacles juridiques et administratifs incompatibles avec les dispositions de la CSCE*"³⁷. Les trente-quatre autres pays n'en décidèrent pas moins d'adopter le document sans la Roumanie, en leur nom propre puisque le label CSCE ne pouvait être apposé sur le document que par consensus. Ceci témoigna tant de l'isolement du régime Ceausescu que de la flexibilité croissante des autres gouvernements de l'Est à l'égard de la liberté d'expression³⁸.

Première réunion de la CSCE postérieure aux événements de l'automne 1989, la Conférence de Bonn sur la coopération économique en Europe, du 19 mars au 11 avril 1990, s'inscrit encore davantage dans une approche de ralliement de l'Est aux valeurs et au système économique de l'Ouest. Le Document de clôture de Vienne contenait déjà des engagements plus concrets que celui de Madrid, grâce à une structure plus appropriée et à un langage plus précis. Imprégné des principes de l'économie de marché, il présentait aussi l'avantage de ne pas laisser à la CEE-ONU toute la responsabilité de sa mise en oeuvre³⁹. Le Document de Bonn va beaucoup plus loin⁴⁰. Affirmant très nettement la primauté du marché, de la liberté économique et de la démocratie, il proclame huit objectifs qui signifient purement et simplement la fin de l'économie planifiée :

- des politiques monétaires et fiscales favorisant la croissance économique et le fonctionnement efficace des marchés;
- la libre circulation des biens, des capitaux et des investissements ainsi que le rapatriement des bénéfices en monnaies convertibles;
- le fonctionnement du marché sur la base de l'offre et de la demande;
- la justice sociale et l'amélioration des conditions de vie et de travail;
- une croissance compatible avec la protection de l'environnement;
- le droit à la propriété privée et à la propriété intellectuelle;
- l'indemnisation des propriétaires de biens nationalisés;
- les contacts directs entre clients et fournisseurs.

S'y ajoutent vingt-sept conclusions assez précises en ce qui concerne le développement et la diversification des relations économiques, la coopération industrielle, la coopération dans des domaines spécifiques (énergie, environnement, technologies de la santé et de la sécurité, industrie agro-alimentaire, biens de

³⁷ *Rapport sur les Conclusions et Recommandations de la Réunion sur la Protection de l'Environnement de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, document CSCE/SEM. 36/Rev. 1, Sofia, 1989, p.2.

³⁸ La Roumanie adopta le document de Sofia après la chute de Ceausescu.

³⁹ Jean-Daniel Clavel, *op. cit.*

⁴⁰ *Document de la Conférence de Bonn sur la Coopération économique en Europe tenue conformément aux dispositions pertinentes du Document de Clôture de la Réunion de Vienne de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe*, Bonn, 1990.

consommation), et les aspects monétaires et financiers. En suggérant une intensification des discussions sur la coopération économique au sein de la CSCE et en reconnaissant l'importance des institutions internationales, dont notamment la CEE-ONU, l'OCDE et la Chambre de commerce internationale, le Document de Bonn montre que la deuxième corbeille apparaît de plus en plus importante pour des économies de l'Est conscientes de leur extrême vulnérabilité dans le processus de transition vers le capitalisme. On notera que l'unanimité du credo paneuropéen en matière économique s'accompagna de désaccords discrets entre Washington et la Communauté européenne sur les modalités de la réforme économique et de l'aide occidentale aux anciens pays socialistes⁴¹, des désaccords qui se répétèrent par la suite et témoignent de la compétition euro-américaine dans la course au leadership paneuropéen.

Dans le domaine des droits de l'homme, les clivages entre intérêts nationaux sont d'une autre nature, comme en attestent les débats de la CDH-2 à Copenhague en juin 1990⁴². Ils portent en particulier sur trois points :

- l'objection de conscience, qui est abordée en termes relativement généraux sans reconnaissance explicite d'un droit en la matière⁴³, et qui restait l'objet de poursuites pénales et d'emprisonnements dans plusieurs Etats de la CSCE (Grèce, Suisse, Roumanie, Turquie, URSS);
- la peine de mort qui reste à l'étude sans prise de position quant à son abolition;
- les droits des minorités évoqués dans des propositions italiennes soutenues par les autres Etats de la "pentagonale"⁴⁴, mais non retenues en raison de l'opposition conjuguée de la Bulgarie, de la France, de la Grèce et de la Roumanie⁴⁵, le seul accord portant sur la convocation ultérieure d'une réunion sur ce thème.

Nonobstant ces divergences, les conclusions de la CDH-2 doivent être considérées comme un texte de première importance, qualifié par le ministre danois des Affaires étrangères de Charte européenne de la liberté⁴⁶. Estimant que "*le respect des engagements contenus dans les dispositions pertinentes des documents de la*

⁴¹ Michael R. Lucas, *op. cit.*, p.15.

⁴² Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension humaine de la CSCE, Copenhague, 1990.

⁴³ Au paragraphe 18.1 du document, les Etats se contentent de "*noter que la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a reconnu le droit de chacun d'être objecteur de conscience*".

⁴⁴ La pentagonale était un groupe de cinq pays d'Europe centrale réunis à l'initiative de Rome pour promouvoir la coopération dans cette région : Autriche, Hongrie, Italie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie. La Pologne s'y est jointe en 1991.

⁴⁵ *Nouvelles atlantiques*, n°2227, 30 mai 1990, p.3 et n°2238, 4 juillet 1990, p.7.

⁴⁶ Uffe Ellemann-Jensen, "La réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE adopte une charte européenne de la liberté", *Revue de l'OTAN*, vol. 38, n°5, Bruxelles, août 1990, pp.9-15; Voir aussi Jean-Daniel Vigny, "Le document de la réunion de Copenhague sur la dimension humaine de la CSCE", *Revue universelle des droits de l'homme*, vol. 2, n°9, 22 octobre 1990, pp.305-313; Victor-Yves Ghebali, "Le thème des droits de l'homme dans le processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe", *Actes du colloque sur Le noyau intangible des droits de l'homme*, Editions universitaires, Fribourg, 1991, pp.173-195.

CSCE avait progressé de manière fondamentale depuis la Réunion de Paris", le document final se prononce avec force détails en faveur de l'Etat de droit, du pluralisme politique, des élections libres, de la séparation des pouvoirs, du contrôle démocratique de l'armée et des forces de l'ordre, de l'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme, de la liberté d'expression, d'association, de réunion, de pensée, de religion, de circulation, de propriété, de l'interdiction de la torture, des droits des travailleurs migrants, des droits économiques, sociaux et culturels et de la limitation des possibilités de proclamation de l'état d'urgence conformément au droit international.

Parallèlement à l'ouverture progressive du Conseil de l'Europe par l'adhésion de la Hongrie (en 1990), de la Tchécoslovaquie et de la Pologne (en 1991), et l'octroi d'un statut d'observateur aux autres anciens pays socialistes, la troisième corbeille de la CSCE se voyait confirmer un rôle-clé dans l'extension à l'ensemble de la grande Europe du concept de l'Etat de droit et dans la coopération pour le renforcement des institutions démocratiques en édification dans les pays d'Europe centrale et orientale.

L'unification allemande et la préparation du Sommet de Paris

La chute du Mur de Berlin avait ouvert la voie à un rapprochement des deux Etats allemands, qui se transforma très rapidement en une unification pure et simple le 3 octobre 1990 par absorption des cinq Länder (reconstitués) de la République démocratique allemande dans la République fédérale d'Allemagne au moyen de l'article 23 de la Constitution ouest-allemande. Si cette unification ne concernait pas la CSCE directement, elle comportait pourtant trois éléments d'intérêt indirect mais essentiel pour celle-ci.

Premièrement, il s'agissait pour la première fois dans l'histoire du processus d'Helsinki de modifier des frontières héritées de la seconde guerre mondiale, c'est-à-dire de remettre en cause le statu quo territorial que l'URSS de Brejnev avait vainement tenté d'imposer par l'intermédiaire de l'Acte final. Celui-ci n'empêchait toutefois pas une telle modification puisque ses principes III sur l'inviolabilité des frontières et IV sur l'intégrité territoriale des Etats ne concernent que la modification des frontières par la force, le principe I précisant sans ambiguïté : "*(les Etats participants) considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées, conformément au droit international, par des moyens pacifiques et par voie d'accord*"⁴⁷. Les principes de la CSCE montraient ainsi non seulement leur per-

tinence et leur flexibilité, mais offraient même un cadre politique autorisant l'unification allemande sur base négociée entre les parlements démocratiquement élus de République fédérale d'Allemagne et de République démocratique allemande ⁴⁸.

Ensuite se posa rapidement la question de savoir si la CSCE ne devait pas constituer le cadre pour la négociation d'un traité de paix avec l'Allemagne (jamais signé depuis 1945) et d'accords parallèles sur la fin des droits des quatre anciennes puissances d'occupation, sur la reconnaissance définitive de la ligne Oder-Neisse comme frontière germano-polonaise, sur le statut non nucléaire de l'Allemagne et sur le stationnement des troupes soviétiques sur son territoire oriental et de l'OTAN sur son territoire occidental. Plusieurs voisins de l'Allemagne, en particulier les pays du Bénélux et la Pologne, auraient souhaité par ce biais être associés à une telle négociation, mais Bonn obtint - notamment afin d'éviter un délicat débat sur les réparations à payer aux anciens adversaires - que soit créé un forum tout à fait spécifique baptisé "2+4" et regroupant les deux États allemands et les quatre anciennes puissances occupantes (Etats-Unis, France, Royaume-Uni, URSS) auxquels la Pologne fut invitée à se joindre pour la question spécifique de la frontière germano-polonaise. Cette négociation, totalement extérieure à la CSCE, aboutit - après que Mikhaïl Gorbatchev eut accepté le 13 juillet que l'Allemagne unifiée soit membre de l'OTAN - à la signature à Moscou, le 12 septembre 1990, du Traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne.

Mais, si la CSCE n'eut ni à souffrir ni à se préoccuper de l'unification allemande, cette dernière signifiait pourtant pour elle le début d'un aggiornamento extrêmement profond et qui n'a pas encore achevé sa maturation. La fin de la division de l'Allemagne se traduisait en effet très logiquement par une succession de changements géopolitiques à l'échelle de tout le continent, voire plus largement. L'Europe centrale se redécouvrait une histoire et des affinités communes tandis que l'Europe tout entière cherchait à se trouver une identité brisée par deux guerres mondiales et une guerre froide. Dès le 28 novembre 1989, Helmut Kohl mettait en évidence la nécessité d'une approche paneuropéenne parallèle au règlement de la question allemande. Présentant au Bundestag un plan en dix points sur l'avenir des relations entre les deux États allemands, il y consacrait trois points à l'Europe :

- "VI. *L'évolution des relations intra-allemandes reste ancrée dans le processus paneuropéen et dans les relations Est-Ouest. L'architecture future de l'Allemagne doit s'intégrer dans l'architecture future de toute l'Europe*⁴⁹. Avec son concept d'ordre de paix européen durable et juste, l'Ouest a joué un rôle de pionnier. Le secrétaire

⁴⁸ Le Parlement de la République démocratique allemande fut démocratiquement élu lors du scrutin libre du 18 mars 1990, aboutissant à la constitution du gouvernement de Lothar De Maizière composé de tous les partis non communistes, à l'exclusion des groupes écologistes et alternatifs de Bundnis 90.

⁴⁹ Souligné par H. Kohl.

général Mikhaïl Gorbatchev et moi-même parlons, dans notre déclaration commune de juin dernier, des matériaux de construction d'une « maison commune européenne » (...)

- VII. *L'attrait et le rayonnement de la Communauté européenne sont et restent une constante du développement paneuropéen. Nous voulons continuer à les renforcer (...)*
- VIII. *Le processus de la CSCE est et reste la clé de voûte de cette architecture paneuropéenne et il faut faire progresser énergiquement ce processus(...)."⁵⁰*

Les différentes prises de position relatives au nouveau paysage européen abondèrent dans le même sens, impliquant une redéfinition des rôles respectifs des différentes institutions en charge de la sécurité européenne, en particulier l'OTAN, la Communauté européenne et la CSCE⁵¹. Aussi le président Gorbatchev proposa-t-il, lors de sa visite en Italie le 30 novembre 1989, de convoquer endéans les douze mois un Sommet des 35 afin d'examiner les conséquences de la nouvelle géopolitique européenne. Cette proposition, déjà lancée vainement le 11 juillet 1988 par le numéro un soviétique aux fins d'impulser les négociations sur le désarmement conventionnel dans une optique favorable aux intérêts soviétiques dans ce domaine⁵², s'adressait clairement aux Européens, dans le cadre du concept de "maison commune européenne"⁵³. De manière assez significative, Gorbatchev ne la réitéra pas lors de sa rencontre au sommet avec George Bush à Malte les 1er et 2 décembre 1990, se contentant de suggérer un Sommet des 23⁵⁴ pour la signature du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe-FCE. Moscou tendait ainsi à privilégier les Européens et à chercher à marginaliser les Américains dans le débat paneuropéen, conformément à ses intérêts traditionnels. Washington restait d'ailleurs de son côté très réticente quant à la perspective d'un sommet paneuropéen, préférant privilégier l'Alliance atlantique, à laquelle elle entendait conférer de nouvelles missions politiques dans le cadre de la promotion d'un nouvel atlantisme⁵⁵. La réponse vint donc des Européens. Le premier à soutenir la proposition soviétique fut - dans la logique de la diplomatie française favorable à une grande Europe débarrassée de la mainmise américaine - le président français F. Mitterrand lors de sa visite-éclair à Kiev où il rencontra son homologue soviétique le 6 décembre 1989. Il fut suivi par le chancelier allemand H. Kohl et, dès le mois de janvier 1990, par les Douze dans le cadre de la Coopération politique européenne. Les Européens avaient déjà fait inscrire dans le communiqué du Conseil ministériel de l'OTAN de décembre 1989 "*l'utilité de*

⁵⁰ Cité d'après *Memento Défense-Désarmement 1990*, GRIP, Bruxelles, 1990, p.169.

⁵¹ Voir à ce sujet Eric Remacle, *Esquisse pour un nouveau paysage européen*, UNIDIR, Genève New York, octobre 1990.

⁵² Robert D. Blackwill, "Conventional stability talks. Specific approaches to conventional arms control in Europe", *Survival*, Londres, septembre/octobre 1988, p.432.

⁵³ Neil Malcolm, "The «Common European Home» and Soviet European Policy", *International Affairs*, vol. 65, n°4, Londres, automne 1989, pp.659-676.

⁵⁴ Les membres de l'OTAN et du Pacte de Varsovie.

