

L'Europe du droit *

*Robert Badinter ***

I.

Depuis l'an de grâce 1989, où la chute du mur de Berlin a fait écho après deux siècles à la prise de la Bastille, l'Europe connaît un moment privilégié de son histoire. Pour la première fois, elle ignore la menace d'impérialismes militaires qui voudraient imposer aux autres nations européennes une domination fondée sur la force des armes. Aucun Napoléon, Hitler ou Staline n'émerge à l'horizon de notre fin de siècle. Pour la première fois, notre continent ne connaît aucun affrontement irréductible entre des mouvements religieux ou idéologiques. Pour la première fois, tous les Etats européens se réclament des mêmes valeurs, celles des droits de l'homme et de la démocratie, et des mêmes règles, celles de l'économie sociale de marché. Jamais donc, dans leur longue et cruelle histoire, les nations européennes n'auront connu pareille chance de construire ensemble une Europe pacifique, prospère et harmonieuse.

Et cependant, tous ceux qui ont – ce qui est mon cas – beaucoup voyagé et beaucoup écouté en Europe centrale et orientale, dans les pays libérés de la gangue du communisme, savent que s'y trouvent enracinées des causes profondes de conflits. Par ce terme, je ne vise pas au premier chef les guerres, ou les opérations militaires, qui sont l'expression paroxystique de l'affrontement entre Etats. Je fais référence à ces multiples différends que l'histoire, y compris les décennies écoulées depuis Yalta, a inscrit dans les rapports entre les Etats et les peuples de l'Europe centrale et orientale et des Balkans. D'abord, les problèmes des minorités, avec leurs multiples aspects, culturels, religieux, linguistiques, éducatifs. Parce qu'elles touchent à l'identité des membres de ces minorités, ces questions revêtent une intensité extrême, dont les passions nationalistes libérées dans feu l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie sont la plus saisissante et tragique illustration. Les problèmes de

* Texte de la conférence Winston Churchill prononcée à l'Académie de droit européen (Florence) le 12 juin 1992.

** Président du Conseil constitutionnel, ancien ministre, Paris.

minorités continueront de se poser avec une particulière acuité dans ces parties de l'Europe, puisque la carte des frontières n'y coïncide pas avec celle des peuples, et qu'une histoire tumultueuse et parfois sanglante a marqué les rapports entre des communautés vivant à l'intérieur des mêmes frontières.

S'y ajoutent les questions d'atteintes à l'environnement, de la pollution liée à un système de production archaïque et brutal, qui revêtent souvent une dimension internationale. Egalement les questions soulevées par le nécessaire accès aux sources d'énergie, ou liées à la circulation des personnes et aux migrations de population. Sans oublier les conséquences économiques et financières de l'insertion forcée de nombre de pays dans le COMECON, et des difficultés liées à la liquidation de cette situation. Et bien d'autres encore, qu'il s'agisse du retrait des troupes étrangères et des indemnisations qui en découlent, ou du partage des bases militaires.

II.

Or, mesure prise de la diversité et de l'intensité des différends qui se posent ainsi à l'Est de l'Europe, il faut bien se souvenir qu'il n'y a jamais eu que deux principes de solution des conflits: la force ou le droit. Et la diplomatie, me dira-t-on? Je suis grand admirateur de l'art multiséculaire des diplomates et crois à l'importance et à la nécessité du compromis entre les Etats. Toute la vie internationale en est tissée. Mais si la négociation diplomatique est un facteur décisif et irremplaçable des rapports internationaux, il se trouve que, dans la période actuelle, elle est rendue singulièrement plus difficile et plus aléatoire entre certains Etats de l'Europe centrale et orientale. En effet, dans nombre d'entre eux, une idéologie du XIX^{ème} siècle, le nationalisme, a pris le relais d'une autre idéologie du XIX^{ème} siècle, le marxisme. De façon paradoxale, la conjonction du nationalisme et du parlementarisme que la plupart de ces Etats ont adopté rend plus difficile encore, pour les gouvernements en place, le compromis diplomatique traditionnel. Ils sont en effet exposés à toutes les critiques d'une opposition dont certains membres n'hésiteront pas à pratiquer une surenchère démagogique en dénonçant ce qu'ils appellent une capitulation ou une trahison des intérêts nationaux, en évoquant les péripéties d'une longue histoire chargée de drames avec tel ou tel Etat voisin, en réveillant les passions nationalistes dans ces peuples dont la situation matérielle est difficile, et qui ressentent l'humiliation d'être réduits internationalement à la condition de solliciteurs ou d'assistés.

A cette difficulté première de la classique solution diplomatique directe des conflits, s'en ajoute une autre, lourde de périls pour la construction européenne. Pour résoudre à leur avantage un conflit qui les opposera à un voisin, certains Etats seront enclins à rechercher l'appui d'un autre Etat, dont la puissance économique, le crédit international, sinon la force militaire, pourraient leur être d'un secours utile pour amener leur antagoniste à la raison. Et ainsi, tout naturellement, se reconstituera

bientôt un réseau d'alliances, ou un système de «clientèle» internationale qui ne pourra que compromettre gravement les progrès de l'Union européenne. Les Etats membres de la Communauté ne pourront en effet à la fois avoir une politique étrangère commune et, en même temps, se trouver par alliés interposés amenés à prendre des positions opposées sur des différends qui peuvent être graves en Europe centrale et orientale. De telles contradictions portent en elles le risque très grave de voir renaître sous une forme nouvelle les clivages et les tensions de l'Europe de jadis, non celle de 1939 mais celle d'avant 1914, dont l'épicentre historique se trouve à Sarajevo...

III.

Face à une telle situation, il est évident que l'Europe ne peut rester passive. Et puisqu'elle ne saurait, d'aucune manière, admettre que revienne sur le Continent le règne de la force, il lui faut assurer le règne du Droit, et instaurer en Europe des institutions aptes à résoudre amiablement les conflits par la conciliation et l'arbitrage international.

