

LES DIX PRINCIPES D'HELSINKI: INTERPRÉTATIONS  
ET MISE EN OEUVREby *Victor-Yves Ghébal*

(summary in English)

Although the Final Act is forming an indivisible whole, a certain pre-eminence of its ten principles calls for their separate analysis. This chapter deals systematically with the five main issues contained in them.

The compromises reached on the wording of the first, third and fourth principles, dealing with the *problem of borders*, disguise two different interpretations: the Soviet interpretation of the immutability of post-war East-West borders; the Western interpretation of the inviolability of all interstate borders in Europe, which, however, can be changed—but only—peacefully and by mutual consent.

The wording of the first, second, fourth, sixth and eighth principles also disguise different interpretations on the so-called *Brezhnev doctrine*. According to Western interpretations, these principles exclude its application, according to the USSR, they codify the principle of peaceful coexistence only.

With respect to the *third basket*, the West sees its foundation in the seventh principle on respect for human rights. The East emphasizes the principles of State sovereignty and non-interference in internal affairs.

The non-aligned and neutral countries insisted on the *democratization of pan-European relations* and claim to have obtained support for it in the first principle and several others.

Especially Yugoslavia has insisted on the “universal dimension of CSCE”. Several principles have re-affirmed their wider-than-European importance.

As the Final Act is the outcome primarily of a compromise between States and systems with fundamentally opposed values, its *implementation* should be examined in reference to the divergent interpretations given. In view of the character of the principles, their implementation can be examined only in terms of their violation.

As such, reference has in particular been made: by the East to

violations of the principles of sovereign equality, non-intervention and cooperation between States; and by the West to violations of the principle of respect for human rights.

Beyond specific petitions, the ten principles have been central to the debates on the Soviet-GDR Treaty of Friendship (1975) and the relations among the Socialist States.

One must conclude that the ten principles have done more to maintain tension than to favour détente, reflecting the fundamentally opposite conceptions in East and West underlying détente.

\* \* \*

L'Acte final de la CSCE forme un tout indivisible dont les différentes parties sont d'égale valeur et entre lesquelles ne saurait donc exister de hiérarchie politico-juridique. D'un point de vue purement logique pourtant, une certaine prééminence de fait semble revenir à la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants. Ce texte énonce dix règles fondamentales (d'où l'appellation de "Décatalogue") que les 35 pays de la CSCE se sont engagés à respecter et à appliquer dans leurs rapports mutuels sous toutes les formes, à tous les niveaux et dans tous les secteurs de coopération couverts par l'Acte final. Il possède par conséquent le privilège unique de régir la mise en oeuvre des trois corbeilles à la fois,<sup>1</sup> c'est-à-dire d'être en somme la loi fondamentale de la CSCE.

Nous nous proposons ici d'analyser les diverses interprétations du Décatalogue et de dresser un bilan de sa mise en oeuvre entre Helsinki et Belgrade.

#### *Les interprétations du Décatalogue*

Pour exposer le contenu du Décatalogue, la méthode la plus simple serait sans doute d'examiner les principes dans leur ordre initial successif et en comparant le cas échéant chacun d'eux aux principes correspondants des Nations Unies. Mais nous lui préférons ici une approche plus systématique tendant à mettre mieux en relief les cinq grands enjeux du Décatalogue: les frontières, la doctrine Brejnev, les fondements de la troisième corbeille, la démocratisation des relations paneuropéennes et la dimension mondiale de la CSCE.

1. Les préambules respectifs des deuxième et troisième corbeilles prévoient expressément le plein respect des principes du Décatalogue.

*Le problème des frontières : immutabilité ou intangibilité ?*

La consécration de la situation territoriale et politique née des bouleversements de la seconde guerre mondiale en Europe était pour l'URSS l'objectif prioritaire, non seulement au niveau particulier du Décalogue, mais en réalité au niveau global de la CSCE elle-même. On peut ainsi estimer que les concessions principales faites par l'Est dans l'ensemble des trois corbeilles le furent très souvent en fonction de cet objectif. Il s'agissait de faire poser que les frontières existantes sont, dès à présent et pour l'avenir, immuables de manière à obtenir, d'une part, la légitimation du statu quo et, d'autre part, la garantie contre toute remise en question de ce statu quo. Le principe de l'inviolabilité des frontières était donc perçu comme la pierre angulaire de l'édifice de la sécurité en Europe. Etant donné que sa reconnaissance solennelle par la CSCE aurait pour effet de rendre la détente "irréversible", l'Est estimait qu'il devait avoir primauté sur les autres principes du Décalogue. En un mot, l'Est espérait étendre au plan multilatéral des 35, les bénéfices politiques et juridiques découlant des traités de l'Ostpolitik allemande selon l'interprétation restrictive qui était la sienne.