⁵⁵ James Baker, *Une nouvelle Europe, un nouvel atlantisme : architecture pour une Europe nouvelle*, discours devant le Club de la Presse à Berlin-Ouest, 12 décembre 1989 (traduction française non officielle dans *Europe Documents* n°1.588, Agence Europe, Bruxelles, 15 décembre 1989).

tenir une réunion de la CSCE au niveau politique, avant la conférence-bilan d'Helsinki prévue en 1992" ⁵⁶. L'accord américain se fit attendre jusqu'à la mi-février, le secrétaire d'Etat James Baker posant trois conditions pour une telle réunion : des élections libres dans tous les pays participants, la signature préalable du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et l'inclusion dans l'ordre du jour du Sommet de la restauration de l'économie de marché dans les pays de l'Est ⁵⁷. Le 13 février 1990, les ministres des Affaires étrangères des vingt-trois pays membres des deux alliances s'entendirent sur le principe d'un tel Sommet, en même temps qu'ils définirent le mandat des pourparlers "2+4" sur les aspects extérieurs de l'unité allemande lors de leur réunion d'Ottawa en marge de la négociation Open Skies. Ils furent suivis par les neutres et non-alignés à la réunion de La Valette en mars 1990 ⁵⁸. Le Conseil européen, regroupant les chefs d'Etat et de gouvernement des Douze, proposa lors de sa session de Dublin des 25 et 26 juillet 1990 que le Sommet se tienne en novembre plutôt qu'en décembre, à la demande de l'Allemagne et probablement en raison de la date du 2 décembre prévue pour les élections panallemandes. Les Douze suggérèrent Paris comme lieu de réunion à la demande de l'Elysée et contrairement au souhait des neutres et non-alignés favorables à Vienne ⁵⁹. La suggestion de la Communauté fut reprise par le Conseil atlantique extraordinaire tenu à Bruxelles le 3 mai, celui-ci proposant en outre que la préparation du Sommet débute à Vienne dès le 10 juillet et se prolonge à New York en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre ⁶⁰.

La position de la Belgique sur le rôle futur de la CSCE

Historiquement attachée au processus de la CSCE, la Belgique y vit, dès les lendemains de la chute du Mur de Berlin, l'institution la plus habilitée à construire un cadre paneuropéen nouveau, l'un des trois piliers avec l'Alliance atlantique et la Communauté européenne de la nouvelle architecture du continent. Le ministre des Affaires étrangères Mark Eyskens présenta ainsi entre janvier et juin 1990 deux mémorandum ⁶¹ et un programme en quatorze points très expli

⁵⁶ *Nouvelles atlantiques*, n°2.179, Bruxelles, 16 décembre 1989, annexe, p.4.

⁵⁷ James Baker, discours à l'Université Charles de Prague, 14 février 1990 (traduction non officielle dans *Europe Documents*, n°1.596, Agence Europe, 16 février 1990).

⁵⁸ Victor-Yves Ghebali "La CSCE, d'hier à demain", *Memento Défense-Désarmement 1990*, GRIP, Bruxelles, 1990, p.42.

⁵⁹ *Nouvelles atlantiques*, n°2.236, Bruxelles, 28 juin 1990, pp.1-3.

⁶⁰ *Nouvelles atlantiques*, n°2.218, 4 mai 1990, p.1.

⁶¹ Mark Eyskens, "De la détente à l'entente. Conséquences de l'implosion du communisme", *Textes et documents F/90/1*, Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, janvier 1990; *Une charte européenne de sécurité*, Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, juin 1990.

cites à ce sujet ⁶². Il superposait au binôme défense-détente, qui fonde depuis le rapport Harmel de 1967 la sécurité des pays de l'OTAN, une doctrine néo-harmélienne ou post-harmélienne visant, par le soutien au mouvement de transformation en cours, à passer de la détente à l'entente ⁶³. Ainsi se constituerait une Communauté européenne de sécurité se fondant sur la coopération interne entre Etats membres de la CSCE et non plus sur un ennemi commun externe, concrétisant le modèle de communauté de sécurité défini par le théoricien des relations internationales Karl Deutsch dans les années 1950 ⁶⁴. Mark Eyskens lança aussi dès le 15 novembre 1989 (six semaines avant François Mitterrand) le principe d'une confédération européenne des Etats démocratiques ⁶⁵, fondée sur l'Europe des valeurs (démocratie politique, pluripartisme, Etat de droit, séparation des pouvoirs, libertés politiques et économiques, droits sociaux, "économie de marché sociale", patrimoine culturel commun, environnement). Même s'il étendait ces valeurs à tous les pays de la CSCE, il n'incluait toutefois pas les Etats-Unis et l'URSS dans la confédération elle-même, estimant que le développement politique de l'Europe ne pouvait se concevoir sous l'emprise des superpuissances. La Communauté européenne y disposerait, quant à elle, d'une représentation unitaire, reflet de sa spécificité d'ensemble politique intégré. L'Europe se construirait donc à long terme en trois cercles concentriques : la CSCE (de Vancouver à Vladivostok), la confédération (de Brest à Brest-Litovsk) et la Communauté, l'Alliance atlantique étant par ailleurs maintenue entre l'Europe occidentale, les Etats-Unis et le Canada.

Les propositions belges conféraient un rôle de premier plan à l'institutionnalisation de la CSCE, rejoignant à bien des égards les approches allemandes, tchécoslovaques ou polonaises ⁶⁶. Bruxelles suggérait une institutionnalisation à trois niveaux :

- celui de la consultation politique : convocation de la CSCE à intervalles réguliers (sommets bisannuels, réunions semestrielles des ministres des Affaires étrangères), création d'un secrétariat, désignation de représentants permanents des Etats, réunions annuelles de représentants des parlements nationaux;
- celui de la maîtrise des armements : création d'une commission paneuropéenne pour la maîtrise des armements et d'un centre conjoint de vérification;

⁶² *Le programme en 14 points de Monsieur M. Eyskens*, communiqué de presse du Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles, 8 mars 1990. Le choix du nombre 14 pour ces propositions semble un lointain écho des 14 points présentés par le président américain Wilson pour la sécurité collective après la première guerre mondiale.

⁶³ Luc Reyckler, "La perception de l'OTAN par l'opinion publique", *Revue de l'OTAN*, n°2, Bruxelles, avril 1990, pp.16-23.

⁶⁴ Celui-ci définit une communauté de sécurité comme "un ensemble en cours d'intégration, ayant acquis un sentiment de communauté suffisamment fort pour garantir que l'évolution des relations entre ses pays membres reste pacifique, avec un degré de certitude raisonnable et pour une longue période".

⁶⁵ Luc Reyckler, *op.cit.*

⁶⁶ Voir le résumé des positions des principaux Etats participants avant le Sommet de Paris dans Eric Remacle, *Esquisse...*, *op. cit.*

- celui de la prévention des conflits et du contrôle des conflits : système de contrôle des conflits (collège d'experts présentant des rapports annuels ou ad hoc), structures de règlement pacifique des différends (telles que proposées par la Suisse), force multinationale d'interposition des petits pays de la CSCE (excluant les superpuissances) pour faire face aux conflits liés aux minorités ethniques ou aux différends frontaliers, appel obligatoire à la médiation d'un tiers en cas de conflit et utilisation de la Cour internationale de Justice de La Haye ou, à défaut, d'une Cour paneuropéenne de Justice.

Le cadre de la CSCE intégrerait également des arrangements politiques de stabilisation du continent, en particulier :

- la signature d'un traité de paix avec l'Allemagne, l'intangibilité de la ligne Oder-Neisse (frontière germano-polonaise) et le non-stationnement de troupes de l'OTAN dans l'ex-RDA ⁶⁷;
- des accords permettant d'accroître l'autonomie des minorités ethniques sans changement des frontières, sur base des principes de la troisième corbeille et de l'exemple belge.

L'ensemble des mesures préconisées s'inscriraient dans une Charte européenne de sécurité, document juridiquement contraignant mettant en place une structure de sécurité où les Européens joueraient un rôle premier, les superpuissances n'apportant qu'une garantie en vertu du principe de subsidiarité. Si cette idée n'a pas (encore) trouvé de concrétisation et a perdu une partie de sa pertinence en raison de l'éclatement de l'URSS, il n'en reste pas moins que les propositions Eyskens ont alimenté très concrètement les débats préparatoires au Sommet de Paris et conservent aujourd'hui leur intérêt dans la recherche d'un cadre paneuropéen de sécurité.

Le discours prononcé par Wilfried Martens lors du Sommet de Paris les répercuta largement ⁶⁸, les inscrivant dès l'abord dans celles présentées au nom de la Communauté européenne par Giulio Andreotti et Jacques Delors et soulignant le rôle des Douze dans le processus d'unification de l'Europe. Il insista également sur certaines questions relatives aux deuxième et troisième corbeilles telles que la dimension sociale ⁶⁹, les défis liés à la migration et la dimension Nord-Sud.

⁶⁷ Ce souhait n'a en fin de compte pas été rencontré puisque l'accord "2+4" sur les aspects extérieurs de l'unité allemande n'a pas été soumis pour ratification à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, celle-ci se contentant d'en prendre acte dans le cadre de la Charte de Paris.

⁶⁸ *Discours de Monsieur Wilfried Martens, Premier Ministre de la Belgique au Sommet de la CSCE, Paris, 20 novembre 1990.*

⁶⁹ "La Belgique a déjà mis sur le plan bilatéral son expérience sociale à la disposition de plusieurs pays qui s'engagent dans la voie de l'économie de marché. Il va de soi qu'elle serait disposée à le faire dans le cadre multilatéral".

La crise du Golfe

En principe, l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990 n'aurait pas dû affecter un processus paneuropéen bien différent dans son essence et éloigné géographiquement. La crise du Golfe et la guerre qui la clôtura en janvier et février 1991 eurent cependant un impact relatif sur les débats européens postérieurs à la chute du Mur de Berlin.

A certains égards, cette crise affaiblit l'espoir, né de la chute du communisme, d'une pacification des relations internationales, d'une solution progressive des conflits régionaux grâce à la collaboration des deux superpuissances et au renforcement des Nations Unies. L'invasion du Koweït montra que les règles du nouveau jeu international qu'espéraient établir les Européens ne seraient pas nécessairement respectées par le reste de la communauté internationale. Les partisans d'approches non militaires de la sécurité, de la prévention des conflits et du règlement pacifique des différends, qui plaçaient beaucoup d'espoirs dans la création de systèmes régionaux de sécurité collective dont la CSCE deviendrait un modèle, se voyaient affaiblis dans leur argumentation par une crise où le recours à la force resta le moyen de gestion d'un monde resté instable dans sa "périphérie". Les organisations militaires telles que l'OTAN et l'UEO y trouvaient une nouvelle légitimité au moment même où se discutait l'équilibre d'une nouvelle architecture de sécurité dans laquelle l'émergence de la CSCE et de la Communauté européenne risquait d'écarter leur rôle politico-militaire.

Par la même occasion, la France et le Royaume-Uni, membres permanents du Conseil de sécurité, en profitèrent pour rétablir à leur profit l'équilibre des puissances européennes, freinant ainsi le renforcement politique d'une Allemagne d'avantage perçue comme puissance marchande absorbée par son unification, et empêchée constitutionnellement d'envoyer le moindre soldat hors de la zone OTAN. La manière dont le chancelier allemand H. Kohl fut tenu à l'écart des principales réactions à l'invasion du Koweït en dit long à ce sujet. Comme le rapportent Pierre Salinger et Eric Laurent, le 2 août 1990, le chancelier "*réside en Autriche à Saint-Gilgen, dans une villa au bord d'un lac qu'il loue chaque année pour ses vacances d'été. A neuf heures, son assistant personnel, Edouard Ackermann, l'appelle de Bonn pour lui apprendre l'événement. Kohl ne recevra aucun message de dirigeants politiques occidentaux, jusqu'à l'appel de Bush, trois jours plus tard, lui annonçant sa décision d'envoyer des troupes en Arabie saoudite*"⁷⁰. Au coeur du débat sur la nouvelle CSCE et particulièrement favorable à un renforcement de celle-ci, l'Allemagne se voyait contrainte de se plier à la "logique de guerre" qui s'imposa dès août 1990 et de réduire sa revendication d'un système de sécurité

⁷⁰ Pierre Salinger et Eric Laurent, *Guerre du Golfe. Le dossier secret*, Olivier Orban, Paris, 1991, p.130.

collective paneuropéenne, trop proche aux yeux de certains de la défunte et inefficace Société des Nations.

Mais, tout en atténuant le credo favorable à des voies de sécurité non fondées sur la violence, la crise du Golfe renforça la cohésion des gouvernements européens et nord-américains tous ralliés à la vision d'un nouvel ordre international fondé sur le droit international. La proximité entre Américains et Soviétiques dans la gestion de cette crise - malgré leurs approches différentes quant au fond - se traduisit par le sommet Bush-Gorbatchev à Helsinki le 10 septembre 1990. La CSCE elle-même, réunie au niveau des ministres des Affaires étrangères en marge de l'Assemblée générale de l'ONU à New York les 1er et 2 octobre 1990, adopta une Déclaration sur la crise dans le Golfe condamnant l'invasion et l'occupation du Koweït et soutenant les efforts visant à résoudre le conflit et à "*atteindre une paix juste, globale et durable dans le respect des résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité*"⁷¹. Cette première dans l'histoire de la CSCE, qui ne s'était précédemment jamais prononcée sur des questions non européennes, indiquait le degré de convergence politique des Etats participants. Mais il faut reconnaître que l'implication de la CSCE dans cette crise s'arrêta là : le Sommet de Paris de novembre 1990 n'en discuta pas alors que le Conseil de sécurité⁷² s'apprêtait à voter la résolution 678 autorisant le recours à la force contre l'Irak.

La CSCE fut influencée par les développements de la crise du Golfe. Elle mit, par exemple, à l'initiative du Canada, à son ordre du jour dès les premiers mois de 1991 la question des transferts d'armes soulevée par le constat du surarmement de l'Irak⁷³. La crise mit aussi en lumière l'importance de la dimension méditerranéenne de la CSCE qui fit précisément l'objet d'une réunion à Palma de Majorque du 24 septembre au 19 octobre 1990. Le thème de la sécurité et de la coopération en Méditerranée, longtemps resté marginal au sein de la CSCE et essentiellement porté par Malte, n'avait fait l'objet que de deux réunions spécialisées et les huit Etats méditerranéens non participants n'y étaient associés que symboliquement. Les dix pays méditerranéens neutres et non-alignés⁷⁴, à savoir trois Etats européens et sept arabes, tentèrent à plusieurs reprises durant les années 1980 de promouvoir le désarmement et la coopération dans cette région. Le triple défi de l'islamisme, de l'appauvrissement des pays du Maghreb et des flux migratoires vers l'Europe incita les Européens à entendre ces préoccupations, ce

⁷¹ Cité d'après *Focus on Vienna* n°20, Comité autrichien pour la sécurité et la coopération européennes, Vienne, octobre 1990, p.3.

⁷² Dont huit des quinze membres, dont quatre des cinq permanents, sont membres de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

⁷³ Ce point fut examiné par le Comité des hauts fonctionnaires le 23 mai et le 18 juin 1991, fit l'objet du paragraphe 17 du Conseil des ministres de Berlin des 19 et 20 juin 1991 et d'une déclaration entière lors du Conseil de Prague les 30 et 31 janvier 1992. L'expérience du Golfe est explicitement citée dans le texte de Berlin, tandis que celui de Prague fait également référence implicite aux problèmes de prolifération nucléaire, chimique et balistique que générerait l'indépendance des Etats issus de l'URSS.