L'idée n'est pas neuve. Chacun sait qu'au début du siècle, des esprits généreux et lucides souhaitaient que l'Europe se préservât de l'embrasement qui menaçait en recourant à des juridictions internationales, Cour de Justice de La Haye ou Cour permanente d'arbitrage. Après la guerre fratricide de 1914-1918, de grands Européens voulurent organiser l'arbitrage international dans le cadre de la S.D.N. Leur entreprise ne pouvait cependant réussir, alors que le bolchevisme triomphait en U.R.S.S., le fascisme s'installait en Italie, le nazisme perçait en Allemagne et que l'Europe centrale était en proie aux fièvres du nationalisme et de l'esprit de revanche. Dans un tel climat, où le totalitarisme et le nationalisme se renforçaient mutuellement, l'échec de la S.D.N. était inévitable et interdisait tout progrès de l'arbitrage international. Mais si les tentatives étaient prématurées, l'inspiration était juste et la vision lucide. Il ne peut en effet y avoir de paix durable en Europe ni de progrès assuré de la construction européenne, si les différends entre Etats européens, à défaut d'accords directement négociés, ne sont pas résolus par la voie de la conciliation et de l'arbitrage, dans un cadre institutionnel qui assure aux Etats participants les garanties nécessaires d'impartialité et de respect de leurs droits.

A la nécessité d'instaurer un tel mode de prévention et de solution des conflits entre Etats s'ajoute une autre considération, tirée de l'expérience européenne des dernières décennies. Si les Communautés européennes ont pu s'affirmer et grandir à partir des traités fondateurs, c'est que la Cour de Justice siégeant à Luxembourg a permis de résoudre les conflits entre Etats nés de l'application des Traités, et d'unifier leur interprétation au sein de chaque Etat membre. Sans cette instance de solution des conflits, l'entreprise communautaire, et particulièrement la C.E.E., aurait été déchirée par des intérêts nationaux contradictoires qu'elle n'aurait pu surmonter. De surcroît, au-delà de cette fonction régulatrice, il en est une autre, également importante, que la

Cour de Luxembourg assume: comme toute grande juridiction, statuant en dernier ressort, elle est créatrice de droit. Le droit communautaire aujourd'hui, ne se résume point à la masse des règlements, directives, décisions issus des organes communautaires. Il se compose aussi de la jurisprudence de la Cour de Justice.

Il en est de même pour la Cour européenne des droits de l'homme. Qu'enseignons-nous aujourd'hui à nos étudiants à travers tous les pays membres du Conseil de l'Europe, en matière de droits de l'homme, sinon le *corpus juris* issu des décisions de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme appliquant et interprétant la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles annexes? La Commission et la Cour de Strasbourg ont créé, par leur jurisprudence qui va bien au-delà des principes généraux énoncés dans la Convention, un ensemble cohérent de règles juridiques communes qui font aujourd'hui de l'Europe la région du monde où les droits de l'homme sont le mieux définis et le mieux protégés.

Ainsi la leçon est claire. Toute instance internationale de régulation des conflits est créatrice de principes qui permettent d'instaurer un ordre juridique commun aux Etats participants. Cette création prétorienne du droit est en matière internationale d'autant plus précieuse qu'elle permet de pallier la difficulté inhérente à l'établissement d'instruments conventionnels sur des sujets sensibles. Prenons la question des droits des minorités. Si au niveau de la protection des droits *individuels* de tout membre d'une minorité, des conventions existent (notamment le Pacte sur les droits civils et politiques de l'O.N.U. de 1966 et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme déjà mentionnée), l'établissement en Europe d'une Convention internationale sur les droits *collectifs* des minorités se heurtera à des grandes difficultés. La quasi totalité des Etats européens connaissent des problèmes de minorités et, dès lors, les représentants des gouvernements participant aux négociations garderont présents à l'esprit leurs problèmes intérieurs. Trouver une commune dimension à des situations souvent fort différentes par l'effet de l'histoire, des mouvements de population, des cultures, s'avère fort difficile, et le produit des travaux risque d'être de peu de portée pratique. En revanche, qu'une instance juridictionnelle soit saisie d'un problème concret, par exemple le respect de l'enseignement de la langue d'une minorité dans les écoles publiques d'un Etat, alors il lui faudra rendre une décision applicable à l'espèce, mais fondée sur des principes généraux de droit. Ainsi se forgera, de décision en décision, toujours soumise à la critique des juristes, des politiques et de l'opinion publique, une véritable *common law* européenne qui contribuera à mieux prévenir la naissance de différends dont la solution juridique sera déjà connue.

IV.

Si la nécessité en Europe d'un mécanisme de prévention et de solution des conflits apparaît ainsi évidente, une question liminaire se pose: n'existe-t-il point déjà des instances permettant d'y pourvoir? Ce n'est point que les institutions juridictionnelles fassent défaut en Europe. Mais à les analyser de près, aucune n'est apte à assurer la fonction particulière de prévention et de solution des conflits en Europe de façon satisfaisante. La Cour de Justice de Luxembourg voit sa compétence limitée aux Etats membres des Communautés européennes et aux dispositions des Traités. La compétence de la Commission et de la Cour de Strasbourg s'étend aux pays membres du Conseil de l'Europe. Mais tous les pays d'Europe centrale et orientale n'y participent pas encore, et n'ont pas ratifié la Convention européenne des droits de l'homme. De surcroît, la fonction primordiale de la Cour de Strasbourg est d'assurer le respect des droits fondamentaux des personnes à l'encontre des Etats membres. Et sa compétence matérielle ne recouvre pas les problèmes de pollution, d'accès aux ressources énergétiques ou les différends d'ordre économique entre Etats. La Cour internationale de Justice de La Haye a vocation à trancher ceux-ci, dans la mesure où les Etats parties ont accepté sa compétence. Mais la complexité de sa démarche procédurale ne lui permettrait pas de résoudre, de façon rapide et selon des procédures très souples, en recourant prioritairement à la concertation, les multiples différends d'inégale importance qui peuvent s'élever dans toute l'Europe, notamment centrale et orientale, entre les Etats. J'ajouterai que la Cour internationale de Justice, qui relève de l'O.N.U. a, par définition, une vocation mondiale. Les principes qu'elle dégage s'inscrivent dans l'ordre public international et revêtent une dimension universelle. Or, s'agissant de conciliation et d'arbitrage entre Etats européens, il est certain que si les solutions acquises doivent être conformes aux principes du droit international public tels que la C.I.J. les consacre, elles répondront nécessairement à la spécificité et aux besoins des peuples européens. L'histoire récente enseigne que la dimension régionale, même étendue à l'échelle d'un continent, d'une instance juridictionnelle favorise grandement ses chances de succès.

