

NATIONS UNIES

**RAPPORT DE LA
COMMISSION INTERIMAIRE
DE
L'ASSEMBLEE GENERALE**

(31 janvier–17 août 1949)



ASSEMBLEE GENERALE

DOCUMENTS OFFICIELS : QUATRIEME SESSION

SUPPLEMENT No 11 (A/966)

**LAKE SUCCESS, NEW-YORK
1949**

(34 p.)

TABLE DES MATIERES

I. ORGANISATION DE LA COMMISSION INTÉRIMAIRE	1
II. ACTIVITÉS DE LA COMMISSION INTÉRIMAIRE	1
A. Etudes relatives aux méthodes destinées à favoriser le développe- ment de la coopération internationale dans le domaine politique ...	1
i) Programme de travail de la Commission intérimaire en applica- tion du paragraphe 2 c) de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale	1
ii) Etude de l'organisation et du fonctionnement des Commissions des Nations Unies	2
iii) Etude du règlement par l'Assemblée générale des différends et des problèmes politiques spéciaux	2
iv) Continuation des études	2
B. Reconstitution de la Commission intérimaire	3
C. Autres fonctions de la Commission intérimaire	4
D. Séismes en Equateur	4

ANNEXES

I. Programme de travail de la Commission intérimaire en application du paragraphe 2 c) de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale	5
II. Etude de l'organisation et du fonctionnement des Commissions des Nations Unies	13
III. Projet de résolution sur le rétablissement de la Commission intérimaire pour une durée indéterminée	30

RAPPORT A L'ASSEMBLEE GENERALE SUR LA DEUXIEME SESSION DE LA COMMISSION INTERIMAIRE

(31 janvier - 17 août 1949)

Rapporteur: M. Pierre ORDONNEAU (France)

1. Le présent rapport sur l'activité de la Commission intérimaire au cours de sa deuxième session est présenté à l'Assemblée générale en application de la résolution 196 (III) du 3 décembre 1948, par laquelle, lors de sa troisième session ordinaire, l'Assemblée générale a rétabli la Commission intérimaire pour la période s'étendant entre la clôture de la troisième session ordinaire et l'ouverture de la session ordinaire suivante.

I. Organisation de la Commission intérimaire

2. Conformément à la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a convoqué la 30ème séance de la Commission intérimaire le 31 janvier 1949 au siège provisoire de l'Organisation. A cette occasion, étant donné que la Commission intérimaire avait été rétablie par l'Assemblée pour la période s'étendant entre la clôture de la troisième session ordinaire et l'ouverture de la quatrième session, la Commission intérimaire eut à décider si elle devait commencer ses travaux bien que la troisième session ordinaire de l'Assemblée ne soit pas close. Après discussion, la Commission conclut qu'il lui incombait, conformément à l'intention de l'Assemblée, d'entreprendre immédiatement ses travaux sans attendre la fin de la deuxième partie de la troisième session qui ne devait commencer que le 5 avril.

3. Au cours de cette séance, la Commission a élu comme membres de son bureau les personnalités suivantes:

Président: M. Selim Sarper (Turquie); *Vice-Président:* M. Eduardo Anze Matienzo (Bolivie); *Rapporteur:* M. George Ignatieff (Canada). Au cours de sa 33ème séance, le 10 août 1949, du fait du départ du Rapporteur précédemment élu, la Commission a dû procéder à l'élection d'un nouveau Rapporteur et a élu à l'unanimité M. Pierre Ordonneau (France).

4. La Commission intérimaire a tenu six séances plénières au cours de sa deuxième session, mais il est à noter qu'elle a dû suspendre ses travaux pendant la durée de la deuxième partie de la troisième session ordinaire de l'Assemblée générale.

5. Au cours de sa 30ème séance, la Commission intérimaire, ayant en vue notamment de tenir compte des modifications que l'Assemblée générale, au cours de sa troisième session ordinaire, (résolution 262 (III)) avait apportées au règlement intérieur de l'Assemblée, établit une Sous-Commission du règlement intérieur (Sous-Commission 5), composée des membres suivants: Etats-Unis d'Amérique, France, Guatemala, Inde, Mexique, Norvège, Philippines, Royaume-Uni, Syrie, Uruguay. MM. Enrique R. Fabregat (Uruguay) et Renato Constantino (Philippines) ont été élus respectivement Président et Rapporteur. La Sous-Commission, après avoir examiné

à nouveau l'ensemble des dispositions du règlement intérieur, a proposé un certain nombre de modifications qui furent approuvées par la Commission intérimaire au cours de sa 31ème séance, le 31 mars 1949 (A/AC.18/8/Rev.1).

II. Activités de la Commission intérimaire

A. ETUDES RELATIVES AUX METHODES DESTINEES A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE POLITIQUE

6. Afin de poursuivre les études commencées au cours de sa session précédente et destinées à favoriser le développement de la coopération internationale dans le domaine politique, la Commission intérimaire a, dès sa 30ème séance, le 31 janvier 1949, créé une Sous-Commission de la coopération internationale dans le domaine politique (Sous-Commission 6) en lui donnant comme mandat d'élaborer un programme d'étude à long terme et d'en poursuivre l'application conformément aux directives de l'Assemblée générale (paragraphe 2 c) de la résolution 196 (III).

7. La Commission a décidé que la Sous-Commission de la coopération internationale serait, pour la seconde session, composée des mêmes membres qui avaient, au sein de la Sous-Commission 2, commencé ces études au cours de sa première session; elle a toutefois habilité le Président de la Commission intérimaire à pourvoir aux vacances qui pourraient se produire et à désigner des membres supplémentaires, sous réserve que le nombre des membres de la Sous-Commission ne dépassât point dix-neuf. En application de cette disposition, le Mexique est devenu membre de la Sous-Commission 6, composée dès lors comme suit: Australie, Belgique, Brésil, Chine, Colombie, Etats-Unis d'Amérique, Equateur, France, Grèce, Iran, Liban, Mexique, République Dominicaine, Royaume-Uni, Suède et Venezuela. MM. Pierre Ordonneau (France) et James N. Hyde (Etats-Unis d'Amérique) furent élus respectivement Président et Rapporteur de la Sous-Commission 6.

i) *Programme de travail de la Commission intérimaire en application du paragraphe 2 c) de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale*

8. La première tâche de la Sous-Commission consistait à préparer soigneusement "un plan de travaux pour l'exécution du programme à long terme"; l'élaboration d'un premier projet fut confiée à un groupe de travail restreint composé des représentants de la Chine, de l'Equateur, des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni.

9. La Commission intérimaire, au cours de sa 32ème séance, le 31 mars 1949, a approuvé le programme de travail présenté par sa Sous-Commission. Ce document est joint au présent rapport en annexe I. La Commission intérimaire,

tout en accordant priorité aux travaux relatifs aux procédés et mécanismes de règlement pacifique existants, reconnaît la nécessité, à un stade ultérieur, d'étendre ses recherches aux autres aspects de la coopération internationale; elle admet enfin qu'elle pourrait, au delà des problèmes de méthode, aborder le fond des problèmes internationaux, dans la mesure où l'étude en serait entreprise en vue de favoriser le développement de la coopération internationale dans le domaine politique.

10. En exécution du plan général qu'elle avait approuvé, la Commission intérimaire décida de commencer ses travaux par l'étude systématique des deux questions suivantes :

a) L'organisation et le fonctionnement des commissions des Nations Unies (section D de la deuxième partie du programme de travail) ;

b) Le règlement des différends et des problèmes politiques spéciaux par l'Assemblée générale (section B de la deuxième partie du programme de travail).

Ces deux études furent, pour faciliter la tâche de la Sous-Commission 6, confiées par elle à deux groupes de travail, le premier chargé de préparer l'étude sur l'organisation et le fonctionnement des commissions des Nations Unies, composé des représentants des pays suivants: Belgique, Brésil, Chine, Colombie, Iran, République Dominicaine et Suède; le deuxième chargé d'entreprendre l'étude sur le règlement des différends et des problèmes politiques spéciaux par l'Assemblée générale, composé des représentants des pays suivants: Australie, Equateur, Grèce, Liban, Mexique, Royaume-Uni et Venezuela; les deux groupes de travail se réunirent sous la présidence de M. Pierre Ordonneau (France), Président de la Sous-Commission 6, M. James N. Hyde (Etats-Unis d'Amérique) agissant en qualité de Rapporteur.

ii) *Etude de l'organisation et du fonctionnement des commissions des Nations Unies*

11. La Sous-Commission 6 a commencé cette étude en prenant comme base onze mémorandums sur l'organisation et les procédures de commissions déterminées, préparés par le Secrétariat. Le Rapporteur de la Sous-Commission 6 établit ensuite avec l'aide du Secrétariat une étude synthétique des règles relatives à l'organisation, la procédure et le fonctionnement de ces diverses commissions. Le document issu des délibérations de la Sous-Commission 6, puis de la Commission intérimaire, est joint en annexe II au présent rapport.

12. Si la Commission intérimaire, dans le laps de temps dont elle disposait, n'a pu approfondir tous les problèmes relatifs au fonctionnement des commissions, elle a achevé une étude qui traite des aspects principaux de la question. Cependant, de nombreux et importants problèmes posés à propos de l'organisation et des travaux des commissions restent encore à examiner avant que l'étude sur le fonctionnement des commissions des Nations Unies ne puisse être considérée comme complète. C'est ainsi que, faute de temps, il n'a pas été possible d'analyser les fonctions exercées par la Commission temporaire des Nations Unies pour la Corée chargée de la surveillance des élections dans ce pays. De même méritent une étude plus

approfondie, à la lumière de nouvelles expériences, les problèmes pratiques relatifs en particulier à l'organisation matérielle des commissions, à leurs moyens de communication, à l'organisation et aux méthodes des groupes d'observateurs, à l'exercice par les commissions de fonctions d'enquête, de surveillance de trêve, de conciliation, de bons offices et de médiation et spécialement la liaison de ces fonctions entre elles. Le sujet est d'ailleurs de ceux qui se renouvellent constamment. Enfin et dans la mesure où l'étude entreprise se relie à d'autres parties du programme général de travaux, la Commission ne sera vraisemblablement en mesure de dégager des conclusions plus complètes et plus détaillées que lorsque, arrivée au terme de la série d'études particulières qu'elle a entreprises, elle pourra les embrasser toutes dans leur ensemble et dans leurs relations d'interdépendance réciproque.

iii) *Etude du règlement par l'Assemblée générale des différends et des problèmes politiques spéciaux*

13. Au cours de sa deuxième session, la Commission intérimaire n'a pu que commencer l'étude du règlement par l'Assemblée générale des différends et des problèmes politiques spéciaux. En effet, d'une part la Commission avait jugé préférable de faire porter l'essentiel de son effort sur le fonctionnement des commissions. D'autre part, étant donné l'importance des études que le Secrétariat a dû entreprendre sur ce dernier sujet, il ne lui a pas été possible de préparer toutes les études contributives qui sont nécessaires à l'examen d'un autre point du programme général.

14. Aussi la Sous-Commission 6 n'a-t-elle été en mesure de présenter à la Commission intérimaire qu'un rapport indiquant sans aucune conclusion l'état de ses travaux. Un premier mémoire sur "les mesures préliminaires précédant la réunion de l'Assemblée générale" a été établi par le Rapporteur de la Sous-Commission; un second mémoire relatif à la "participation des Etats non membres et des organisations non gouvernementales aux débats de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité" est en préparation par le Secrétariat. La Commission intérimaire se borne donc à signaler à l'Assemblée que les travaux sur ce point important peuvent être continués *de plano* en utilisant ces études comme point de départ.

15. C'est dans le cadre même de cette étude sur le règlement par l'Assemblée générale des différends et des problèmes politiques spéciaux que s'inscrivent les deux projets d'amendement au règlement intérieur de l'Assemblée générale, que l'Assemblée dans sa résolution 268 (III) C adoptée le 28 avril 1949 avait renvoyés à la Commission intérimaire pour plus ample examen. Ces deux projets d'amendement tendent en effet à conférer au Président de l'Assemblée générale certaines fonctions de conciliation. La Commission intérimaire, notant qu'elle a été chargée d'examiner ces projets "dans de cadre plus large des études qu'elle doit entreprendre", a conclu qu'elle les inclurait dans l'étude future du point 4, section B de la deuxième partie de son programme de travail.

iv) *Continuation des études*

16. La Commission intérimaire rappelle que son programme de travail (annexe I) prévoit,

conformément aux dispositions du paragraphe 2 c) de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale, la continuation systématique des travaux relatifs aux études et recommandations contenues dans le document A/605.

17. Afin qu'elle soit en mesure, en tant que de besoin, de poursuivre sans délai ces études, la Commission souhaite que le Secrétariat continuera à préparer la documentation qui peut être nécessaire. Les études fondamentales exigées par les travaux de la Commission nécessitent un travail considérable de recherche et d'analyse et leur préparation est une fonction importante du Secrétariat. L'accomplissement de cette tâche exige une collaboration étroite entre le Secrétariat et la Commission afin que cette dernière soit en mesure de recevoir en temps utile la documentation appropriée sur laquelle elle pourra fonder ses discussions et ses conclusions. A ce sujet, il a été fait remarquer en particulier que les études envisagées englobent d'une part l'analyse des faits dans un esprit de synthèse mais également une analyse des faits conduisant à la recherche d'une solution aux problèmes présentés. Dans cet esprit, il a été suggéré que la première analyse exigeant surtout une habileté technique soit plus spécialement confiée au Secrétariat, la Commission portant plus particulièrement son effort sur la seconde analyse qui constitue la réelle tâche politique. La Commission tient à féliciter le Secrétaire général de l'aide que le Secrétariat a apportée à l'accomplissement de ses travaux.

18. Au cours de sa 33^{ème} séance, la Commission intérimaire, par 40 voix contre zéro avec une abstention, décida d'adopter le rapport de la Sous-Commission de la coopération internationale.

B. RECONDUCTION DE LA COMMISSION INTÉ- RIMAIRE

19. Afin de procéder à l'examen de la constitution, de la durée et du mandat de la Commission intérimaire, conformément aux dispositions du paragraphe 2 f) de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale, la Commission a, lors de sa 32^{ème} séance, le 31 mars 1949, établi une sous-commission (Sous-Commission 7) chargée de préparer cet examen. Cette Sous-Commission était composée des représentants des Etats Membres suivants: Afghanistan, Bolivie, Canada, Chine, Costa-Rica, Danemark, Egypte, Etats-Unis d'Amérique, France, Haïti, Irak, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Philippines, Royaume-Uni, Salvador, Turquie, Union Sud-Africaine, Uruguay. Abdur Rahim Khan (Pakistan) et M. John Starnes (Canada) furent élus respectivement Président et Rapporteur de la Sous-Commission.

20. Les conclusions de celle-ci tendaient, sans apporter pour le moment de modification au mandat de la Commission intérimaire, à rétablir celle-ci pour une durée indéterminée. La Sous-Commission présentait également un projet de résolution en ce sens, qu'elle avait adopté sur l'initiative du représentant de la Turquie.

21. Sur le rapport de la Sous-Commission 7 s'instaura un large débat au sein de la Commission intérimaire. Certains membres, bien que convaincus de l'utilité de la Commission intérimaire, se déclarèrent opposés à sa reconduction, si elle devait rester limitée par son mandat actuel. D'autres membres de la Commission insistèrent

sur la nécessité de conférer à la Commission, dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée, la même compétence qu'aux six grandes Commissions de celle-ci.

22. D'autres membres, sans aller à ces extrêmes, montrèrent qu'outre les fonctions que la Commission intérimaire est appelée à remplir en exécution de son mandat actuel, il existe d'autres champs d'activité dans lesquels la Commission pourrait fournir une aide importante à l'Assemblée générale en abrégant certains de ses débats et en raccourcissant la durée de ses sessions. Ce problème, au cours des sessions successives de l'Assemblée générale, a atteint une telle gravité que lors de sa dernière session ordinaire, l'Assemblée a jugé nécessaire de créer une commission spéciale chargée d'étudier les méthodes et les procédures de l'Assemblée, en vue de mettre au point les moyens de faciliter la tâche qui lui incombe. Une commission permanente de l'Assemblée, telle que la Commission intérimaire, pourrait servir à cette fin. C'est dans cet esprit que certains membres ont suggéré que la Commission intérimaire pourrait, par exemple, remplir utilement à l'égard de l'Assemblée générale le rôle d'un comité de l'ordre du jour.