⁷⁴ Algérie, Chypre, Egypte, Liban, Libye, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Yougoslavie (rejoints par l'Organisation de libération de la Palestine).

qui permit la relance du dialogue euro-arabe fin 1989 et la création en juillet 1990 d'un forum informel des neuf pays de Méditerranée occidentale⁷⁵. Ce sont les mêmes raisons qui incitèrent les ministres italien et espagnol des Affaires étrangères Gianni De Michelis et Francisco Fernandez Ordonez à lancer lors de la réunion de Palma l'idée d'un Acte de la Méditerranée structuré en trois corbeilles comme l'Acte final d'Helsinki et d'une Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée et au Moyen-Orient-CSCM rassemblant tous les pays riverains de la Méditerranée, de la Mer Noire et du Moyen-Orient, de l'Iran à la Mauritanie, ainsi que les Etats-Unis, l'URSS, la Communauté européenne et "des représentants palestiniens". Ce projet, pourtant soutenu par une large majorité de pays, dont la Belgique, et par le président de la Communauté européenne Jacques Delors, ne trouva toutefois aucune concrétisation en raison de l'opposition des Anglo-américains, justifiée par le souci de maintenir la Méditerranée orientale et le Moyen-Orient dans leur zone d'influence, et de réticences françaises et allemandes liées aux visions géopolitiques de ces deux pays, Paris préférant privilégier la Méditerranée occidentale considérée comme son pré carré tandis que Bonn se serait vu marginaliser dans un système de sécurité méditerranéen. Ainsi n'aboutit pas le souhait italo-espagnol que soit adopté, à l'occasion de la crise du Golfe, un cadre nouveau et global de sécurité et de coopération qui se serait attaqué aux sources de tensions locales en Méditerranée et au Moyen-Orient au sein d'une organisation régionale de sécurité collective conforme à l'esprit du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies⁷⁶.

Le Sommet de Paris (19-21 novembre 1990)

Du 19 au 21 novembre 1990 se déroula à Paris le Sommet des 34 chefs d'Etat et de gouvernement de la CSCE⁷⁷, le premier depuis la signature de l'Acte final quinze ans plus tôt. Ce Sommet clôt, pour reprendre les termes de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe adoptée à cette occasion, l'époque de "*la confrontation et la division en Europe*" et ouvre celle de relations intra-européennes fondées sur "*le respect et la coopération*". Trois facteurs y avaient concouru : le processus de la CSCE lui-même; la démocratisation en Europe centrale et orientale et l'unification allemande; les négociations de désarmement ouvertes à Vienne le 6 mars 1989 et achevées à la veille du Sommet de Paris. Point de convergence de

⁷⁵ Espagne, France, Italie, Portugal et les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie), ainsi que Malte comme membre associé.

⁷⁶ Eric Remacle, "Un projet pour la paix au Moyen-Orient : réflexions sur la CSCM", *La Revue politique* n°3, Bruxelles, mai-juin 1991, pp.55-60.

⁷⁷ Le nombre de 34 est dû à la disparition de la République démocratique allemande par son intégration dans la République fédérale d'Allemagne le 3 octobre 1990. L'Albanie assista au Sommet de Paris comme observateur, statut qu'elle avait déjà obtenu à Copenhague en juin et à Palma en septembre.

ces trois dynamiques, celui-ci s'employa à leur donner de nouveaux prolongements.

*Le Traité sur les forces conventionnelles en Europe,
la Déclaration des 22 et l'adoption d'un nouveau régime de
Mesures de confiance et de sécurité*

Soucieux de réduire la menace militaire soviétique avant d'accepter la constitution de la "maison commune" chère à Mikhaïl Gorbatchev, les Etats-Unis avaient conditionné l'ouverture d'un Sommet de la CSCE en 1990 à la conclusion préalable du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe-FCE. Ce dernier fut signé le 19 novembre, une heure avant l'ouverture du Sommet, par les chefs d'Etat et de gouvernement des vingt-deux pays parties à la négociation, c'est-à-dire les membres des deux alliances⁷⁸. Ce traité se traduira par l'élimination au plus tard à la mi-1995 de toute possibilité d'attaque par surprise ou d'offensive de grande envergure⁷⁹. Il entraîne en effet, endéans les quarante mois à dater de sa ratification, la disparition de 5% des forces de l'OTAN et de 40% de celles de l'ancien Pacte de Varsovie dans les équipements les plus offensifs : chars, véhicules blindés de combat, artillerie, aviation de combat, hélicoptères de combat. Le Traité fixa en outre deux règles permettant de plafonner les forces de l'Armée rouge à environ un tiers de l'ensemble des forces stationnées de l'Atlantique à l'Oural⁸⁰ et de limiter leur mobilité⁸¹.

Parallèlement à l'aboutissement de ces négociations, un nouveau régime de Mesures de confiance et de sécurité fut également adopté à Vienne⁸². Celui-ci améliore le dispositif de Stockholm, met en oeuvre de nouvelles mesures et institutionnalise le régime par l'intermédiaire d'une réunion annuelle d'évaluation. Il transforme en outre les Mesures de confiance et de sécurité en un système de gestion des crises, par l'instauration de deux mécanismes de coopération en matière de sécurité, le premier sur les "*activités militaires inhabituelles*" et le second à propos des "*incidents dangereux de nature militaire*".

Enfin, le Sommet de Paris décida la poursuite du processus de désarmement : les membres des deux alliances y signèrent à cette fin une Déclaration commune des 22 où ils affirmaient en outre ne plus être des adversaires et s'engageaient à ne

⁷⁸ Initialement 23, mais réduits à 22 suite à la disparition de la République démocratique allemande.

⁷⁹ André Dumoulin et Eric Remacle, "Le traité sur les forces conventionnelles en Europe", dossier *Notes et Documents* n°154-155, GRIP, Bruxelles, février-mars 1991.

⁸⁰ Règle de la "*suffisance nationale*".

⁸¹ Division de la zone ATTU en sous-zones dans lesquelles des sous-plafonds pour les chars, blindés et artillerie devront être respectés.

⁸² Voir l'analyse de Victor-Yves Ghebali, "Le document de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité", *Défense nationale*, Paris, juin 1991, pp.113-123.

pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force dans leurs relations. C'est pourquoi, dès le 26 novembre 1990, reprenaient à Vienne des pourparlers dits FCE-1A destinés à examiner pour 1992 les questions non tranchées par le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe, en particulier les niveaux des troupes des Etats participants. Seule l'Allemagne et l'URSS avaient pris des engagements précis à cet égard, la première en limitant unilatéralement ses forces à 370.000 hommes endéans deux à trois ans et la seconde en négociant le retrait total de ses troupes de Hongrie, de Tchécoslovaquie, de Pologne et d'Allemagne. La Déclaration commune des 22 soulignait aussi la nécessité d'engager "*de nouvelles négociations entre les Etats-Unis et l'Union soviétique sur la réduction de leurs forces nucléaires à courte portée*".

La Charte de Paris pour une nouvelle Europe

La convocation du Sommet de Paris du 19 au 21 novembre 1990 signifia la modification en profondeur de la CSCE elle-même. Celle-ci constituait avant tout jusqu'alors un processus politique de dialogue Est-Ouest intergouvernemental visant à gérer pacifiquement le statu quo de l'après-guerre. A Paris, ce processus se transforma en une institution nouvelle fondée sur une communauté de valeurs, de principes et de normes. La Charte de Paris pour une nouvelle Europe, rédigée par les pays occidentaux et préparée très largement par le Sommet de Londres de l'Alliance atlantique en juillet 1990, en décrit les grands traits : droits de l'homme, démocratie et Etat de droit; liberté économique et responsabilité; relations amicales entre les Etats participants; sécurité; unité; solidarité avec le reste du monde ⁸³. Elle définit ensuite huit orientations pour l'avenir qui en concrétisent la portée, aboutissent à la convocation avant la Réunion de 1992 sur les Suites de plusieurs réunions spécialisées, accordent une attention plus importante à des questions marginales dans l'Acte final d'Helsinki ⁸⁴ et font éclater l'ancienne structure des trois corbeilles pour la diversifier et l'adapter aux nouveaux enjeux paneuropéens.

La dimension humaine :

- convocation d'un séminaire sur les institutions démocratiques (Oslo, 4-15 novembre 1991);
- convocation d'une réunion d'experts sur les minorités nationales (Genève, 1er-19 juillet 1991);
- mandat à la réunion de la Conférence sur la dimension humaine déjà prévue à Moscou à l'automne 1991 pour approfondir le mécanisme de cette conférence;
- reconnaissance de l'expertise du Conseil de l'Europe.

⁸³ Les chapitres sur les droits de l'homme, les relations amicales et la sécurité ont été rédigés par la Communauté européenne, celui sur la liberté économique par les Etats-Unis, celui sur l'unité allemande par l'Allemagne, celui sur le lien transatlantique par le Canada et celui sur la solidarité avec le reste du monde par la Suède. Le texte intégral de la Charte de Paris est publié par le GRIP dans son dossier *Notes et Documents* n°150-151, Bruxelles, octobre-novembre 1990.

⁸⁴ Telles que le règlement pacifique des différends, l'environnement, la sécurité en Méditerranée, les droits des migrants et les minorités nationales.

La sécurité :

- poursuite des négociations sur les Mesures de confiance et de sécurité jusqu'à la réunion d'Helsinki de 1992;
- consultations parallèles afin de définir, lors de la réunion d'Helsinki, un mandat pour des pourparlers de désarmement et de confiance et de sécurité regroupant les trente-quatre membres de la CSCE (soit une fusion des négociations sur les Forces armées conventionnelles en Europe et sur les Mesures de confiance et de sécurité dans un cadre multipolaire);
- souhait que la réunion d'experts déjà prévue à La Valette du 15 janvier au 8 février 1991 sur le règlement pacifique des différends imagine un mécanisme incluant l'intervention obligatoire d'une tierce partie.

La coopération économique :

- affirmation de l'économie de marché, en faisant référence à la libre entreprise, aux règles du GATT, à la justice sociale, au bien-être des peuples et à une politique efficace de traitement du chômage;
- soutien à la transition économique en Europe de l'Est, dans le prolongement de l'action déjà entreprise par le groupe des 24⁸⁵;
- souhait d'une meilleure coopération dans le domaine de l'énergie⁸⁶;
- reconnaissance du "*rôle important de la Communauté européenne dans le développement politique et économique en Europe*" ainsi que de l'action des organisations économiques internationales : CEE-ONU, OCDE, Association européenne de libre-échange, Chambre de commerce internationale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement-BERD⁸⁷.

L'environnement :

- intégration dans les documents CSCE de la déclaration de Sofia de 1989 que la Roumanie n'avait pas acceptée jusqu'alors;
- engagement général à davantage de coopération et de coordination;
- nécessité de renforcer les normes existantes et d'en vérifier l'application;
- intérêt pour la création par la CEE de l'Agence européenne pour l'environnement.

⁸⁵ Groupe rassemblant les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique-OCDE, créé à l'initiative des sept pays les plus industrialisés en 1989 (Sommet de l'Arche, Paris), afin d'aider la transition économique en Hongrie et en Pologne. Son action, élargie rapidement aux autres pays de l'Est, est coordonnée par la Commission européenne dans le cadre du programme PHARE.

⁸⁶ Proposition du Premier ministre néerlandais Ruud Lubbers reprise par Jacques Delors et mise en oeuvre depuis lors par la signature d'une Charte paneuropéenne de l'énergie.

⁸⁷ Créée sur proposition du Conseil européen de Strasbourg (décembre 1989), la BERD vise à aider à la transition économique à l'Est. Son capital de 10 milliards d'ECU est fourni par une quarantaine de pays, dont 51% par la Communauté européenne.

La culture :

- reconnaissance d'une culture commune européenne et de son apport à la fin de la division du continent;
- souhait que le colloque de Cracovie sur le patrimoine culturel, déjà convoqué du 28 mai au 7 juin 1991, examine des directives pour une coopération dans le domaine de la culture, impliquant une contribution du Conseil de l'Europe;
- développement des contacts entre les peuples via les centres culturels, l'audiovisuel, les échanges, l'études des langues, l'éducation.

Les travailleurs migrants :

- reconnaissance des aspects économiques, culturels, sociaux et humains des questions relatives à ces travailleurs;
- préoccupation quant aux droits de ceux-ci.

La Méditerranée :

- soutien au rapport de la réunion de Palma⁸⁸;
- préoccupation pour les tensions persistantes dans cette région et souhait de solutions durables à celles-ci;
- souhait d'une coopération avec les Etats méditerranéens non participants afin de promouvoir leur développement économique et social qui favorisera la stabilité dans la région;
- souhait d'une réduction de l'écart de prospérité entre l'Europe et ses voisins méditerranéens.

Les organisations non gouvernementales :

- souhait d'une association appropriée de celles-ci aux nouvelles structures de la CSCE, disposition amplifiant les décisions antérieures prévues dans le Document de Vienne, qui avait précisé que tout pays hôte d'une réunion de la CSCE était obligé de l'ouvrir aux organisations non gouvernementales⁸⁹, tandis que le Document de Copenhague avait précisé les mesures de transparence prises pour les sessions de la Conférence sur la dimension humaine.

⁸⁸ Sans référence au projet italo-espagnol de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée et au Moyen-Orient.

⁸⁹ Le document de clôture de la Réunion de Vienne avait invité l'Union internationale pour la conservation de la nature à la Réunion de Sofia sur la protection de l'environnement et la Chambre de commerce internationale à la Conférence de Bonn sur la coopération économique.

Les nouvelles institutions de la CSCE

L'une des innovations essentielles du Sommet de Paris fut sans conteste de créer les premières institutions permanentes de l'histoire de la CSCE. Destinées à mettre en oeuvre les huit orientations décrites dans la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, elles conservèrent un caractère réduit pour trois raisons. Premièrement, l'institution naissante n'aurait guère gagné à constituer immédiatement une bureaucratie importante et coûteuse alors qu'il s'agissait de tester son potentiel d'innovation. D'autre part, elle avait à se créer une place parmi d'autres institutions jalouses de leurs prérogatives et soucieuses de promouvoir une complémentarité davantage qu'une concurrence : les alliances (OTAN, UEO, Pacte de Varsovie) pour ce qui concerne la première corbeille; les organisations économiques internationales pour la deuxième; le Conseil de l'Europe pour la troisième. La CSCE apparaissait davantage comme un cadre de discussion politique, un "toit" de la nouvelle architecture paneuropéenne, que comme une nouvelle organisation internationale. Enfin, Washington conservait à l'époque la plus grande prudence à l'égard du risque d'affaiblissement de son rôle en Europe et préférait limiter strictement les compétences des instances paneuropéennes. Celles-ci furent donc le résultat d'un compromis entre partisans d'une institutionnalisation importante de la CSCE⁹⁰ et pays plus modérés. Huit structures et institutions furent mises en place⁹¹ :

- les Réunions sur les Suites se déroulent désormais régulièrement tous les deux ans et sont suivies d'un Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement;
- les ministres des Affaires étrangères se réunissent en Conseil au moins une fois par an, la première session étant prévue à Berlin en 1991;
- un Comité des hauts fonctionnaires prépare ces réunions;
- un mécanisme serait mis en place par le Conseil pour permettre la convocation de Réunions d'urgence;
- le Secrétariat de la CSCE, installé à Prague, assure des tâches d'information à destination de l'extérieur mais n'a aucun pouvoir dans la préparation des réunions; en d'autres termes, il s'agit du Secrétariat de la CSCE et non de celui du Conseil, ce qui limite considérablement son rôle;
- le Bureau des élections libres, situé à Varsovie, se charge d'une information sur les élections, non du contrôle de leur régularité;
- le Centre de prévention des conflits-CPC à Vienne se charge "*d'appuyer l'application des mesures de confiance et de sécurité*"; les réticences américaines empêchèrent de lui donner à ce stade d'autres compétences mais la Charte de Paris n'excluait pas de lui permettre d'assumer plus tard de nouvelles tâches

⁹⁰ En particulier l'Allemagne, et, dans une moindre mesure, la Belgique et la Tchécoslovaquie.

