

# *Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE*

Réunion de Transition – Bureau de la Cour  
Vienne, 6 novembre 2019

## **DISCOURS D'OUVERTURE**

*par le professeur Emmanuel DECAUX,*

*Président de la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE*

Je remercie très chaleureusement le président Christian Tomuschat pour ce passage de relais dont l'amitié me touche et symbolise d'une certaine manière cette nouvelle Europe dont nous sommes désormais les dépositaires. Je veux lui exprimer toute notre gratitude pour le travail accompli pendant ces six dernières années, en me réjouissant de sa présence au sein du nouveau bureau qui vient d'être mis en place. C'est pour moi un grand honneur et une responsabilité insigne d'avoir été élu à la présidence de la Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE, aux côtés de diplomates et de juristes éminents, poursuivant une tradition remontant désormais à un quart de siècle...

Je remercie les membres de la Cour de cette marque de confiance et tiens à les assurer de mon engagement personnel à accomplir cette mission imprévue dont je mesure toutes les difficultés mais aussi toutes les promesses. Je le ferai avec un esprit collégial et dans la recherche du consensus qui marque « *l'esprit de Helsinki* ». J'espère que des liens de travail forts s'établiront entre tous les membres du bureau, en me réjouissant de la présence dans la nouvelle équipe de membres sortants, ce qui témoigne de la volonté collective de changement dans la continuité qui doit être notre guide. Je tiens également à saluer notre greffière qui a assuré cette transition avec beaucoup de disponibilité et d'efficacité. Nous avons également une immense dette de gratitude à l'égard des pères fondateurs de la Cour, je pense notamment au président Robert Badinter et au professeur Lucius Caflisch, dont les conseils nous seront toujours très précieux.

Je compte être à l'écoute de tous les membres de la Cour – conciliateurs et arbitres – qui constituent un vivier d'expertise très utile pour une réflexion collective sur les voies et moyens de mieux faire connaître la Cour, en alliant savoir-faire et faire savoir. Car force est de reconnaître que malgré tous les efforts de nos prédécesseurs, la Cour n'est pas méconnue, elle reste inconnue, elle n'est pas négligée, elle semble oubliée ! Nous devons faire preuve de lucidité, de modestie et de détermination pour retrouver l'inspiration initiale, vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention de Stockholm, le 5 décembre 1994. Il nous faut faire le point, en nous interrogeant sur ce que représente la Cour de conciliation et d'arbitrage dans l'Europe d'aujourd'hui et surtout en nous demandant sur ce que nous pouvons faire très concrètement.

## CE QU'EST LA COUR

Au-delà des grands textes politiques et juridiques, des arrangements pratiques et des mécanismes techniques qui constituent le cadre de notre action, je voudrais aujourd'hui mettre l'accent sur quelques convictions simples, en vue de souligner les « atouts » de la Cour. Le système mis en place a en effet la grande originalité d'associer un cadre institutionnel solide, gage de sécurité juridique, au service d'une diplomatie tranquille, avec des méthodes flexibles.

### *Un socle juridique*

La première conviction est que la Cour de conciliation et d'arbitrage doit être au cœur de l'OSCE. Elle prolonge le rêve européen aujourd'hui pluriséculaire de l'arbitrage et de la conciliation, dans le droit fil des réunions sur le règlement pacifique des différends, notamment la réunion de La Valette de 1991 et celle de Genève en 1992. Mais ces mécanismes ne sont pas un « coquille vide », ils font écho aux principes du droit international et aux engagements de l'OSCE. C'est l'objectif de la conciliation, comme le précise l'article 24 du traité : « *La commission de conciliation aide les parties au différend à régler celui-ci conformément au droit international et aux engagements auxquels ils ont souscrit dans le cadre de la CSCE* ». Le rôle d'un tribunal arbitral est défini, quant à lui, à l'article 30, il s'agit « *de trancher, conformément au droit international les différends qui lui sont soumis* », sans exclure la faculté, « *si les parties au différend sont d'accord, de statuer ex aequo et bono* ». Ainsi la Cour est-elle fondée sur des principes forts : elle est fermement ancrée dans le droit international public, notamment le respect de la souveraineté des Etats, tout en étant inspirée par les normes, les principes et les engagements de l'OSCE.

### *Un cadre solide*

La Cour constitue également un cadre juridique solide, parce qu'elle est une institution voulue et créée par les Etats-Parties. Par rapport aux improvisations et aux marchandages dans l'urgence, dans une sorte de fuite en avant, elle présente l'immense avantage d'être préconstituée, avec un régime juridique, un « mode d'emploi » établi à l'avance, « à froid », sans risque d'avantager une partie au détriment d'une autre. Elle est ainsi immédiatement fonctionnelle, avec des garanties de rapidité, de confidentialité, d'efficacité, et j'ajouterai de simplicité comme d'économie, par rapport à d'autres procédures *ad hoc*. Par ailleurs, sa nature institutionnelle garantit son pluralisme, son indépendance et son impartialité. A cet égard, nous devrions mieux mettre en relief la richesse d'expériences et d'expertises, la diversité des parcours et des compétences que réunissent les membres de la Cour, arbitres comme conciliateurs. C'est un atout collectif très précieux à l'image de notre Europe, et un potentiel exceptionnel pour des solutions équilibrées, concrètes et utiles.