23. Mais un certain nombre de membres, s'ils se montraient disposés à accepter le rétablissement de la Commission intérimaire pour un temps indéterminé, à condition que ce ne fût pas là un pied permanent, indiquèrent qu'ils n'étaient pas en mesure d'accepter une extension du mandat de la Commission.

24. Certaines délégations, par ailleurs, exprimèrent des doutes sur l'opportunité et le bien-fondé pour la Commission intérimaire de compléter son rapport à l'Assemblée générale, en soumettant à celle-ci un projet de résolution prévoyant la reconduction de la Commission. Ces délégations estimèrent tout d'abord qu'il ne convient pas que la Commission porte jugement sur sa propre utilité ou recommande son propre rétablissement. Elles déclarèrent, par ailleurs, qu'aux termes de la résolution de l'Assemblée générale, la Commission intérimaire est simplement chargée de faire rapport à l'Assemblée sans devoir nécessairement faire à ce sujet une recommandation déterminée. Certaines de ces délégations déclarèrent qu'il eût été préférable à leur sens que l'Assemblée générale, dans les circonstances politiques du moment où elle procédera à l'examen du rapport de sa Commission, fût libre de tout engagement préalable et pût déterminer en toute liberté s'il serait opportun d'établir — le cas échéant sous une forme et des modalités nouvelles — une Commission permanente de l'Assemblée générale où toutes les délégations pussent accepter d'envoyer des représentants. Ces délégations, sur le fond du problème, exprimèrent l'idée que la principale utilité d'un tel organe consisterait surtout dans le fait qu'il serait possible de le charger, avec l'accord général des Etats Membres, de procéder à l'examen de nombreuses questions d'ordre non politique, alors qu'il n'avait pas été possible d'obtenir cet accord général pour la Commission dotée d'un mandat tel que celui conféré à la Commission intérimaire.

25. D'autres représentants enfin, tout en reconnaissant avec la majorité des membres de la Commission l'utilité des travaux entrepris dans le domaine de la coopération internationale, dé-

clarèrent n'être pas convaincus de ce fait que la Commission intérimaire constitue nécessairement le meilleur instrument pour accomplir cette tâche. Il fut suggéré, en particulier, que des commissions spéciales créées par l'Assemblée générale pour effectuer des tâches déterminées lorsque le besoin s'en ferait sentir serviraient le même objet que la Commission intérimaire et à moins de frais.

26. Aussi bien, sur la question même de la durée du mandat, peu d'opinions divergentes s'étaient fait jour. Ceux-là mêmes qui voulaient continuer à n'accorder à la création de la Commission intérimaire qu'une valeur d'expérience, reconnurent volontiers que la valeur d'une institution internationale ne peut être convenablement appréciée au cours d'une période limitée de deux ou trois ans. La durée des sessions de l'Assemblée générale est variable et modifie en conséquence la période d'activité de la Commission intérimaire. De même les problèmes politiques qui peuvent nécessiter l'intervention de la Commission intérimaire ne surgissent pas nécessairement au cours d'une année expérimentale quelconque. Il fut admis également que, pour qu'elle puisse mener à bien le programme à long terme d'études relatives au développement de la coopération internationale dans le domaine politique, si la réalisation de ce programme devait lui être confiée, la Commission devrait continuer à exister plusieurs années encore. Il n'apparut pas souhaitable dans ces conditions que l'Assemblée générale soit invitée à chaque session ordinaire à discuter du rétablissement de la Commission intérimaire.

27. De même, un très large accord fut réalisé sur l'importance que conservait l'institution de la Commission intérimaire, avec son mandat actuel. L'opinion a été exprimée qu'il est toujours indispensable qu'un organisme subsidiaire de l'Assemblée générale, lorsque celle-ci ne siège pas en session ordinaire, soit prêt, le cas échéant, et sous réserve de la responsabilité principale du Conseil de sécurité, à entreprendre immédiatement, pour le compte de l'Assemblée, l'examen de certaines questions politiques de nature à mettre en péril le maintien de la paix. L'utile programme d'études entrepris en vue de favoriser le développement de la coopération internationale dans le domaine politique doit être réalisé. Enfin, la Commission intérimaire, commission plénière de l'Assemblée, reste le seul forum où les Membres des Nations Unies peuvent faire entendre leurs voix quand l'Assemblée n'est pas en session.

28. De nombreuses délégations ont regretté que six Etats Membres des Nations Unies se soient abstenus de participer aux travaux de la Commission intérimaire. Ces délégations é mirent le vœu que ces Etats reconnaissent qu'un tel organe peut dans l'avenir, comme il l'a fait dans le passé, apporter une aide utile à l'Assemblée générale. Plusieurs délégations manifestèrent l'espoir de voir l'Assemblée générale tenter un nouvel effort en vue de réaliser en fait pour la Commission intérimaire le caractère d'universalité qui doit être celui d'une commission de l'Assemblée.

29. La Commission intérimaire enfin estima généralement qu'il lui appartenait de compléter

son rapport par un projet de résolution, tel que celui qu'elle avait présenté au cours de sa session précédente. Une telle recommandation ne peut, bien évidemment, être considérée comme empiétant sur la liberté de l'Assemblée, laquelle reste entièrement maîtresse de son action.

30. La Commission intérimaire a donc approuvé, au cours de sa 34^{ème} séance, le 10 août 1949, par 32 voix contre zéro avec 9 abstentions, le projet de résolution qui lui avait été soumis par sa Sous-Commission et relatif à son rétablissement pour une durée indéterminée. Ce projet de résolution est joint en annexe III au présent rapport.

C. AUTRES FONCTIONS DE LA COMMISSION INTÉRIMAIRE

31. A l'époque de l'adoption du présent rapport, la Commission intérimaire ne s'était pas trouvée appelée au cours de sa deuxième session à assumer les fonctions qui lui ont été conférées en vertu des sous-paragraphes a), b), d) et c) du paragraphe 2 de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale. De nombreuses délégations exprimèrent l'espoir que l'Assemblée générale utilisera plus complètement la Commission intérimaire à l'avenir.

D. SÉISMES EN EQUATEUR

32. A l'ouverture de sa 33^{ème} séance, le 10 août 1949, la Commission intérimaire a exprimé ses sentiments unanimes de solidarité et de sympathie au représentant de l'Equateur, dont le pays venait d'être victime d'un grave séisme. Sur la proposition du représentant de l'Uruguay, la Commission a approuvé à l'unanimité une motion par laquelle le Président de la Commission, assisté des membres du Bureau, était prié d'examiner d'urgence avec le Secrétaire général la manière de coordonner l'aide immédiate qui pourrait être apportée à l'Equateur par les Nations Unies et par les diverses institutions spécialisées, en tenant compte du fait que le Conseil économique et social était actuellement en session et pouvait se saisir de cet urgent problème, conformément à son mandat. Par la suite, le Président de la Commission informa celle-ci qu'il avait, au nom de la Commission, adressé un télégramme au Président de la République de l'Equateur. Il fit part à la Commission des résultats de la démarche accomplie par le Bureau auprès du Secrétaire général. Il souligna l'envoi en Equateur d'un haut fonctionnaire du Département social et indiqua que le Conseil économique et social, saisi du problème, s'attachait activement, avec l'aide du Secrétaire général, à lui apporter la meilleure solution possible. Le représentant de l'Equateur, tant au nom de son Gouvernement qu'en son nom propre, remercia la Commission intérimaire de l'intérêt agissant qu'elle avait manifesté pour son pays.

33. Après avoir approuvé le présent rapport à l'Assemblée générale au cours de sa 35^{ème} séance, le 17 août 1949, la Commission intérimaire a ajourné les séances de sa deuxième session.

ANNEXE I¹

Programme de travail de la Commission intérimaire en application du paragraphe 2 c) de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>		<i>Pages</i>
PREMIÈRE PARTIE. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES — LE PROGRAMME D'ENSEMBLE		7) Examen de la question par l'Assemblée générale après réception d'un rapport ou d'un avis consultatif	9
A. Introduction	5	8) Mesures de règlement.....	9
B. Le programme d'ensemble.....	6	C. Utilisation de procédure de règlement pacifique par le Conseil de sécurité... ..	10
C. Règlement pacifique.....	7	D. Organisation et fonctionnement des commissions des Nations Unies.....	10
D. Autres aspects de la coopération politique	7	E. Cour internationale de Justice.....	10
DEUXIÈME PARTIE. RÈGLEMENT PACIFIQUE — LE PROGRAMME IMMÉDIAT		F. Jugement général sur l'utilisation faite par les organes des Nations Unies des moyens spécifiques de règlement.....	11
A. Généralités	7	G. Procédures de règlement pacifique prévues par les traités et accords bilatéraux, régionaux et plurilatéraux généraux	11
B. Règlement des différends et des problèmes politiques spéciaux par l'Assemblée générale	8	H. Examen des moyens les plus efficaces pour l'élaboration par les Etats d'accords de règlement pacifique et destinés à être utilisés en application de l'Article 33 de la Charte.....	11
1) Moyens pacifiques auxquels ont recours les Etats.....	8		
2) Présentation de questions à l'Assemblée générale.....	8	TROISIÈME PARTIE. MÉTHODES DE TRAVAIL ET CHOIX DES SUJETS	
3) Mesures préliminaires précédant la réunion de l'Assemblée générale..	8	A. Méthodes	11
4) Procédure initiale de l'Assemblée générale	9	B. Choix des sujets.....	12
5) Mesures de précaution prises en vue d'éviter ou de faire cesser les hostilités	9		
6) Mesures préliminaires en vue d'établir les faits.....	9		

PREMIÈRE PARTIE

Considérations générales. — Programme d'ensemble

A. INTRODUCTION

1. Aux termes du paragraphe 2 c) de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale, la Commission intérimaire a été chargée de :

“Procéder, en prenant comme point de départ les recommandations et les études de la Commission intérimaire qui se trouvent dans le document A/605, à l'examen systématique de la continuation de la mise en œuvre des dispositions de l'Article 11 (paragraphe 1) relatives aux principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que des dispositions de l'Article 13 (paragraphe 1 a)) qui traitent du développement de la coopération internationale dans le domaine politique, et présenter un rapport avec des conclusions à l'Assemblée générale;”

2. A sa 30ème séance, tenue le 31 janvier 1949, la Commission intérimaire a adopté une résolution désignant une sous-commission spéciale (Sous-Commission 6) qui avait pour fonctions d'élaborer le programme à long terme et d'en poursuivre l'application conformément aux directives données au paragraphe 2 c) ci-dessus mentionné. La Sous-Commission était invitée,

conformément audit paragraphe et aux recommandations qui figurent dans le rapport intitulé *Etude des méthodes destinées à favoriser le développement de la coopération internationale dans le domaine politique*², adressé par la Commission intérimaire à l'Assemblée générale, à préparer soigneusement en tout premier lieu un plan de travaux pour l'exécution du programme à long terme et à le soumettre, le plus rapidement possible, à la Commission intérimaire pour examen.

3. La Sous-Commission comprenait un représentant de chacun des Etats Membres ci-après : Australie, Belgique, Brésil, Chine, Colombie, Etats-Unis d'Amérique, Equateur, France, Grèce, Iran, Liban, Mexique, République Dominicaine, Royaume-Uni, Suède, Venezuela. Elle a tenu trois séances sous la présidence de M. Pierre Ordonneau (France), son Rapporteur étant M. James N. Hyde (Etats-Unis d'Amérique).

4. A sa 2ème séance, tenue le 21 février 1949, la Sous-Commission 6 a désigné un groupe de travail composé de MM. H. C. Kiang (Chine), H. Viteri-Lafronte (Equateur), James N. Hyde (Etats-Unis d'Amérique) et J. E. S. Fawcett (Royaume-Uni) et qui était chargé d'élaborer un plan de travail formé de deux parties :

1) Un plan général pouvant s'étendre sur plusieurs années :

¹ A/AC.18/91.

² Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, supplément n° 10 (A/605).

2) Un plan de travail à exécuter pendant l'année en cours.

5. Le groupe de travail a tenu six séances et, par l'entremise de son Rapporteur, a soumis le 22 mars 1949 à la Sous-Commission son "Projet pour un programme de travail de la Commission intérimaire en vue de la mise en œuvre des dispositions du paragraphe 2 c) de son mandat" (A/AC.18/SC.6/4).

6. A sa 3ème séance, tenue le 28 mars 1949, la Sous-Commission 6 a approuvé le projet de programme en question.

7. La Sous-Commission a examiné avec soin les indications figurant dans le rapport de la Commission intérimaire en ce qui concerne la nature du programme de travail et la façon de présenter le sujet. La Sous-Commission a également pris connaissance de l'"Exposé du point de vue et des suggestions du Secrétaire général au sujet des travaux qui incombent à la Commission intérimaire" (A/AC.18/SC.6/1). Le rapport de la Commission intérimaire déclare que les recommandations formulées dans la quatrième partie de son rapport, ainsi que les diverses indications accessoires figurant dans les première, deuxième et troisième parties, devraient servir de base à l'élaboration du plan de travail. Selon ces directives, la première tâche consiste à achever l'examen systématique des procédés et mécanismes de règlement pacifique existants. Il convient donc d'achever par priorité les études déjà entreprises dans ce domaine et de tenir compte des propositions présentées l'an dernier à la Commission intérimaire mais auxquelles il n'a pas encore été donné suite. Ce travail doit être entrepris comme le "début d'un programme d'étude à long terme visant à développer tous les aspects de la coopération internationale dans le domaine politique". La Sous-Commission s'est donc efforcée d'élaborer un ordre du jour en s'appuyant sur le présent document. Le plan de travail accorde la priorité au règlement pacifique des différends; vient ensuite l'examen des autres aspects de la coopération politique internationale. Les propositions précises auxquelles la Commission provisoire n'a pas encore donné suite ont été inscrites à cet ordre du jour, à la place qui semble leur convenir logiquement, ce qui permettra à la Commission intérimaire, lorsqu'elle abordera ces points, d'arriver à des conclusions à leur égard.

B. LE PROGRAMME D'ENSEMBLE

8. L'examen de la série de questions que soulèvent les parties pertinentes des Article 11 (paragraphe 1) et 13 (paragraphe 1 a)) de la Charte a amené la Sous-Commission à conclure que l'ordre du jour ne devrait pas à l'heure actuelle consister en l'énumération d'une série de problèmes à examiner successivement au cours d'une période de longue durée. Il s'écoulerait beaucoup de temps avant que la Commission intérimaire soit en mesure d'aborder les questions prévues vers la fin du plan de travail. C'est pourquoi la Sous-Commission a été amenée à la conclusion que ce qui importe avant tout, c'est d'indiquer en termes généraux la nature du travail que la Commission intérimaire doit entreprendre en vertu du paragraphe 2 c. On aurait ainsi une base sur laquelle s'appuyer pour choisir les points particuliers à étudier en tenant compte du fait que les changements qui interviennent dans la situation

portent de nouvelles questions au premier plan, alors que certaines autres sont retenues pour faire l'objet d'un examen immédiat.

9. On peut indiquer tout d'abord l'étendue de la tâche à accomplir en vertu du paragraphe 2 c) en se référant à l'esprit général et aux buts des Articles 11 (paragraphe 1) et 13 (paragraphe 1 a) de la Charte. Il convient de lire ces Articles à la lumière des dispositions de l'ensemble de la Charte et plus particulièrement des Articles 1 et 10. La Sous-Commission, après avoir procédé à un échange de vues sur le sens des parties pertinentes des Articles 11 (paragraphe 1) et 13 (paragraphe 1 a) de la Charte, est arrivée à la conclusion qu'une interprétation précise et complète de ces Articles n'est pas souhaitable à l'heure actuelle, alors que la Charte n'est en vigueur que depuis peu de temps. Elle estime qu'une telle interprétation risquerait de limiter indûment, à l'avenir, la liberté de l'Assemblée générale. Ces dispositions sont d'un caractère essentiellement général et leur contenu exact ne peut être déterminé que par la pratique effective de l'Assemblée générale elle-même durant plusieurs années et par l'expérience générale de l'organisation internationale.

10. A cet égard, la Sous-Commission remarque que la Commission intérimaire est invitée, aux termes de son mandat, à prendre en considération les responsabilités confiées par la Charte au Conseil de sécurité ainsi que les fonctions confiées par la Charte, par l'Assemblée générale ou par le Conseil de sécurité, à d'autres Conseils ou à tout comité ou commission. Il semble évident que l'étude dont il est question dans la deuxième partie du présent rapport n'amènera la Commission intérimaire à intervenir dans aucun domaine réservé au Conseil de sécurité ni à s'immiscer dans des travaux que poursuit ou que doit entreprendre un autre comité ou une autre commission, ni à entreprendre des travaux faisant double emploi avec les leurs. Lorsqu'on examinera lors des phases ultérieures de l'étude si certaines questions particulières doivent être inscrites au programme, il sera sans aucun doute tenu pleinement compte, dans chaque cas, des attributions d'autres organismes, mais la Commission intérimaire se considérera comme libre d'entreprendre des études dans un domaine plus vaste que celui à l'égard duquel elle pourrait formuler des recommandations.