⁹¹ L'annexe 3 présente un organigramme institutionnel de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

liées à la réduction des risques de conflit, à la conciliation et au règlement des différends ⁹²;

- la création d'une Assemblée parlementaire, souhaitée par les chefs d'Etat et de gouvernement, devait faire l'objet de discussions ultérieures entre les parlements nationaux : le Conseil de l'Europe tenta de s'imposer comme embryon de ce projet, mais le Congrès américain s'y opposa, trouvant cette institution trop bureaucratique et trop européenne ⁹³ et craignant que, par ce biais, le Conseil de l'Europe ne s'attache aux questions de sécurité, réservées à l'Assemblée de l'Atlantique Nord; aussi une première réunion interparlementaire convoquée à Madrid les 2 et 3 avril 1991 permit-elle de décider la création de l'Assemblée parlementaire de la CSCE composée de 245 membres choisis par les parlements nationaux et qui tiendra une session annuelle de maximum cinq jours, la première étant fixée à Budapest du 3 au 6 juillet 1992 ⁹⁴.

⁹² Victor-Yves Ghebali, "Une institution européenne nouvelle : le Centre de la CSCE sur la prévention des conflits en Europe", *Le Trimestre du Monde*, 1991/I, Paris, pp.123-129; ID., "The CSCE Conflict Prevention Centre", *International Defence Review*, vol. 24, n°3, Genève, mars 1991, p.219.

⁹³ Dante B. Fascell, "The CSCE : Properly Homeless", *The International Herald Tribune*, Paris, 28 septembre 1990, p.8.

⁹⁴ Rafael Estrella, "La CSCE et la création d'une assemblée parlementaire", *Revue de l'OTAN* n°5, Bruxelles, octobre 1991, pp.23-26; Victor-Yves Ghebali, "La CSCE en tant qu'instrument d'un nouvel ordre européen", *Le Trimestre du Monde*, 1992/I, Paris.

3. *Les conséquences de l'éclatement de la Yougoslavie et de l'URSS*

Dès l'année 1991, quelques mois après le Sommet de Paris, les nouvelles institutions de la CSCE se sont trouvées confrontées à deux bouleversements géopolitiques aussi importants que la chute du Mur de Berlin : l'implosion de la fédération yougoslave et de l'Union soviétique. Ces événements mirent en lumière à la fois la relative faiblesse des instruments de la CSCE et la nécessité d'un renforcement de ceux-ci et d'une modification de plusieurs caractéristiques de cette institution paneuropéenne.

La guerre en Yougoslavie

Le Conseil de Berlin et la création du mécanisme d'urgence

La proclamation des indépendances slovène et croate le 25 juin 1991 et la guerre qui s'ensuivit eurent un triple impact pour la CSCE⁹⁵.

Premièrement, celle-ci voyait mise à l'épreuve sa jeune légitimité de structure de sécurité paneuropéenne, dotée seulement d'embryons institutionnels dans le domaine du règlement pacifique des différends et de la prévention des conflits. Secundo, cette crise constituait un test pour la solidité des principes affirmés dans l'Acte final et pour la gestion des contradictions existant entre ceux-ci, en particulier entre les Principes I (égalité souveraine, respect des droits inhérents à la sou-

⁹⁵ Eric Remacle, "La CSCE et la Communauté européenne face au conflit yougoslave", *Le Timestre du Monde*, 1992/I, Paris, pp.219-233; Victor-Yves Ghebalí. "La crise yougoslave devant la CSCE", *Mélanges à la mémoire du Professeur Apollis*, Pédone, Paris, 1992 (à paraître).

veraineté), III (inviolabilité des frontières), VI (non-intervention dans les affaires intérieures) et VIII (égalité des droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes). Enfin, la CSCE s'y trouvait confrontée aux limites imposées par la règle du consensus, puisque, outre la présence de la Yougoslavie elle-même au sein de l'institution, les Etats participants se divisaient en plusieurs tendances, certains manifestant une sympathie ouverte à l'égard des Slovènes et des Croates (Allemagne, Autriche, Hongrie, Italie, République fédérative tchèque et slovaque), des Macédoniens (Bulgarie, Turquie) ou du Kosovo (Albanie), d'autres refusant la partition de la Yougoslavie (Espagne, France, Grèce, Roumanie, Royaume-Uni) tandis que l'URSS et les Etats-Unis craignaient qu'un éclatement de ce pays n'entraîne une série de revendications nationalistes en chaîne dans tous les Etats post-communistes.

Ces divergences expliquent en grande partie l'absence d'initiative diplomatique avant le début de la guerre civile et la retenue dont firent preuve les pays les plus favorables à l'indépendance slovène et croate, notamment les quatre autres pays membres de la "pentagonale" qui tentèrent d'apporter leur médiation⁹⁶. Le seul consensus que purent trouver les ministres des Affaires étrangères lors du premier Conseil de la CSCE tenu à Berlin les 19 et 20 juin 1991⁹⁷, soit cinq jours avant les proclamations d'indépendance, fut d'exprimer "*leur préoccupation amicale et leur soutien à un développement démocratique, à l'unité et à l'intégrité territoriale de la Yougoslavie, fondées sur les réformes économiques, la pleine application des droits de l'homme dans toutes les parties de la Yougoslavie, y compris les droits des minorités, et la solution pacifique de l'actuelle crise dans le pays*". James Baker lança un message encore plus net aux républiques concernées : "*En cas de sécession unilatérale de la Yougoslavie, les Etats-Unis et leurs alliés ne les reconnaîtraient pas; ils ne pourraient s'attendre à aucune assistance économique*"⁹⁸.

Le Conseil de Berlin avait aussi à son ordre du jour la création du mécanisme d'urgence souhaité par le Sommet de Paris de novembre 1990. Celle-ci rencontra initialement l'opposition de Moscou envers une procédure qui risquait de se traduire par une intervention dans ses affaires intérieures en cas de crise, par exemple dans les pays baltes qui venaient de connaître une vague de répression quelques mois auparavant. Le compromis finalement trouvé sur base d'une proposition allemande⁹⁹ prévoit une consultation et une coopération "*en cas de grave*

⁹⁶ En mai 1991, la "pentagonale" (composée de l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, la République fédérative tchèque et slovaque et la Yougoslavie) se prononçait encore pour l'unité du pays et le chancelier autrichien Aloïs Mock tenta de constituer une mission de médiation européenne (James Gow, "Deconstructing Yugoslavia", *Survival*, vol. XXXIII, n°4, Londres, juillet/août 1991, p.304).

⁹⁷ Qui venait d'accepter l'entrée à part entière de l'Albanie, portant à nouveau le nombre des Etats membres à trente-cinq.

⁹⁸ Cité par Reneo Lukic. "Yougoslavie : chronique d'une fin annoncée", *Politique internationale*, n°53, Paris, automne 1991, p.139.

⁹⁹ Henri De Bresson, "Compromis entre Soviétiques et Occidentaux sur le mécanisme de règlement des conflits", *Le Monde*, Paris, 21 juin 1991, p.3; ID., "L'URSS reste réticente envers le «mécanisme de consultation» en cas de crise", *Le Monde*, Paris, 22 juin 1991, p.3; Sarah Helm, "CSCE wins right to discuss Soviet crises", *The Independent*, Londres, 21 juin 1991, p.10.

*situation d'urgence pouvant découler de la violation d'un des principes de l'Acte final ou résulter de désordres importants mettant en danger la paix, la sécurité ou la stabilité*¹⁰⁰. Tout en faisant référence à tous les principes de l'Acte final et de la Charte de Paris, "y compris le principe de non-intervention dans les affaires intérieures", le document bat considérablement en brèche les interprétations antérieures de ce principe, dans la foulée des débats ouverts sur le droit d'ingérence à l'occasion de l'adoption par le Conseil de Sécurité des Nations Unies deux mois auparavant de la résolution 688 autorisant une opération humanitaire au Kurdistan irakien. La procédure mise en place écorne en outre la règle du consensus dans ses premières phases pour la respecter strictement dans la dernière, conformément aux exigences de Moscou. En effet, le mécanisme d'urgence, inspiré de celui créé à Vienne en 1989 pour la dimension humaine, est conçu comme un processus en quatre étapes se succédant dans le meilleur des cas sur une période d'une semaine :

- la demande d'éclaircissements par n'importe quel Etat participant à celui ou ceux où il estime qu'une situation d'urgence est en train de se créer; la réponse doit être fournie endéans les 48 heures et transmise à tous les Etats membres;
- si la situation n'est pas réglée, l'un des Etats qui sont intervenus dans la phase précédente peut demander une réunion d'urgence du Comité des hauts fonctionnaires en s'adressant au président en exercice de celui-ci¹⁰¹ qui en informera immédiatement les autres Etats participants et prendra contact avec les Etats concernés endéans 24 heures;
- la demande de réunion d'urgence est acceptée si elle est appuyée par un minimum de douze autres Etats endéans 48 heures; dans ce cas, le président en exercice notifie aux Etats membres la date, l'heure, le motif et l'ordre du jour de cette réunion du Comité des hauts fonctionnaires; celle-ci se tient au siège du Secrétariat à Prague au plus tôt 48 heures et au plus tard trois jours après la notification et ne dure pas plus de deux jours;
- la réunion d'urgence peut convenir de recommandations et de conclusions pour parvenir à une solution; elle peut aussi convoquer une session au niveau ministériel; ces actions et décisions doivent être prises selon la règle du consensus.

Surtout conçu pour permettre le contrôle de crises en Union soviétique, ce mécanisme venait à point pour permettre une intervention paneuropéenne dans la guerre de Yougoslavie. Conformément à la première phase du mécanisme, l'Autriche et le Grand-Duché de Luxembourg demandèrent à la Yougoslavie des éclaircissements dès le début des bombardements de la Slovénie par l'armée fédérale le 26 juin. L'Autriche engagea ensuite la deuxième phase en requérant une réunion d'urgence du Comité des hauts fonctionnaires. Le soutien apporté à cette

¹⁰⁰ Réunion de Berlin du Conseil de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, *Résumé des conclusions*, annexe 2, *Mécanisme de consultation et de coopération en ce qui concerne les situations d'urgence*, Berlin, 19-20 juin 1991 (document reproduit dans *Memento Défense-désarmement 1992*, GRIP, Bruxelles, 1992).

¹⁰¹ La présidence est assurée par le pays qui a accueilli la précédente réunion du Conseil.

demande par le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin permit d'atteindre le quorum requis de treize membres et de convoquer le Comité des hauts fonctionnaires à Prague les 3 et 4 juillet, sous présidence allemande. Le Comité consacrera encore quatre réunions supplémentaires mensuelles à la crise yougoslave ¹⁰² et l'abordera en outre partiellement lors de trois réunions régulières ¹⁰³.

La coordination avec les Douze et l'ONU

Force est de constater que les réunions du Comité des hauts fonctionnaires eurent un impact limité en raison du maintien de la règle du consensus pour toute décision concrète relative à la crise ¹⁰⁴ et de la volonté de la Communauté européenne de jouer un rôle majeur dans son règlement. La réunion du Comité des 3 et 4 juillet 1991 envisagea bien l'envoi de deux missions, l'une d'observation du respect du cessez-le-feu et l'autre de bons offices entre les parties concernées ¹⁰⁵, mais les Douze avaient déjà envoyé sur place la "troïka" ¹⁰⁶ pour négocier avec les parties au conflit les accords de Brioni signés le 7 juillet et ratifiés par le parlement slovène le 10 et la présidence fédérale le 13 ¹⁰⁷.

La comparaison entre les textes du Comité des hauts fonctionnaires et ceux des accords de Brioni se révèle fort instructive. D'une part, la CSCE se félicite de l'initiative de la Communauté en faveur de l'envoi d'une mission d'observateurs chargés de superviser le cessez-le-feu ainsi que de l'élargissement de celle-ci à d'autres pays de la CSCE. D'autre part, l'annexe II des accords de Brioni précise le mandat et les conditions de déploiement de cette mission en la présentant comme une mission de la CSCE, dépendant de celle-ci pour son action et devant lui remettre un rapport quotidien. L'interaction entre les deux institutions aboutit donc à ce que la mission d'observateurs proposée par la CSCE soit mise en oeuvre par la CEE mais en quelque sorte au nom de la CSCE, sans que toutefois le moindre document de la CSCE ne lui en donne mandat. Pour ce qui concerne les bons offices entre les belligérants, la CSCE renonça définitivement à y jouer

¹⁰² 8-9 août, 3-4 septembre, 10 octobre et 29 novembre 1991.

¹⁰³ 22-24 octobre 1991, 8-10 et 27-29 janvier 1992.

¹⁰⁴ Le Comité des hauts fonctionnaires dut par exemple renoncer en raison du refus de l'URSS et de la Yougoslavie à faire référence dans sa déclaration des 3 et 4 juillet 1991 à aider à "l'établissement d'un nouvel ordre constitutionnel" en Yougoslavie (Reneo Lukic, *op. cit.*, p.142).

¹⁰⁵ "CSCE, Première réunion d'urgence du Comité des hauts fonctionnaires", *Journal* n°2, Annexe 1; *Offre d'une mission de bons offices de la CSCE en Yougoslavie et Annexe 2. Mission en Yougoslavie*, Prague, 4 juillet 1991.

¹⁰⁶ La troïka communautaire est composée des ministres des Affaires étrangères du pays qui assure la présidence semestrielle de la Communauté, de celui qui a assuré la présidence précédente et de celui qui assurera la présidence suivante, dans ce cas respectivement les Pays-Bas, le Luxembourg et le Portugal, assistés par le commissaire européen Abel Matutes chargé de la politique méditerranéenne.

¹⁰⁷ Texte publié dans *Europe Documents*, n°1725, Agence Europe, Bruxelles, 16 juillet 1991.

un rôle en tant que telle dès l'annonce le 3 septembre par la Communauté de la convocation de la Conférence de paix de La Haye, puis de Bruxelles. Dès lors, la CSCE s'effaçait devant les efforts communautaires, se contentant de les soutenir à chaque moment important de la crise ¹⁰⁸. Ce soutien conférait aux Douze une plus grande légitimité dans leur action et permettait aux autres pays de la CSCE de bénéficier des nombreuses informations issues de la Conférence de paix et même, pour certains d'entre eux, de participer à la mission d'observation du respect du cessez-le-feu sur le terrain ¹⁰⁹.

La relation de la CSCE avec l'ONU, que l'échec de la tentative de conciliation communautaire dans la guerre serbo-croate entraîna dans le règlement de la crise, fut du même ordre que son articulation avec la CEE. Le 10 octobre 1991, le Comité des hauts fonctionnaires se pencha sur l'éventualité de mesures de maintien de la paix et, le 29 novembre, il pria le Conseil de sécurité de prendre une décision rapide à propos d'un déploiement de forces de maintien de la paix des Nations Unies ¹¹⁰. La décision de la CSCE de décréter le 3 septembre un embargo sur les ventes d'armes précéda même de quelques semaines celle du Conseil de Sécurité ¹¹¹, mais suivait de quelques mois celle des Douze ¹¹².