Hors les juridictions internationales évoquées, dont nous avons montré à la fois la grandeur et les limites, il existe bien en Europe des instances ou des mécanismes de conciliation et d'arbitrage. Mais, singulièrement, ils n'ont jamais véritablement fonctionné. Ainsi en est-il de la Cour permanente d'arbitrage, créée en 1907, qui est établie à La Haye. Depuis trois quarts de siècle, elle offre aux Etats le cadre de procédures arbitrales «à la carte». Or ce forum est resté quasiment désert depuis soixante ans. Et la tentative faite en 1963 pour accroître sa compétence n'a entraîné aucune saisine. C'est que cette instance ne s'intègre dans le cadre d'aucune organisation internationale dont elle serait le mécanisme régulateur. Et d'autre part, le défaut de toute obligation pour un Etat de comparaître, même à seule fin de tentative de conciliation, devant la Cour permanente d'arbitrage, lui interdit de prospérer. Ce même défaut affectait la Convention de 1957 du Conseil de l'Europe sur la conciliation

Robert Badinter

et l'arbitrage. Débouchant de surcroît sur la compétence de la C.I.J., elle apparaissait comme un mécanisme subsidiaire de celle-ci et ne pouvait dès lors dépasser son champ d'effectivité. Elle est dès lors demeurée inappliquée et tombée en désuétude.

De ces constatations, l'enseignement doit être tiré. L'Europe d'après 1989 requiert une instance susceptible de prévenir par la conciliation et de résoudre sur la base des principes du droit international les différends de tous ordres qui peuvent s'élever entre les Etats, notamment en Europe centrale et orientale. Une telle institution, pour être efficace, doit avoir une compétence régionale et non mondiale. Elle doit privilégier la conciliation par rapport à la fonction juridictionnelle. Elle doit être légère dans son organisation, rapide dans ses procédures, et ses membres doivent offrir toutes les garanties de compétence et d'objectivité. Elle doit de préférence s'inscrire dans un mécanisme international dont elle sera un des facteurs de régulation et de progrès.

V.

Convaincu de ces évidences, je m'en ouvris au printemps de 1991 aux Présidents Mitterrand et Vaclav Havel. Ils m'assurèrent de leur entier soutien. Je m'en entretins ensuite avec M. Genscher à Bonn, qui se montra aussitôt partisan de ce projet, en lui assignant de préférence comme cadre institutionnel la C.S.C.E. Je visitai ensuite, pendant l'été et l'automne de 1991, nombre de chefs de gouvernement et de ministres européens. Je me rendis à Washington. L'accueil fut particulièrement chaleureux en Europe centrale et orientale, et favorable dans la très grande majorité des pays visités. De là est né le projet d'une Cour européenne de conciliation et d'arbitrage dans le cadre de la C.S.C.E. Ce projet, déposé par la France et l'Allemagne, fut retenu par le Conseil des ministres des Affaires étrangères à Prague en janvier 1992. Il a été inscrit à l'ordre du jour de la Conférence d'Helsinki actuellement en cours. 14 Etats membres se sont à ce jour déclarés favorables au projet franco-allemand. Parmi eux, on compte presque tous les Etats d'Europe centrale et orientale, y compris la Russie, qui sont au premier chef intéressés par la création d'une telle Cour. Aucune preuve de sa nécessité ne pouvait être plus convaincante que cette réaction des Etats les plus directement concernés par une telle instance.

VI.

Pour qu'elle réponde à sa finalité, sur quelles bases l'organiser? La Cour comprendra une instance de conciliation obligatoire et une instance d'arbitrage facultatif. Chacun des Etats parties au traité fondateur proposera deux conciliateurs et un arbitre qui devraient être acceptés par les autres Etats. Le Bureau de la Cour sera composé du

L'Europe du droit

président, un vice-président et de trois membres également élus. Le bureau désignera pour chaque différend les membres de la Commission de conciliation ou du Tribunal arbitral qui aura à en connaître. Ainsi, l'organisation permanente se réduira à quelques personnes, président, greffier, secrétaires, les autres membres de la Cour n'assumant que des fonctions *ad hoc*. Le budget fixe de l'institution se trouvera de ce fait très réduit, le coût effectif dépendant de l'ampleur des services rendus.

L'instance en conciliation sera obligatoire en ce sens que tout Etat cité par un autre en conciliation, à propos d'un différend entre eux, sera tenu de comparaître. S'il s'y dérobe, la Commission de conciliation procédera en son absence à l'examen du différend, s'informerá dans toute la mesure du possible, et rédigera un rapport formulant son avis sur la solution la plus équitable du différend. Ce rapport sera adressé aux parties, y compris la partie défaillante, et sera communiqué au Conseil des ministres de la C.S.C.E. Lorsque toutes les parties participeront à la procédure de conciliation, elle se déroulera conformément aux règles de la procédure contradictoire. A la fin de l'instruction, la Commission proposera aux parties un règlement équitable du conflit, respectueux des principes du droit international. Les Etats seront libres de l'accepter ou de le refuser. La liberté des Etats reste ainsi entière.

Pour assurer aux Etats toutes les garanties nécessaires, la Commission de conciliation sera composée d'un membre désigné par chacun des Etats parties, et de membres d'autres nationalités, nommés par le bureau, parmi les autres conciliateurs, en nombre supérieur. Ainsi le nombre minimum de conciliateurs sera au moins de cinq.

Quant à l'instance arbitrale, elle n'interviendra que si les Etats parties au différend en sont convenus par un accord spécial ou s'ils ont souscrit à cet effet à une clause de compétence obligatoire. Sa composition sera comparable à celle de la Commission, mais le nombre d'arbitres, dont la nomination initiale n'émane pas des parties au différend, pourra être augmenté par rapport à la Commission, compte tenu de la complexité de l'affaire. L'arbitrage se déroulera selon les règles de la procédure équitable. La décision sera fondée sur les principes du droit international. Bien entendu, en cours d'arbitrage, une conciliation fondée en équité pourra toujours intervenir si les parties en conviennent. Quant à l'exécution de la décision, elle sera poursuivie par la partie qui l'aura emportée, conformément aux règles et à la pratique internationales. Dans le concert des puissances européennes, il serait bien surprenant d'ailleurs qu'un Etat participant à la C.S.C.E. n'exécute pas la décision. Ce serait se placer spontanément dans le camp des mauvais joueurs, c'est-à-dire des mauvais risques. Rien de plus mauvais pour le crédit international d'un Etat européen à l'époque où chacun en a le plus grand besoin.