11. La Sous-Commission reconnaît que, pour aborder les problèmes politiques d'une manière qui, du point de vue politique, soit satisfaisante, il faut peut-être nécessairement apprécier les facteurs économiques et psychologiques, mais on ne considère pas qu'une telle analyse empiéterait sur les attributions d'autres organes des Nations Unies.

12. La Sous-Commission est toutefois arrivée à la conclusion que les travaux qui peuvent être entrepris en vertu de la partie pertinente de l'Article 13 (paragraphe 1 a) ne se limitent pas à l'étude des problèmes de méthode mais peuvent s'étendre au fond des problèmes internationaux dans la mesure où l'étude en est entreprise en vue de favoriser la coopération internationale dans le domaine politique. La Sous-Commission ne recommande pas d'entreprendre à l'heure actuelle aucune étude intéressant le fond des questions politiques.

C. RÈGLEMENT PACIFIQUE

13. La Commission intérimaire, bien que chargée de l'étude de l'ensemble du domaine de la coopération politique internationale, a été invitée à accorder la priorité aux travaux relatifs aux procédés et mécanismes de règlement pacifique existants pour permettre de nouveaux développements de ces méthodes. Une question se pose donc au sujet de l'étendue de cette première partie de l'étude et de ses rapports avec des questions plus vastes. Bien que toute tentative de définir l'expression "règlement pacifique des différends" présente des difficultés évidentes, cette expression a été utilisée, dans les études entreprises pour désigner les efforts très divers faits en vue de régler les litiges, et notamment les procédures employées en vertu des Articles 11 et 14 et du Chapitre VI de la Charte. En raison des pouvoirs constitutionnels très étendus dont dispose l'Assemblée générale, il est évident que cette dernière s'occupe, quel que soit le moment considéré, d'un grand nombre de questions diverses dont certaines consistent en situations et en différends au sens où ces mots sont employés dans la Charte et dont d'autres ont un caractère plus large. Au fur et à mesure que la Commission intérimaire poursuivra son étude relative au règlement pacifique, certains problèmes de méthode et de procédure assez particuliers qui se poseront au sujet de ces questions plus vastes, devront être réservés pour faire ultérieurement l'objet d'un examen spécial. Certains aspects de ces formes plus vastes de la coopération internationale seront inévitablement abordés dans l'étude concernant le règlement pacifique que la Sous-Commission entreprendra immédiatement. Aussi la Sous-Commission estime que l'étude du règlement pacifique doit être poursuivie en laissant à la Commission intérimaire une certaine latitude pour examiner lorsque cela semblera utile les problèmes qui se rattachent étroitement à cette étude. Cette façon de faire impliquera la reconnaissance du fait qu'il ne faut pas surestimer l'importance de la place occupée par le règlement pacifique des différends dans les travaux de l'Assemblée ni dans l'étude à long terme de la Commission intérimaire, car ne n'est là qu'une partie de l'ensemble de la tâche qui incombe à l'Assemblée.

14. La Sous-Commission remarque qu'il existe un ensemble important de règles de droit international pour le règlement pacifique des différends, dont beaucoup ont inspiré les grandes lignes du Chapitre VI de la Charte; elle a donc élaboré ce plan en tenant compte des attributions de la Commission du droit international. Les études qui seront ultérieurement effectuées dans ce domaine devront, elles aussi, de l'avis de la Sous-Commission, être coordonnées avec les travaux de la Commission du droit international.

15. Si l'on considère maintenant certains de ces aspects plus vastes de la coopération internationale que la Commission intérimaire n'abordera qu'incidemment en attendant que l'étude relative au règlement pacifique soit terminée, on peut dire qu'il n'est ni opportun, ni pratique, à l'heure actuelle, d'élaborer un programme de travail rigide. Les sources auxquelles il convient de se référer pour l'étude que doit effectuer dans ce domaine la Commission intérimaire en se fondant sur les études auxquelles a procédé le Secrétariat, ont été indiquées dans l'exposé du point de vue du

Secrétaire général et comprennent non seulement l'expérience acquise en matière d'organisation internationale au cours des trente dernières années, mais aussi les méthodes et les moyens utilisés par les organismes internationaux de toutes sortes dans leurs efforts pour trouver une solution aux problèmes politiques.

D. AUTRES ASPECTS DE LA COOPÉRATION POLITIQUE

16. En dehors des problèmes d'organisation internationale qui ont été examinés dans les paragraphes précédents, il est d'autres vastes aspects d'un caractère quelque peu différent qu'il convient d'examiner. Sans essayer d'énumérer ou de définir ces autres vastes aspects de l'organisation internationale, on peut, à titre d'exemple, faire mention de plusieurs domaines d'études. Lorsqu'on aura acquis une expérience suffisante, le problème du développement des organisations régionales et de leurs rapports avec les Nations Unies pourra donner lieu à l'étude du rôle de ces institutions régionales supplémentaires et du principe selon lequel leur activité doit être compatible avec les dispositions de la Charte. Cette étude sera distincte de celle des attributions de ces institutions dans le domaine du règlement pacifique. Un autre domaine, celui de la mise à l'étude et de l'adoption par l'Assemblée générale de résolutions de nature à faire la lumière sur certains points, a été proposé par le représentant de l'Australie (A/AC.18/48, annexe E). L'examen de la nature et de l'étendue des obligations des Membres des Nations Unies aux termes des dispositions de l'Article 2 de la Charte et notamment l'examen des effets des résolutions de l'Assemblée générale, pourraient constituer un autre exemple. On a également indiqué que l'on pourrait étudier la mise en pratique de la lettre et de l'esprit de la Charte en recherchant si l'Assemblée devait adopter certaines pratiques destinées à attirer l'attention sur des violations de la Charte, en faisant appel aux Etats Membres pour qu'ils se conforment aux obligations que cette dernière leur impose et en les invitant à lui faire connaître ces violations. De nouvelles méthodes dans le domaine de l'organisation internationale peuvent également, de temps en temps, se recommander d'elles-mêmes à l'étude comme, par exemple, l'observation d'élections ou la tenue de plébiscites sous les auspices d'organes des Nations Unies, ainsi que l'a suggéré le Secrétaire général.

17. Au fur et à mesure que la Commission intérimaire poursuivra son étude, de vastes questions appartenant à ce domaine exigeront inévitablement d'être examinées et c'est pourquoi on n'a pas essayé dans ce domaine de les énumérer ou d'en limiter le contenu.

DEUXIÈME PARTIE

Règlement pacifique. — Le programme immédiat

A. GÉNÉRALITÉS

18. La Commission intérimaire, dans le rapport qu'elle a établi l'an dernier, a procédé à une étude préliminaire des divers moyens de règlement pacifique mentionnés à l'Article 33 de la Charte et elle a formulé certaines recommandations précises au sujet de quelques-unes de ces méthodes. Afin d'achever l'étude systématique du

règlement pacifique des différends, la Sous-Commission propose que la Commission intérimaire examine maintenant l'application des procédures de règlement pacifique par chacun des organes des Nations Unies.

19. La Sous-Commission a envisagé une autre manière d'aborder le problème, qui aurait consisté à étudier chacune des méthodes de règlement pacifique bien connues, comme la conciliation, par exemple, en liaison avec l'application qui en est faite au sein des organes des Nations Unies et en dehors d'eux. Elle est arrivée à la conclusion qu'il serait peut-être plus fructueux d'étudier séparément chacun des rouages du mécanisme, car les études auxquelles cette manière de faire donnerait lieu, au fur et à mesure de la progression des travaux, seraient en rapport plus direct avec les préoccupations immédiates des Nations Unies.

20. La manière d'envisager le problème qui a donc été choisie implique en premier lieu une étude minutieuse des problèmes qui se posent à propos de l'examen de différends et d'autres questions analogues par l'Assemblée générale. Il pourrait ne pas être opportun, à l'heure actuelle, que la Commission intérimaire cherche à déterminer la valeur des méthodes appliquées par le Conseil de sécurité pour régler des différends; mais au cours de ses travaux, la Sous-Commission devra utiliser l'expérience acquise par le Conseil de sécurité, comme celle acquise par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations, pour y puiser des précédents et en raison de la lumière que cette expérience projette sur le règlement des différends par l'Assemblée générale elle-même.

21. Pour le plan de cette étude, on peut adopter les phases indiquées dans le mémorandum du Secrétariat: "Usage fait par les organes des Nations Unies des différentes méthodes et procédures de règlement pacifique" (A/AC.18/61). Ce mémorandum suit une méthode d'analyse uniforme en vue d'étudier de quelle façon les différends et situations ont été traités par les quatre organes considérés, à savoir le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une part, et les organes correspondants de la Société des Nations d'autre part. Le fait de retenir les phases successives de l'examen d'un différend pour servir de cadre à une étude sur la manière dont opère l'Assemblée générale dans ce domaine, aura l'avantage de montrer plus facilement la mesure dans laquelle les procédures appliquées par l'Assemblée générale conviennent pour connaître de ces questions et les mettre en parallèle avec les phases correspondantes de la procédure appliquée par le Conseil de sécurité. Ces phases ont été retenues avant tout pour permettre l'analyse, car il est peu probable qu'aucun différend passe successivement par toutes les phases indiquées.

22. La Sous-Commission propose que l'organisation des diverses commissions créées pour examiner les différends et les situations et la procédure appliquée par elles fassent l'objet d'une étude unique et distincte. Cette étude unique porterait sur l'expérience acquise par toutes les commissions, qu'il s'agisse ou non d'organes subsidiaires de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Si la Commission intérimaire devait s'intéresser uniquement à l'organisation des com-

missions créées par l'Assemblée générale et à l'expérience acquise par elles, les données seraient trop limitées pour servir de base à une étude comparative intéressante.

23. La partie de l'étude relative au règlement pacifique par les organes des Nations Unies se terminerait par un examen du rôle de la Cour internationale de Justice.

24. La deuxième grande phase de l'étude du règlement pacifique consiste à examiner l'utilisation des procédures de règlement pacifique en application de traités bilatéraux, régionaux et plurilatéraux. Les questions qui se posent à cet égard sont exposées ci-après plus en détail.

B. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS ET DES PROBLÈMES POLITIQUES SPÉCIAUX PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

25. Afin d'aider la Commission intérimaire dans ses travaux futurs, la Sous-Commission a indiqué certains des problèmes qui se posent à l'occasion des diverses phases de l'examen de différends et d'autres problèmes politiques spéciaux par l'Assemblée générale.

26. Ainsi que cela a été signalé ci-dessus (première partie, section C), la Sous-Commission estime qu'en ce qui concerne les travaux de l'Assemblée générale, l'examen doit, tout d'abord, porter sur la procédure appliquée dans les cas qui relèvent nettement du domaine du règlement pacifique de différends, ainsi que sur la procédure suivie dans les cas, comme ceux de la Palestine et de la Corée par exemple, qui soulèvent des problèmes politiques et constitutionnels d'une grande importance mais qui n'intéressent tout particulièrement qu'un nombre limité d'Etats. Il y a tout intérêt à examiner dans leur ensemble les travaux de l'Assemblée générale intéressant ces deux catégories de questions. Seule une telle étude peut indiquer si des procédures différentes doivent être adoptées par l'Assemblée générale pour l'examen de catégories de problèmes politiques qui, tout en étant différentes, sont voisines.

1) *Moyens pacifiques auxquels ont recours les Etats*

27. Le paragraphe 19 du rapport de la Commission intérimaire formule certaines observations sur la nature et l'étendue des obligations des Membres en vertu de l'Article 33 de la Charte. Il serait nécessaire d'étudier les pratiques des Etats en ce qui concerne les efforts de règlement pacifique avant que les différends soient soumis à l'Assemblée générale.

2) *Présentation de questions à l'Assemblée générale*

28. Une étude indiquerait la manière dont sont utilisés les divers Articles de la Charte pour soumettre des questions à l'Assemblée générale. Cela peut soulever le problème de savoir dans quelle mesure l'Article en vertu duquel la question est portée devant l'Assemblée exerce une influence sur la procédure appliquée ultérieurement.

3) *Mesures préliminaires précédant la réunion de l'Assemblée générale*

29. Dans les mémorandums du Secrétariat sur le règlement pacifique par le Conseil de sécurité

(A/AC.18/61) et par le Conseil de la Société des Nations (A/AC.18/68) l'attention est attirée sur les mesures préliminaires qui ont été prises avant le commencement de l'examen d'un différend par le Conseil de la Société des Nations ou par le Conseil de sécurité.

30. D'autres problèmes liés à celui des mesures qui peuvent être prises avant une réunion de l'Assemblée générale sont mentionnés dans les mémorandums du Secrétariat (A/AC.18/58 et A/AC.18/59). Ces deux études portent sur la préparation des questions politiques et de sécurité à soumettre à l'Assemblée générale. Le deuxième mémorandum met en lumière les problèmes suivants :

- a) Existence de la documentation ;
- b) Etude antérieure des problèmes juridiques et des problèmes de procédure ;
- c) Examen préalable des méthodes applicables dans le cas de différends et de situations ;
- d) Application préalable des mesures de règlement pacifique.

31. Ces problèmes touchent tous plus ou moins au problème général de la mesure dans laquelle il est possible de séparer l'examen des divers aspects de procédure de droit et de fond d'un différend. On pourrait peut-être réaliser un certain progrès pour l'examen des différends, l'accord général pouvant se faire pour séparer délibérément l'étude des méthodes d'examen d'un différend de celle du fond même du différend.

4) Procédure initiale de l'Assemblée générale

32. a) Inscription à l'ordre du jour :

i) Le point de savoir si l'Assemblée générale doit refuser d'examiner un différend ou une situation si les parties ne se sont pas, au préalable, efforcées de le régler et dans quelle mesure elle doit opposer un tel refus, ainsi que le point de savoir ce que l'Assemblée générale doit recommander dans le cas d'un refus, posent des problèmes ;

ii) Des problèmes se posent également au sujet des méthodes à appliquer pour arriver à une décision lorsque sont soulevées des objections relatives à la compétence, telles que celles qui sont fondées sur l'Article 2 (paragraphe 7) ou l'Article 12 (paragraphe 1) de la Charte ;

iii) Enfin des questions se posent en ce qui concerne le rôle qui incombe au Bureau de l'Assemblée générale dans les cas prévus aux alinéas i) et ii) notamment en ce qui concerne l'application de l'Article 35 (paragraphe 2) de la Charte.

b) Invitation à des parties à un différend ou intéressées à une situation à participer aux débats :

i) Un certain nombre de problèmes se posent au sujet de la participation des Etats non membres et des organismes non gouvernementaux à l'examen de certaines affaires ; la question se pose notamment de savoir si une distinction doit être faite à cet égard entre les différentes catégories d'affaires soumises à l'Assemblée et, d'une manière générale, il convient de déterminer les conditions, l'étendue et la nature de la participation de ces Etats ou organismes ;

ii) Une question d'ordre général se pose sur le point de savoir si l'envoi des invitations à participer aux débats ou à être entendu doit être examiné et décidé par l'Assemblée générale (peut-être sur l'avis du Bureau) ou par la commission intéressée.

c) Exposés initiaux des parties.

d) Discussion générale en commission.

33. La question peut se poser de savoir si des dispositions spéciales doivent être prises par la commission intéressée pour entendre les parties à un différend par dérogation à la procédure normale prévue par l'article 99 du règlement intérieur aux termes duquel les orateurs ont la parole dans l'ordre où ils l'ont demandée.

5) Mesures de précaution prises en vue d'éviter ou de faire cesser les hostilités

34. Il est maintenant généralement admis pour l'examen de différends, qu'avant d'aborder le fond de la question, des efforts doivent être faits pour arriver à une cessation des hostilités si celles-ci ont déjà été ouvertes. C'est pourquoi il est fait mention ici, avant les phases ultérieures de la procédure d'examen du fond des différends, de cette phase de la procédure. (On pourrait utilement étudier les pratiques équivalentes du système interaméricain telles qu'elles sont prévues par exemple à l'article V de l'annexe au Traité de Gondra et à l'article 7 du Traité de Rio-de-Janeiro.) A cet égard, il y aura lieu d'examiner la portée de l'Article 11 (paragraphe 2) de la Charte.