### *Un système flexible*

Mais la grande plus-value de la Cour me semble être la grande souplesse des mécanismes de mise en œuvre de la Convention de Stockholm. Nous sommes le « couteau suisse » de la conciliation et de l'arbitrage ! Il n'y a pas une voie unique, un seul mode opératoire, un « menu fixe », mais une pluralité de formules qu'il faut rappeler :

- La conciliation entre Etats parties à la demande d'un ou plusieurs Etats parties à la Convention, (art.20 §.1).
- La conciliation sur la base d'un accord entre les parties au différend, qui est ainsi ouverte – sur une base volontaire – à l'ensemble des Etats participants de l'OSCE (art.20 §.2).

- cette phase de conciliation peut utilement se concentrer sur l'établissement des faits, le *fact-finding*, en tant que commission d'enquête, comme le précise le règlement intérieur.
- L'arbitrage peut également être mis en route par un accord spécial entre les parties à un différend, option ouverte à l'ensemble des Etats participants (art.26 §.1).
- L'arbitrage peut être un arbitrage obligatoire pour les Etats partie ayant formulé une déclaration unilatérale à cet effet, sous condition de réciprocité (art.26 §.2).
- Il peut enfin s'élargir à une procédure en équité, *ex aequo et bono*, si les deux parties le souhaitent (art.30.)

Cette grande souplesse permet aussi bien l'ouverture de la conciliation ou de l'arbitrage à des Etats tiers à la Convention, avec toutes les garanties d'une procédure équitable, que l'enchaînement entre conciliation obligatoire et arbitrage obligatoire pour les Etats parties, en articulation avec le Conseil permanent de l'OSCE (art.26 §.3). D'autres fonctions consultatives en matière d'assistance juridique ont pu être évoquées dans le passé, notamment par Robert Badinter, et toutes ces portes restent ouvertes, au service d'une diplomatie tranquille, allant de la prévention des crises à la solution des différends.

### *Une voie originale*

La dernière idée-force que je voudrais souligner est l'originalité profonde de la Cour qui doit être conçue en complémentarité avec les autres institutions au sein de l'OSCE, mais aussi en dehors de celle-ci, comme le rappelle expressément le Préambule de la Convention qui mentionne les grandes Cours internationales et européennes. Face à l'impasse de négociations bilatérales au sujet d'un différend juridique, qui sont souvent un face-à-face, la formule originale de la conciliation, qu'elle soit spontanée ou « dirigée », peut constituer une voie honorable de sortie de crise pour toutes les parties intéressées. Elle constitue en quelque sorte une « voie moyenne » entre la surenchère d'une diplomatie au bord du gouffre et la lenteur inexorable du contentieux juridictionnel, Elle offre une phase salutaire de désescalade, en sauvant la face de tous les protagonistes. En ce sens, les efforts de conciliation ou d'arbitrage ne doivent pas être conçus par opposition aux autres modalités de règlement pacifique, mais de manière complémentaire, comme des opportunités, des étapes, des relais, au service d'une responsabilité partagée. Et il faut le répéter, le recours aux mécanismes de la Cour, que ce soit de manière unilatérale ou sur la base d'un compromis, ne saurait être considéré comme un acte « inamical » mais bien au contraire comme une marque de confiance dans la justice.

A cet égard, des anniversaires importants vont nous rappeler dans les prochaines années, l'engagement de nos peuples pour une « Europe une et libre ». La Cour de conciliation et d'arbitrage au sein de l'OSCE doit prendre toute sa part aux réflexions en cours pour donner son sens au 30<sup>e</sup> anniversaire de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, signée par nos chefs d'Etat et de gouvernement le 21 novembre 1990. De même, l'échéance du 30<sup>ème</sup> anniversaire de l'adoption de la Convention de Stockholm le 15 décembre 1992 doit être pour nous tous l'occasion d'un bilan, mais surtout d'un nouvel élan.

### **CE QUE NOUS POUVONS FAIRE**

C'est le défi collectif de notre génération qui a été le témoin direct – au tournant des années quatre-vingt-dix – des transformations rapides du continent européen comme du monde, d'être à la hauteur de ce nouveau rendez-vous avec l'Histoire qui ne nous attendra pas. Loin de l'utopie comme du renoncement, nous devons retrouver plus modestement cette vertu

européenne que le grand historien britannique, Theodor Zeldin appelle « *l'art du désaccord* ». Alors que la brutalité et l'unilatéralisme semblent marquer les relations internationales traduisant un « *ensauvagement du monde* », ma conviction profonde est qu'il est indispensable d'offrir aux Etats de notre continent des espaces institutionnels de négociation, de conciliation et d'arbitrage.