A ces procédures classiques s'ajoutera une fonction plus originale. Le cas échéant, le Conseil des ministres de la C.S.C.E. pourra demander à la Cour de donner son avis motivé sur un problème juridique relevant de sa compétence, notamment à l'occasion d'un différend entre Etats parties susceptible de compromettre la paix ou l'équilibre en

Robert Badinter

Europe. Cet avis sera rendu par une formation *ad hoc* composée exclusivement d'arbitres et présidée par le président de la Cour. Il sera fondé exclusivement sur des considérations de droit international. Il appartiendra au Comité des ministres d'en tirer ensuite les conséquences utiles. Par cette fonction consultative, la Cour jouera ainsi le rôle d'une instance chargée de dire les principes juridiques sur lesquels pourrait se fonder ensuite l'action de la C.S.C.E. Le droit deviendrait ainsi un des éléments consubstantiels de la politique des Etats participants à la C.S.C.E.

VII.

De ce projet, quelles sont aujourd'hui les chances de succès? Je les crois réelles, même si je mesure les difficultés à surmonter. La première vient du fait que la Cour de conciliation et d'arbitrage ne peut naître que d'un traité. Or la C.S.C.E. procède par voie de décisions prises par les chefs d'Etat ou de gouvernements, selon la règle du consensus tacite. Il faut donc, en premier lieu, qu'aucun Etat ne s'oppose à la création d'une telle Cour par une convention adaptée dans le cadre de la C.S.C.E. Le traité liera seulement les Etats qui l'auront ratifié. Mais, par le jeu de l'avis juridique demandé à la Cour par le Conseil des ministres de la C.S.C.E., l'influence de celle-ci dépassera sans doute le cercle des Etats parties à la Convention.

L'autre difficulté tient au souci que soit *respectée la compétence* des juridictions internationales existantes. Il s'agit en effet de créer un mécanisme complémentaire de ceux existant déjà de règlement des différends, non de leur substituer un nouveau système. Des clauses d'incompétence ou de litispendance très précises ont été inscrites à cette fin dans le projet de traité.

Le vrai problème demeure d'ordre politique. La règle du consensus, même tacite, qui régit la C.S.C.E. requiert, non seulement le soutien actif d'une majorité d'Etats – ce qui paraît devoir être le cas – mais l'absence de toute opposition irréductible de la part de l'un des Etats membres. A ce jour, 14 pays, dont la Pologne, la Hongrie, la Russie, la République tchèque et slovaque, la Bulgarie, la Roumanie, l'Ukraine ont décidé de soutenir, et pour la plupart, de co-parrainer le projet franco-allemand. La plupart des autres pays européens se sont déclarés favorables aux principes du projet. Seuls ont manifesté leur opposition ou des réserves fortes les Etats-Unis et le Royaume-Uni, la Turquie et le Canada.

Le communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernements réunis à Helsinki les 9 et 10 juillet fait état «des progrès significatifs» réalisés sur les questions relatives au règlement pacifique des différends.

Une conférence, qui se réunira à Genève dès octobre 1991, devra fixer un ensemble cohérent et complet de procédures et, notamment, la création d'une Cour de conciliation et d'arbitrage.

L'Europe du droit

J'arrête là ma présentation d'une institution dont il ne dépend plus de mes efforts qu'elle voie le jour. La pesanteur des habitudes et des intérêts nationaux, la divergence des conceptions sur le rôle de la C.S.C.E. et sur la construction européenne peuvent différer sa réalisation. Mais elle verra le jour, car je demeure convaincu de sa nécessité dans l'Europe d'aujourd'hui et de demain. Le tragique contre-exemple de la Yougoslavie suffit à montrer qu'il faut disposer, avant que les conflits ne dégèrent en affrontements irréductibles, d'instances qui permettent de les résoudre par la voie du droit et de l'équité. Comme président de la Commission d'arbitrage créée par la Conférence de la C.E.E. sur la paix en Yougoslavie, en octobre 1991, j'ai eu l'occasion de mesurer que les mécanismes de conciliation et d'arbitrage ne pouvaient intervenir utilement qu'à la condition de préexister au conflit et de pouvoir être mis en œuvre à la requête d'une des parties dès la naissance du différend, si la diplomatie n'a pu le prévenir ou l'apaiser. Lorsque celui-ci a dégénéré en affrontement violent, *a fortiori* quand les hostilités ont éclaté, le temps de la conciliation et de l'arbitrage est passé, et ne reviendra qu'avec la fin des combats. Paradoxalement, à chaque fois que les nouveaux Etats issus de la dissolution de l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie ont envisagé une définition de leurs rapports ultérieurs, ils ont toujours voulu qu'une instance européenne de conciliation et d'arbitrage résolve leurs différends à venir... Hommage de la violence au droit? Ou, plus simplement, prise de conscience que la force ne règlera jamais définitivement les conflits en Europe? A travers cette terrible épreuve, la plus sanglante et donc la plus humiliante qu'ait connu notre continent depuis un demi-siècle, qu'au moins la prise de conscience se fasse plus vive encore que sans un mode de solution amiable et reconnu par tous des différends, l'Europe ne connaîtra pas la paix dans le respect du droit à laquelle ses peuples aspirent.