35. La question se posera de savoir si l'Assemblée générale disposerait, lors de cette phase de la procédure, de moyens efficaces pour éviter les hostilités ou les faire cesser.

6) Mesures préliminaires en vue d'établir les faits

36. Il est essentiel d'établir les faits et cela peut exiger un rouage particulier. On se souviendra que la création de la Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine est l'exemple le plus remarquable de la création d'un rouage spécial par l'Assemblée générale, en vue de formuler des recommandations fondées sur les résultats d'une enquête sur place. Les problèmes relatifs à la procédure à appliquer par les commissions d'enquête devront toutefois être examinés à l'occasion de l'examen général du fonctionnement des commissions et comités. Il convient peut-être cependant de signaler ici la pratique instaurée par l'Assemblée de la Société des Nations et consistant à créer de petits comités qui non seulement agissaient en tant que comités chargés d'établir les faits mais encore exerçaient des fonctions de conciliation.

7) Examen de la question par l'Assemblée générale après réception d'un rapport ou d'un avis consultatif

37. La pratique suivie pour l'examen des rapports des commissions et des avis consultatifs de la Cour internationale de Justice devra faire l'objet d'un examen en cette phase de l'étude.

8) Mesures de règlement

38. Les mesures prises par l'Assemblée générale pour les affaires politiques doivent être con-

sidérées à titre général pour déterminer celles d'entre elles qui concernent des litiges d'un intérêt direct limité et celles d'entre elles qui présentent une importance d'ordre général; et pour déterminer également quelles catégories de mesures ont été ou seront le plus susceptibles d'efficacité pour aider au règlement de ces litiges; et quelle utilisation l'Assemblée générale a fait ou pourrait faire des divers types de procédures de règlement — enquête, conciliation, médiation, bons offices, arbitrage et règlement judiciaire — et comment ces procédures ont été utilisées.

C. UTILISATION DE PROCÉDURE DE RÈGLEMENT PACIFIQUE PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

39. Étant donné que le Conseil de sécurité est l'organe des Nations Unies principal à qui incombe la responsabilité du règlement pacifique, il est important d'étudier ses travaux et ses méthodes. En conséquence, l'utilisation faite par lui de procédure de règlement pacifique fournira une documentation de base des plus importantes. Toutefois, ainsi que cela a été précédemment indiqué, l'étude des travaux du Conseil de sécurité sera probablement abordée et organisée en raison de la lumière qu'ils projettent sur ceux de l'Assemblée générale.

40. Cette documentation sera fournie par une révision du document du Secrétariat sur l'usage fait par les organes des Nations Unies des différentes méthodes et procédures de règlement pacifique (A/AC.18/61).

D. ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS DES NATIONS UNIES

41. Ces commissions apportent une contribution tellement variée et tellement féconde à l'examen de questions difficiles, que la Sous-Commission estime que l'étude de ce sujet facilitera, d'une manière appréciable, les travaux de l'Assemblée générale.

42. Étant donné que des commissions ont été constituées, tant par l'Assemblée générale que par le Conseil de sécurité, l'étude de leur organisation et de leur fonctionnement est considérée ici comme un sujet distinct. Ces commissions ont eu des fonctions politiques différentes et les Nations Unies ont acquis une expérience importante en ce qui concerne les méthodes d'enquête, de conciliation et de prévention des hostilités; il semblerait souhaitable de compiler l'expérience acquise par ces commissions et d'en faire la synthèse.

43. En ce qui concerne l'enquête, des problèmes divers se sont posés comme, par exemple, la distinction à faire entre observation et enquête; la nature de l'organisation à créer aux fins d'enquête; les normes de preuve à appliquer; la forme sous laquelle la preuve doit être retenue, et les diverses catégories d'incidents devant donner lieu à l'enquête.

44. En ce qui concerne la conciliation et les bons offices, voici quelques-unes des questions qui ont soulevé des problèmes: le lieu où le siège de la commission doit être fixé; la manière dont le contact doit être établi avec les parties; le recours à des conversations se déroulant parallèlement avec chacune d'elles ou à des conversations les groupant toutes; la mesure dans laquelle le mandat de

la commission a dû être modifié ou adapté, à la lumière de changements imprévus survenus dans la situation locale telle qu'elle se présentait; la responsabilité de l'organe de conciliation de faire naître un règlement, et plus particulièrement le point de savoir si l'organe doit simplement agir comme intermédiaire entre les parties ou prendre l'initiative de propositions et adresser des recommandations aux parties; la procédure à suivre, si les propositions présentées par l'organe de conciliation sont repoussées par les parties.

45. En ce qui concerne la mise en œuvre, et le contrôle des mesures de précaution en vue d'éviter ou de faire cesser les hostilités, des problèmes analogues se sont posés: faut-il des observateurs et, dans l'affirmative, combien; où recruter les observateurs et où les placer; doivent-ils être attachés aux deux parties ou opérer indépendamment avec chacune d'elles; les moyens de communication entre les observateurs et l'organisme chargé de la surveillance de la trêve; la procédure à suivre pour observer et faire rapport; comment procéder en cas d'obstruction aux travaux des observateurs ou de violation de la trêve; les rapports entre les observateurs et les commissions de conciliation ou de bons offices.

46. Afin de procéder à une telle étude, il serait nécessaire d'examiner l'organisation et les travaux de chacune des commissions et de chacun des comités, de manière à présenter un exposé d'ensemble sur leur organisation et leur fonctionnement, dans la mesure où l'expérience acquise par ces commissions et comités permet une étude comparative. Sur la base d'un exposé d'ensemble de cette nature, qui serait limité à une analyse de l'expérience acquise, la Commission intérimaire pourrait souhaiter étudier l'opportunité de dégager des conclusions ou d'ajouter des recommandations.

E. COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

47. En principe, les différends portant sur une question de droit se prêtent à une décision de la Cour internationale de Justice. Mais des questions politiques se mêlent souvent aux questions de droit, de sorte que le problème peut se poser de savoir si c'est la question politique qui l'emporte et si l'affaire doit être examinée par un organe politique, ou si c'est la question juridique qui l'emporte, l'affaire exigeant alors une décision de la Cour. Le Pacte de Bruxelles contient quelques précisions sur la manière dont doivent être examinées ces questions d'un caractère mixte, puisqu'il prévoit une décision sur les aspects juridiques d'une affaire avant que celle-ci soit traitée en tant qu'affaire politique. De même, la proposition de l'Equateur dont est actuellement saisie la Commission intérimaire exige un examen minutieux de la suggestion tendant à faire trancher par la Cour, dans tous les cas, la question de la compétence nationale lorsque l'une des parties soulève cette exception (A/AC.18/63 et A/AC.18/SC.2/3).

48. Les effets d'une demande d'avis consultatif formulée par les organes politiques des Nations Unies et ceux d'un tel avis ont été récemment examinés par l'Assemblée. Lorsqu'elle étudiera ce sujet, la Commission intérimaire assurera la coordination de ses travaux avec ceux de la Commission du droit international.

F. JUGEMENT GÉNÉRAL SUR L'UTILISATION FAITE PAR LES ORGANES DES NATIONS UNIES DES MOYENS PACIFIQUES DE RÈGLEMENT

49. Après avoir jugé l'utilisation des diverses méthodes de règlement faite par les différents organes, on examinera la question de savoir si de nouveaux organes des Nations Unies sont nécessaires et si de nouvelles procédures, susceptibles d'une application générale pour le règlement pacifique, doivent être élaborées. Cette phase des travaux comportera l'examen de la proposition du Liban (A/AC.18/15) et de l'amendement de la République Dominicaine (A/AC.18/30) tendant à la création d'un comité permanent de conciliation comme organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

G. PROCÉDURES DE RÈGLEMENT PACIFIQUE PRÉVUES PAR LES TRAITÉS ET ACCORDS BILATÉRAUX, RÉGIONAUX ET PLURILATÉRAUX GÉNÉRAUX

50. Pour cette phase de l'étude, on se basera sur l'étude rédigée par le Secrétariat et qui doit être publiée prochainement, des dispositions des traités en vigueur qui établissent des procédures et un mécanisme pour le règlement pacifique. En examinant ce point, on insistera sur l'usage effectif que leurs signataires font de ces traités. On peut envisager la question sous quatre angles principaux :

a) Il serait possible d'examiner ces traités afin de procéder à une étude comparative des dispositions des divers traités en ce qui concerne les différentes méthodes de règlement pacifique. Ce travail a déjà été partiellement entrepris par le Secrétariat dans un mémorandum sur le fonctionnement de commissions de conciliation en vertu des dispositions de certain traités (A/AC.18/64).

b) On pourrait ensuite passer à une étude des grandes lignes qui ont été suivies dans l'élaboration des traités plurilatéraux pour le règlement pacifique des différends. Parmi les diverses questions qui ont été soulevées à propos d'une étude de ce genre figurent :

i) Les dispositions relatives au passage d'une méthode de règlement pacifique à une autre ;

ii) La question de savoir si le traité prévoit en dernier ressort le règlement obligatoire du différend par l'une de ces méthodes ;

iii) La distinction entre les aspects politiques et juridiques des différends, les grandes lignes selon lesquelles la distinction est établie et les moyens de règlement prévus pour les deux catégories.

c) Le rapport entre les dispositions relatives au règlement pacifique des différends et les autres aspects de l'organisation internationale, plus particulièrement en ce qui concerne l'organisation de la sécurité ;

d) L'usage qui a été fait par les parties des diverses dispositions et les circonstances importantes dans lesquelles elles n'en ont pas fait usage.

51. La Sous-Commission remarque que les contributions apportées par le système interaméricain à cette phase de l'étude sont des plus diverses. Les Etats américains ont, au cours de nombreuses années, établi des procédures de règle-

ment pacifique qui, à bien des égards, font appel à la conception d'une commission. Le principe de la consultation a toujours été une procédure importante de l'Organisation des Etats américains et elle est maintenant concrétisée dans l'organe de consultation prévu par le Traité de Rio-de-Janeiro et par la Charte de l'Organisation des Etats américains. L'attention de la Sous-Commission a été attirée sur l'usage récent qui a été fait du Conseil de l'Organisation des Etats américains, conformément aux dispositions de l'article 6 du Traité de Rio-de-Janeiro. La Sous-Commission a noté une fois de plus que le règlement pacifique n'est que l'un des domaines couverts par les traités interaméricains ; le système interaméricain offre une expérience concrète pour étudier les rapports entre le règlement pacifique et les autres catégories de dispositions figurant dans un système régional.

H. EXAMEN DES MOYENS LES PLUS EFFICACES POUR L'ÉLABORATION PAR LES ETATS D'ACCORDS DE RÈGLEMENT PACIFIQUE ET DESTINÉS À ÊTRE UTILISÉS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 33 DE LA CHARTRE

52. A la fin de cette partie de son étude, la Sous-Commission cherchera peut-être à déterminer, en tenant compte des conclusions auxquelles elle sera parvenue par les études prévues aux sections F et G ci-dessus, quelles méthodes concrètes pourraient être conçues pour rendre plus efficaces les "moyens de leur choix" que les Etats Membres doivent utiliser en application des dispositions de l'Article 33 de la Charte. Alors se posera la question générale de savoir quelles catégories de dispositions peuvent le plus utilement figurer dans des accords bilatéraux, régionaux et plurilatéraux ou dans une résolution de l'Assemblée générale. Parmi les recommandations possibles en vue d'améliorer les moyens de règlement à utiliser en vertu de l'Article 33 et qui devraient faire l'objet d'une étude, figurent celles qui ont été proposées par la Chine et par les Etats-Unis d'Amérique et tendant à la rédaction de traités bilatéraux modèles, d'un traité plurilatéral, ou d'une résolution de l'Assemblée (A/AC.18/24, A/AC.18/48, annexe D et A/AC.18/SC.2/2).

TROISIÈME PARTIE

Méthode de travail et choix de sujets

A. MÉTHODE

53. Pour préparer des études et formuler des recommandations, la Commission intérimaire continuera à se fonder sur les études préparatoires mises à sa disposition par le Secrétariat. On ne pense pas que les travaux de la Commission intérimaire sur un sujet quelconque aboutissent dans un avenir immédiat à une proposition concrète à soumettre à l'Assemblée générale. Ses travaux pourront, dans de nombreux cas, être incorporés dans une étude dont on peut espérer qu'elle sera d'une aide pratique pour les Membres des Nations Unies. La publication d'études de ce genre serait un moyen de développer la connaissance des conditions requises pour que les organes des Nations Unies fonctionnent d'une manière efficace. Il y aura donc une distinction à faire entre les études contributives du Secrétariat et celles de la Commission intérimaire elle-même. Lorsqu'elle

choisira les sujets à examiner, la Commission intérimaire voudra donc faire connaître par avance au Secrétariat l'aide dont elle a besoin pour l'étude d'un sujet déterminé.

54. Il est, dans le domaine du règlement pacifique, des propositions précises que la Commission intérimaire examinera pour prendre une décision définitive, cet examen faisant partie de son exploration systématique de ce domaine. Il a été fait mention de ces propositions dans le présent document et elles figurent dans le plan aux endroits où l'on estime que leur examen doit logiquement avoir lieu. Il est probable qu'au fur et à mesure de la mise en œuvre de tout le programme de travail, on rencontrera des domaines et des sujets à l'égard desquels la Commission intérimaire pourra désirer formuler d'autres propositions concrètes à la suite de son étude systématique. Elle a exprimé l'opinion qu'un progrès nouveau des procédures de règlement pacifique pourrait résulter de l'étude des méthodes existantes.

B. CHOIX DES SUJETS

55. La Sous-Commission considère que, dans le cadre du programme prioritaire de règlement pacifique, la Commission intérimaire devrait abor-

der immédiatement la section D de la deuxième partie "Organisation et fonctionnement des commissions des Nations Unies" et la Sous-Commission s'efforcera, en tout état de cause, de pousser ses études aussi loin que possible, avant septembre. La documentation relative à ce paragraphe pourrait, espère-t-on, être réunie assez rapidement par le Secrétariat, et ces études, ainsi que l'étude de la Commission intérimaire, joueraient un rôle utile pour les travaux de l'Assemblée générale. Les travaux commenceraient le plus tôt possible sur le reste du projet, en commençant par la section B de la deuxième partie: "Règlement des différends et des problèmes politiques spéciaux par l'Assemblée générale". Ces sujets ont été choisis dans ce dessein, en tenant compte de l'aide que devra fournir le Secrétariat. Une considération importante dans le choix des sujets doit être qu'il convient de s'engager dans un domaine qui permette d'aboutir à un résultat concret et utile pour l'examen des problèmes urgents qui se posent à l'Organisation des Nations Unies. La compétence de la Commission intérimaire et les facilités dont elle dispose seront, de l'avis de la Sous-Commission, pleinement utilisées si l'on accorde à un tel résultat toute l'importance qu'il mérite.

28 mars 1949.