Un bilan mitigé

Le bilan est fort peu favorable à la CSCE. Celle-ci n'a joué aucun rôle important dans le règlement de la crise. Même en son absence, rien d'essentiel ne se serait passé différemment. Elle s'inclina devant des institutions mieux équipées qu'elle : la Communauté européenne en tant que puissance économique et politique, le Conseil de Sécurité comme instance apte juridiquement et militairement à mener des opérations de maintien de la paix. Mais son action ne fut pas inutile pour autant. L'articulation avec la CEE permit la participation de certains membres de la CSCE aux missions d'observateurs et à une partie des travaux de la Conférence de paix présidée par Lord Carrington. Elle favorisa aussi l'échange d'informations et de prises de position et conféra une légitimité supplémentaire à l'action des Douze. Cette expérience pourrait augurer de collaborations ultérieures entre l'institution paneuropéenne et son pôle le plus dynamique et le plus puissant (à l'exclusion des Etats-Unis) qu'est la Communauté européenne. Une telle articulation pourrait représenter l'une des formes de la coopération politique que l'Union européenne en voie d'élargissement pourrait offrir aux États qui n'en sont pas encore membres.

¹⁰⁸ Les textes adoptés par la CEE et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe sur cette crise sont repris dans *Revue de Politique internationale*, vol. XLII, n°995-997, Belgrade, 5 octobre-5 novembre 1991.

¹⁰⁹ Canada, Pologne, République fédérative tchèque et slovaque et Suède.

¹¹⁰ Victor-Yves Ghebali, "La crise yougoslave devant la CSCE", *op. cit.*

¹¹¹ Résolution 713 du 25 septembre.

¹¹² Document CPE P.61/91, 5 juillet 1991.

Par ailleurs, les réunions du Comité des hauts fonctionnaires qui se sont succédé en 1991 à un rythme très soutenu en raison même de cette crise sont apparues comme l'épine dorsale d'un renforcement de la CSCE. Elles ont permis de dégager deux prises de position fondamentales, qui ouvrent la voie à un réexamen futur des principes de l'Acte final : le refus d'un redécoupage par la force des frontières internes de la Yougoslavie et l'affirmation selon laquelle "*les questions relatives aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales et aux minorités nationales, à la démocratie et à l'Etat de droit ne relèvent pas exclusivement des affaires intérieures de l'Etat en cause*"¹¹³.

Enfin, l'expérience a montré que la CSCE ne pouvait régler seule les problèmes de sécurité du continent avec les faibles instruments dont elle dispose. A ce stade de son développement, elle dut laisser à la Communauté et à l'ONU le soin de coordonner des missions d'observateurs et de bons offices, de convoquer une conférence de paix, de créer une Cour d'arbitrage ad hoc présidée par Robert Badinter¹¹⁴ et de négocier l'envoi de Casques bleus. Se pose ainsi la question des moyens futurs dont disposera la CSCE pour renforcer sa fonction de garante de la sécurité paneuropéenne et prétendre au statut d'organisation régionale de sécurité collective relais des Nations Unies sur le sol européen, dans l'esprit du chapitre VIII de la Charte.

Règlement pacifique des différends et droits des minorités

Presque parallèlement à la crise yougoslave, la CSCE tint deux réunions qui auraient pu renforcer son rôle dans la gestion des conflits nouveaux apparaissant sur le continent. Leurs résultats apparaissent toutefois extrêmement ténus en comparaison des enjeux.

Du 15 janvier au 8 février 1991 se tenait à La Valette la réunion d'experts sur le règlement pacifique des différends. Il s'agit d'un thème très ancien dans l'histoire de la CSCE, puisque la Suisse y avait présenté dès 1973 un projet de convention à ce sujet. Les réunions tenues par la suite à Montreux (1978) et Athènes (1984) à ce propos n'avaient pu aboutir à un accord. Des approches fort

¹¹³ Huitième paragraphe du texte "La situation en Yougoslavie" adopté le 10 octobre 1991, Annexe au *Journal* de la troisième réunion supplémentaire du Comité des hauts fonctionnaires (cité par Victor-Yves Ghebali, *op. cit.*, voir note 96).

¹¹⁴ Celui-ci est d'ailleurs partisan depuis longtemps de la création d'une Cour d'arbitrage et de conciliation paneuropéenne (voir son point de vue "Pour une Cour de la Grande Europe", *Le Monde* du 21 juin 1991, pp.1 et 3). On se rappellera que la suggestion en avait été faite par Mark Eyskens dès le début de 1990.

différentes s'affrontèrent à la Valette ¹¹⁵. Pour la Suisse, soutenue par l'Autriche, Chypre, le Liechtenstein, la Pologne, la République fédérative tchèque et slovaque, Saint-Marin et la Yougoslavie, l'objectif était de reconnaître le droit de toute partie à un différend de requérir l'ouverture d'une négociation au terme de laquelle, en cas d'échec, pourrait être mise en oeuvre une procédure de conciliation ou d'arbitrage, selon des cas prédéterminés. Les Etats-Unis n'étaient prêts quant à eux qu'à concevoir le rôle de la tierce partie comme celui d'un médiateur-conseiller, voire au mieux d'un conciliateur. La France suggérait la création d'un "Conseil des Sages" appelé à faire des recommandations sur les procédures mais non sur le fond. L'Allemagne et l'Italie, soutenues par la Belgique, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni proposaient une procédure de conciliation gérée par le Centre de prévention des conflits ou par le Secrétariat de Prague. Un compromis entre ces positions fut réalisé dans le document final ¹¹⁶ mais on ne peut que souligner la faiblesse du résultat. La procédure élaborée, assez lourde et lente, ne réalise que dans une mesure restreinte le principe du recours obligatoire à une partie tierce ¹¹⁷. L'organisme de la CSCE qui peut être créé en cas de persistance du différend n'est doté que de compétences restreintes et ne peut examiner les différends les plus essentiels tels que ceux portant sur "*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*" ¹¹⁸. La procédure offre de nombreuses possibilités d'échappatoires aux parties et le document n'a pas retenu la possibilité de mesures contraignantes telles que l'arbitrage. Ce premier accord sur le règlement pacifique des différends a au moins le mérite d'exister et contient une clause évolutive. Sa prise en considération par le Conseil de Berlin, qui désigna le Centre de prévention des conflits comme institution désignant les membres de l'organisme ¹¹⁹, et le fait que la Réunion d'Helsinki sur les Suites aura à en évaluer la mise en oeuvre laissent augurer des possibilités de développements futurs plus volontaristes. Ce mécanisme ne fut en tout cas d'aucun secours dans la crise yougoslave. Cette expérience incitera peut-être à son élargissement.

Le rapport de la Réunion d'experts sur les minorités nationales tenue à Genève en plein déclenchement de la guerre en Yougoslavie, du 1er au 19 juillet 1991, peut faire l'objet d'un commentaire similaire ¹²⁰. Il reconnaît certes l'importance

¹¹⁵ Blaise Godet, "Le règlement pacifique et la prévention des conflits", *CSCE : Results and Prospects Proceedings*, Centre d'Etudes de Défense, Bruxelles, 14-15 février 1991, pp.93-102.

¹¹⁶ *Rapport de la Réunion d'experts de la CSCE sur le règlement pacifique des différends*, La Valette, 1991.

¹¹⁷ Blaise Godet (*op. cit.*, p.100) considère même que ce document est en-deçà des mandats que lui ont donnés la Réunion de Vienne et le Sommet de Paris.

¹¹⁸ Section XII des *Dispositions relatives à une procédure de la CSCE pour le règlement pacifique des différends* intégrées au document de La Valette.

¹¹⁹ Réunion de Berlin du Conseil de la CSCE, *Résumé des conclusions*, paragraphe 8, Berlin, 19-20 juin 1991.

¹²⁰ *Rapport de la Réunion d'experts de la CSCE sur les Minorités nationales*, document CSCE/REM.N. 20, Genève, 19 juillet 1991. Le document final est le résultat d'une proposition des pays de l'OTAN et de la CEE.

d'un "*examen approfondi continu*" des engagements souscrits concernant les minorités nationales, refuse de concevoir cette question comme une affaire purement intérieure aux Etats et décrit les différentes mesures possibles pour garantir démocratiquement les droits de ces minorités. Mais l'écart entre les partisans de l'auto-détermination des peuples et ceux de l'intégrité territoriale des Etats subsiste : la crise yougoslave le démontra. Le document ne tranche pas la question de savoir comment se définissent les minorités nationales ¹²¹ et ne propose par conséquent aucune disposition paradigmatique quant aux droits de celles-ci, contrairement à la proposition italienne de "charte des droits des minorités" soutenue par la "pentagonale" lors de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (CDH-2), proposition qui établissait une typologie à trois niveaux :

- les Etats multinationaux au sein desquels des structures fédérales ou confédérales permettraient une autodétermination sans modification des frontières;
- les entités ethniques minoritaires au sein d'un Etat mais majoritaires dans une région, qui jouiraient d'une autonomie considérable;
- les groupes ethniques, linguistiques ou religieux minoritaires dans leur propre région, qui obtiendraient des garanties pour leur identité, leur langue et leur culture ¹²².

Les nouvelles impulsions données par la CSCE à des thèmes comme le règlement pacifique des différends et les droits des minorités nationales restaient bien timides, tout comme la limitation des compétences du Centre de prévention des conflits et le maintien de la règle du consensus au Comité des hauts fonctionnaires empêchaient la dynamisation de ces institutions dans la prévention et la gestion des crises. L'éclatement de l'Union soviétique et le spectre de nouveaux conflits nationaux à l'Est du continent ont montré l'urgence de modifications de l'approche prudente de la CSCE en ces matières. La deuxième session du Conseil à Prague les 30 et 31 janvier a d'ailleurs commencé à en tirer les conclusions ¹²³.

Désarmement et Mesures de confiance et de sécurité : un changement de nature

Signé à Paris avant l'ouverture du Sommet des trente-quatre le 19 novembre 1990, le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe a vu son proces-

¹²¹ Cette question remonte à la Société des Nations et n'a jamais trouvé depuis de réponse unanime.

¹²² *Nouvelles atlantiques*, n°2.227, Bruxelles, 30 mai 1990, p.3.

¹²³ Réunion de Prague du Conseil de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, *Résumé des Conclusions*, Prague, 30-31 janvier 1992.

sus de ratification retardé par deux types d'événements très différents. Le premier, fut le contournement de l'esprit, voire de la lettre, du traité par Moscou par le déplacement d'une partie des équipements concernés derrière l'Oural et le transfert dans l'infanterie de marine de divisions de l'infanterie terrestre. Les forces navales n'étant pas couvertes par le traité et sa zone d'application s'arrêtant à l'Oural, ces forces échappaient ainsi aux termes du traité. Constaté au début de l'année 1991, ce subterfuge se situait dans une période de tension entre Occidentaux et Soviétiques due à l'alliance temporaire de Mikhaïl Gorbatchev et de la tendance conservatrice, et à la répression sanglante des velléités d'indépendance de la Lituanie. Il fallut attendre juin 1991 pour que ce problème fasse l'objet d'un compromis à Vienne, aboutissant à l'intégration des forces de l'infanterie navale dans les équipements limités par le traité ¹²⁴.

Mais c'est le putsch manqué des 19, 20 et 21 août 1991, la lente progression vers la disparition de l'URSS et l'éviction du président Gorbatchev le 26 décembre 1991 qui devaient ébranler encore plus essentiellement l'ensemble des relations entre l'ancienne superpuissance et ses partenaires européens et nord-américains. Il devenait difficile d'envisager la ratification par Moscou du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe tant que ne se clarifiait pas la question essentielle de l'avenir du pays et de l'armée. Il fut clair dès l'automne 1991 que les Etats baltes désormais indépendants - et membres de la CSCE - ne deviendraient pas parties au traité et que la Géorgie ne s'en préoccuperait guère en raison de ses déchirements internes.

En outre, la question se posa de l'éventuelle obsolescence d'un traité négocié et signé dans le contexte toujours bipolaire de la fin de la guerre froide, fixant des plafonds équivalents pour les armements de l'Alliance atlantique et du Pacte de Varsovie - disparu au printemps 1991 - et définissant des règles destinées à limiter la puissance des forces soviétiques - désormais en cours de partage entre les Etats de la Communauté des Etats indépendants. Trois raisons plaidaient toutefois pour la conservation du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et pour sa ratification et son entrée en vigueur en 1992. Premièrement, il fixe des niveaux de forces qui serviront de base pour des pourparlers futurs de désarmement. Deuxièmement, il oblige les Etats de la Communauté de Etats indépendants à en tenir compte dans leur négociation interne relative à la restructuration et à la répartition des forces de l'ancienne Armée rouge ¹²⁵. Troisièmement, les mesures de vérification contenues dans le traité permettront aux autres Européens et aux Nord-Américains de superviser cette restructuration.

Mais ce n'est qu'après l'éclatement de l'Union que les pays de l'Alliance atlantique obtinrent en janvier 1992 que les Etats membres de la nouvelle Communauté des Etats indépendants, soit onze républiques, acceptent de ratifier et

¹²⁴ Jane M.O. Sharp "Conventional arms control in Europe", *SIPRI Yearbook*, 1991; *World Armaments and Disarmament*, Oxford University Press, Oxford, 1991, pp.407-460.

¹²⁵ Eric Remacle, "L'interaction du Traité FCE et de la restructuration des forces dans les Etats issus de l'Union soviétique", *Ares*, CEDSI, Grenoble, vol.I, 1992.

d'appliquer le traité. Leur admission à la CSCE lors du Conseil de Prague des 30 et 31 janvier 1992 en constitue la contrepartie, facilitant d'autant plus la mise en oeuvre du traité ainsi que l'aboutissement, avant la Réunion sur les Suites convoquée à Helsinki pour le 24 mars 1992, de la suite des négociations sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE-1A), de celles sur les Mesures de confiance et de sécurité et des pourparlers "Cieux ouverts" considérés comme le moyen de garantir la stabilisation militaire de l'essentiel du territoire de l'ancienne URSS.

L'éclatement de l'Union soviétique confère une nature tout à fait nouvelle au processus de désarmement, de mesures de confiance et de sécurité et de vérification : il ne s'agit plus de réduire le risque de guerre entre deux blocs mais de contrôler les arsenaux hérités de l'époque de confrontation pour éviter qu'ils ne soient utilisés dans des conflits inter-ethniques ou inter-républicains. En ce sens, l'insistance du Conseil de Prague sur le contrôle des transferts d'armements et la non-prolifération¹²⁶ et l'éventualité, qui sera discutée à la Réunion d'Helsinki, d'une extension de la zone des Mesures de confiance et de sécurité (voire de futures mesures de désarmement) à l'est de l'Oural jusqu'au fleuve Iénisséï et au territoire des républiques d'Asie centrale¹²⁷ indiquent la révolution des mentalités qui s'est opérée en quelques mois. L'arms control est vraiment devenu un contrôle (au sens premier du terme) des armements.

Droits de l'homme et renforcement de la démocratie

Les deux dernières réunions spécialisées de la CSCE convoquées par la Réunion de Vienne et le Sommet de Paris pour la fin 1991 se tinrent après le putsch manqué d'août 1991. Portant la première sur les droits de l'homme (Moscou, 10 septembre-4 octobre) et la seconde sur les institutions démocratiques (Oslo, 4-15 novembre), elles ne pouvaient que tomber à point nommé pour renforcer les acquis en ce domaine et tenter de les adapter aux situations issues du changement se dessinant dans ce qui était encore à l'époque l'URSS. Du 10 septembre au 4 octobre 1991 était en effet prévue à Moscou la troisième session de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, dont le principe avait déjà constitué en soi une révolution en 1989 et qui avait été suspendue provisoirement dès l'annonce du putsch d'août 1991. L'échec de celui-ci transforma au contraire cette réunion de Moscou à la fois en une rencontre symbolique en faveur des forces démocratiques en URSS et en une négociation sur le renforcement des mécanismes de la dimension humaine de la CSCE. Ce fut également la première réunion paneuro-

¹²⁶ Thèmes déjà traités au lendemain de la guerre du Golfe (voir ci-dessus).