Arbitration within the CSCE

Annex: Stockholm Convention on Conciliation and Arbitration within the CSCE (15 December 1992)

The States parties to this Convention, being States participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe,

Conscious of their obligation, as provided for in Article 2, paragraph 3, and Article 33 of the Charter of the United Nations, to settle their disputes peacefully;

Emphasizing that they do not in any way intend to impair other existing institutions or mechanisms, including the International Court of Justice, the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Communities and the Permanent Court of Arbitration;

Reaffirming their solemn commitment to settle their disputes through peaceful means and their decision to develop mechanisms to settle disputes between participating States;

Recalling that full implementation of all CSCE principles and commitments constitutes in itself an essential element in preventing disputes between the CSCE participating States;

Concerned to further and strengthen the commitments stated, in particular, in the Report of the Meeting of Experts on Peaceful Settlement of Disputes adopted at Valletta and endorsed by the CSCE Council of Ministers of Foreign Affairs at its meeting in Berlin on 19 and 20 June 1991,

Have agreed as follows:

Chapter I – General Provisions

Article 1

Establishment of the Court

A Court of Conciliation and Arbitration shall be established to settle, by means of conciliation and, where appropriate, arbitration, disputes which are submitted to it in accordance with the provisions of this Convention.

Article 2

Conciliation Commissions and Arbitral Tribunals

1. Conciliation shall be undertaken by a Conciliation Commission constituted for each dispute. The Commission shall be made up of conciliators drawn from a list established in accordance with the provisions of Article 3.
2. Arbitration shall be undertaken by an Arbitral Tribunal constituted for each dispute. The Tribunal shall be made up of arbitrators drawn from a list established in accordance with the provisions of Article 4.
3. Together, the conciliators and arbitrators shall constitute the Court of Conciliation and Arbitration within the CSCE, hereinafter referred to as 'the Court'.

Article 3

Appointment of Conciliators

1. Each State party to this Convention shall appoint, within two months following its entry into force, two conciliators of whom at least one is a national of that State. The other may be a national of another CSCE participating State. A State which becomes party to this

Arbitration within the CSCE

Convention after its entry into force shall appoint its conciliators within two months following the entry into force of this Convention for the State concerned.

2. The conciliators must be persons holding or having held senior national or international positions and possessing recognized qualifications in international law, international relations, or the settlement of disputes.
3. Conciliators shall be appointed for a renewable period of six years. Their functions may not be terminated by the appointing State during their term of office. In the event of death, resignation or inability to attend recognized by the Bureau, the State concerned shall appoint a new conciliator; the term of office of the new conciliator shall be the remainder of the term of office of the predecessor.
4. Upon termination of their period of office, conciliators shall continue to hear any cases that they are already dealing with.
5. The names of the conciliators shall be notified to the Registrar, who shall enter them into a list, which shall be communicated to the CSCE Secretariat for transmission to the CSCE participating States.

Article 4

Appointment of Arbitrators

1. Each State party to this Convention shall appoint, within two months following its entry into force, one arbitrator and one alternate, who may be its nationals or nationals of any other CSCE participating State. A State which becomes Party to this Convention after its entry into force shall appoint its arbitrator and the alternate within two months of the entry into force of this Convention for that State.
2. Arbitrators and their alternates must possess the qualifications required in their respective countries for appointment to the highest judicial offices or must be jurisconsults of recognized competence in international law.
3. Arbitrators and their alternates are appointed for a period of six years, which may be renewed once. Their functions may not be terminated by the appointing State party during their term of office. In the event of death, resignation or inability to attend, recognized by the Bureau, the arbitrator shall be replaced by his or her alternate.
4. If an arbitrator and his or her alternate die, resign or are both unable to attend, the fact being recognized by the Bureau, new appointments will be made in accordance with paragraph 1. The new arbitrator and his or her alternate shall complete the term of office of their predecessors.
5. The Rules of the Court may provide for a partial renewal of the arbitrators and their alternates.
6. Upon expiry of their term of office, arbitrators shall continue to hear any cases that they are already dealing with.
7. The names of the arbitrators shall be notified to the Registrar, who shall enter them into a list, which shall be communicated to the CSCE Secretariat for transmission to the CSCE participating States.

Article 5

Independence of the Members of the Court and of the Registrar

The conciliators, the arbitrators and the Registrar shall perform their functions in full independence. Before taking up their duties, they shall make a declaration that they will exercise their powers impartially and conscientiously.

Arbitration within the CSCE

Article 6

Privileges and Immunities

The conciliators, the arbitrators, the Registrar and the agents and counsel of the parties to a dispute shall enjoy, while performing their functions in the territory of the States parties to this Convention, the privileges and immunities accorded to persons connected with the International Court of Justice.

Article 7

Bureau of the Court

1. The Bureau of the Court shall consist of a President, a Vice-President and three other members.
2. The President of the Court shall be elected by the members of the Court from among their number. The President presides over the Bureau.
3. The conciliators and the arbitrators shall each elect from among their number two members of the Bureau and their alternates.
4. The Bureau shall elect its Vice-President from among its members. The Vice-President shall be a conciliator if the President is an arbitrator, and an arbitrator if the President is a conciliator.
5. The Rules of the Court shall establish the procedures for the election of the President as well as of the other members of the Bureau and their alternates.

Article 8

Decision-Making Procedure

1. The decisions of the Court shall be taken by a majority of the members participating in the vote. Those abstaining shall not be considered participating in the vote.
2. The decisions of the Bureau shall be taken by a majority of its members.
3. The decisions of the Conciliation Commissions and the Arbitral Tribunals shall be taken by a majority of their members, who may not abstain from voting.
4. In the event of a tied vote, the vote of the presiding officer shall prevail.

Article 9

Registrar

The Court shall appoint its Registrar and may provide for the appointment of such other officers as may be necessary. The staff regulations of the Registry shall be drawn up by the Bureau and adopted by the States parties to this Convention.

Article 10

Seat

1. The seat of the Court shall be established at Geneva.
2. At the request of the parties to the dispute and in agreement with the Bureau, a Conciliation Commission or an Arbitral Tribunal may meet at another location.

Article 11

Rules of the Court

1. The Court shall adopt its own Rules, which shall be subject to approval by States parties to this Convention.

Arbitration within the CSCE

2. The Rules of the Court shall establish, in particular, the rules of procedure to be followed by the Conciliation Commissions and Arbitral Tribunals constituted pursuant to this Convention. They shall state which of these rules may not be waived by agreement between the parties to the dispute.

Article 12

Working Languages

The Rules of the Court shall establish rules on the use of languages.