ANNEXE II³

Etude de l'organisation et du fonctionnement des commissions des Nations Unies

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>		<i>Pages</i>
INTRODUCTION	14	2) Avis ou instructions de l'organe principal	22
I. ORGANISATION	15	a) Demandes	22
1) Convocation de la première réunion	15	b) Méthodes adoptées	23
i) Laps de temps écoulé avant la première réunion.....	15	IV. MÉTHODE DE TRAVAIL.....	23
ii) Dispositions en vue de la convocation de la première réunion	15	A. <i>Investigation ou enquête</i>	23
iii) Lieu de réunion.....	15	1) Etudes régionales.....	24
2) Titre de la commission.....	16	2) Equipes d'enquête ou groupes d'observation	24
3) Composition et nombre des membres	16	3) Témoignages verbaux	24
a) Considérations d'ordre technique: délai dans lequel la commission devra commencer ses travaux et nombre des membres	16	a) Choix des témoins.....	24
b) Critères à appliquer pour le choix des membres des commissions	16	b) Présentation des témoignages	25
i) Répartition géographique.	16	4) Communications écrites.....	25
ii) Appartenance au Conseil de sécurité.....	16	a) Communications émanant des parties et qui n'ont pas été sollicitées par la Commission	25
iii) Désignation des membres des commissions par les parties	17	b) Communications émanant de sources non officielles et qui n'ont pas été sollicitées par la Commission.....	25
iv) Intérêt direct.....	17	c) Communications émanant des parties et sollicitées par la Commission	25
c) Statut des représentants.....	17	d) Communications émanant d'organisations et d'individus et sollicitées par la Commission	25
d) Permanence de la composition	17	B. <i>Conciliation (Médiation et bons offices)</i>	25
4) Désignation des représentants....	18	1) Commission des bons offices pour la question indonésienne..	26
5) Présidence	18	a) Méthode des suggestions...	26
6) Effectif des délégations.....	18	b) Méthode des négociations avec les parties.....	26
7) Secrétariat	18	c) Combinaison des négociations en vue de la conclusion d'un accord de trêve et des négociations en vue d'un règlement politique.....	26
8) Paiement des dépenses.....	18	2) Le Médiateur pour la Palestine	27
9) Liaison avec les gouvernements et les organisations intéressés.....	18	3) Commission pour l'Inde et le Pakistan	27
10) Répartition des fonctions au sein d'une commission	19	C. <i>Surveillance de trêve</i>	27
II. FONCTIONNEMENT	19	1) Suspension d'armes, trêve, armistice	27
1) Règlement intérieur.....	19	2) Observation des dispositions de suspension d'armes.....	27
2) Rédaction des documents et distribution des comptes rendus.....	20	3) Accords de trêve et organes de conciliation	28
3) Comment les décisions ont été prises	20	4) Le mécanisme de surveillance de trêve	28
4) Publicité des séances.....	21	5) Désignation d'observateurs....	28
5) Relation entre débats officiels et conversations officieuses.....	21	6) Procédure appliquée en cas de rupture de la trêve.....	29
6) Manière de sauvegarder le caractère confidentiel des informations.....	21	7) Démarcation	29
III. RELATIONS AVEC L'ORGANE PRINCIPAL.	21		
1) Rapports	21		
a) Forme; date de remise.....	22		
b) Lieu de la rédaction.....	22		
c) Mode de présentation.....	22		

Introduction

1. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, qui sont les organes principaux qui normalement tiennent leurs réunions au siège de l'Organisation des Nations Unies, ont souvent besoin à l'extérieur d'organes auxiliaires. Ces organes auxiliaires qui revêtent la forme de commissions, ont joué un rôle capital dans l'œuvre des Nations Unies. En s'appliquant à résoudre les problèmes particuliers dont elle était chargée, chaque commission a mis au point ses méthodes et procédures propres. On a acquis de la sorte une somme importante d'expérience pratique.

2. On s'est proposé, dans la présente étude, d'analyser le mécanisme qui a été élaboré dans les onze cas où l'on a eu recours au système de la commission, sous une forme ou sous une autre, et réunir certains des précédents ainsi créés. Il s'agit d'un exposé composite, fondé sur les onze mémorandums rédigés par le Secrétariat au sujet des travaux de chacune des commissions. Outre les renseignements tirés de ces documents, l'étude contient également un certain nombre de conclusions provisoires.

3. Le Secrétariat n'a pas rédigé de mémorandums relatifs à la Commission de conciliation des Nations Unies pour la Palestine, à la Commission des Nations Unies pour la Corée et à la Commission des Nations Unies pour l'Indonésie, la création de ces trois organismes étant très récente. On n'a donc pas essayé dans le présent document de porter un jugement sur l'expérience acquise par ces trois Commissions.

4. Un jugement sur l'œuvre des commissions ne peut, au stade actuel, être que provisoire. Un grand nombre de problèmes des commissions constituent encore, pour l'Organisation des Nations Unies, des questions politiques brûlantes; de toute évidence, d'autre part, certains aspects de l'expérience acquise par les commissions n'ont pas été consignés et ne peuvent d'ailleurs l'être. Il faut donc considérer le présent document comme un exposé préliminaire sur l'emploi des commissions par l'Organisation des Nations Unies. On s'est efforcé de classer sous chaque rubrique certains des problèmes auxquels se sont heurtées les commissions et d'indiquer tout au moins certains défauts du système, tel qu'il existait jusqu'ici. Il faut considérer comme provisoires les généralisations ou conclusions tirées de cette étude nécessairement limitée. Ces conclusions ou généralisations découlent toutefois de l'analyse comparative des commissions qui composaient ce groupe et pourront donc présenter quelque utilité pour l'avenir, au moins en indiquant les domaines dans lesquels se posent des problèmes qu'il pourrait y avoir lieu d'examiner.

5. Les onze commissions qui ont fait l'objet des mémorandums du Secrétariat sont énumérées ci-après. Elles sont classées selon la date de leur création, et les titres abrégés utilisés au cours de la présente étude sont indiqués.⁴

i) La Commission d'enquête des Nations Unies sur les incidents survenus le long de la frontière grecque (*Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque*), créée aux termes de la résolution adoptée par le Conseil

de sécurité le 19 décembre 1946, est restée en fonctions du 30 janvier au 15 septembre 1947.

ii) Les Groupe subsidiaire de la Commission d'enquête des Nations Unies sur les incidents survenus le long de la frontière grecque (*Groupe subsidiaire*), créé aux termes de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 18 avril 1947, est resté en fonctions du 19 mai au 15 septembre 1947.

iii) La Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine (*UNSCOP*), créée aux termes de la résolution 106 (S-1) de l'Assemblée générale, est restée en fonctions du 26 mai au 31 août 1947.

iv) La Commission consulaire du Conseil de sécurité à Batavia (*Commission consulaire de Batavia*), constituée aux termes de la résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 25 août 1947, s'est réunie pour la première fois le 1er septembre; théoriquement, la Commission est toujours en existence.

v) La Commission des bons offices du Conseil de sécurité pour la question indonésienne (*Commission des bons offices pour la question indonésienne*), créée aux termes de la résolution adoptée le 25 août 1947 par le Conseil de sécurité, est restée en fonctions du 20 octobre 1947 au 28 janvier 1949. Elle a été remplacée par la Commission des Nations Unies pour l'Indonésie.

vi) La Commission spéciale des Nations Unies pour les Balkans (*UNSCOB*), créée aux termes de la résolution 109 (II) adoptée par l'Assemblée générale le 21 octobre 1947, s'est réunie pour la première fois le 21 novembre 1947. Elle continue d'exister.

vii) La Commission des Nations Unies pour la Palestine (*Commission pour la Palestine*), créée aux termes de la résolution 181 (II) adoptée par l'Assemblée générale le 29 novembre 1947, est restée en fonctions du 9 janvier au 17 mai 1948.

viii) La Commission temporaire des Nations Unies pour la Corée (*UNTCOK*), créée par la résolution 112 (II) de l'Assemblée générale du 14 novembre 1947, est restée en fonctions du 12 janvier au 13 décembre 1948. Elle a été remplacée par la Commission des Nations Unies pour la Corée, aux termes de la résolution 195 (III) adoptée par l'Assemblée générale le 12 décembre 1948.

ix) La Commission de trêve du Conseil de sécurité pour la Palestine (*Commission de trêve pour la Palestine*) a été créée par la résolution du Conseil de sécurité en date du 23 avril 1948.

x) Le Médiateur des Nations Unies pour la Palestine (*Médiateur ou Médiateur par intérim*), dont la résolution 186 (S-2) adoptée par l'Assemblée générale le 14 mai 1948 portait nomination, est entré en fonctions le 21 mai 1948; assassiné le 17 septembre 1948, le médiateur a eu pour successeur le Médiateur par intérim dont le mandat n'a pas encore pris fin.

xi) La Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan (*UNCIP*), créée aux termes des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité, les 20 janvier et 21 avril 1948.

6. Des onze commissions étudiées, six ont été créées par le Conseil de sécurité (Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, Groupe subsidiaire, Commis-

⁴ Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X.

sion consulaire de Batavia, Commission des bons offices, Commission de trêve pour la Palestine et UNCIP) et cinq par l'Assemblée générale (UNSCOP, UNSCOB, Commission pour la Palestine, UNTCOK et le Médiateur).

7. Les fonctions des commissions se répartissent en quatre catégories: enquête; accords de suspension d'armes et de trêve; conciliation, bons offices et médiation; administration politique. Dans la pratique, la plupart des commissions ont dû exercer plus d'une de ces fonctions et leur caractère s'est parfois trouvé déterminé tout autant par l'évolution des circonstances que par le mandat qui leur avait été confié, ce qui a eu des répercussions sur leur organisation, leur règlement intérieur et leur mode de fonctionnement.

I. Organisation

1) CONVOCATION DE LA PREMIÈRE RÉUNION

8. A sujet de la convocation de la première réunion, la Commission intérimaire a étudié trois problèmes, à savoir:

i) Le laps de temps qui s'est écoulé entre la date de la résolution portant création d'une commission et celle de la première réunion de la commission;

ii) Les dispositions prises en vue de la convocation de la première réunion.

iii) Le lieu de la première réunion.

i) *Laps de temps écoulé avant la première réunion*

9. Le laps de temps qui s'écoule avant la première réunion d'une commission joue souvent un rôle fort important pour l'efficacité de son action. On peut résumer comme suit ce qui s'est passé pour les diverses commissions:

10. Quatre commissions: l'UNSCOP, la Commission consulaire de Batavia, la Commission de trêve pour la Palestine et le Médiateur, ont tenu leurs premières réunions dans la quinzaine qui a suivi l'adoption de la résolution qui en portait création.

11. Six commissions: la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, le Groupe subsidiaire, la Commission des bons offices pour la question indonésienne, l'UNSCOB, la Commission pour la Palestine et l'UNTCOK, se sont réunies pour la première fois dans le mois ou les deux mois qui ont suivi la date de l'adoption de la résolution qui en portait création.

12. En raison des circonstances spéciales qui ont provoqué l'examen prolongé par le Conseil de sécurité du différend Inde-Pakistan, l'UNCIP n'a pu se réunir que cinq mois environ après la date de l'adoption de la première résolution qui en portait création.

13. La promptitude avec laquelle la première réunion des commissions consulaires a lieu s'explique par le caractère même de ces commissions qui ont été constituées à l'occasion de résolutions portant cessation des hostilités. La rapidité avec laquelle l'UNSCOP a abordé sa tâche peut s'expliquer par le fait que cette Commission disposait de peu de temps pour exécuter son mandat. Le fait qu'un Médiateur unique ait été dé-

signé pour la Palestine explique également la rapidité avec laquelle il a pu aborder ses travaux.

14. A l'exception des commissions consulaires, on ne peut citer qu'un seul cas où la résolution de base fixait un délai déterminé pour la première réunion. La résolution 109 (II) de l'Assemblée générale du 21 octobre 1947 disposait que l'UNSCOB devait se réunir dans le délai d'un mois.

15. Lorsque l'on crée des commissions, il conviendrait d'envisager l'opportunité, compte tenu des éléments particuliers à chaque question, de préciser dans la résolution la date à laquelle doit se tenir la première réunion. On pourrait également envisager en même temps de mentionner dans chaque résolution portant constitution d'une commission, la date à laquelle les gouvernements devront avoir désigné leurs représentants à la commission.

ii) *Dispositions en vue de la convocation de la première réunion*

16. Dans six cas (UNSCOB, UNSCOP, Commission pour la Palestine, UNTCOK, UNCIP et Commission des bons offices) c'est le Secrétaire général qui a convoqué la première réunion. Il n'avait été explicitement requis de le faire par l'organe principal que dans un seul cas, celui de la Commission des bons offices pour la question indonésienne. La résolution portant création de la Commission pour l'Indonésie a été adoptée le 25 août 1947 par le Conseil de sécurité, et le 18 septembre tous les membres de la Commission étaient désignés; toutefois, au 3 octobre, aucune mesure n'ayant été prise, le Conseil de sécurité, sur proposition du représentant de l'Australie, a invité le Secrétaire général à convoquer la Commission et à préparer l'organisation de ses travaux. Bien que le Secrétaire général puisse de sa propre autorité convoquer la première réunion, il ne lui est pas possible de le faire avant d'avoir reçu avis de la désignation des représentants. Il peut toutefois être souhaitable que le Secrétaire général réunisse à titre officieux les représentants des Gouvernements appelés à faire partie d'une commission pour étudier l'organisation de la commission lorsque la désignation des membres a subi un retard sensible.

17. Dans un cas, celui de la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, c'est l'organe principal qui a pris, à titre officieux, des dispositions en vue de la première réunion (voir mémorandum relatif à la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, paragraphes 5 et 6⁵).

iii) *Lieu de réunion*

18. Trois commissions, à savoir la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, le Groupe subsidiaire et l'UNTCOK, ont tenu leur première réunion au lieu même où devaient se dérouler leurs travaux. Le choix du lieu de la première réunion peut en soi influencer l'évolution ultérieure des événements. C'est pour cette raison, semble-t-il, que les premières séances officielles se tiennent d'ordinaire soit au siège, soit dans un centre sis hors de

⁵ Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X, n° I.

la région intéressée. C'est souvent au siège qu'il est le plus facile de prendre les décisions relatives à l'organisation, qui font l'objet de la première réunion.

2) TITRE DE LA COMMISSION

19. Ce n'est que dans trois cas, ceux de l'UNSCOP, du Médiateur et de l'UNTCOK que la résolution de base précisait le titre même de la commission. Le fait que le titre de la commission n'avait pas été indiqué avec précision a, dans trois cas — Groupe subsidiaire, Commission des bons offices pour la question indonésienne et UNCIP — donné lieu à l'origine à une certaine confusion. Le choix d'un titre qui corresponde exactement à la tâche de la commission a soulevé et risque encore de soulever des difficultés. Les organes principaux jugeront peut-être souhaitable à l'avenir de préciser le titre des nouvelles commissions en même temps qu'ils stipuleront le mandat. Il faut d'ailleurs peser les avantages de cette méthode et le risque que l'on court de choisir un titre qui pourrait exercer une influence sur les fonctions de la Commission.

3) COMPOSITION ET NOMBRE DES MEMBRES

20. En ce qui concerne la composition et le nombre des membres des commissions, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité se sont heurtés à trois problèmes: un problème d'ordre technique, celui du délai dans lequel la Commission devra commencer ses travaux et du nombre des membres, le problème des critères à appliquer pour le choix des membres des commissions, et celui du statut des représentants aux commissions. Le Conseil de sécurité a dû en outre résoudre le problème de la permanence dans la composition des commissions. Les considérations sur lesquelles on s'est appuyé pour déterminer la composition effective des commissions sont brièvement exposés dans les paragraphes ci-après:

a) *Considérations d'ordre technique: délai dans lequel la commission devra commencer ses travaux et nombre des membres*

21. Avant même de trancher la question de savoir qui fera partie d'une commission donnée, l'organe principal doit d'abord décider du nombre des membres que comptera la commission et du délai dans lequel elle devra commencer ses travaux.

22. Les onze commissions étudiées comptaient de un à onze membres.

23. Le nombre des membres d'une commission doit être fonction de ses attributions. Lorsqu'il s'agit surtout de trêve ou de conciliation, les commissions fonctionnent de manière plus efficace si elles ne comptent qu'un petit nombre de membres, car il est en général plus facile à un groupe restreint qu'à un organisme important de négocier. Avec le Médiateur (ou le Médiateur par intérim) pour la Palestine, on a l'exemple d'un cas où une seule personne a pu remporter un succès considérable aussi bien lorsqu'il s'est agi de mettre un terme aux conflits locaux au moyen de la trêve qu'en aidant les parties intéressées à conclure des conventions d'armistice. En revanche, les commissions qui ont pour tâche principale de mener des enquêtes peuvent aisément compter plus de membres, ce qui leur permet de refléter

plus exactement la composition de l'organe principal, et leurs membres peuvent eux-mêmes prendre part aux travaux de groupes d'enquête. En outre, les recommandations de la minorité permettent d'exprimer de manière plus satisfaisante les points de vue divergents, comme on en a fait l'expérience dans le cas de l'UNSCOP.

24. Lorsque les hostilités ont déjà commencé, l'organe principal peut être appelé à prendre des mesures pour disposer immédiatement sur place d'un organe auxiliaire. C'est ce qui s'est produit en Indonésie et en Palestine. Dans ces deux cas, le Conseil de sécurité a constitué en commission les consuls de carrière des membres du Conseil qui se trouvaient déjà sur place.

b) *Critères à appliquer pour le choix des membres des commissions*

25. Lorsqu'ils ont constitué des commissions, les organes principaux se sont inspirés des critères ci-après: répartition géographique, appartenance au Conseil de sécurité, désignation par les parties et intérêt direct. Ces critères ne s'excluent pas toujours mutuellement.

i) *Répartition géographique*

26. Le principe de la répartition géographique a été formulé et adopté à l'occasion des propositions relatives à la composition de l'UNSCOP, de l'UNSCOB et de la Commission pour la Palestine.

ii) *Appartenance au Conseil de sécurité*

27. L'appartenance au Conseil de sécurité détermine de diverses manières la composition des commissions. Deux commissions, la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et le Groupe subsidiaire, avaient la même composition que le Conseil de sécurité.