Mais l'Ouest ne se trouvait aucunement disposé à faire des concessions aussi considérables sur un tel terrain. Accorder une reconnaissance, même formelle, aux frontières européennes de l'URSS et à celles de ses alliés du Pacte de Varsovie était une éventualité politiquement inacceptable sur le plan des opinions publiques comme des gouvernements.<sup>2</sup> D'ailleurs la CSCE n'avait aucun titre pour agir comme une conférence générale de la paix. Enfin, et surtout, il fallait tenir compte de la possibilité d'un changement pacifique des frontières, c'est-à-dire de modifications territoriales sans recours à la force, par voie d'accord mutuel et conformément au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette possibilité n'intéressait pas seulement l'Espagne (Gibraltar), l'Irlande (Ulster) ou Chypre. Elle touchait aussi aux perspectives d'unification politique de la Communauté européenne et de réunification de l'Allemagne.

Le compromis enregistré dans l'Acte final comporte deux éléments principaux :

— *Protection de l'inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale contre tout recours à la menace ou l'emploi de la force. Le principe III sur*

2. Rappelons, à titre d'exemple, que l'annexion des pays baltes n'a jamais été reconnue par les Etats-Unis.

l'inviolabilité des frontières stipule que 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" ("*assaulting frontiers*"). En conséquence, "ils s'abstiennent de toute exigence ou de tout acte de mainmise ("*demand for, or act of, seizure or usurpation*") sur tout ou partie du territoire d'un autre Etat participant". L'inviolabilité a été définie, ainsi que le font ressortir nos italiques, comme une protection contre tout changement par l'illégalité et la violence. La protection s'étend à toutes les frontières des Etats participants (donc y compris celles des Etats-Unis et du Canada) et de tous les Etats d'Europe (inclusion de l'Albanie, Etat non participant) quel qu'en soit le statut juridique. Ce statut demeure donc inchangé par rapport à la situation d'avant Helsinki. D'autre part, l'inviolabilité ne saurait équivaloir à l'immutabilité car une modification librement effectuée par voie pacifique et dans la légalité ne porterait en aucune façon atteinte au principe.

Des remarques similaires peuvent être faites au sujet du *principe IV* sur l'intégrité territoriale des Etats. Le fondement de ce principe réside dans l'interdiction de recours à la menace ou à l'emploi de la force. Les Etats participants se sont engagés à *respecter* leur intégrité territoriale mutuelle mais non à reconnaître le statut juridique des territoires concernés.<sup>3</sup> Le même principe prohibe notamment toute acquisition territoriale résultant d'un recours, direct ou indirect, à la menace ou à l'usage de la force et précise qu'"aucune occupation ou acquisition de cette nature ne sera reconnue comme légale" (paragr. 3). Le verbe "sera" ("*will*" dans le texte anglais), retenu à la demande expresse de l'URSS, semble indiquer qu'une telle sanction ne s'appliquera qu'aux situations postérieures à Helsinki. En fait, pour les Occidentaux, l'engagement a une portée retroactive, ce qui encore une fois signifie que l'intangibilité des frontières n'implique pas leur reconnaissance.

— *Admissibilité du changement pacifique des frontières*. L'Acte final stipule sans ambiguïté que les Etats participants "considèrent que leurs frontières peuvent être modifiées, conformément au droit

3. Les Etats participants "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 à la force" (Paragr. 2 du Principe IV). Etant donné que la protection inclut celle de l'"unité" de tout Etat participant, le principe IV se trouve ainsi relié au principe VIII de l'auto-détermination.

international, par des moyens pacifiques et par voie d'accord". L'URSS n'a accepté cette idée qu'à condition qu'elle fût, d'une part, dépourvue de toute allusion au principe de l'autodétermination et, d'autre part, insérée ailleurs que dans le principe de l'inviolabilité des frontières ou de l'intégrité territoriale. La "phrase flottante" fut finalement glissée dans l'énoncé du *Principe Ier* sur l'égalité souveraine. Cette greffe un peu artificielle n'en a pas pour autant affaibli la force. L'idée du changement pacifique a été formulée d'une façon satisfaisante. Elle est présentée comme une règle générale du droit international soumise à deux conditions précises: le recours à des moyens pacifiques et l'accord mutuel des parties intéressées.<sup>4</sup> De plus, elle constitue un corollaire certain au principe de l'inviolabilité des frontières puisque les Clauses finales du Décalogue stipulent, comme l'avait voulu l'Ouest, que *tous* les principes du Décalogue "sont dotés d'une importance primordiale et en conséquence ils s'appliquent également et sans réserve, chacun d'eux s'interprétant en tenant compte des autres" (paragr. 1er).

Malgré sa netteté, ce compromis global entre l'immutabilité et l'intégrité des frontières n'a rien résolu. L'Ouest estime que l'Acte final n'a eu pour autre résultat que de réaffirmer les réalités d'une situation préexistante: l'illégalité et l'impossibilité matérielle — d'une modification des frontières par la force. Quant à l'Est, il considère que l'Acte final établit l'immutabilité fondamentale des frontières, étant cependant entendu que des rectifications *mineures* de frontières peuvent être effectuées conformément à l'idée du changement pacifique.<sup>5</sup>

4. Au cours des négociations de Genève, il avait d'abord été envisagé que les frontières des Etats participants "ne peuvent être modifiées *que* conformément au droit international par des moyens pacifiques et par voie d'accord" (doc. CSCE/II/A/126). Cette formulation, souhaitée par l'URSS, aurait signifié qu'une modification territoriale n'aurait pu intervenir par voie pacifique et d'accord que dans tous les cas où le droit international public prévoit spécifiquement une telle possibilité. La phrase actuelle attribue le fardeau de la preuve aux Etats opposés à une telle modification et non pas à ceux qui la souhaitent.