Article 13

Financial Protocol

Subject to the provisions of Article 17, all the costs of the Court shall be met by the States parties to this Convention. The provisions for the calculation of the costs; for the drawing up and approval of the annual budget of the Court; for the distribution of the costs among the States parties to this Convention; for the audit of the accounts of the Court; and for related matters, shall be contained in a Financial Protocol to be adopted by the Committee of Senior Officials. A State becomes bound by the Protocol on becoming a party to this Convention.

Article 14

Periodic Report

The Bureau shall annually present to the CSCE Council through the Committee of Senior Officials a report on the activities under this Convention.

Article 15

Notice of Requests for Conciliation or Arbitration

The Registrar of the Court shall give notice to the CSCE Secretariat of all requests for conciliation or arbitration, for immediate transmission to the CSCE participating States.

Article 16

Conduct of Parties – Interim Measures

1. During the proceedings, the parties to the dispute shall refrain from any action which may aggravate the situation or further impede or prevent the settlement of the dispute.
2. The Conciliation Commission may draw the attention of the parties to the dispute submitted to it to the measures the parties could take in order to prevent the dispute from being aggravated or its settlement made more difficult
3. The Arbitral Tribunal constituted for a dispute may indicate the interim measures that ought to be taken by the parties to the dispute in accordance with the provisions of Article 26, paragraph 4.

Article 17

Procedural Costs

The parties to a dispute and any intervening party shall each bear their own costs.

Arbitration within the CSCE

Chapter II – Competence

Article 18

Competence of the Commission and of the Tribunal

1. Any State party to this Convention may submit to a Conciliation Commission any dispute with another State party which has not been settled within a reasonable period of time through negotiation.
2. Disputes may be submitted to an Arbitral Tribunal under the conditions stipulated in Article 26.

Article 19

Safeguarding the Existing Means of Settlement

1. A Conciliation Commission or an Arbitral Tribunal constituted for a dispute shall take no further action in the case:
 - (a) If, prior to being submitted to the Commission or the Tribunal, the dispute has been submitted to a court or tribunal whose jurisdiction in respect of the dispute the parties thereto are under a legal obligation to accept, or if such a body has already given a decision on the merits of the dispute;
 - (b) If the parties have accepted in advance the exclusive jurisdiction of a jurisdictional body other than a Tribunal in accordance with this Convention which has jurisdiction to decide, with binding force, on the dispute submitted to it, or if the parties thereto have agreed to seek to settle the dispute exclusively by other means.
2. A Conciliation Commission constituted for a dispute shall take no further action if, even after the dispute has been submitted to it, one or all of the parties refer the dispute to a court or tribunal whose jurisdiction in respect of the dispute the parties thereto are under a legal obligation to accept.
3. A Conciliation Commission shall postpone examining a dispute if this dispute has been submitted to another body which has competence to formulate proposals with respect to this dispute. If those prior efforts do not lead to a settlement of the dispute, the Commission shall resume its work at the request of the parties or one of the parties to the dispute, subject to the provisions of Article 26, paragraph 1.
4. A State may, at the time of signing, ratifying or acceding to this Convention, make a reservation in order to ensure the compatibility of the mechanism of dispute settlement that this Convention establishes with other means of dispute settlement resulting from international undertakings applicable to that State.
5. If, at any time, the parties arrive at a settlement of their dispute, the Commission or Tribunal shall remove the dispute from its list, on receiving written confirmation from all the parties thereto that they have reached a settlement of the dispute.
6. In the event of disagreement between the parties to the dispute with regard to the competence of the Commission or the Tribunal, the decision in the matter shall rest with the Commission or the Tribunal.

Arbitration within the CSCE

Chapter III – Conciliation

Article 20

Request for the Constitution of a Conciliation Commission

1. Any State party to this Convention may lodge an application with the Registrar requesting the constitution of a Conciliation Commission for a dispute between it and one or more other States parties. Two or more States parties may also jointly lodge an application with the Registrar.
2. The constitution of a Conciliation Commission may also be requested by agreement between two or more States parties or between one or more States parties and one or more other CSCE participating States. The agreement shall be notified to the Registrar.

Article 21

Constitution of the Conciliation Commission

1. Each party to the dispute shall appoint, from the list of conciliators established in accordance with Article 3, one conciliator to sit on the Commission.
2. When more than two States are parties to the same dispute, the States asserting the same interest may agree to appoint one single conciliator. If they do not so agree, each of the two sides to the dispute shall appoint the same number of conciliators up to a maximum decided by the Bureau.
3. Any State which is a party to a dispute submitted to a Conciliation Commission and which is not a party to this Convention, may appoint a person to sit on the Commission, either from the list of conciliators established in accordance with Article 3, or from among other persons who are nationals of a CSCE participating State. In this event, for the purpose of examining the dispute, such persons shall have the same rights and the same obligations as the other members of the Commission. They shall perform their functions in full independence and shall make the declaration required by Article 5 before taking their seats on the Commission.
4. As soon as the application or the agreement whereby the parties to a dispute have requested the constitution of a Conciliation Commission is received, the President of the Court shall consult the parties to the dispute as to the composition of the rest of the Commission.
5. The Bureau shall appoint three further conciliators to sit on the Commission. This number can be increased or decreased by the Bureau, provided it is uneven. Members of the Bureau and their alternates, who are on the list of conciliators, shall be eligible for appointment to the Commission.
6. The Commission shall elect its Chairman from among the members appointed by the Bureau.
7. The Rules of the Court shall stipulate the procedures applicable if an objection is raised to one of the members appointed to sit on the Commission or if that member is unable to or refuses to sit at the commencement or in the course of the proceedings.
8. Any question as to the application of this article shall be decided by the Bureau as a preliminary matter.

Article 22

Procedure for the Constitution of a Conciliation Commission

1. If the constitution of a Conciliation Commission is requested by means of an application, the application shall state the subject of the dispute, the name of the party or parties against

Arbitration within the CSCE

which the application is directed, and the name of the conciliator or conciliators appointed by the requesting party or parties to the dispute. The application shall also briefly indicate the means of settlement previously resorted to.