¹²⁷ A l'exclusion sans doute de zones jouxtant l'Iran, l'Afghanistan et le Pakistan.

péenne à laquelle les trois Etats baltes participèrent comme Etats indépendants. Trois grandes avancées furent acquises à cette occasion ¹²⁸.

Premièrement, la Réunion de Moscou permit à de nombreuses organisations non gouvernementales non seulement de se faire entendre en marge de la conférence comme cela s'était déjà produit précédemment, mais aussi de contribuer concrètement au processus de discussion.

En deuxième lieu, le champ des matières à débattre fut élargi et approfondi ¹²⁹ pour prendre en compte d'une manière plus complète l'ensemble des éléments visés, directement et indirectement, aux principes des droits de l'homme de la première corbeille et des éléments de la troisième corbeille. Plusieurs thèmes nouveaux apparurent tels que : le soutien au gouvernement légalement élu d'un pays de la CSCE en cas de renversement ou de tentative de renversement contre la volonté du peuple et en violation de l'ordre constitutionnel régulièrement établi (conséquence directe du putsch de Moscou); la coopération entre ombudsmen ou autres institutions destinées à recevoir les plaintes des citoyens à l'égard de l'administration; la levée des restrictions à la circulation interne et à la résidence sur le territoire national; la protection des journalistes en missions professionnelles dangereuses; la liberté de création artistique; la coopération en matière d'opérations d'assistance humanitaire; les droits des personnes handicapées; l'éducation en matière de droits de l'homme. S'y ajoutaient de nombreuses dispositions renforçant des acquis antérieurs en matière de protection de la vie privée, de contrôle démocratique des forces armées, paramilitaires, des services de sécurité intérieure et de police, la liberté des médias, l'égalité entre hommes et femmes, la protection des migrants ¹³⁰, etc.

Troisièmement, le mécanisme même de la dimension humaine créé à Vienne en 1989 et amélioré à Copenhague en 1990 se vit consolidé très significativement. Les délais requis pour les réponses écrites aux demandes d'informations et de réunions bilatérales ont été raccourcis. Mais, surtout, a été inventé - sur proposition américaine soutenue par plusieurs pays de la CEE - le concept de "Missions d'experts" et de "Missions de rapporteurs" de la CSCE, composées de personnalités désignées par les gouvernements des Etats membres et destinées à enquêter sur le terrain à propos de toute question liée à la dimension humaine, sur base de cinq cas de figure ¹³¹:

- envoi d'une Mission d'experts à l'invitation d'un Etat participant pour "*examiner ou contribuer à résoudre sur son territoire des questions relatives à la dimension humaine*";

¹²⁸ *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Moscou, 1991.

¹²⁹ Victor-Yves Ghebali, "L'évolution de la CSCE depuis la Charte de Paris pour une nouvelle Europe", *Le Trimestre du Monde*, 1/1992, Paris, 1992, pp.181-185.

¹³⁰ Jusqu'à alors plutôt rattachée à la deuxième corbeille.

¹³¹ Paragraphes 3 à 16 du Document de Moscou.

- envoi auprès d'un Etat participant et avec l'accord de celui-ci d'une Mission d'experts demandée par un ou plusieurs autres Etats qui ont épuisé la procédure de demande d'information ou de réunion bilatérale mise en place à Vienne en 1989;
- au cas où un Etat refuse d'inviter une Mission d'experts ou si celle-ci n'a pu résoudre la question posée, constitution d'office, à la requête d'au moins six Etats, d'une Mission de rapporteurs;
- au cas où existerait "*un risque particulièrement grave*" de non-respect de la dimension humaine sur le territoire d'un Etat participant, constitution d'office à la demande d'au moins dix Etats d'une Mission de rapporteurs;
- constitution d'office, par le Comité des hauts fonctionnaires, d'une Mission d'experts ou de rapporteurs auprès d'un Etat participant, à la demande de n'importe quel autre Etat participant, procédure immédiatement appliquée à la Yougoslavie sur décision du Comité des hauts fonctionnaires du 22 octobre 1991 et deux mois plus tard aux Etats de la CEI candidats à l'adhésion à la CSCE.

Enfin, le Séminaire d'experts tenu à Oslo du 4 au 15 novembre 1991 permit un échange d'idées - sans adoption de recommandations - relatif au renforcement des institutions démocratiques par l'assistance des Etats les plus avancés dans ce domaine à ceux qui tentent de consolider leur système démocratique. A cette fin, le secrétaire d'Etat James Baker avait suggéré à Berlin dès juin 1991 la transformation du Bureau des élections libres de Varsovie en un Bureau des institutions démocratiques ¹³², proposition reprise par la Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE ¹³³, relayée dans le rapport du Séminaire d'Oslo et adoptée par le Conseil de la CSCE de Prague les 30 et 31 janvier 1992.

Celui-ci précisa en outre que le nouveau "Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'homme" serait placé sous la direction générale du Comité des hauts fonctionnaires et assumerait les tâches suivantes ¹³⁴ :

- organiser une courte réunion un an sur deux (lorsqu'il n'y a pas de Réunion sur les Suites prévue) pour examiner la mise en oeuvre des engagements relevant de la dimension humaine;
- servir de cadre pour le partage et l'échange d'informations permettant d'offrir l'assistance aux nouvelles démocraties dans la constitution de leurs institutions;
- faciliter les contacts entre les Etats offrant ces ressources et ceux les utilisant;
- développer la coopération avec le Conseil de l'Europe afin d'utiliser ses banques de données de telles ressources et de tels services;

¹³² James A. Baker, *The Euro-Atlantic Architecture : From West to East*, discours devant l'Institut Aspen, Berlin, 18 juin 1991.

¹³³ Paragraphe 30 du Document de Moscou.

¹³⁴ Réunion de Prague du Conseil de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, *Document de Prague sur le Développement futur des Institutions et Structures de la CSCE*, Prague, 31 janvier 1992, paragraphe 10.

- établir des contacts avec les organisations non gouvernementales actives dans le domaine de la construction d'institutions démocratiques;
- faciliter la coopération dans la formation et l'éducation dans ces disciplines;
- organiser des réunions et séminaires sur des sujets tels que la liberté des médias ou les migrations;
- assurer la fonction d'institution dépositaire de la liste d'experts pour les Missions d'experts et de rapporteurs créées par la Réunion de Moscou.

Ainsi l'application de l'Acte final en matière de droits de l'homme s'orientait-elle vers la question du renforcement des institutions démocratiques. Comme le souligne Victor-Yves Ghebali, "*compte tenu de la prévalence d'une conception désormais unitaire des droits de l'homme en Europe, le problème central de la dimension humaine a cessé d'être l'adoption de normes pour devenir celui de la consolidation du régime démocratique dans les pays qui en avaient perdu la tradition ou qui n'en avaient pas connu le règne antérieur*"¹³⁵.

Nouvelle composition, fin du consensus et efficacité accrue

Composée en permanence de trente-cinq Etats membres de sa création au 3 octobre 1990, la CSCE assista en seize mois à cinq changements dans sa composition. La disparition de la République démocratique allemande le 3 octobre 1990 ramenait le nombre d'Etats participants à trente-quatre, tandis que l'entrée de l'Albanie au Conseil de Berlin des 19 et 20 juin 1991 le portait à nouveau à trente-cinq. La Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine ouverte le 10 septembre 1991 accueillait les trois Etats baltes, portant le nombre de membres à trente-huit. La disparition de l'URSS le 26 décembre 1991, entraîna une modification en deux étapes : l'occupation de son siège par la Russie, suivie de l'admission par le Conseil de Prague les 30 et 31 janvier 1992 des dix autres Etats de la Communauté des Etats indépendants¹³⁶. La CSCE compte ainsi quarante-huit Etats, auxquels s'ajoutent deux observateurs depuis le Conseil de Prague : la Slovaquie et la Croatie¹³⁷. Pourtant, cet accroissement d'Etats partici-

¹³⁵ Victor-Yves Ghebali, "L'évolution de la CSCE depuis la Charte de Paris pour faire une nouvelle Europe", *op. cit.* p.185.

¹³⁶ Il faut noter les réticences à l'égard de l'adhésion de l'Arménie exprimées par la Turquie. Celle-ci bloqua même pendant 24 heures l'adhésion de l'ensemble des républiques de la Communauté des Etats indépendants afin d'obtenir des garanties de l'Arménie quant à l'intégrité des frontières turques et à la renonciation au terrorisme. Elle renonça finalement à ses revendications, les reportant à une négociation bilatérale.

¹³⁷ Concession importante de la part de la Yougoslavie et compromis entre les partisans d'une adhésion pleine et entière des quatre républiques ex-yougoslaves indépendantistes (en particulier Autriche, Bulgarie, Hongrie) et les Etats-Unis opposés à toute admission de ces républiques.

pants s'accompagne d'une réduction de l'espace géographique couvert par ceux-ci puisque le territoire de la Géorgie, ancienne république de l'URSS, ne fait plus partie, pour l'instant, de la CSCE.

Parmi les conséquences d'une telle évolution figure en particulier la difficulté de maintenir la règle du consensus héritée de la fonction antérieure de la CSCE, celle d'un forum Est-Ouest, et inadaptée au développement d'une institution paneuropéenne chargée de tâches nouvelles. Le régime mis en place dans le cadre de la dimension humaine, ainsi que le mécanisme d'urgence créé par le Conseil de Berlin furent les premières façons, modestes, de battre en brèche la règle du consensus ou du moins d'en contourner les effets paralysants. Mais c'est le Conseil de Prague des 30 et 31 janvier 1992 qui brisa pour la première fois le principe du consensus au niveau des actions à mener : en cas de grave violation des engagements d'un Etat, une action pourra en effet être menée par le Comité des hauts fonctionnaires ou le Conseil sans l'accord de cet Etat. Les actions concernées sont toutefois limitées à celles qui ont une portée politique (déclarations ou autres démarches)¹³⁸.

Aux fins de renforcer l'efficacité de l'institution, le Comité des hauts fonctionnaires y jouera un rôle-pivot, se réunissant au moins tous les trois mois, gérant l'ensemble du processus entre les réunions du Conseil et disposant de la faculté de se réunir sur des thèmes précis, de convoquer des groupes ad hoc restreints et des rencontres brèves sur des sujets déterminés¹³⁹. Par ailleurs les organisations internationales (Conseil de l'Europe, CEE-ONU, OTAN, UEO, OCDE, BERD, BEI,...) sont appelées à présenter des contributions dans les domaines qui les concernent et à informer annuellement le Secrétariat de la CSCE de leur programme de travail¹⁴⁰. La recherche d'arrangements financiers et de budgets stables, prévisibles et transparents est également encouragée¹⁴¹.

La deuxième corbeille : maintenue mais en marge

Historiquement marginale dans l'histoire de la CSCE, la deuxième corbeille sembla un moment pouvoir connaître un souffle nouveau après les Conférences

¹³⁸ Réunion de Prague du Conseil de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, *Document de Prague sur le Développement futur des Institutions et Structures de la CSCE*, Prague, 31 janvier 1992, paragraphes 16-17.

¹³⁹ *Ibidem*, paragraphes 4-5.

¹⁴⁰ *Ibidem*, paragraphes 43-44. Cette mesure ne vise pas la Communauté européenne, qui dispose du droit de participer à toutes les réunions de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe en tant que participant, dans le cadre d'une délégation mixte composée du pays assurant la présidence semestrielle des Douze et de la Commission européenne.

¹⁴¹ *Ibidem*, paragraphes 46-47.

de Sofia sur la protection de l'environnement (1989) et de Bonn sur la coopération économique (1990). Mais il existe déjà de nombreux lieux de concertation et d'organisations économiques européennes et internationales en charge des questions de la deuxième corbeille, ce qui limite de facto la fonction de la CSCE à celle de simple forum de débat. Aussi ne s'étonnera-t-on pas de constater une re-marginalisation de ces questions dans les nouveaux développements de la CSCE. Les deux documents adoptés par le Conseil de Prague de janvier 1992 sont très révélateurs : ils se consacrent quasi exclusivement à des matières relevant des première et troisième corbeilles (les migrations ayant par ailleurs glissé vers la troisième corbeille dans le Document de la Réunion de Moscou). Seules deux suggestions concrètes, d'inspiration américaine et soutenues par les pays d'Europe centrale, y sont reprises : la création d'un Forum économique qui se réunira périodiquement à Prague afin d'impulser un dialogue sur la deuxième corbeille et d'encourager l'activité des organisations internationales (OCDE, BEL, BERD, CEE-ONU); l'encouragement à l'établissement de Chambres de commerce dans les pays connaissant une transition économique et le souhait du développement de la Chambre de commerce internationale. Comme le Bureau de Varsovie, ce Forum économique sera placé sous la responsabilité du Comité des hauts fonctionnaires. Son rôle restera probablement marginal tant en raison de l'existence d'autres organisations que de la vigilance des Douze quant au rôle prééminent de la Communauté européenne. Le projet allemand de structures paneuropéennes comprenant "*l'économie, les transports, l'approvisionnement en énergie et les télécommunications*"¹⁴² reste donc davantage à concrétiser au travers des ponts que pourra jeter la Communauté avec les pays d'Europe centrale et orientale, telle la Charte paneuropéenne de l'énergie, que via la CSCE elle-même.

Renforcer le Centre de prévention des conflits

Dernière conséquence des crises yougoslave et soviétique, il apparut rapidement que les capacités de la CSCE de prévenir et résoudre les conflits et de gérer les crises devaient être renforcées. La décision du Conseil de Prague d'envoyer d'urgence au Nagorny Karabakh la Mission de rapporteurs chargée de se rendre en Arménie et en Azerbaïdjan est significative d'une évolution probable à cet égard, mais cela impliquera une accélération des procédures prévues. C'est la Réunion d'Helsinki sur les Suites qui se chargera de faire avancer les propositions déposées en ce sens par les Etats participants. D'ores et déjà, un renforcement du Centre de prévention des conflits de Vienne a été décidé lors du Conseil de Prague, ce qui confère à cet organisme un rôle croissant. Le Comité consultatif du Centre de prévention des conflits se voit en effet attribuer une série importante de compétences et de pouvoirs, qui - même si elle apparaît parfois symbolique ou redondante - indique la volonté politique de développer cette institution,

¹⁴² Article de Hans-Dietrich Genscher dans *Welt am Sonntag*, 1er septembre 1991.

contrairement aux contraintes qui lui avaient été imposées lors du Sommet de Paris à l'instigation des Etats-Unis. Les plus significatives de ces compétences sont les suivantes ¹⁴³ :

- servir de forum de dialogue en matière de sécurité;
- servir de forum de consultation et de coopération dans la prévention des conflits et l'application des décisions du Conseil ou du Comité des hauts fonctionnaires en matière de gestion des crises;
- initier des missions de contrôle des activités militaires inhabituelles;
- assurer toutes les missions que lui confèreraient le Conseil ou le Comité des hauts fonctionnaires;
- développer un rôle dans la mise en oeuvre et la vérification du désarmement et du contrôle des armements;
- attirer l'attention du Comité des hauts fonctionnaires sur toute question qu'il estime importante à considérer;
- établir des groupes ad hoc et se réunir lui-même régulièrement (au moins chaque mois);
- développer une relation étroite avec le Comité des hauts fonctionnaires (participation du Président ou de son représentant aux réunions du Comité des hauts fonctionnaires, contact régulier avec le président du Comité des hauts fonctionnaires).