28. Cette méthode a été préconisée pour plusieurs motifs: elle est automatique et, par conséquent, permet d'éviter des débats prolongés; elle a le mérite de correspondre à une répartition politique et géographique équitable, elle donne aux commissions de l'autorité et du prestige et, dans le cas des commissions créées par le Conseil de sécurité, permet à tous les membres d'être également informés et aide à aplanir les divergences d'opinions avant que la question ne soit à nouveau débattue par le Conseil. D'autre part, cette méthode présente certaines imperfections: dans le cas d'une enquête, où l'impartialité est un facteur primordial, les membres du Conseil de sécurité peuvent avoir aussi des intérêts particuliers dans la question; en outre, cette pratique, si on s'y conformait strictement, limiterait les possibilités de désignation à quelques Etats.

29. Trois commissions — les deux Commissions consulaires et la Commission des bons offices pour la question indonésienne — étaient composées de certains membres du Conseil de sécurité. Dans le cas des commissions consulaires, le choix était déterminé par la présence sur place de consuls des membres du Conseil de sécurité. L'autre commission était composée de trois membres du Conseil de sécurité.

30. Dans deux cas, celui de l'UNSCOP et de la Commission pour la Palestine, les membres permanents ont été expressément exclus. Dans le cas

de l'UNSCOP, la décision a été prise parce que les intérêts particuliers de certains membres permanents pouvaient nuire à l'impartialité de l'enquête envisagée.

31. Dans le cas de l'UNSCOB, les membres permanents ont été expressément désignés pour faire partie de la Commission en raison de la responsabilité particulière qui leur incombe en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Etant donné que l'on allait confier à l'UNSCOB la mission d'assurer un règlement pacifique de la question, on a jugé souhaitable que les membres permanents en fassent partie.

iii) Désignation des membres des commissions par les parties

32. Dans deux cas de bons offices et de médiation, les parties intéressées ont été invitées à choisir chacune un membre de la commission. Dans le cas de la Commission des bons offices pour la question indonésienne, les deux membres ainsi choisis ont coopté le troisième; dans le cas de la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, le Conseil de sécurité a désigné deux autres membres et, les parties ne pouvant se mettre d'accord, le Président du Conseil de sécurité a désigné le cinquième (voir memorandum relatif à la Commission des bons offices pour la question indonésienne, paragraphe 10, et memorandum relatif à l'UNCIP, paragraphes 8 et 9⁶). Cette méthode garantit à chaque partie que son point de vue sera examiné avec compréhension au sein de la commission. En outre, une fois la commission d'accord, les membres choisis individuellement par chaque partie sont dans une position favorable pour demander que la solution soit acceptée.

iv) Intérêt direct

33. Le degré d'intérêt direct qu'ils avaient à une question a aussi servi de critère pour admettre ou écarter certains Etats Membres, lors de la constitution des commissions.

34. Le consul de Syrie n'a pas fait partie de la Commission de trêve pour la Palestine, bien que la Syrie siègeât au Conseil de sécurité. L'absence d'intérêt particulier a été considéré comme un élément spécialement important pour la conduite de l'enquête. Ce point a été longuement débattu avant la constitution de l'UNSCOP. Ni le Royaume-Uni ni les Etats arabes n'ont fait partie de cette Commission.

35. D'autre part, sur les neuf membres de l'UNTCOK, six avaient des intérêts dans la zone du Pacifique. L'intérêt particulier des membres permanents du Conseil à l'égard de la question a également été l'un des éléments qui a motivé leur participation à l'UNSCOB.

c) Statut des représentants

36. La question de savoir si les membres d'une commission devaient représenter l'Organisation des Nations Unies en tant que telle, plutôt qu'un Etat Membre déterminé, s'est posée à deux reprises. D'une part, on a fait valoir que le

Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale devaient créer des organes auxiliaires composés de personnalités choisies en raison de leur compétence, de leur prestige et de leur objectivité. D'autre part, les débats ont gravité autour de la question du statut des personnalités choisies par les Etats Membres désignés pour siéger aux différentes commissions.

37. Ce n'est que dans deux circonstances que les organes principaux ont prévu que les membres des commissions seraient désignés en raison de leurs titres personnels. La résolution 186 (S-2) de l'Assemblée générale en date du 14 mai 1948 stipulait que c'était un comité composé des représentants des membres permanents qui devrait désigner le Médiateur pour la Palestine. Une résolution du Conseil de sécurité en date du 21 avril 1948 (S/726) habilitait le Secrétaire général à choisir un administrateur du plébiscite pour l'Etat de Jammu et Cachemire; cet administrateur a été choisi.

38. Exception faite du cas du Médiateur, les commissions se sont composées de représentants d'Etats Membres. Au cours du débat relatif à l'UNSCOP, des opinions divergentes se sont manifestées sur le point de savoir s'il était souhaitable que ces représentants agissent en vertu d'instructions de leurs gouvernements. D'une part, on a souligné que si les représentants n'étaient pas le moins du monde liés par l'attitude de leurs gouvernements, l'autorité des commissions s'en trouverait amoindrie. D'autre part, on a estimé que ces représentants devaient exercer leurs fonctions avec une complète impartialité et en toute indépendance.

39. A l'origine, quarante-six sur les soixante-dix représentants faisant partie de commissions étaient des diplomates ou des consuls de carrière; sur ce nombre, neuf faisaient partie des deux commissions consulaires. Six étaient officiers et six autres, juristes. Quatre étaient des personnalités choisies hors des services gouvernementaux, trois étaient membres des corps législatifs de leurs Etats respectifs et deux autres, professeurs d'histoire. Enfin, un d'eux était journaliste, un autre, conseiller politique et le troisième, haut fonctionnaire gouvernemental.

40. Peut-être, les organes principaux voudront-ils à ce propos examiner l'utilité qu'il y aurait, à l'avenir, d'avoir recours à "la liste de personnalités en vue de la constitution de commissions d'enquête ou de conciliation" qui est en cours d'établissement en exécution de la résolution 268 (III) D, adoptée par l'Assemblée générale le 28 avril 1949.

d) Permanence de la composition

41. Cette question s'est posée surtout dans le cas des commissions qui sont composées uniquement de membres du Conseil de sécurité et comprennent un ou plusieurs membres non permanent. La Belgique et l'Australie, à l'expiration de leurs mandats respectifs au Conseil de sécurité, ont continué à siéger à la Commission des bons offices pour la question indonésienne, car on a fait valoir que, si l'on avait à l'origine limité le choix aux membres du Conseil de sécurité, c'était plutôt dans le dessein de constituer une liste d'Etats qualifiés pour siéger à la Commission.

⁶ Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X, nos V et XI.

4) DÉSIGNATION DES REPRÉSENTANTS

42. Il y a tout intérêt à bien préciser les fonctions et attributions des États Membres qui doivent faire partie de commissions désignées pour s'occuper, sur place, des questions en litige. Le fait que des États Membres n'ont pu désigner rapidement et maintenir, à titre permanent, des représentants auprès d'une commission a parfois gêné la commission dans l'accomplissement de sa tâche.

5) PRÉSIDENTE

43. La pratique des commissions en ce qui concerne la désignation de leur président a été la suivante :

44. Sur les onze commissions, six ont adopté dès le début le principe de la présidence par roulement. Dans ces six commissions, la présidence a été exercée à tour de rôle par chacun des membres, mais la méthode de roulement a varié. La Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, le Groupe subsidiaire, la Commission des bons offices pour la question indonésienne, et l'UNCIP ont suivi l'ordre alphabétique anglais des noms des États Membres ; c'est l'ancienneté de services en Indonésie qui a décidé de l'ordre du roulement à la Commission consulaire de Batavia, tandis qu'à l'UNSCOB, l'ordre du roulement a été déterminé par tirage au sort.

45. L'UNSCOB a également essayé, à un moment donné, d'élire son président à titre personnel, pour une période de six mois, mais, par la suite, elle est revenue au système de roulement, suivant l'ordre alphabétique anglais. L'UNTCOK a commencé par nommer un président à titre permanent, puis a adopté le système de roulement, suivant l'ordre alphabétique anglais. La Commission de trêve pour la Palestine a également abandonné le système de présidence permanente, au profit de celui de roulement.

46. Sur les huit commissions qui ont adopté le principe du roulement, quatre ont nommé leur président chaque semaine ; dans un cinquième cas, le président a été désigné tous les quinze jours ; dans un sixième cas, toutes les trois semaines ; la durée du mandat du président de l'UNSCOB a d'abord été de deux semaines, puis d'un mois ; enfin, le président de la Commission de trêve pour la Palestine était désigné à des intervalles irréguliers.

47. L'UNSCOP et la Commission pour la Palestine ont désigné un président permanent pour la durée de leur existence.

48. Etant donné les difficultés qu'a parfois soulevées la question de la présidence, l'organe principal serait bien avisé, dans certains cas, d'examiner la question de la présidence des commissions à créer.

6) EFFECTIF DES DÉLÉGATIONS

49. L'effectif des délégations a varié considérablement pour chaque commission. D'une façon générale, lorsque l'effectif des délégations varie, la question qui se pose est d'adapter le rythme et la portée du travail. Dans le cas d'une commission peu nombreuse, c'est l'importance des délégations qui détermine le nombre des sous-commissions qu'il est possible de créer. Dans l'ensemble,

plus les délégations sont nombreuses, plus il est facile pour une commission de travailler rapidement en divisant le travail.

7) SECRÉTARIAT

50. Le Secrétaire général des Nations Unies a assuré le secrétariat de toutes les commissions à l'exception de la Commission consulaire de Batavia. Par ordre décroissant, l'effectif du secrétariat de chaque commission a été le suivant : Médiateur pour la Palestine : de 50 à 80 personnes (dont 35 constituant le secrétariat proprement dit, y compris un consultant, et 45 opérateurs de radio), plus 51 gardes des Nations Unies pendant une période de courte durée ; UNSCOP : de 50 à 60 personnes ; Commission pour la Palestine : 46 personnes, plus deux consultants ; UNSCOB : de 30 à 35 personnes ; Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et UNTCOK : 27 personnes chacune ; UNCIP : de 16 à 17 personnes ; Groupe subsidiaire : 13 personnes ; Commission des bons offices pour la question indonésienne : d'abord 5 personnes, puis 13.

51. Le secrétariat assure la liaison entre le siège et la commission. Le secrétariat peut faciliter grandement le fonctionnement efficace d'une commission, surtout pendant la période initiale en effectuant en temps opportun et de façon méthodique le travail préparatoire. Il fournit aux membres de la commission la documentation de base et les documents de travail. Il assure la liaison entre les parties intéressées et la commission et achemine les communiqués de presse relatifs à l'activité de la commission et à la marche de ses travaux. Comme, du fait de sa permanence, le secrétariat devient le dépositaire de l'expérience acquise au cours des travaux des commissions, ses fonctions consultatives pourront fort bien devenir de plus en plus importantes et plus étendues.

8) PAIEMENT DES DÉPENSES

52. Cette question est désormais réglée par la résolution 231 (III) de l'Assemblée générale qui prévoit que les frais de voyage et les indemnités de subsistance doivent être à la charge de l'Organisation des Nations Unies "lorsqu'il s'agit d'un représentant de tout État Membre participant à une commission d'enquête ou de conciliation instituée par l'Assemblée générale ou par le Conseil de sécurité, sous réserve qu'une exception à cette règle pourra être admise sur décision de l'organe intéressé stipulant la nécessité d'un supplément pour chaque Membre". Lorsque ces paiements n'ont pas été effectués dès le début, ils l'ont été avec effet rétroactif. Le montant de l'indemnité journalière de subsistance était de 20 dollars. Le Médiateur pour la Palestine et le Médiateur par intérim, ainsi que les membres de la Commission pour la Palestine, ont perçu une indemnité journalière de subsistance de 60 dollars. Les membres des deux Commissions consulaires ne bénéficiaient d'aucune indemnité de voyage ou de subsistance au titre des Nations Unies.

9) LIAISON AVEC LES GOUVERNEMENTS ET LES ORGANISATIONS INTÉRESSÉES

53. Pour mener à bien leur tâche, toutes les commissions doivent rester, de quelque manière, en contact permanent avec les parties intéressées.

La possibilité d'établir des contacts avec les parties, et, lorsque ceux-ci ont été effectivement établis, la possibilité de leur donner un caractère permanent, dépendent, dans une large mesure, des éléments particuliers à chaque situation. On peut résumer comme suit ce qui s'est passé dans le cas des diverses commissions.

54. La Commission consulaire de Batavia a eu affaire directement aux représentants des Gouvernements des Pays-Bas et de la République d'Indonésie, et a suivi, pour ses démarches, la même filière que chacun de ses membres dans l'exercice de ses fonctions de consul.

55. Les autres commissions, à l'exception du Médiateur pour la Palestine, ont invité les parties intéressées à nommer des agents permanents de liaison ou des délégations accréditées auprès d'elles. C'est uniquement dans le cas de la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et dans celui de la Commission des bons offices pour la question indonésienne que toutes les parties intéressées ont donné suite à cette invitation. Par contre, une ou plusieurs parties intéressées se sont refusées ou ont tardé à désigner des agents de liaison auprès du Groupe subsidiaire de l'UNSCOP, de l'UNSCOB, de la Commission pour la Palestine, de l'UNTCOK, et de l'UNCIP, encore que la question de la liaison avec les parties n'ait pas revêtu la même importance dans chaque cas.

56. Le Médiateur (ou le Médiateur par intérim) pour la Palestine a envoyé des représentants personnels à Tel-Aviv et dans les capitales des Etats limitrophes de la Palestine, afin de maintenir un contact permanent avec les gouvernements intéressés. Il a envoyé également un représentant à Jérusalem pour maintenir le contact avec la Commission de trêve et les autorités militaires locales.

57. Etant donné les difficultés que les Commissions ont fréquemment rencontrées lorsqu'il s'est agi d'établir une liaison régulière avec les parties intéressées, on peut se demander si le moyen employé par le Médiateur pour la Palestine pour établir la liaison ne pourrait pas être appliqué dans certains autres cas particuliers du même genre.

10) RÉPARTITION DES FONCTIONS AU SEIN D'UNE COMMISSION

58. Toutes les fois que l'effectif d'une commission l'a permis, on a créé des sous-commissions, des groupes de travail, ou des groupes techniques chargés d'étudier des questions particulières et faire rapport à leur sujet. En règle générale, chaque délégation a désigné un ou plusieurs représentants, ou leurs suppléants, pour siéger à chaque sous-commission, bien que, dans certains cas, (groupe envoyé par avance en Palestine par la Commission pour la Palestine, équipes d'observateurs chargés de la surveillance de la trêve établies par le Médiateur pour la Palestine, groupes d'observation de l'UNSCOB, par exemple) les sous-commissions aient été entièrement composées de personnel de secrétariat ou de personnel fourni par les Etats représentés à la Commission.

59. Lorsque les commissions étaient trop peu nombreuses (dans le cas de la Commission pour la Palestine, par exemple) pour qu'il fût possible

de créer des groupes de travail, on a assigné à chaque représentant des fonctions particulières.

II. Fonctionnement

1) RÈGLEMENT INTÉRIEUR

60. Dans tous les cas, les commissions ont reçu le pouvoir de fixer elles-mêmes leur règlement intérieur. Que les commissions aient ou non fixé des règles précises, elles se sont efforcées, dans la mesure où les circonstances locales le permettaient, d'observer, en matière de procédure, les usages de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité selon qu'elles dépendaient principalement de l'un ou l'autre de ces organes. Le règlement intérieur des commissions se présente donc sous deux formes principales.

61. Cinq commissions (UNSCOP, UNSCOB, Commission pour la Palestine, UNTCOK et UNCIP) ont adopté dès le début des règles précises.

62. Trois commissions (Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, Groupe subsidiaire et Commission de trêve pour la Palestine) n'ont pas adopté de règles écrites. Les règles pratiques suivies par la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et par le Groupe subsidiaire résultent d'une décision officieuse et reposent en grande partie sur le règlement intérieur du Conseil de sécurité. Dans ces cas, l'absence de règles précises ne semble pas avoir causé de graves difficultés (voir les mémorandums relatifs à la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, paragraphes 24 à 27, et au Groupe subsidiaire, paragraphes 20 et 21⁷).

63. L'expérience de la Commission des bons offices pour la question indonésienne présente un intérêt particulier. La Commission a d'abord décidé qu'elle n'avait pas besoin d'un règlement intérieur officiel. Elle a cependant jugé souhaitable, au bout de quelques semaines, d'adopter "des règles provisoires pour la guider dans ses travaux". Plus tard un règlement intérieur complet a été adopté pour les réunions de la Commission et des deux parties (voir annexe I au mémorandum sur la Commission des bons offices pour la question indonésienne⁸).