5. Selon Y. Rakhmaninov, le Principe III sur l'inviolabilité des frontières "allows for no exceptions, and cannot be made dependent upon *any* other principle, for instance the refraining from the use of force, or upon a substantive change of circumstances" ("Europe: Principles of Security and Cooperation", *International Affairs*, Moscow, 1976/2, p. 45). Le même auteur déclare au sujet de l'idée sur le changement pacifique que "though this provision is a vital element of preserving peace it would be unjustified, however, to absolutise it a 'new principle' opposing the principle of the inviolability of frontiers, just as what some people in the West want to do" (*ibid.*, p. 43).

La "doctrine Brejnev"

L'un des objectifs principaux poursuivis par les Occidentaux lors de la négociation du Décalogue, et soutenu par certains pays comme la Roumanie et la Yougoslavie, était de rendre illicite toute nouvelle intervention du genre de l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968. En d'autres termes, il s'agissait de s'attaquer au fondement de ce qu'à l'Ouest on appelle la doctrine Brejnev de la souveraineté limitée et de ce que l'Est considère comme étant une déformation malveillante du principe socialiste de l'internationalisme prolétarien.<sup>6</sup>

L'Acte final ne mentionne évidemment pas plus l'idée de souveraineté limitée que celle d'internationalisme prolétarien. Il contient cependant de nombreuses dispositions qui peuvent s'y rapporter :

— Le *préambule* du Décalogue exprime la résolution de chaque Etat participant de respecter et de mettre en pratique les dix principes dans ses relations avec tous les autres Etats participants, et cela nonobstant leur système politique, économique et social (paragr. 5). Le paragraphe 2 des *Clauses finales* du Décalogue contient un engagement similaire motivé par la nécessité d'assurer à chaque Etat participant pris individuellement "les avantages résultant du respect et de l'application de ces principes par tous".

— Le *principe Ier* énonce, dans le contexte de l'égalité souveraine, le droit de chaque Etat participant au libre choix et développement de son système politique, social, économique et culturel interne (paragr. 1er) ainsi que le droit de conduire à son gré ses relations extérieures (paragr. 2).

— Le *principe II* déclare qu'aucune considération ne peut être invoquée pour justifier un recours à la menace ou à l'emploi de la force (paragr. 1er). Tout acte constituant une menace d'emploi de la force ou un recours direct ou indirect à la force contre un Etat participant est interdit de même que "toute manifestation de force visant à faire renoncer un autre Etat participant au plein exercice de ses droits souverains" (paragr. 2).

— Le *principe IV* interdit, en relation avec l'intégrité territoriale, toute occupation militaire ou d'autres mesures prises à l'encontre d'un Etat participant et comportant un recours direct ou indirect à la force en contravention avec le droit international — une telle

6. Pour plus de détails, voir Mario Bettati, "Souveraineté limitée ou internationalisme prolétarien? Les liens fondamentaux de la communauté des Etats Socialistes", *Revue belge de droit international*, 1972, pp. 455-481.

occupation ne pourra, en outre, être tenue pour légale (paragr. 3). — Le principe VI est sans doute plus limpide que les précédents à cet égard. Il condamne sans appel “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” (paragr. ler). Les deux paragraphes suivants du même principe renforcent cette disposition.

— Le *principe VIII*, qui concerne l’autodétermination des peuples, affirme en termes vigoureux que “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” (paragr. 2).

De toutes ces dispositions séparées ou réunies, les pays occidentaux tirent la conclusion — logique et raisonnable — qu’une nouvelle application de la doctrine de la souveraineté limitée serait entièrement contraire à l’esprit comme à la lettre de l’Acte final d’Helsinki. Tel ne semble pas l’avis de l’URSS, laquelle, grâce à une interprétation particulière des concepts ambigus de détente et de coexistence pacifique, parvient à une conclusion différente. Pour l’Est, le Décalogue est une codification des principes de la détente ou, ce qui revient au même, de la coexistence pacifique. Or la coexistence pacifique sert de base de conduite fondamentale pour pays à systèmes politiques, économiques et sociaux différents; n’étant que l’une des formes de la lutte internationale des classes, elle ne saurait de toute évidence régir les rapports entre pays socialistes qui appliquent entre eux les règles adéquates et plus avancées de l’internationalisme prolétarien.<sup>7</sup> Il n’en reste pas moins que la netteté des dispositions du Décalogue rend difficile une invocation unilatérale par un Etat donné de la doctrine Brejnev. C’est pourquoi il était prévisible que l’URSS tenterait au lendemain d’Helsinki de légitimer juridiquement le droit d’intervention qu’elle inclue dans des traités bilatéraux avec certains de ses partenaires du Pacte de Varsovie.<sup>8</sup>

7. Voir Robert Charvin, “La souveraineté et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe”, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau. Le pouvoir*. Paris, L.G.D.J., 1977, p. 1017 et 1030. Voir aussi Konstantin Chernenko, “Principles of Peaceful Coexistence”, *Soviet Weekly*, September 18, 1976, p. 6.