¹⁴³ Réunion de Prague du Conseil de la CSCE, Document de Prague..., *op. cit.*, paragraphes 26-39.

4. Perspectives et orientations pour l'après-Helsinki

Du bipolarisme au multipolarisme

Née en 1973 pour concrétiser le rapprochement entre l'Est et l'Ouest, à défaut d'un traité de paix en bonne et due forme, la CSCE est aujourd'hui sortie du bipolarisme. L'Union soviétique, qui voyait dans ce processus un moyen de pérenniser le rapport des forces politico-territorial en Europe, ne trouva pas le moindre recours dans la CSCE pour empêcher l'unification allemande, la fin des régimes communistes en Europe centrale et orientale et, finalement, sa propre disparition.

Le pôle qui émerge dans la nouvelle CSCE est constitué non par des superpuissances ou des blocs militaires, mais par la Communauté européenne transformée à Maastricht en une Union européenne qui se dote d'une politique étrangère et de sécurité commune dont la CSCE est d'ores et déjà l'un des domaines de compétence. Depuis 1989, les documents adoptés par la CSCE font explicitement référence à la Communauté européenne. Celle-ci y présente des documents de travail "*au nom des douze Etats participants membres de la Communauté européenne*" et est représentée par la Présidence, mais aussi par la Commission dans toutes les réunions de la CSCE, ce qui était encore considéré comme inconcevable par certains Etats participants au début de 1989. La collaboration entre les deux institutions lors de la crise yougoslave a donné la mesure de possibles articulations entre une Union européenne politiquement et économiquement forte et une CSCE plus faible, mais disposant d'une légitimité paneuropéenne reconnue.

La décision de Maastricht d'intégrer le désarmement et les mesures de confiance et de sécurité dans les compétences de l'Union européenne retire la primauté à l'Alliance atlantique pour ce qui concerne la première corbeille au sein du monde "occidental" et accentue la tendance à l'europanisation de

l'OTAN. Les Etats membres n'hésitent plus à créer des regroupements ad hoc selon les circonstances, comme on a pu l'observer lors du dépôt à Vienne des propositions relatives au futur forum de sécurité paneuropéen¹⁴⁴. Mais l'Alliance atlantique ne manque pas de ressources et tente semble-t-il à sa mutation progressive d'un bloc militaire constitué pour faire face à l'URSS en une institution à vocation paneuropéenne contribuant doublement à la stabilisation du continent. Militairement, elle reste le principal outil opérationnel de défense en Europe, quelles que soient les espérances de l'Union de l'Europe occidentale dans ce domaine, et elle cherche à s'imposer comme un instrument pouvant servir de noyau à des forces de maintien de la paix de la CSCE. Politiquement, elle a, avec la création du Comité de coopération nord-atlantique-COCONA le 20 décembre 1991, mis en oeuvre une expérience sans précédent d'assistance et de coopération avec les dix-neuf Etats issus de l'ancien Pacte de Varsovie¹⁴⁵, qu'elle relaye à tous les niveaux de son imposante bureaucratie, y compris l'Assemblée parlementaire de l'Atlantique Nord et le commandement militaire¹⁴⁶. On ne peut toutefois avoir la certitude que la légitimité ainsi régénérée par l'organisation transatlantique perdurera au-delà des quelques années nécessaires à la stabilisation politique à l'Est, à l'approfondissement et à l'élargissement de la Communauté à l'Ouest et à la réduction de plus en plus sensible des effectifs et des armements américains stationnés sur le continent.

Quoi qu'il en soit, la période de transition en cours est mise à profit par Washington pour restructurer - via la CSCE, l'OTAN et le Conseil de coopération nord-atlantique - sa présence en Europe afin d'y conserver un poids politique essentiel à la sauvegarde de ses intérêts mondiaux. Les Etats-Unis peuvent s'appuyer pour ce faire sur les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, davantage favorables au rôle américain sur le continent que ne le sont les Européens de l'Ouest, concurrent économique des Etats-Unis.

Parallèlement, des Etats plus "européistes" tels que la France ont tendance à réduire l'influence des Etats-Unis en Europe. La proposition de François Mitterrand de créer une confédération européenne de l'Atlantique à l'Oural, sans les Américains, en représente une illustration. Mais elle s'est trouvée confrontée au projet tchéco-slovaque d'une confédération fondée sur la CSCE¹⁴⁷ et intégrant par conséquent l'Amérique du Nord. Ces divergences quant aux voies d'une unification paneuropéenne reflètent les positions diplomatiques traditionnelles et les

¹⁴⁴ Une proposition franco-allemande s'y est trouvée confrontée à celle de cinq autres pays de l'Alliance (les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie et le Canada) et à un troisième projet britannique.

¹⁴⁵ C'est-à-dire les onze Etats de la Communauté des Etats indépendants, les trois Etats baltes, la Pologne, la République fédérative tchèque et slovaque, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie.

¹⁴⁶ L'OTAN a mis par exemple sa logistique au service de l'acheminement de l'aide occidentale à la Communauté des Etats indépendants en 1992.

¹⁴⁷ *Statement by His Excellency Vaclav Havel, President of the Czech and Slovak Federal Republic at the Second Meeting of the Council of Ministers For Foreign Affairs of the Conference on Security and Cooperation in Europe, Prague, 30 janvier 1992.*

intérêts de chacun des Etats participants. Elles se traduisent par des concurrences entre institutions.

Non seulement les institutions ouest-européennes (Union européenne et Union de l'Europe occidentale) auront à trouver leur articulation avec l'Alliance atlantique mais au niveau paneuropéen lui-même les différentes organisations s'entrecroisent, se complètent, se chevauchent, se concurrencent. En créant le Conseil de coopération nord-atlantique, l'Alliance atlantique a mis sur pied un regroupement de trente-cinq Etats sur les 48+2 que compte aujourd'hui la CSCE: en fera-t-elle l'ébauche d'un nouveau caucus pour les matières politiques et de sécurité, en quelque sorte d'une négociation dans la négociation ? Quant au Conseil de l'Europe, fort de vingt-six membres auxquels s'ajoutent des observateurs pour les anciens pays communistes non encore membres¹⁴⁸, il tente à la fois d'imposer son Assemblée parlementaire comme noyau d'une Assemblée de la CSCE disposant de peu de moyens¹⁴⁹ et il cherche à limiter l'ombre que lui fera le nouveau Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme chargé de mettre en oeuvre l'ensemble de la troisième corbeille d'Helsinki.

La problématique de l'élargissement de l'Union européenne influencera de manière déterminante la recomposition en cours du paysage européen. Elle pose dès maintenant en termes de plus en plus nets la question de la neutralité de pays candidats tels que l'Autriche, la Finlande et la Suède (voire la Suisse), avec pour corollaire la disparition probable à court terme du groupe des pays neutres et non-alignés au sein de la CSCE.

La nécessaire révision de l'Acte final d'Helsinki

S'il est une leçon que nous pouvons d'ores et déjà tirer des événements écoulés depuis 1989, c'est le caractère profondément ambivalent de l'Acte final d'Helsinki. Rédigé aux fins de satisfaire des points de vue profondément divergents, il a à la fois pu s'adapter à des situations mouvantes et n'a empêché aucune des évolutions politiques des dernières années. Il n'en ressort pas moins considérablement daté¹⁵⁰. Depuis l'ouverture de la CSCE, voici presque vingt ans, le monde a beaucoup changé. Le principe de l'inviolabilité des frontières vient

¹⁴⁸ Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Yougoslavie et les républiques européennes de la Communauté des Etats indépendants.

¹⁴⁹ L'Assemblée du Conseil de l'Europe vient par exemple de décider de se réunir à Budapest du 29 juin au 1er juillet, soit immédiatement avant la session inaugurale de l'Assemblée de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (Victor-Yves Ghebali, "L'évolution de la CSCE depuis la Charte de Paris pour une nouvelle Europe", *op. cit.*, p.181).

¹⁵⁰ Luigi Vittorio Ferraris, "Réflexions critiques sur le Décalogue de la CSCE", *Le Trimestre du Monde*, I/1992, Paris, 1992, pp.203-210.

d'être mis en cause à plusieurs reprises en Europe. Celui de la non-intervention dans les affaires intérieures est battu en brèche par les régimes créés par la CSCE en matière de droits de l'homme et par la décision du Conseil de Prague d'écorner la règle du consensus. La question de l'autodétermination des peuples est reposée avec vigueur et parfois dramatiquement dans toute la moitié orientale du continent.

Si, comme l'a proposé Vaclav Havel ¹⁵¹, la CSCE se dote d'un traité juridiquement contraignant destiné à remplacer l'Acte final et la Charte de Paris, il faudra en tout cas que se déroulent un débat essentiel sur ces principes et une étude approfondie de compatibilité avec la Charte des Nations Unies.

Le retour des trois corbeilles

La Charte de Paris de novembre 1990 avait éclaté les trois corbeilles de la CSCE en huit orientations différentes et les institutions de la CSCE semblaient fort dispersées tant par leur localisation que par leurs compétences. Les décisions qui se dessinent après le Conseil de Prague et en préparation du Sommet qui se tiendra à Helsinki début juillet 1992 devraient aboutir à un processus inverse.

Les dispositions relatives à la dimension humaine constituent l'un des grands acquis de la CSCE. Même si son mécanisme n'a pas le caractère contraignant de la Convention européenne des droits de l'homme, il reste indispensable tant que tous les Etats de la CSCE ne sont pas parties à la Convention européenne. La création à Varsovie du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme aboutira sans doute à concentrer en cet endroit l'ensemble du mécanisme et des dispositions relatives à la troisième corbeille.

La deuxième corbeille se verra réduite, via le Forum économique de Prague, qui complètera l'action de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement-BERD, de la Banque européenne d'investissement-BEI, de l'OCDE et de la CEE-ONU.

Pour la première corbeille, même s'il reste à définir une articulation précise entre le souci de disposer d'un forum paneuropéen de dialogue sur la sécurité et de poursuivre sur base permanente les pourparlers sur le désarmement et les mesures de confiance et de sécurité, le Centre de prévention des conflits de Vienne y jouera un rôle-pivot. Le Conseil de Prague a suggéré que soient également examinées les possibilités de développer des instruments dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises, tels que les missions d'enquête et de

¹⁵¹ Statement by His Excellency Vaclav Havel, *op. cit.*

rapporteurs, les missions de contrôle, les bons offices, la conciliation, le règlement des différends, ainsi que les possibilités pour la CSCE de disposer de forces de maintien de la paix ou de jouer un rôle dans le maintien de la paix. Lors du Conseil de Prague furent également évoqués la création d'un embryon de Conseil de sécurité paneuropéen, la mise en place d'une instance servant de commission de conciliation et d'arbitrage, l'établissement d'un poste de haut commissaire ou d'ombudsman pour les minorités, lequel pourrait jouer un rôle de bons offices, voire d'arbitrage.

Chacune des trois corbeilles - en tout cas la première et la troisième - se verra ainsi conférer à Helsinki davantage de substance, et une institution de supervision, dépendant des organes de consultation politique, le Conseil et le Comité des hauts fonctionnaires, lesquels sont assistés par le Secrétariat de Prague. Lentement, la CSCE devient une institution mieux structurée, plus permanente, à la recherche d'instruments d'action concrète et d'une légitimité accrue.

Vers un système de sécurité collective euro-atlantique

Etendue de Vancouver à Vladivostok, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a joué son rôle d'instrument de dialogue paneuropéen. Pourtant les enjeux qui se présentent à elle sont tout aussi cruciaux que ceux qui présidèrent à sa constitution voici bientôt vingt ans. Nationalités, migrations, désarmement, reconversion des industries militaires, transition économique, délabrement social, renforcement des structures démocratiques et des droits de l'homme, prévention, gestion, arbitrage, résolution des conflits constituent autant de points d'interrogation pour l'après-Helsinki. La sécurité de l'Europe s'est, pendant quarante années, appuyée sur l'auto-défense collective au sein de deux alliances antagonistes, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Ce qui pourrait être à l'ordre du jour pour les années 1990, c'est la construction d'un système régional de sécurité collective répondant aux articles 52 à 54 de la Charte. Mais un tel système peut-il être mis en oeuvre et à quel prix se révélera-t-il efficace ? Comment sera-t-il lié au Conseil de Sécurité de l'ONU ? Quel rôle spécifique l'Union européenne y jouera-t-elle ? Les Nord-Américains en resteront-ils partie prenante et sous quelle forme ? La sécurité collective est-elle réellement opérationnelle pour apporter une solution à des conflits comme celui de la Yougoslavie ? Comment la communauté euro-atlantique en voie de constitution prendra-t-elle position à l'égard de ses voisins et partenaires, en Méditerranée ou en Asie ?

Comme le souligne Pierre Harmel, une sécurité collective paneuropéenne et transatlantique aurait à s'articuler avec le reste de l'hémisphère nord. Celui-ci "se partage en deux zones que trace la géopolitique : celle de l'Atlantique et celle du Paci-

fique. Si nous voulons une vraie paix, ces deux zones peuvent devenir complémentaires (...). L'Europe totale a besoin de perspectives. La stabilisation de la démocratie pluraliste, là où elle est déjà décidée, l'accès à la prospérité pour la moitié orientale de l'Europe, la réduction des armements, la pacification et l'interdépendance qui en résulteraient, et peut-être une extension de la sécurité collective pour l'ensemble de l'hémisphère nord devraient permettre de concevoir en commun dans deux organes de sécurité atlantique et du pacifique un avenir moins sombre et plus juste pour l'hémisphère sud. Sinon les déséquilibres démographiques, la pauvreté croissante de peuples affamés ne permettraient plus d'endiguer les flots migratoires. C'est chez eux, et avec eux qu'un hémisphère nord pacifié porterait l'espoir, en commençant par celle de l'auto-suffisance alimentaire que déjà la Chine et l'Inde, moitié de la population humaine ont introduite chez eux. Les liens d'interdépendance iront ainsi en s'étendant de proche en proche" ¹⁵². S'ouvrirait alors une nouvelle phase de l'histoire de la CSCE.

¹⁵² Pierre Harmel, "De l'indépendance à l'interdépendance", *Studia diplomatica*, vol.XLIV, n°4, Bruxelles, 1991, pp.18-19.

Annexes

1. Le "Décatalogue" d'Helsinki ou déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants

(Extrait de l'acte final d'Helsinki)

"Les Etats participants,

Réaffirmant leur engagement en faveur de la paix, de la sécurité et de la justice ainsi que du développement continu des relations amicales et de la coopération;

Reconnaissant que cet engagement, qui reflète les intérêts et les aspirations des peuples, constitue pour chaque Etat participant une responsabilité présente et future rehaussée par les expériences du passé;

Réaffirmant, pour autant qu'ils sont membres des Nations Unies et en accord avec les buts et les principes des Nations Unies leur appui total et actif à l'Organisation des Nations Unies et au renforcement de son rôle et de son efficacité pour consolider la paix, la sécurité et la justice internationales et pour faire avancer le règlement des problèmes internationaux ainsi que pour développer les relations amicales et la coopération entre les Etats;

Exprimant leur adhésion commune aux principes qui sont énoncés ci-dessous et qui sont conformes à la Charte des Nations Unies, ainsi que leur volonté commune d'agir, dans l'application de ces principes, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies;

Déclarent qu'ils sont résolus à respecter et à mettre en pratique, chacun d'entre eux dans ses relations avec tous les autres Etats participants, indépendamment de leur système politique, économique ou social ainsi que de leur dimension, de leur situation géographique ou de leur niveau de développement économique, les principes suivants, tous d'une importance primordiale qui régissent leurs relations mutuelles :

I. Egalité souveraine, respect des droits inhérents à la souveraineté

Les Etats participants respectent mutuellement leur égalité souveraine et leur individualité ainsi que tous les droits inhérents à leur souveraineté et englobés dans celle-ci, y compris, en particulier, le droit de chaque Etat à l'égalité juridique, à l'intégrité territoriale, à la liberté et à l'indépendance politique. Ils respectent aussi le droit de chacun d'entre eux de choisir et de développer librement son système politique, social, économique et culturel ainsi que de déterminer ses lois et ses règlements.