64. Les commissions doivent fixer leur règlement intérieur en tenant compte des particularités de la situation dont elles s'occupent. Toutefois, l'expérience de la Commission des bons offices pour la question indonésienne fait penser qu'il est souhaitable qu'une commission adopte certaines règles principales tout au moins pour l'ordre du jour, les procès-verbaux, la transmission des communications et des documents.

65. Il est bon de rappeler que le rapport de la Commission intérimaire⁹ a attiré l'attention sur la proposition commune de la Chine et des Etats-Unis d'Amérique (A/AC.18/SC.2/2) relative à la rédaction d'un recueil de règles parmi lesquelles chaque commission pourrait choisir celles

⁷ Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X, nos I et II.

⁸ *Ibid.* n° V.

⁹ *Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale*, supplément n° 10 (A/605).

qui conviendraient à ses travaux. Les points qui pourraient figurer dans ce recueil sont énumérés dans la proposition commune. Celle-ci fera l'objet d'une étude plus approfondie de la part de la Commission intérimaire. Comme première démarche, la Commission intérimaire a prié le Secrétariat de dresser un tableau comparatif des règlements intérieurs adoptés par les commissions des Nations Unies¹⁰.

66. Un recueil ainsi conçu pourrait contenir des règles relatives à l'ordre du jour, à la présidence, aux communiqués de presse, à la désignation des agents de liaison, aux preuves écrites et aux témoignages, à la rédaction de comptes rendus et à la transmission des communications.

67. On peut citer parmi les problèmes particuliers qui se sont posés à certaines commissions pour leur procédure les problèmes suivants :

i) Distribution par écrit de la traduction des déclarations faites par les représentants des Etats intéressés et ceux des organisations non gouvernementales (voir mémorandum relatif à la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque (paragraphe 25)¹¹ ;

ii) Transmission des communications. L'UNSCOB a pris des dispositions pour que le Président envoie directement les communications aux sous-commissions (voir règlement intérieur de l'UNSCOB, article 5A) ;

iii) Règles relatives aux preuves écrites et aux témoignages (règlements intérieurs : UNSCOB, articles 38 à 43 ; UNSCOP, articles 32 à 37 ; UNTCOK, articles 50 à 55 ; UNCIP, articles 50 à 54) ;

iv) Règles relatives aux agents de liaison (règlement intérieur : UNSCOB, article 37 ; UNSCOP, article 31).

2) RÉDACTION DES DOCUMENTS ET DISTRIBUTION DES COMPTES RENDUS

68. L'une des fonctions principales du Secrétariat consiste à rédiger, à classer et à distribuer les comptes rendus et autres documents. Bien qu'il appartienne aux commissions de décider de la forme à donner aux comptes rendus et aux autres documents, les commissions ont en général fait appel à l'aide du Secrétariat.

69. Le Secrétariat a rédigé des historiques et des documents de travail tant au siège que sur place. C'est ainsi que, en raison de l'importance de la documentation existante sur la question palestinienne, la tâche de l'UNSCOP a été beaucoup facilitée par la rédaction à l'avance de trois volumes renfermant une bibliographie détaillée, les principaux documents officiels relatifs aux solutions proposées et un historique de caractère général. A ces documents, a été ajouté à Jérusalem un tableau synoptique, préparé par le Secrétariat, des sujets mentionnés dans les dépositions écrites ou orales faites à l'UNSCOP et un index des comptes rendus de la première session spéciale de l'Assemblée générale. Ce travail préparatoire du Secrétariat permet aux commissions d'accomplir leur tâche avec célérité.

70. Le Secrétariat est chargé de reproduire les communications les plus importantes et de les distribuer aux membres de la Commission. A cet égard, il y a lieu de signaler qu'il pourrait être utile aux autres commissions d'adopter pour leurs travaux la pratique de l'UNSCOP qui consiste à demander instamment aux organes gouvernementaux et non gouvernementaux de lui faire parvenir en un certain nombre d'exemplaires toutes les déclarations écrites qu'ils lui adressent.

71. Sept commissions ont rédigé des comptes rendus analytiques de toutes les réunions officielles. La Commission des bons offices pour l'Indonésie, d'autre part, n'a d'abord inscrit au procès-verbal de ses séances privées que les décisions prises. Mais plus tard cette Commission a également trouvé utile de rédiger des comptes rendus analytiques pour toutes les séances officielles privées. Dès le début, elle a rédigé des comptes rendus analytiques détaillés des séances officielles tenues avec les parties, comptes rendus où figure parfois le texte d'importantes déclarations. La Commission d'enquête sur les incidents survenus à la frontière grecque et le Groupe subsidiaire aussi bien que l'UNSCOP ont rédigé des comptes rendus sténographiques de leurs séances et audiences publiques. Les comptes rendus analytiques et sténographiques ont été automatiquement distribués à tous ceux qui participaient aux débats. L'expérience acquise par la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, au cours de l'audition de témoins sur place, montre l'importance qu'il y a à disposer du texte intégral des dépositions.

72. En général, le succès des travaux des commissions sur place a dépendu pour une large part des services de documentation et de distribution assumés par le Secrétariat.

73. Un problème qui intéresse toutes les Commissions est celui de la distribution des comptes rendus des séances privées. Dans le cas de séances privées auxquelles a assisté l'une des deux parties, il semble que, dans la pratique, on ait envoyé les comptes rendus uniquement à la partie qui avait participé aux débats. Toutefois, de graves malentendus ont surgi en ce qui concerne la Commission des bons offices pour la question indonésienne dans le cas où l'une des parties n'a pas été renseignée rapidement sur les réunions de la Commission avec l'autre partie, alors que la Commission s'est, par la suite, engagée à faire parvenir automatiquement aux deux parties le compte rendu de toutes les séances auxquelles l'une des deux parties aurait assisté (mémorandum relatif à la Commission des bons offices pour la question indonésienne, paragraphe 51)¹².

3) COMMENT LES DÉCISIONS ONT ÉTÉ PRISES

74. Les commissions ont utilisé trois méthodes différentes lorsqu'il s'agissait de prendre des décisions officielles :

i) La Commission des bons offices pour la question indonésienne a observé le principe de l'unanimité pour toutes les questions. Lorsqu'il a réorganisé la Commission pour en faire la Commission des Nations Unies pour l'Indonésie, le Conseil de sécurité a stipulé que les décisions seraient prises à la majorité ;

¹⁰ Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X, n° XII.

¹¹ *Ibid.*, n° I.

¹² Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X, n° V.

ii) La Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et le Groupe subsidiaire se sont efforcés de prendre des décisions à l'unanimité sans procéder à un vote. C'est seulement lorsque les points en discussion étaient controversés et qu'il était impossible d'obtenir un accord général que le Président faisait procéder à un vote pour prendre une décision à la majorité absolue;

iii) Cinq commissions (UNSCOP, UNSCOB, Commission pour la Palestine, UNTCOK et UNCIP) avaient le pouvoir, aux termes de leur mandat ou de leur règlement intérieur, de prendre des décisions à la majorité absolue. L'UNTCOK s'est efforcée, au début, de prendre des décisions à l'unanimité pour presque toutes les questions, la majorité faisant souvent des concessions importantes pour donner satisfaction à la minorité. En ce qui concerne les commissions étudiées¹³, ce n'est que pour l'UNCIP que la résolution qui la créait lui a conféré expressément le pouvoir de prendre des décisions à la majorité. Dans la pratique, les décisions ont été prises à l'unanimité.

75. Il semble souhaitable de faire figurer dans les résolutions qui créent les commissions une disposition relative à la procédure de vote que ces commissions devront adopter.

4) PUBLICITÉ DES SÉANCES

76. A l'exception des deux commissions consulaires de la Commission des bons offices pour la question indonésienne et de la Commission pour la Palestine, toutes les Commissions ont adopté le principe de la publicité des séances. Dans la pratique, toutefois, seule la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et le Groupe subsidiaire ont admis le public à assister à la plus grande partie de leurs séances. D'autre part, ces Commissions ont également adopté comme règle pratique de ne discuter les questions de procédure et de ne rédiger leurs rapports qu'en séance privée. Dans l'ensemble, les autres commissions, principalement à cause du caractère délicat de la situation examinée et pour ne pas gêner les négociations, ont tenu des séances privées.

77. Dans la plupart des cas, des communiqués de presse ont été publiés à l'issue des séances privées. Ces communiqués de presse, aux termes du règlement intérieur, devaient d'abord être approuvés par le Président dans le cas de la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, du Groupe subsidiaire, de la Commission des bons offices pour la question indonésienne, de l'UNSCOB et de l'UNCIP. D'autre part, à cause du caractère délicat de la situation en Palestine, l'attaché de presse auprès de l'UNSCOP a toujours demandé que la Commission approuvât son communiqué à l'issue de chaque séance. On pourrait recommander à toutes les Commissions la pratique qu'un nombre important de commissions ont adoptée et qui consiste à faire approuver les communiqués de presse par le seul Président.

¹³ La Commission pour l'Indonésie, qui n'a pas fait l'objet d'une étude, a également reçu expressément le pouvoir de prendre des décisions à la majorité.

5) RELATION ENTRE DÉBATS OFFICIELS ET CONVERSATIONS OFFICIEUSES

78. Grâce à l'expérience de l'UNCIP, de l'UNTCOK, de l'UNSCOP et de la Commission des bons offices pour la question indonésienne, on a des indications sur certains problèmes qui se posent à l'occasion de conversations officieuses. Les conversations officieuses se sont avérées utiles et importantes pour la mise au point préalable des problèmes, en particulier parce qu'elles ont permis de s'assurer avec plus d'exactitude de l'attitude des parties et du terrain sur lequel on pourrait rechercher l'entente avec quelque chance de succès. On a constaté en revanche que, lorsqu'on y a recours trop fréquemment, ces conversations pouvaient dans certains cas donner lieu à malentendu, surtout lorsqu'il n'y avait pas de compte rendu (voir plus haut paragraphe 71). Si, au cours de ces conversations, on a examiné les décisions que l'on pourrait prendre, les décisions officielles ont évidemment été prises en séance. La Commission pour l'Indonésie s'est efforcée de concilier dans certains cas la libre expression des opinions avec le besoin d'être précis lorsque l'on n'indique que le résultat des discussions. Pour cela elle a créé des sous-commissions qui ne mentionnent que dans leurs rapports les positions prises.

6) MANIÈRE DE SAUVEGARDER LE CARACTÈRE CONFIDENTIEL DES INFORMATIONS

79. La mesure dans laquelle une commission réussit à mener à bien les tâches qui lui sont assignées dépend en partie de ce qu'elle puisse garantir que certains renseignements ne seront pas divulgués prématurément. Chaque commission doit résoudre le problème suivant : comment empêcher que les renseignements confidentiels qu'elle possède ne parviennent à des personnes non qualifiées. Cela pose le problème des dispositions matérielles à prendre, comme la fourniture de coffres-forts, l'emploi de gardes et l'usage de codes et d'une valise diplomatique. De la plus ou moins grande efficacité de ces dispositions matérielles peut dépendre le succès politique de la commission. A cet égard, la Commission intérimaire a pris note des travaux qu'effectue actuellement la Commission spéciale pour la création d'une garde des Nations Unies.

III. Relations avec l'organe principal

1) RAPPORTS

80. Les rapports ont posé des problèmes : a) touchant leur forme et la date de leur remise ; b) touchant l'endroit où il est souhaitable de les rédiger ; c) touchant leur mode de présentation.

81. En qualité d'organes auxiliaires, les commissions doivent non seulement prendre contact avec les parties, mais également garder le contact avec l'organe principal au moyen de rapports oraux ou écrits. La nature et la fréquence de ces rapports dépendent tant des fonctions de la commission particulière que des circonstances du différend en question. Les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité n'usent pas d'une terminologie uniforme et n'indiquent pas non plus de procédure-type pour les rapports. On tend à employer quatre expressions : rapport sur l'état des travaux, rapport spécial, rapport provisoire ou général et rapport définitif ou final.

a) *Forme; date de remise*

82. Les commissions chargées de faire respecter un armistice ou qui exercent des fonctions de conciliation ou d'administration ont été invitées à remettre des rapports sur l'état de leurs travaux. Dans ce cas, les rapports sur l'état des travaux ont servi à deux fins: ils ont permis aux commissions de demander une interprétation des termes de leur mandat, ou des pouvoirs nouveaux ou plus larges pour faire face à une modification de la situation, et ils ont permis à l'organe principal de comprendre les difficultés rencontrées par la commission et de prendre des mesures pour faire disparaître ces difficultés.

83. En demandant ces rapports, le Conseil de sécurité a employé une terminologie variée telle que "renseigner l'organe principal", "renseigner directement", ou "le tenir au courant", les commissions gardant ainsi, chose nécessaire, la latitude, dans les limites de leur mandat, de décider à quel moment adresser les rapports relatifs à l'état de leurs travaux.

84. Des rapports spéciaux ont attiré l'attention de l'organe principal sur des questions urgentes qui exigeaient un examen immédiat. Ainsi, la Commission pour la Palestine a rédigé deux rapports spéciaux sur la situation de la sécurité en Palestine et son aggravation rapide, et sur la grande pénurie alimentaire qui sévissait dans ce pays, en vue de saisir le Conseil de sécurité de ces deux questions. A certains moments l'organe principal a invité des commissions (Commission consulaire de Batavia, Commission de trêve pour la Palestine et Médiateur) à lui adresser des rapports spéciaux.

85. Le Conseil de sécurité a demandé des rapports provisoires à la Commission des bons offices pour la question indonésienne, à la Commission de trêve pour la Palestine et à l'UNCIP. L'Assemblée générale a demandé des rapports provisoires ou généraux à l'UNSCOP, à la Commission pour la Palestine et à l'UNTCOK. Ces rapports lui sont nécessairement remis lors d'une session spéciale ou à la session ordinaire suivante. Certaines commissions (la Commission des bons offices pour la question indonésienne et la Commission de trêve pour la Palestine) ont, de leur propre initiative, adressé des rapports généraux ou provisoires.

86. Les rapports provisoires sont destinés à mettre le principal organe au courant de l'activité des commissions, des problèmes qui se posent à elles et du plus ou moins grand succès de leurs travaux. Dans ces rapports figurent parfois des recommandations.

87. Deux commissions seulement ont rédigé des rapports définitifs, la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et l'UNSCOP. Dans ces deux cas la commission était principalement chargée de fonctions d'enquête. L'urgence de faire connaître ses constatations et ses conclusions primait toute autre considération.

b) *Lieu de la rédaction*

88. Les rapports ont été rédigés soit en un endroit situé dans la région directement intéressée, soit hors de cette région, selon les circonstances particulières de l'affaire. La Commission

d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et l'UNSCOP ont rédigé leur rapport final à Genève. L'UNCIP a rédigé son premier rapport provisoire à Genève et son second rapport provisoire à Lake Success. L'UNTCOK a achevé la première partie de son rapport à Changhaï et la deuxième partie à Lake Success.

c) *Mode de présentation*

89. On a suivi deux méthodes principales pour la remise officielle des rapports aux organes principaux. Dans certains cas (Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, Commission des bons offices pour la question indonésienne et UNCIP), la commission s'est rendue au siège de l'organe principal. La Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque et le Médiateur se sont rendus au siège, à la requête expresse du Conseil de sécurité.

90. Dans d'autres cas (UNSCOP, UNTCOK et Commission pour la Palestine), le rapport a été remis par le Président ou un Rapporteur. La présence du Président ou d'un Rapporteur présente des avantages pour la remise de rapports particulièrement importants. Il est à la disposition de l'organe principal pour répondre aux questions que ce dernier pourrait lui poser. Sa présence permet un contact personnel avec la commission, et il peut avoir des entretiens privés.