8. Voir Harold Russell, “The Helsinki Declaration: Brobdignac or Lilliput”, *American Journal of International Law*, 1976/2, pp. 256-257.

### *Les fondements de la troisième corbeille*

Parmi les concessions capitales réclamées par les pays occidentaux comme "prix" à l'exercice global de la CSCE, figurait surtout l'inclusion à l'ordre du jour de la conférence des questions touchant à la libre circulation des personnes, de l'information et des idées. Principal cheval de bataille de l'Ouest, le troisième corbeille ne pouvait être perçue par l'Est que comme le "cheval de Troie de la détente". Plus qu'ailleurs peut-être, les conceptions en présence étaient séparées par un abîme: car au-delà des divergences politiques, le débat mettait en cause deux *weltanschauung* et leurs valeurs philosophiques. Au nom des droits fondamentaux de l'individu, l'Ouest demandait un *libre-échange* d'hommes et d'idées; au nom de la préservation de la société socialiste, l'Est ne pouvait admettre que des *échanges contingentés* fixés discrétionnairement par les Etats sur la base du plein respect des principes de l'égalité souveraine et de la non-intervention dans les affaires intérieures. L'Acte final a réalisé à cet égard un compromis minimum en posant que la coopération dans les domaines de la troisième corbeille aurait pour fondement la totalité des principes du Décalogue.

Pour les pays socialistes, cela signifie le couple souveraineté/non-intervention. Dans le cadre de l'égalité souveraine, le *1er principe* établit en effet le droit de chaque Etat "de déterminer ses lois et ses règlements".<sup>9</sup> Ce droit n'est pas illimité. Le *Xème principe* précise que "dans l'exercice de leurs droits souverains, dont le droit de déterminer leurs lois et règlements (...) ils (les Etats participants) tiennent dûment compte des dispositions de l'Acte final (...) et les appliquent" (paragr. 2). Le principe de la bonne foi constitue donc une clause de sauvegarde. Quant au *principe VI* de la non-intervention, son paragraphe 1er est formulé de façon telle qu'il peut être lu aussi bien, comme on l'a dit, dans une optique anti-doctrine Brejnev que dans la perspective d'une défense contre l'utilisation abusive de la troisième corbeille par les Occidentaux.<sup>10</sup>

Mais pour l'Ouest, le fondement de la troisième corbeille se trouve dans le *principe VII* sur les droits de l'homme. La formulation de ce principe, dans ses éléments essentiels, correspond en effet bien à la philosophie occidentale. Ainsi, il pose que les libertés et droits civils, économiques, sociaux, culturels et autres "découlent tous de la dignité inhérente à la personne humaine" (paragr. 2), ce qui

9. Contrairement au souhait de l'URSS, la notion de "coutumes" et de "fondements culturels" n'a pas été admise.

10. Voir Russell, *op. cit.*, p. 267.



implique que ces libertés et droits ne peuvent être des privilèges accordés d'une façon discrétionnaire par l'Etat à ses ressortissants. Il affirme en outre que le respect général des droits de l'homme est un facteur essentiel "pour assurer le développement de relations amicales et de la coopération" entre les 35 Etats participants (paragr. 5): les Occidentaux ont donc imposé ici l'idée que la détente devait avoir une dimension qualitative de façon à exercer ses effets au niveau des réalités concrètes de la vie quotidienne du simple citoyen. Il ouvre sans ambiguïté un niveau de communication et de coopération nouveau en posant que les Etats participants "respectent constamment ces droits et libertés dans leurs relations mutuelles et s'efforcent conjointement et séparément (...) d'en promouvoir le respect universel et effectif" (paragr. 6). Allant encore plus loin, il confirme "le droit de l'individu de connaître ses droits et devoirs dans ce domaine et d'agir en conséquence" (paragr. 7) — disposition novatrice dont on appréciera la valeur à la lumière des pratiques socialistes où le concept de "secret d'Etat" a souvent pour effet de laisser l'individu dans l'incertitude quant à l'étendue ou aux conditions d'exercice de certains de ces droits fondamentaux. En marge de ces dispositions fondamentales, l'Ouest peut aussi invoquer le *principe IX* qui reconnaît non seulement aux gouvernements, aux institutions et aux organisations, mais aussi aux personnes, "un rôle propre et positif à jouer" (paragr. 3) dans la coopération paneuropéenne.

En définitive, ce compromis n'a, là encore, véritablement rien réglé: si l'Ouest est fondé à réclamer le respect des droits de l'homme dans des circonstances particulières, l'Est se trouve non moins fondé — en vertu de l'égalité des principes — à s'abriter derrière les remparts de la souveraineté et de la non-intervention dans les limites de la bonne foi.