Dans le cadre du droit international, tous les Etats participants ont des droits et devoirs égaux. Ils respectent le droit de chacun d'entre eux de définir et de conduire à son gré ses relations avec les autres Etats conformément au droit international et dans l'esprit de la présente Déclaration. Ils considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées, conformément au droit international, par des moyens pacifiques et par voie d'accord. Ils ont aussi le droit d'appartenir ou de ne pas appartenir à des organisations internationales, d'être partie ou non à des traités bilatéraux ou multilatéraux, y compris le droit d'être partie ou non à des traités d'alliance; ils ont également le droit à la neutralité.

II. Non recours à la menace ou à l'emploi de la force

Les Etats participants s'abstiennent dans leurs relations mutuelles, ainsi que dans leurs relations internationales en général, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies et la présente Déclaration. Aucune considération ne peut être invoquée pour servir à justifier le recours à la menace ou à l'emploi de la force en violation de ce principe.

En conséquence, les Etats participants s'abstiennent de tout acte constituant une menace d'emploi de la force ou un recours direct ou indirect à la force contre un autre Etat participant. De même ils s'abstiennent de toute manifestation de force visant à faire renoncer un autre Etat participant au plein exercice de ses droits souverains. De même, ils s'abstiennent aussi dans leurs relations mutuelles de tout acte de représailles par la force.

Aucune menace ou aucun emploi de la force de ce genre ne sera utilisé comme un moyen de résoudre les différends, ou les questions qui pourraient entraîner des différends entre eux.

III. Inviolabilité des frontières

Les Etats participants tiennent mutuellement pour inviolables toutes leurs frontières ainsi que celles de tous les Etats 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 de territoire d'un autre Etat participant.

IV. Intégrité territoriale des Etats

Les Etats participants respectent l'intégrité territoriale de chacun des autres Etats participants.

En conséquence, ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec les buts et principes de la Charte des Nations Unies contre l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou l'unité de tout Etat participant, et en particulier de toute action de ce genre représentant une menace ou un emploi de la force.

De même, les Etats participants s'abstiennent chacun de faire du territoire de l'un d'entre eux l'objet d'une occupation militaire ou d'autres mesures comportant un recours direct ou indirect à la force contrevenant au droit international, ou l'objet d'une acquisition au moyen de telles mesures ou de la menace de telles mesures. Aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale.

V. Règlement pacifique des différends

Les Etats participants règlent les différends entre eux par des moyens pacifiques de manière à ne pas mettre en danger la paix et la sécurité internationales et la justice.

Ils s'efforcent de bonne foi et dans un esprit de coopération, d'aboutir à une solution rapide et équitable, sur la base du droit international.

A cette fin, ils ont recours à des moyens tels que la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire ou à d'autres moyens pacifiques de leur choix, y compris toute procédure de règlement convenue préalablement aux différends auxquels ils sont parties.

Au cas où elles ne parviennent pas à une solution par l'un des moyens pacifiques ci-dessus, les parties à un différend continuent de rechercher un moyen convenu mutuellement de résoudre pacifiquement le différend.

Les Etats participants, parties à un différend entre eux, ainsi que les autres Etats participants, s'abstiennent de tout acte qui pourrait aggraver la situation au point de mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales et rendre ainsi plus difficile le règlement pacifique du différend.

VI. Non intervention dans les affaires intérieures

Les Etats participants s'abstiennent de toute intervention, directe ou indirecte, individuelle ou collective, dans les affaires intérieures ou extérieures relevant de

la compétence nationale d'un autre Etat participant, quelles que soient leurs relations mutuelles.

Ils s'abstiennent en conséquence de toute forme d'intervention armée ou de la menace d'une telle intervention contre un autre Etat participant.

Ils s'abstiennent de même, en toutes circonstances, de tout autre acte de contrainte militaire ou politique, économique ou autre, visant à subordonner à leur propre intérêt l'exercice par un autre Etat participant des droits inhérents à sa souveraineté et à obtenir ainsi un avantage quelconque.

Ils s'abstiennent en conséquence, entre autres, d'aider directement ou indirectement des activités terroristes ou des activités subversives ou autres visant au renversement violent du régime d'un autre Etat participant.

VII. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction

Les Etats participants respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Ils favorisent et encouragent l'exercice effectif des libertés et droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et autres qui découlent tous de la dignité inhérente à la personne humaine et qui sont essentiels à son épanouissement libre et intégral.

Dans ce cadre, les Etats participants reconnaissent et respectent la liberté de l'individu de professer et pratiquer, seul ou en commun, une religion ou une conviction en agissant selon les impératifs de sa propre conscience.

Les Etats participants sur le territoire desquels existent des minorités nationales respectent le droit des personnes appartenant à ces minorités à l'égalité devant la loi, leur donnent l'entière possibilité de jouir effectivement des droits de l'homme et des libertés fondamentales et, de cette manière, protègent leurs intérêts légitimes dans ce domaine.

Les Etats participants reconnaissent l'importance universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont le respect est un facteur essentiel de la paix, de la justice et du bien-être nécessaires pour assurer le développement de relations amicales et de la coopération entre eux, comme entre tous les Etats.

Ils respectent constamment ces droits et libertés dans leurs relations mutuelles et s'efforcent conjointement et séparément, y compris en coopération avec les Nations Unies, d'en promouvoir le respect universel et effectif.

Ils confirment le droit de l'individu de connaître ses droits et devoirs dans ce domaine et d'agir en conséquence.

Dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les Etats participants agissent conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ils s'acquittent également de leurs obligations telles qu'elles sont énoncées dans les déclarations et accords internationaux dans ce domaine, y compris entre autres les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, par lesquels ils peuvent être liés.

VIII. Egalité des droits des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Les Etats participants respectent l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes, en agissant à tout moment conformément aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies et aux normes pertinentes du droit international, y compris celles qui ont trait à l'intégrité territoriale des Etats.

En vertu du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, tous les peuples ont toujours le droit, en toute liberté, de déterminer, lorsqu'ils le désirent et comme ils le désirent, leur statut politique interne et externe, sans ingérence extérieure, et de poursuivre à leur gré leur développement politique, économique, social et culturel.

Les Etats participants réaffirment l'importance universelle du respect et de l'exercice effectif par les peuples de droits égaux et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, pour le développement de relations amicales entre eux de même qu'entre tous les Etats; ils rappellent également l'importance de l'élimination de toute violation de ce principe, quelque forme qu'elle prenne.

IX. Coopération entre les Etats

Les Etats participants développent leur coopération, mutuellement et avec tous les Etats, dans tous les domaines, conformément aux buts et principes de la Charte des Nations Unies. En développant leur coopération, les Etats participants attachent une importance particulière aux domaines tels qu'ils sont établis dans le cadre de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, chacun d'entre eux apportant sa contribution dans des conditions de pleine égalité.

Ils s'efforcent, en développant leur coopération sur un pied d'égalité, de faire progresser la compréhension et la confiance mutuelles, les relations amicales et de bon voisinage entre eux, la paix internationale, la sécurité et la justice. Ils s'efforcent également, en développant leur coopération, d'améliorer le bien-être des peuples et de contribuer à la satisfaction de leurs aspirations grâce, entre autres, aux avantages résultant d'une connaissance mutuelle accrue et des progrès et réalisations dans les domaines d'ordre économique, scientifique, technologique, social, culturel et humanitaire. Ils prennent des mesures propres à créer des

conditions permettant de rendre ces avantages accessibles à tous; ils prennent en considération l'intérêt de tous dans la réduction des différences entre les niveaux de développement économique, et notamment l'intérêt des pays en voie de développement du monde entier. Ils confirment que les gouvernements, les institutions, les organisations et les personnes ont un rôle propre et positif à jouer en contribuant à atteindre ces objectifs de leur coopération.

Ils s'efforcent, en accroissant leur coopération dans le sens indiqué ci-dessus, de développer des relations plus étroites entre eux sur une base améliorée et plus durable dans l'intérêt des peuples.

X. Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international

Les Etats participants doivent s'acquitter de bonne foi des obligations qui leur incombent en vertu du droit international, tant des obligations qui découlent des principes et règles généralement reconnus du droit international que des obligations résultant de traités ou autres accords, en conformité avec le droit international, auxquels ils sont parties.

Dans l'exercice de leurs droits souverains, dont le droit de déterminer leurs lois et règlements, ils se conforment à leurs obligations juridiques en droit international; en outre, ils tiennent dûment compte des dispositions de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et les appliquent.

Les Etats participants confirment qu'en cas de conflit entre les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la Charte des Nations Unies et leurs obligations en vertu de tout traité ou autre accord international, leurs obligations en vertu de la Charte prévaudront, conformément à l'article 103 de la Charte des Nations Unies.

Tous les principes énoncés ci-dessus sont dotés d'une importance primordiale et en conséquence ils s'appliquent également et sans réserve, chacun d'entre eux s'interprétant en tenant compte des autres.

Les Etats participants expriment leur détermination de respecter et d'appliquer pleinement ces principes, tels qu'ils sont énoncés dans la présente Déclaration, sous tous leurs aspects, dans leurs rapports mutuels et dans leur coopération, afin d'assurer à chaque Etat participant les avantages résultant du respect et de l'application de ces principes par tous.

Les Etats participants, tenant dûment compte des principes ci-dessus et, en particulier, de la première phrase du dixième principe, "Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international", constatent que la présente Déclaration n'affecte pas leurs droits et obligations, non plus que les traités et autres accords et arrangements correspondants.

Les Etats participants expriment la conviction que le respect de ces principes favorisera le développement de relations normales et amicales, ainsi que le progrès de la coopération entre eux dans tous les domaines. Ils expriment également la conviction que le respect de ces principes encouragera le développement de contacts politiques entre eux, ce qui en retour contribuerait à une meilleure compréhension mutuelle de leurs positions et de leurs vues.

Les Etats participants déclarent qu'ils ont l'intention de s'inspirer des principes contenus dans la présente Déclaration dans leurs relations avec tous les autres Etats".

2. Chronologie des réunions de la CSCE de 1972 à 1992 ¹

I. Conférence d'Helsinki (1972-1975)

* 22 novembre 1972 - 8 juin 1973 : "pourparlers multilatéraux préparatoires" à Dipoli (Helsinki).

* 3-7 juillet 1973 : Phase I de la Conférence à Helsinki au niveau des ministres des Affaires étrangères.

* 18 septembre 1973-21 juillet 1975 : Phase II de la Conférence à Genève en cinq sessions de négociations distinctes.

* 30 juillet-1er août 1975 : Phase III au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Signature à Helsinki de l'Acte final.

II. Première Réunion sur les Suites (Belgrade, 4 octobre 1977-8 mars 1978)

III. L'après-Belgrade (1978-1980)

* 31 octobre-11 décembre 1978 : Réunion d'experts sur le règlement pacifique des différends à Montreux.

* 13 février-26 mars 1979 : Réunion d'experts sur la coopération économique, scientifique et culturelle en Méditerranée à La Valette.

* 18 février-3 mars 1980 : Forum scientifique de Hambourg.

IV. Deuxième Réunion sur les Suites (Madrid, 11 novembre 1980-9 septembre 1983)

V. L'après-Madrid (1983-1986)

* 17 janvier 1984-19 (22 ²) septembre 1986 : Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe.

* 20 mars-30 avril 1984 : Réunion d'experts sur le règlement pacifique des différends à Athènes.

¹ Les réunions préparatoires ne sont pas comprises, de même que les réunions du Comité des hauts fonctionnaires à partir de 1991.

² La date officielle prévue pour la clôture de la Conférence étant le 19 septembre 1986, mais les travaux ayant dû se poursuivre durant trois jours supplémentaires afin d'aboutir à un accord, les diplomates procédèrent au stratagème de l'arrêt des horloges pour respecter le calendrier officiel.

* 16-26 octobre 1984 : Séminaire de Venise relatif au bilan de la mise en oeuvre des recommandations de la réunion de La Valette 1979 sur la coopération en Méditerranée.

* 7 mai-17 juin 1985 : Réunion d'experts sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales à Ottawa.

* 1er août 1985 : célébration du 10ème anniversaire de l'adoption de l'Acte final.

* 15 octobre-25 novembre 1985 : Forum de la Culture à Budapest.

* 16 avril-28 mai 1986 : Réunion d'experts sur les contacts entre les personnes à Berne.

VI. Troisième Réunion sur les Suites (Vienne, 4 novembre 1986-19 janvier 1989)

VII. L'après-Vienne (1989-1990)

* 6 mars 1989-18 novembre 1990 : Négociations de Vienne sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE).

* 6 mars 1989 : Début des négociations de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité (MDCS/CDE-2) (à achever avant la réunion d'Helsinki de 1992).

* 18 avril-12 mai 1989 : Forum de l'information à Londres.

* 30 mai-23 juin 1989 : Première phase de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (CDH-1) à Paris.

* 16 octobre-3 novembre 1989 : Réunion de Sofia sur la protection de l'environnement.

* 19 mars-11 avril 1990 : Conférence de Bonn sur la coopération économique en Europe.

* 5-29 juin 1990: Deuxième phase de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (CDH-2) à Copenhague.

* 24 septembre-19 octobre 1990 : Réunion de Palma de Majorque sur la coopération en Méditerranée.

VIII. Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement (Paris, 19-21 novembre 1990)

IX. L'après-Paris (1990-1992)

* 26 novembre 1990 : Début de la nouvelle phase des négociations de Vienne sur les forces armées conventionnelles en Europe (FCE-1A) (à achever pour la réunion d'Helsinki en 1992).

* 15 janvier-8 février 1991 : Réunion d'experts sur le règlement pacifique des différends à La Valette.

* 2-3 avril 1991 : Conférence des parlementaires à Madrid pour la création de l'Assemblée parlementaire de la CSCE.

* 28 mai-7 juin 1991 : Colloque de Cracovie sur le patrimoine culturel.

* 19-20 juin 1991 : Première Réunion du Conseil de la CSCE à Berlin.

* 1er-19 juillet 1991 : Réunion d'experts sur les minorités nationales à Genève.

* 10 septembre-4 octobre 1991 : Troisième phase de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (CDH-3) à Moscou.

* 4-15 novembre 1991 : Séminaire sur les institutions démocratiques à Oslo.

* 30-31 janvier 1992 : Deuxième Réunion du Conseil de la CSCE à Prague.

X. Quatrième Réunion sur les Suites (Helsinki, 24 mars - ... 1992) suivie d'un Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement les 9 et 10 juillet 1992

XI. L'après-Helsinki (1992-...)

* 3-6 juillet 1992 : Première session de l'Assemblée parlementaire de la CSCE à Budapest.

* 3-4 décembre 1992 : Troisième réunion du Conseil de la CSCE à Stockholm

3. Organigramme institutionnel de la CSCE