2. As soon as an application has been received, the Registrar shall notify the other party or parties to the dispute mentioned in the application. Within a period of fifteen days from the notification, the other party or parties to the dispute shall appoint the conciliator or conciliators of their choice to sit on the Commission. If, within this period, one or more parties to the dispute have not appointed the member or members of the Commission whom they are entitled to appoint, the Bureau shall appoint the appropriate number of conciliators. Such appointment shall be made from among the conciliators appointed in accordance with Article 3 by the party or each of the parties involved or, if those parties have not yet appointed conciliators, from among the other conciliators not appointed by the other party or parties to the dispute.
3. If the constitution of a Conciliation Commission is requested by means of an agreement, the agreement shall state the subject of the dispute. If there is no agreement, in whole or in part, concerning the subject of the dispute, each party thereto may formulate its own position in respect of such subject.
4. At the same time as the parties request the constitution of a Conciliation Commission by agreement, each party shall notify the Registrar of the name of the conciliator or conciliators whom it has appointed to sit on the Commission.

Article 23

Conciliation Procedure

1. The conciliation proceedings shall be confidential and all parties to the dispute shall have the right to be heard. Subject to the provisions of Article 10 and 11 and the Rules of the Court, the Conciliation Commission shall, after consultation with the parties to the dispute, determine the procedure.
2. If the parties to the dispute agree thereon, the Conciliation Commission may invite any State party to this Convention which has an interest in the settlement of the dispute to participate in the proceedings.

Article 24

Objective of Conciliation

The Conciliation Commission shall assist the parties to the dispute in finding a settlement in accordance with international law and their CSCE commitments.

Article 25

Result of the Conciliation

1. If, during the proceedings, the parties to the dispute, with the help of the Conciliation Commission, reach a mutually acceptable settlement, they shall record the terms of this settlement in a summary of conclusions signed by their representatives and by the members of the Commission. The signing of the document shall conclude the proceedings. The CSCE Council shall be informed through the Committee of Senior Officials of the success of the conciliation.
2. When the Conciliation Commission considers that all the aspects of the dispute and all the possibilities of finding a solution have been explored, it shall draw up a final report. The report shall contain the proposals of the Commission for the peaceful settlement of the dispute.

Arbitration within the CSCE

3. The report of the Conciliation Commission shall be notified to the parties to the dispute, which shall have a period of thirty days in which to examine it and inform the Chairman of the Commission whether they are willing to accept the proposed settlement.
4. If a party to the dispute does not accept the proposed settlement, the other party or parties are no longer bound by their own acceptance thereof.
5. If, within the period prescribed in paragraph 3, the parties to the dispute have not accepted the proposed settlement, the report shall be forwarded to the CSCE Council through the Committee of Senior Officials.
6. A report shall also be drawn up which provides immediate notification to the CSCE Council through the Committee of Senior Officials of circumstances where a party fails to appear for conciliation or leaves a procedure after it has begun.

Chapter IV – Arbitration

Article 26

Request for the Constitution of an Arbitral Tribunal

1. A request for arbitration may be made at any time by agreement between two or more States parties to this Convention or between one or more States parties to this Convention and one or more other CSCE participating States.
2. The States parties to this Convention may at any time by a notice addressed to the Depositary declare that they recognize as compulsory, *ipso facto* and without special agreement, the jurisdiction of an Arbitral Tribunal, subject to reciprocity. Such a declaration may be made for an unlimited period or for a specified time. It may cover all disputes or exclude disputes concerning a State's territorial integrity, national defence, title to sovereignty over land territory, or competing claims with regard to jurisdiction over other areas.
3. A request for arbitration against a State party to this Convention which has made the declaration specified in paragraph 2 may be made by means of an application to the Registrar only after a period of thirty days after the report of the Conciliation Commission which has dealt with the dispute has been transmitted to the CSCE Council in accordance with the provisions of Article 25, paragraph 5.
4. When a dispute is submitted to an Arbitral Tribunal in accordance with this article, the Tribunal may, on its own authority or at the request of one or all of the parties to the dispute, indicate interim measures that ought to be taken by the parties to the dispute to avoid an aggravation of the dispute, greater difficulty in reaching a solution, or the possibility of a future award of the Tribunal becoming unenforceable owing to the conduct of one or more of the parties to the dispute.

Article 27

Cases Brought before an Arbitral Tribunal

1. If a request for arbitration is made by means of an agreement, it shall indicate the subject of the dispute. If there is no agreement, in whole or in part, concerning the subject of the dispute, each party thereto may formulate its own position in respect of such subject.
2. If a request for arbitration is made by means of an application, it shall indicate the subject of the dispute, the States party or parties to this Convention against which it is directed, and the main elements of fact and law on which it is grounded. As soon as the application is received, the Registrar shall notify the other States party or parties mentioned in the application.

Arbitration within the CSCE

Article 28

Constitution of the Arbitral Tribunal

1. When a request for arbitration is submitted, an Arbitral Tribunal shall be constituted.
2. The arbitrators appointed by the parties to the dispute in accordance with Article 4 are *ex officio* members of the Tribunal. When more than two States are parties to the same dispute, the States asserting the same interest may agree to appoint one single arbitrator.
3. The Bureau shall appoint, from among the arbitrators, a number of members to sit on the Tribunal so that the members appointed by the Bureau total at least one more than the *ex officio* members. Members of the Bureau and their alternates, who are on the list of arbitrators, shall be eligible for appointment to the Tribunal.
4. If an *ex officio* member is unable to attend or has previously taken part in any capacity in the hearings of the case arising from the dispute submitted to the Tribunal, that member shall be replaced by his or her alternate. If the alternate is in the same situation, the State involved shall appoint a member to examine the dispute pursuant to the terms and conditions specified in paragraph 5. In the event of a question arising as to the capacity of a member or of his or her alternate to sit on the Tribunal, the matter shall be decided by the Bureau.
5. Any State, which is a party to a dispute submitted to an Arbitral Tribunal and which is not party to this Convention, may appoint a person of its choice to sit on the Tribunal, either from the list of arbitrators established in accordance with Article 4 or from among other persons who are nationals of a CSCE participating State. Any person thus appointed must meet the conditions specified in Article 4, paragraph 2, and for the purpose of examining the dispute, shall have the same rights and obligations as the other members of the Tribunal. The person shall perform his or her functions in full independence and shall make the declaration required by Article 5 before sitting on the Tribunal.
6. The Tribunal shall appoint its Chairman from among the members appointed by the Bureau.
7. In the event that one of the members of the Tribunal appointed by the Bureau is unable to attend the proceedings, that member shall not be replaced unless the number of members appointed by the Bureau falls below the number of *ex officio* members, or members appointed by the parties to the dispute in accordance with paragraph 5. In this event, one or more new members shall be appointed by the Bureau pursuant to paragraphs 3 and 4 of this article. A new Chairman will not be elected if one or more new members are appointed, unless the member unable to attend is the Chairman of the Tribunal.