#### *La démocratisation des relations paneuropéennes*

Les sept pays Neutres et Non-alignés de la CSCE ne semblaient pas de prime abord devoir constituer un groupe cohérent. Il y avait parmi eux des Etats dotés d'un statut de neutralité permanente (Suisse, Autriche), d'autres qui pratiquaient un neutralisme authentique (Suède) ou parfois moins reconnu comme authentique (Finlande) et d'autres encore qui se considéraient solidaires du Tiers-Monde (Yougoslavie, Chypre et Malte). Ces pays sont pourtant parvenus, surtout dans le cadre de la négociation sur le Décalogue (et sur les suites de la Conférence) à définir une approche commune à partir de trois idées-force: l'opportunité de continuer à assurer leur sécurité individuelle en dehors des al-

liances militaires, la nécessité de tenter de favoriser le dépassement progressif de la division en blocs et, enfin, l'aspiration à une démocratisation des relations internationales. La troisième idée, qui résume en les complétant les deux premières, procède d'un réflexe typique des petites puissances. Le but principal des Neutres et Non-alignés (auxquels il faut joindre la Roumanie) était en effet l'établissement d'un système paneuropéen où tous les Etats, quel que soit leur ordre de grandeur, auraient le droit d'exister, de s'exprimer et de participer aux affaires de l'Europe (et du monde) dans des conditions de pleine égalité.

L'un des mérites principaux du Décalogue est de refléter assez bien ces diverses préoccupations. Les Neutres et les Non-alignés ont ainsi obtenu une formulation aussi explicite que possible du *principe Ier* de l'égalité souveraine et du respect des droits inhérents à la souveraineté des Etats. Chaque Etat participant s'est vu formellement reconnaître le droit de définir et de conduire à son gré ses relations avec les autres Etats, et notamment le droit d'appartenir ou non à des organisations internationales, d'être partie ou non à des traités bilatéraux ou multilatéraux (y compris les traités d'alliances) ou encore à la neutralité. Touchant ce dernier point, on peut estimer qu'il y a là une reconnaissance à la fois du rôle actif que certains Neutres ont joué dans la préparation de la CSCE, et de la contribution que les Neutres et les Non-alignés en général peuvent apporter dans les relations Est-Ouest. L'idée de la neutralité comme facteur de paix dans les relations internationales n'est certes pas neuve. Mais, jusqu'alors, elle n'avait reçu qu'une application limitée à des cas spécifiques concrets; or, désormais, on admet un droit *général* à la neutralité.

Quant au *principe IX*, il prévoit que le développement de la coopération entre les 35 se fera de façon à permettre à chaque Etat participant d'apporter une contribution propre "dans des conditions de pleine égalité" (paragr. 1er).

Les principes restants peuvent également faire l'objet d'une lecture favorable aux intérêts des Neutres et des Non-alignés. Tel est sans doute le cas de certaines dispositions relatives au non-recours à la force (*principe II*), au règlement pacifique des différends (*principe V*),<sup>11</sup> à la non-intervention (*principe VI*), à l'inviolabilité des frontières et à l'intégrité territoriale (*principes III et IV*).

11. Rappelons que la Suisse avait proposé à la CSCE un projet de convention instituant un système européen de règlement pacifique obligatoire des différends (doc. CSCE/II/B/1), mais qui fera l'objet d'un examen par une réunion d'experts après Belgrade. Sur le problème du règlement pacifique des différends, voir

### La "dimension mondiale" de la CSCE<sup>12</sup>

Soutenue par les Non-alignés et la Roumanie, la Yougoslavie mena un combat incessant en faveur de l'ouverture de la CSCE sur le monde extérieur, à partir de l'idée de l'indivisibilité de la coopération et de la sécurité en Europe et dans le monde entier.<sup>13</sup>

L'Acte final reconnaît cette indivisibilité dans le paragraphe 6 du préambule général de la première corbeille. Quant au Décalogue, il lui fait place de deux façons différentes:

— D'une part, à travers les dispositions de certains principes. Ainsi, le *principe II* déclare que l'interdiction du recours à la menace ou à l'emploi de la force est valable non seulement dans les relations mutuelles des Etats participants, mais aussi dans leurs relations internationales (paragr. 1er). Le *principe VII* envisage le respect effectif des droits de l'homme dans le contexte universel aussi bien que paneuropéen (paragr. 6). Le *principe VIII* réaffirme également 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 (paragr. 3). Le *principe IX* énonce que dans leur coopération, les Etats participants prennent en considération notamment l'intérêt des pays en voie de développement du monde entier (paragr. 2). Enfin, l'une des Clauses finales du Décalogue stipule que les Etats participants s'inspirent de ces dix principes dans leurs relations avec tous les autres pays non participants (paragr. 5).

— D'autre part, en proclamant son appui au renforcement des Nations Unies et la conformité de ses dispositions avec les principes de la Charte.<sup>14</sup>

L'Acte final a été négocié par des Etats à systèmes de valeurs fondamentalement opposés, mais que la règle du consensus

---

F.A.M. Altling Von Geusau, "CSCE and the Peaceful Settlement of Disputes", *Review of International Affairs*, No. 643, 20.1.77, pp. 12-15. Du même auteur, voir "Conflict Structures and Modes of Conflict Resolution—A Post-CSCE Perspective", *Co-existence*, vol. 14 No. 1, Special Issue (1977), pp. 60-62.

12. Expression empruntée à l'excellent article de Ljubivoje Acimovic, "European Principles", *Review of International Affairs*, No. 612, 5.1.77, p. 7.