Paradoxalement les temps de crises, de confrontations et de ruptures que nous affrontons, rendent plus nécessaire que jamais une institution ancrée dans le droit, comme la Cour de conciliation et d'arbitrage. A sa place singulière, la Cour de conciliation et d'arbitrage peut par ses « bons offices » favoriser des « mesures de confiance » et renforcer l'esprit de « bon voisinage » entre les Etats parties comme entre les Etats participants, conformément aux principes de l'OSCE. La Cour doit être prête à relever ce défi existentiel pour l'Europe, en restant à tout moment en alerte, réactive et même proactive. Soyons vigilants, attentifs aux « signaux faibles ». Tous ensemble, nous devons mobiliser nos efforts, en faisant notre la leçon d'énergie de Guillaume le Taciturne : « *Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer* ».

Je crois beaucoup à une stratégie des petits pas, prudente, raisonnée, mais dynamique. Nous aurons, à identifier des bonnes pratiques, avec des consultations que je souhaite aussi ouvertes et inclusives que possible, mais dès maintenant, j'aimerais mettre en relief quatre axes de travail.

- Il me semble souhaitable d'améliorer la communication interne au sein de la Cour pour renforcer le sentiment d'appartenance de tous les membres et mieux mettre à profit le potentiel que représente notre institution tout entière. Cela passe sans doute par des échanges plus réguliers et plus fluides entre nous, grâce aux nouvelles technologies, de manière à la fois simple et sécurisée. Chaque membre de la Cour devrait se sentir ainsi un « *ambassadeur at large* », chargé de la faire connaître à l'extérieur, par des articles, des débats ou des conférences...

- Nous devons prolonger le travail scientifique mené à bien pendant les dernières années, à l'initiative de Christian Tomuschat, avec deux colloques marquants, celui de Vienne en 2015 et celui de Genève en 2018. La publication de ce nouvel ouvrage collectif, prévu en 2020 sera une occasion de sensibilisation auprès des spécialistes du règlement pacifique des différends, mais je l'espère aussi auprès des universités, des académies diplomatiques, des *think tanks* et des centres de recherche en relations internationales. Un réseau de partenaires pourrait être mis en place pour des simulations de cas illustrant le « valeur ajoutée » de la conciliation institutionnelle.

- Parallèlement, nous devons développer la communication externe, en diversifiant nos objectifs. A côté de ces publications de haut niveau, il serait utile de s'adresser également à un public plus large, avec des outils simples, comme un « kit pratique », une brochure d'information avec tous les documents pertinents et renseignements utiles. Une refonte du site permettrait également de mieux mettre en valeur notre histoire et notre potentiel, avec des témoignages et des messages, ne serait-ce qu'en présentant de manière vivante, les membres de la Cour, conciliateurs et arbitres. Et ce, en diversifiant les langues, pour refléter la diversité culturelle et géographique de l'espace de l'OSCE.

- Enfin, il me semblerait opportun de renforcer la visibilité de la Cour auprès de l'ensemble des institutions européennes et des juridictions internationales, notamment « au sein

de l'OSCE ». On a pu parler de « diplomatie judiciaire », c'est une formule qui revient je crois au président Jean-Paul Costa. Dans le plein respect de notre devoir d'indépendance, de neutralité et d'impartialité, sans rien renoncer de notre dignité - de notre *gravitas*, pourrait-on dire - et en étant conscients de nos compétences limitées et de nos responsabilités propres en vertu du traité de Stockholm, nous devrions être plus présents dans le dialogue des juges permettant de surmonter la concurrence ou l'indifférence. A côté des diplomates que nous sommes appelés à rencontrer à Vienne, en présentant les rapports d'activités de la Cour devant le Conseil permanent de l'OSCE, ne faudrait-il pas aussi mieux sensibiliser les juristes en mettant à profit leurs réunions à Strasbourg, à l'occasion du CAH-DI, ou en marge des sessions de la Commission du droit international à Genève ?

Ce ne sont que quelques pistes que nous aurons l'occasion de creuser ensemble lors des prochaines réunions du Bureau. En vous remerciant à nouveau très chaleureusement de votre présence et de votre disponibilité, je souhaite que ces six années soient fécondes au service d'une cause qui nous dépasse, celle d'une Europe des Etats de droit.

A l'occasion d'un cordial message d'encouragement, le président Robert Badinter m'a répété que « *La Cour depuis sa création demeure la Belle au Bois Dormant* ». A chacun de nous, de ne pas se contenter de la veiller, mais tout mettre en œuvre pour tenter de la réveiller...