Article 29

Arbitration Procedure

1. All the parties to the dispute shall have the right to be heard during the arbitration proceedings, which shall conform to the principles of a fair trial. The proceedings shall consist of a written part and an oral part.
2. The Arbitral Tribunal shall have, in relation to the parties to the dispute, the necessary fact-finding and investigative powers to carry out its tasks.
3. Any CSCE participating State which considers that it has a particular interest of a legal nature likely to be affected by the ruling of the Tribunal may, within fifteen days of the transmission of the notification by the CSCE Secretariat as specified in Article 15, address to the Registrar a request to intervene. This request shall be immediately transmitted to the parties to the dispute and to the Tribunal constituted for the dispute.
4. If the intervening State establishes that it has such an interest, it shall be authorized to participate in the proceedings in so far as may be required for the protection of this interest. The relevant part of the ruling of the Tribunal is binding upon the intervening State.

Arbitration within the CSCE

5. The parties to the dispute have a period of thirty days in which to address their observations regarding the request for intervention to the Tribunal. The Tribunal shall render its decision on the admissibility of the request.
6. The hearings in the Tribunal shall be held *in camera*, unless the Tribunal decides otherwise at the request of the parties to the dispute.
7. In the event that one or more parties to the dispute fail to appear, the other party or parties thereto may request the Tribunal to decide in favour of its or their claims. Before doing so, the Tribunal must satisfy itself that it is competent and that the claims of the party or parties taking part in the proceedings are well-founded.

Article 30

Function of the Arbitral Tribunal

The function of the Arbitral Tribunal shall be to decide, in accordance with international law, such disputes as are submitted to it. This provision shall not prejudice the power of the Tribunal to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties to the dispute so agree.

Article 31

Arbitral Award

1. The award of the Arbitral Tribunal shall state the reasons on which it is based. If it does not represent in whole or in part the unanimous opinion of the members of the Arbitral Tribunal, any member shall be entitled to deliver a separate or dissenting opinion.
2. Subject to Article 29, paragraph 4, the award of the Tribunal shall have binding force only between the parties to the dispute and in respect of the case to which it relates.
3. The award shall be final and not subject to appeal. However, the parties to the dispute or one of them may request that the Tribunal interpret its award as to the meaning or scope. Unless the parties to the dispute agree otherwise, such request shall be made at the latest within six months after the communication of the award. After receiving the observations of the parties to the dispute, the Tribunal shall render its interpretation as soon as possible.
4. An application for revision of the award may be made only when it is based upon the discovery of some fact which is of such a nature as to be a decisive factor and which, when the award was rendered, was unknown to the Tribunal and to the party or parties to the dispute claiming revision. The application for revision must be made at the latest within six months of the discovery of the new fact. No application for revision may be made after the lapse of ten years from the date of the award.
5. As far as possible, the examination of a request for interpretation or an application for revision should be carried out by the Tribunal which made the award in question. If the Bureau should find this to be impossible, another Tribunal shall be constituted in accordance with the provisions of Article 28.

Article 32

Publication of the Arbitral Award

The award shall be published by the Registrar. A certified copy shall be communicated to the parties to the dispute and to the CSCE Council through the Committee of Senior Officials.

Arbitration within the CSCE

Chapter V – Final Provisions

Article 33

Signature and Entry into Force

1. This Convention shall be open for signature with the Government of Sweden by the CSCE participating States until 31 March 1993. It shall be subject to ratification.
2. The CSCE participating States which have not signed this Convention may subsequently accede thereto.
3. This Convention shall enter into force two months after the date of deposit of the twelfth instrument of ratification or accession.
4. For every State which ratifies or accedes to this Convention after the deposit of the twelfth instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force two months after its instrument of ratification or accession has been deposited.
5. The Government of Sweden shall serve as depositary of this Convention.

Article 34

Reservations

This Convention may not be the subject of any reservation that it does not expressly authorize.

Article 35

Amendments

1. Amendments to this Convention must be adopted in accordance with the following paragraphs.
2. Amendments to this Convention may be proposed by any State party thereto, and shall be communicated by the Depositary to the CSCE Secretariat for transmission to the CSCE participating States.
3. If the CSCE Council adopts the proposed text of the amendment, the text shall be forwarded by the Depositary to States parties to this Convention for acceptance in accordance with their respective constitutional requirements.
4. Any such amendment shall come into force on the thirtieth day after all States parties to this Convention have informed the Depositary of their acceptance thereof.

Article 36

Denunciation

1. Any State party to this Convention may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Depositary.
2. Such denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Depositary.
3. This Convention shall, however, continue to apply for the denouncing party with respect to proceedings which are under way at the time the denunciation enters into force. Such proceedings shall be pursued to their conclusion.

Arbitration within the CSCE

Article 37

Notifications and Communications

The notifications and communications to be made by the Depositary shall be transmitted to the Registrar and to the CSCE Secretariat for further transmission to the CSCE participating States.

Article 38

Non-Parties

In conformity with international law, it is confirmed that nothing in this Convention shall be interpreted to establish any obligations or commitments for CSCE participating States that are not parties to this Convention if not expressly provided for and expressly accepted by such States in writing.

Article 39

Transitional Provisions

1. The Court shall proceed, within four months of the entry into force of this Convention, to elect the Bureau, to adopt its rules and to appoint the Registrar in accordance with the provisions of Articles 7, 9 and 11. The host Government of the Court shall, in cooperation with the Depositary, make the arrangements required.
2. Until a Registrar is appointed, the duties of the Registrar under Article 3, paragraph 5, and Article 4, paragraph 7 shall be performed by the Depositary.