13. C'est en application de cette même idée que la Yougoslavie fut également l'un des pays les plus attachés au dialogue euroméditerranéen dans le cadre de la CSCE.

14. Pour plus de détails sur ce point, voir notre étude: "L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et les Nations Unies", *Annuaire français de droit international*, 1973, pp. 73-127.

condamnait à trouver au moins un vocabulaire formel commun. Or, abstraction faite des pays neutres et non-alignés, la CSCE mettait en présence deux mondes qui, ou bien ne parlaient pas le même langage, ou bien utilisaient les mêmes mots pour viser des réalités différentes. L'Est et l'Ouest ne sont parvenus à des compromis mutuellement acceptables qu'au prix de formulations ambiguës sauvegardant, souvent dans une même disposition, leurs positions ou conceptions de base respectives. Pour compliquer davantage la situation, on relèvera que les six versions de l'Acte d'Helsinki (toutes d'égale foi) ne sont pas toujours de la plus parfaite concordance — défaut très sensible dans le cas particulier du texte russe où l'on trouve d'importantes différences de sens. De tout cela, il découle que l'Acte final est sans doute plus qu'aucun autre document multilatéral de ce genre susceptible d'une pluralité de "lectures" politico-juridiques divergentes et contradictoires, mais souvent également soutenables. Dans ces conditions, il serait partial de parler d'infractions ou de violations sans préciser, en même temps, par rapport à quel système de référence on se situe. Pour obtenir un bilan aussi objectif que possible, il faudrait systématiquement s'efforcer d'examiner la pratique à la lumière de la pluralité des "lectures" possibles des textes.

#### *La mise en oeuvre du Décalogue<sup>15</sup>*

Si bien des dispositions de l'Acte final réclament une action opérationnelle concrète et spécifique, il en est d'autres qui ne s'y prêtent pas en raison de leur caractère abstrait et général. Tel est le cas du Décalogue. Sa mise en oeuvre ne peut surtout être appréciée que sur un plan négatif, c'est-à-dire à partir de son infraction. La pratique du Décalogue entre Helsinki et Belgrade confirme ce point de vue.

Ainsi, le principe de l'égalité souveraine a été évoqué à l'Est pour dénoncer de supposées tentatives de l'OTAN visant à priver Chypre de sa souveraineté.<sup>16</sup> Pour leur part, les pays occidentaux ont décliné la proposition socialiste de non-élargissement de l'OTAN et du Pacte de Varsovie en rappelant que "le droit des Etats à participer ou non à des traités d'alliance a été confirmé

15. Ces développements sont empruntés à notre article "Le bilan intérimaire de la CSCE à la veille de Belgrade", *Politique Etrangère*, 1977/2, pp. 113 et ss.

16. Voir Oleg Stroganov, "La troisième corbeille: composante naturelle ou 'Cheval de Troie' de la détente", *Etudes soviétiques*, No. 338, mai 1976, p. 17.

dans l'Acte d'Helsinki",<sup>17</sup> c'est-à-dire dans le principe Ier du Décalogue.

Le principe de la *non-intervention dans les affaires intérieures* est celui auquel les gouvernements ont fait le plus souvent référence. Il a, par exemple, été invoqué par l'Espagne à l'occasion des vives réactions suscitées en Europe par l'exécution des militants de l'ETA après le procès de Burgos,<sup>18</sup> par l'Ouest pour stigmatiser l'ingérence soviétique dans les affaires portugaises et angolaises,<sup>19</sup> par l'Est pour condamner les pressions de l'OTAN et de la CEE vis-à-vis du Portugal (conditions préalables posées par les Occidentaux pour toute aide à ce pays, en août 1975) et de l'Italie (déclaration tapageuse du chancelier Schmidt sur l'opposition des Occidentaux à une éventuelle participation des communistes italiens au gouvernement),<sup>20</sup> par la CEE pour repousser les attaques soviétiques concernant la partie du Rapport Tindemans consacrée aux questions de défense,<sup>21</sup> ou encore par l'Est pour s'élever avec vigueur contre l'interventionnisme moralisant de l'Administration Carter.

Le principe du *respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* n'est pas non plus demeuré en reste. Il a été constamment invoqué par la presse occidentale en rapport avec la nouvelle vague de contestation (et de répression) en URSS, RDA, Pologne ou en Tchécoslovaquie. L'Est s'en est aussi servi pour rappeler aux pays de l'Ouest qu'ils devaient d'abord l'appliquer dans leurs rapports réciproques avant de protester contre sa prétendue violation dans le reste de l'Europe: les droits de l'homme ne sont-ils pas bafoués de façon constante en Ulster et à Chypre? L'attitude réservée à l'égard de la ratification des deux Pactes des Nations Unies n'est-elle pas le fait exclusif des Occidentaux?<sup>22</sup> Du côté des Neutres et des Non-alignés, la Yougoslavie a reproché à l'Autriche

17. OTAN, communiqué de presse M2(76)19, 2ème alinéa du paragr. 3.

18. *Le Monde*, 28-29 septembre 1975.

19. *Nouvelles atlantiques*, No. 799, 6 février 1976.

20. *Le Monde*, 16 août 1975, *Izvestia*, 21 juillet 1976, *Pravda*, 30 juillet 1976.

21. *Nouvelles atlantiques*, No. 792, 14 janvier 1976.

22. Stroganov, op. cit., p. 17. Si le premier argument n'est pas entièrement injustifié, le second mérite réponse. La ratification des Pactes par les pays socialistes ne s'est pas accompagnée de la signature du Protocole facultatif au Pacte relatif aux droits civils et politiques qui donne son plein sens à la protection des droits envisagés. D'autre part, les deux Pactes en question vont *moins loin* que la Convention (ouest-européenne) de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et de ses 5 protocoles additionnels.

d'appliquer un traitement discriminatoire à ses minorités croates et slovènes.<sup>23</sup>

Enfin, signalons que l'Est continue à dénoncer la politique de "discrimination commerciale" de la CEE, présentée comme une violation du principe de la *coopération entre les Etats* et de celui de l'exécution de *bonne foi* des obligations internationales.<sup>24</sup>

Au-delà de ces pétitions courantes de principe, le Décalogue s'est trouvé surtout au centre de deux débats particuliers comme suite au traité signé entre l'URSS et la RDA le 7 octobre 1975, deux mois à peine après le sommet d'Helsinki.

Le premier débat porte sur l'égalité des dix principes. Le paragraphe premier des Clauses finales du Décalogue stipule que tous les principes "sont dotés d'une importance primordiale" et qu'"en conséquence ils s'appliquent également et sans réserve, chacun d'eux s'interprétant en tenant compte des autres". Le but d'une telle disposition était d'éviter qu'un Etat ou un groupe d'Etats puisse se constituer un "menu à la carte" limité à certains éléments du Décalogue. Or, le traité de 1975 affirme dans son article 6 que les deux parties "considèrent l'inviolabilité des frontières en Europe comme la condition essentielle de la sécurité européenne et expriment leur ferme intention de défendre, conjointement ou en alliance avec les autres Etats signataires du Pacte de Varsovie (...) et conformément à ce dernier, l'inviolabilité des frontières des Etats membres dudit Pacte, telles qu'elles se sont fixées à l'issue de la 2e guerre mondiale et de l'après-guerre, notamment entre la R.D.A. et la R.F.A.". Ne faisant aucune référence à l'Acte final et ignorant, contrairement aux accords germano-soviétiques antérieurs (1959 et 1964), toute éventuelle réunification de l'Allemagne par voie pacifique, il pose l'idée implicite que l'intangibilité des frontières équivaut à leur immutabilité. Les Allemands de l'Est ne s'en cachent même pas: peu avant la conclusion du traité, un membre du bureau politique du S.E.D. affirmait sans ambages que la CSCE était la première véritable conférence de paix européenne et qu'à ce titre elle avait légalisé les problèmes en suspens depuis 1945.<sup>25</sup> Dans l'optique occidentale, le traité porte atteinte au Décalogue en ce qu'il privilégie le principe

23. Voir Bogdan Osolnik, "International Aspects of Austrian Responsibility for Nonfulfillment and Violation of the State Treaty", *Review of International Affairs*, No. 639, 20 novembre 1976.

24. Stroganov, op. cit., p. 17; voir aussi l'article de Janos Nyerges dans *Népszabadság* du 6 février 1977.

25. *Le Monde*, 23 octobre 1975.

III sur l'inviolabilité des frontières au détriment du principe Ier sur l'égalité souveraine (où apparaît la notion du changement pacifique des frontières) et du principe VIII sur l'autodétermination des peuples. L'examen du traité de 1975 à travers la "lecture" socialiste du Décalogue aboutit à un résultat tout différent. L'URSS affirme reconnaître l'égalité des principes mais conteste que le traité en question établisse entre eux une hiérarchisation induite; elle rappelle qu'à la CSCE elle n'avait admis la perspective d'un changement pacifique que pour les rectifications mineures de frontières.

Le second débat concerne l'applicabilité du Décalogue aux rapports entre pays socialistes. Rappelons à cet égard que le Décalogue proclame la résolution de chaque Etat participant pris individuellement de respecter et de mettre en pratique les principes du Décalogue dans ses relations avec tous les autres Etats participants "indépendamment de leur système politique, économique ou social ..." (paragr. 5 du préambule) et qu'il précise aussi sans équivoque la nécessité d'"assurer à chaque Etat participant les avantages résultant du respect et de l'application de ces principes par tous" (paragr. 2 des Clauses finales). Appuyés par les Neutres et les Non-alignés, les Occidentaux voulaient par ces précisions mettre en valeur l'idée que le Décalogue n'était pas une codification pure et simple des principes de la coexistence pacifique lesquels, selon la conception socialiste, sont uniquement valables dans les rapports entre pays à régimes économiques, politiques et sociaux différents. En d'autres termes, le Décalogue de la CSCE se présente bien comme un code de bonne conduite global, applicable au niveau des relations intra-systémiques aussi bien qu'inter-systémiques. Mais là aussi, le traité URSS-RDA de 1975 est venu jeter des ombres au tableau. Ce traité est, de fait, plus dualiste que moniste; il expose avec ostensibilité la position classique des pays de l'Est (la Roumanie exceptée): entraide fraternelle entre pays socialistes (paragr. 7 du préambule et art. 4) et coexistence pacifique avec les pays capitalistes (paragr. 9 du préambule et art. 5). L'Ouest y voit là une réaffirmation directe de la validité de la doctrine Brejnev. L'URSS, qui nie jusqu'à l'existence d'une telle doctrine, se retranche derrière des considérations d'ordre idéologique d'après lesquelles la finalité des relations interétatiques est conditionnée par les structures internes des Etats concernés.

Pour alléger en quelque sorte les aspects négatifs du bilan, il serait tentant de prendre en considération le règlement, définitif semble-t-il, du litige italo-yougoslave sur le statut de Trieste réalisé par les accords d'Osimo du 10 novembre 1975. Ceux-ci, qui

constituent sans doute une application spécifique du changement pacifique des frontières, du respect des droits de l'homme (par leurs dispositions relatives à la protection des minorités) et de la coopération ont été présentés par les deux parties comme une conséquence de la CSCE et une contribution à l'esprit d'Helsinki.<sup>26</sup> Mais l'affaire de Trieste nous paraît être le type même de développement qui doit davantage à la détente et dont la CSCE n'aurait à la rigueur fait qu'accélérer la matérialisation.

De tout ce qui précède, on se trouve amené à conclure un peu abruptement peut-être que le Décalogue — en dehors de ses avantages unilatéraux pour tel ou tel groupe d'États — aura plus contribué à éveiller une certaine tension qu'à favoriser la détente. Ne sont en cause ici ni la nature ou le contenu intrinsèque des principes, ni la bonne foi des États participants. La tare congénitale du Décalogue est de passer pour une codification de l'incodifiable: la détente telle qu'elle est à la fois conçue par l'Ouest et par l'Est.

L'Ouest analyse la détente comme un processus dynamique (exigeant des efforts continus), global (couvrant les relations internationales sous tous leurs aspects humains), indivisible (ne connaissant pas de zone de prédilection géopolitique) et qui, enfin, implique une relaxation des tensions sur tous les fronts y compris celui de la lutte idéologique.<sup>27</sup> Pour l'URSS, c'est plutôt un état stationnaire car "irréversible" (du moment que le statu quo territorial et politique de l'Europe n'est pas remis en question). Cette définition entraîne les corollaires suivants: la détente se limite fondamentalement à la sphère des relations intergouvernementales; elle est divisible en secteurs bien distincts (politique, militaire, économique, etc.) et plutôt étanches; elle ne postule en aucune façon — bien au contraire — qu'une sourdine soit mise à la confrontation idéologique.<sup>28</sup> L'antinomie des conceptions Est-Ouest nous paraît avoir été aggravée par la CSCE en ce sens que l'Acte final a introduit le mirage d'une définition générale commune et

26. Voir Vladimir Vugdelic, "Yugoslavia's and Italy's Contribution to the CSCE", *Review of International Affairs*, No. 641, 20 décembre 1976, pp. 25-27, et Union interparlementaire, doc. EUROPE/INF/11 ANNEXE I/Add. 4.

27. Voir Max van der Stoep, "Les relations Est-Ouest: limites et possibilités", *Revue de l'OTAN*, décembre 1976, pp. 3-5.

28. Voir Vadim K. Sobakine, "L'Union soviétique et la détente. Réalisations, obstacles, perspectives", *Studia diplomatica*, 1976/6, pp. 731-741.



d'une codification des principes qui en découleraient.<sup>29</sup> Les remous de l'affaire angolaise offrent une illustration exemplaire d'une telle affirmation. Le soutien actif accordé par l'URSS au MPLA n'a pas été seulement ressenti comme une tentative d'extension de la sphère d'influence soviétique en Afrique, mais aussi comme une violation du Décalogue: à quoi sert, fit-on valoir, de prêcher la non-intervention en Europe et, en même temps, de pratiquer sans gêne l'intervention en Angola? La réponse soviétique ne manque pas non plus de logique interne: la détente ne signifie et ne signifiera jamais l'abandon du combat pour la victoire mondiale du socialisme, laquelle passe notamment par le succès — et donc l'appui — des mouvements de libération nationale. Avant Helsinki, le fond du débat n'aurait guère été différent, mais à coup sûr, se serait-il déroulé avec moins d'ambiguïté et aussi d'illusions réciproques.

Le Décalogue énumère les règles formelles d'un jeu dont la finalité se trouve, sinon indéterminée, du moins interprétée de façon différente selon les acteurs en présence. Le mérite essentiel qu'on pourrait malgré tout lui attribuer serait peut-être de mettre en lumière la nature foncièrement insatisfaisante du concept même de détente, c'est-à-dire de poser a contrario que la sécurité devrait reposer sur des bases plus claires et plus fermes.

29. Le 2ème paragraphe du préambule de la 1ère corbeille contient une définition générale de la détente assez proche de la conception occidentale. Il dispose que les Etats participants sont convaincus de la nécessité de déployer des efforts pour "faire de la détente un *processus* tout à la fois *continu*, de plus en plus *stable* et *global*, de *portée* universelle ..." (nos italiques).