2) AVIS OU INSTRUCTIONS DE L'ORGANE PRINCIPAL

a) *Demandes*

91. Voici brièvement les questions au sujet desquelles les commissions ont demandé et reçu des instructions spéciales:

i) Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque. Compétence de la Commission pour demander au Gouvernement grec de surseoir à l'exécution de condamnations à mort; non-participation des agents de liaison de l'Albanie, de la Bulgarie et de la Yougoslavie à la création du Groupe subsidiaire; déplacement de la Commission au siège pour remettre son rapport;

ii) UNSCOB. Par sa résolution 193 (III), l'Assemblée générale a confirmé l'interprétation donnée par la Commission à son mandat, énoncé dans la résolution 109 (II), quant à l'utilisation de groupes d'observation;

iii) Commission des bons offices pour la question indonésienne. Par sa résolution en date du 1er novembre 1947, le Conseil de sécurité a prié la Commission d'aider les parties à parvenir à un accord sur les dispositions qui permettraient d'appliquer la résolution du 1er août 1947 relative à l'ordre de cesser le feu;

iv) Commission consulaire de Batavia. Par ses résolutions du 1er novembre 1947 et du 28 janvier 1949, le Conseil de sécurité a défini les rapports entre la Commission consulaire et la Commission des bons offices (et l'organe qui devait lui succéder).

v) Médiateur. Par ses résolutions du 29 mai et du 15 juillet 1948, le Conseil de sécurité a ajouté aux fonctions confiées au Médiateur par

l'Assemblée générale la mission de surveiller la trêve. Sur la proposition du Médiateur (et du Médiateur par intérim), le Conseil de sécurité a donné périodiquement des instructions précises touchant la surveillance de la trêve ;

vi) L'UNTCOK a demandé et reçu un avis de la Commission intérimaire sur l'observation des élections en Corée méridionale seulement.

b) Méthodes adoptées

92. En ce qui concerne les Commissions créées par l'Assemblée générale, on a eu à se demander comment elles pouvaient recevoir des avis ou des instructions ou comment leur mandat pouvait être modifié entre les sessions ordinaires de l'Assemblée. Ce problème a été résolu de deux façons différentes :

i) La Commission pour la Palestine, par la résolution 181 (II), et le Médiateur, par la résolution 186 (S-2), ont été habilités à recevoir des instructions du Conseil de sécurité ;

ii) L'UNTCOK par la résolution 112 (II), et l'UNSCOB par la résolution 193 (III), ont reçu le pouvoir de consulter la Commission intérimaire.

IV. Méthode de travail

A. INVESTIGATION OU ENQUÊTE

93. Toutes les commissions, à un moment ou à un autre, se trouvent obligées d'établir ou d'élucider les faits. Par contre, cette tâche varie considérablement, tant par le sujet de l'enquête que par la méthode employée.

94. Le mandat de l'UNSCOP lui donnait les directives suivantes, dans le but de préparer un rapport sur la question de la Palestine à soumettre à la session suivante de l'Assemblée générale. "La Commission spéciale procédera à des enquêtes en Palestine et dans tous les endroits où elle le jugera utile, recevra et examinera les témoignages, écrits ou oraux, selon qu'elle le jugera convenable dans chaque cas, émanant de la Puissance mandataire, des représentants de la population de la Palestine, de gouvernements et de toutes autres organisations et personnes, si elle le juge nécessaire." La Commission a reçu les "pouvoirs les plus étendus" en vue d'établir les faits et de les enregistrer, ainsi que d'enquêter "sur toutes les questions et tous les problèmes relatifs à la question palestinienne". Conformément à ces directives, l'UNSCOP a adopté une double méthode de travail. En premier lieu, elle a tenté de se familiariser avec les éléments du problème en procédant à une étude préliminaire du pays, de ses populations et de leurs aspirations, ainsi que de leurs systèmes sociaux, économiques et religieux. En second lieu, elle a examiné les dépositions de fait et les opinions sur le problème, présentées par les parties et par les particuliers (Mémoire sur l'UNSCOP, paragraphes 52 et 53)¹⁴.

95. La Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque était chargée de vérifier "les faits relatifs aux violations de frontière qui auraient eu lieu le long de

la frontière entre la Grèce d'une part, et l'Albanie, la Bulgarie et la Yougoslavie, d'autre part". La Commission a reçu "autorité pour conduire son enquête en Grèce septentrionale et en tous lieux dans les autres parties de la Grèce, en Albanie, en Bulgarie et en Yougoslavie, que la Commission jugera devoir comprendre dans son enquête pour élucider les causes et la nature des violations de frontière et des troubles précités".

96. En vertu de la résolution 109 (II) de l'Assemblée générale, l'UNSCOB a été chargée "d'observer dans quelle mesure les quatre Gouvernements intéressés se conforment" aux recommandations de l'Assemblée générale relatives à l'établissement de relations diplomatiques normales et de rapports de bon voisinage, à la conclusion d'accords de frontière et au règlement des problèmes présentés par les réfugiés et les minorités. L'UNSCOB a estimé que son travail d'observation consisterait à étudier de façon suivie la situation générale des zones frontières, et a constitué dans ce but des groupes d'observation. Les activités de ces groupes ont soulevé la question de savoir si leur rôle était d'observer l'existence ou l'absence de rapports de bon voisinage le long de la frontière grecque, ou si leur rôle était de procéder à une enquête, comme l'avait fait la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, dans le but de déterminer si oui ou non les franc-tireurs grecs recevaient soutien et assistance. Après discussion, l'UNSCOB a réglé la question en décidant :

"Dans l'interprétation de ses fonctions en vertu du paragraphe 6 1) de la résolution de l'Assemblée générale, la Commission devra s'inspirer de l'ensemble de la résolution qui, prise en bloc, représente les efforts faits par l'Assemblée afin de prévenir la menace à "l'indépendance politique et l'intégrité territoriale de la Grèce", et, dans l'exercice de ses fonctions, elle pourra employer tous les moyens qu'elle pourra juger utiles ou appropriés, que ce soit l'observation directe, l'enquête, ou les recherches effectuées soit directement, ou soit par l'intermédiaire de sous-comités ou d'observateurs."

97. La décision prise par la Commission spéciale à ce sujet a été approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 193 (III) du 27 novembre 1948.

98. Au sujet de la décision de l'UNSCOB, le Rapporteur du Comité *ad hoc* qui avait rédigé le texte ci-dessus a déclaré que la différence entre l'observation et une enquête était une différence de degré plutôt que d'espèce. Une observation complète, a-t-il dit, prend le caractère d'enquête, alors qu'une enquête moins poussée pourrait être considérée comme une observation.

99. Le mandat de l'UNTCOK la définissait comme une commission "qui exercera ses fonctions en Corée et qui aura le droit de se déplacer, d'observer et de procéder à des consultations dans toute la Corée", en vue de faciliter le processus par lequel le peuple coréen pourra réaliser son indépendance et constituer ses institutions gouvernementales nationales. Certaines commissions, telles que la Commission des bons offices pour la question indonésienne et les commissions de trêve, ont jugé nécessaire d'observer et d'établir les

¹⁴Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X, n° III.

faits relatifs à l'observance des conditions de trêve par les parties¹⁵.

1) ETUDES RÉGIONALES

100. Au cours de leurs missions d'enquête, les commissions ont jugé nécessaire d'établir les faits dans diverses localités, ou, dans certains cas, de procéder sur place à des études complètes de certaines zones pour des buts déterminés. En général, les Commissions ont reçu toute latitude pour procéder de leur propre chef à ces enquêtes régionales. Il appartient donc à chaque commission de décider, par elle-même, quels sont les aspects du problème à l'étude qui nécessitent une recherche sur place des données de fait.

101. Lorsqu'un organe principal donne à une commission l'autorisation de remplir ses fonctions dans un territoire déterminé, cela implique évidemment une demande aux Etats intéressés de donner accès à la Commission et de faciliter sa tâche. Certaines résolutions contiennent des dispositions à cet effet.

102. Au paragraphe 8 de sa résolution 106 (S-I), l'Assemblée générale, au cours de sa première session extraordinaire, a invité "le Secrétaire général à prendre les dispositions nécessaires pour demander aux autorités compétentes de tous les Etats où la Commission spéciale désirera siéger ou voyager de mettre à sa disposition les facilités nécessaires. . ." La résolution 109 (II), paragraphe 10, contenait une disposition du même ordre.

103. Toutefois, le problème le plus grave soulevé par les études régionales a été le refus dans certains cas — dans le cas de la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, du Groupe subsidiaire, de l'UNSCOB et de l'UNTCOK — de permettre à la commission l'accès de certains districts. Etant donné que la plupart des commissions, que leurs fonctions premières se rattachent ou non à une enquête, sont forcées d'employer dans une certaine mesure une technique d'enquête, il serait peut-être utile, dans certains cas, de considérer si la résolution fondamentale créant une commission ne devrait pas contenir une disposition invitant les gouvernements intéressés à donner accès à leur territoire à la commission et aux autres personnes, y compris les représentants des parties intéressées, suivant que la commission pourrait le juger utile.

2) EQUIPES D'ENQUÊTE OU GROUPES D'OBSERVATION

104. L'investigation et l'observation des faits relatifs aux accusations de violation de frontière ont été effectuées non seulement de façon directe par la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, mais également par l'intermédiaire de ses équipes spéciales d'enquête. Ces équipes, au nombre de sept, ont permis à la Commission de faire porter son investigation sur une zone considérable, et d'entendre le plus grand nombre possible de témoins. L'UNSCOB a créé des groupes d'observation possédant un système d'organisation bien défini

ainsi que des règles détaillées pour leurs opérations. Les groupes d'observateurs sont placés sous la direction générale d'un observateur en chef. Les observateurs sont fournis par les Etats représentés à l'UNSCOB, mais ces observateurs doivent faire preuve absolue de loyauté, de discrétion et de conscience dans l'exercice des fonctions qui leur sont confiées, exercer ces fonctions et régler leur conduite en ayant à l'esprit les intérêts de l'Organisation des Nations Unies, et n'accepter dans l'accomplissement de leur tâche que les instructions de l'UNSCOB. Il existe six groupes d'observation, dont chacun est assigné à une zone d'activité différente. Les groupes d'observation communiquent avec l'UNSCOB surtout par l'intermédiaire du propre réseau radiophonique de l'UNSCOB; un service de courrier aérien a également été organisé entre Athènes et Salonique et les bases des groupes d'observation. Les groupes présentent des rapports périodiques et, au besoin des rapports spéciaux à l'UNSCOB.

105. Des problèmes d'un ordre spécial se sont ainsi présentés au sujet du recrutement des observateurs pour ces groupes; par qui doivent-ils être fournis? Envers qui sont-ils responsables? Doivent-ils ou non recevoir une indemnité journalière? La Commission spéciale, qui examine la proposition du Secrétaire général relative à la création d'un service mobile des Nations Unies et d'un tableau de réserve, est également intéressée par ces questions.

3) TÉMOIGNAGES VERBAUX

106. Deux problèmes principaux se posent au sujet des témoignages: l'un concerne le choix des témoins, et l'autre concerne la présentation des preuves.

a) *Choix des témoins*

107. Sauf dans les cas d'un manque de coopération de la part d'une ou de plusieurs des parties, le choix des témoins officiels ne présente aucune difficulté particulière, car cette question est généralement réglée par l'intermédiaire des officiers de liaison.

108. D'autre part, un grand nombre d'organisations non officielles et de particuliers qui peuvent demander à être entendus ne sont généralement pas susceptibles d'apporter des faits et documents nouveaux et pertinents. Dans ces conditions, la commission est appelée à adopter, dès le début de son travail, une méthode pour donner suite à ces demandes.

109. Toutes les commissions ayant des fonctions d'enquête ont estimé nécessaire d'entendre des témoignages non officiels. Il a fallu fixer des critères de sélection. Ceux qui ont été établis par la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque, le Groupe subsidiaire et l'UNSCOB tenaient compte de l'importance de la situation ou du caractère représentatif de l'organisation au nom de laquelle parlait le témoin, ainsi que de la pertinence du témoignage à porter.

110. Le soin d'effectuer la sélection a été dans la plupart des cas, confié à une sous-commission. Ainsi, la Commission d'enquête sur les incidents survenus le long de la frontière grecque a décidé que, sauf dans le cas d'organisations qu'elle

¹⁵ Les observations ou enquêtes relatives aux résolutions visant la suspension d'armes ou aux accords de trêve sont étudiées plus loin, à la section 2.

estimait sans aucun doute être importantes et qui, de toutes façons, seraient entendues par la Commission, les organisations qui demandaient à être entendues devraient présenter à l'examen d'une sous-commission des résumés succincts des déclarations qu'elles avaient l'intention de faire.

111. L'UNSCOP a inclus dans son règlement intérieur certains principes généraux concernant les témoignages oraux et écrits :

“La Commission a toute latitude pour inviter des représentants des gouvernements ou d'organisations, ou des personnes privées à soumettre des témoignages oraux ou écrits sur toutes questions pertinentes.

“Toute demande d'audition comportera l'indication du ou des sujets sur lesquels le témoin désire être entendu.

“La Commission peut renvoyer à une sous-commission, aux fins d'examen et de recommandation, toutes demandes de témoignage oral qu'elle jugera bon de lui adresser.

“Dans chaque cas, la Commission fixera l'heure et le lieu où elle entendra tout témoin dont elle aura décidé de recevoir le témoignage oral. La Commission peut demander à tout témoin de présenter son témoignage par écrit.

“En tenant compte du temps dont elle dispose, la Commission peut limiter soit le nombre des témoins, soit le temps à accorder à un témoin quelconque.

“La Commission peut renvoyer à une sous-commission, aux fins d'étude et de rapport, tel témoignage écrit qu'elle juge bon de lui renvoyer.”

Cette méthode a été suivie ultérieurement par l'UNSCOB, l'UNTCOK et l'UNCIP.

b) *Présentation des témoignages*

112. La partie la plus intéressante d'une audition orale n'est pas d'habitude la déclaration d'ordre général du témoin qui peut être et qui est souvent présentée à l'avance par écrit à la Commission, mais l'interrogation qui lui fait suite. Il se perd un temps considérable si, à l'audition, on autorise le témoin à lire en entier la déclaration qu'il a préparée. L'UNSCOP avait au début permis de procéder ainsi, mais plus tard, lorsqu'elle s'est trouvée pressée par le temps et qu'elle a essayé de dissuader un témoin de lire une longue déclaration dont elle avait déjà le texte en mains, le témoin a insisté pour être traité de la même façon que les témoins précédents et la Commission a dû finalement accéder à son désir (Voir le rapport à l'Assemblée générale de la Commission spéciale d'enquête sur la Palestine, volume III, page 240¹⁶.)

4) COMMUNICATIONS ÉCRITES

a) *Communications émanant des parties et qui n'ont pas été sollicitées par la commission*

113. Les communications envoyées de leur propre initiative par les parties sont habituellement traitées comme des documents officiels de la commission.

b) *Communications émanant de sources non officielles et qui n'ont pas été sollicitées par la commission*

114. Les communications émanant de sources non officielles — d'individus aussi bien que d'organisations — et qui n'ont pas été sollicitées par la commission, sont en général nombreuses et il y a souvent doute sur leur caractère de pertinence. Le Secrétariat a adopté comme pratique de dresser périodiquement des listes de ces communications de façon que les membres de la commission ou la commission dans son ensemble, puissent demander à examiner des points particuliers.

c) *Communications émanant des parties et sollicitées par la commission*

115. Quelques commissions (la Commission des bons offices pour la question indonésienne, la Commission pour la Palestine et l'UNCIP) ont adopté pour pratique de soumettre aux parties des questionnaires écrits pour compléter les renseignements déjà obtenus soit au cours de dépositions orales soit par des communications qu'elles n'avaient pas sollicitées.

d) *Communications émanant d'organisations et d'individus et sollicitées par la commission*

116. La Commission spéciale des Nations Unies pour la Palestine a, d'autre part, invité d'une façon générale, toutes les organisations et tous les individus qui désiraient le faire, à lui adresser des communications écrites.

B. CONCILIATION (MEDIATION ET BONS OFFICES)

117. Quatre des onze commissions, la Commission des bons offices pour la question indonésienne, le Médiateur, l'UNCIP et l'UNSCOB avaient, parmi leurs attributions, des fonctions de conciliation.

118. Il est intéressant de noter la diversité des définitions données pour cet aspect de leurs attributions.

119. La Commission des bons offices pour la question indonésienne a été créée par une résolution du Conseil de sécurité en date du 25 août 1947 par laquelle le Conseil a décidé “d'offrir ses bons offices aux parties intéressées pour contribuer au règlement pacifique de leur différend . . .”

120. L'UNSCOB a été créée par la résolution 109 (II) de l'Assemblée générale en date du 21 octobre 1947 et elle a été chargée “d'aider, le cas échéant, les quatre Gouvernements intéressés à donner effet” aux recommandations de l'Assemblée générale. Par la résolution 193 (III) de l'Assemblée générale en date du 27 novembre 1948, l'UNSCOB a été autorisée “à cet effet, de faire appel, dans toute la mesure où elle le jugerait utile, au concours et aux bons offices d'une ou plusieurs personnalités membres ou non de la Commission spéciale”.

121. L'UNCIP a été invitée par une résolution du Conseil de sécurité en date du 20 janvier 1948, à “exercer, sans que l'action du Conseil de sécurité en soit interrompue, toute influence médiatrice susceptible d'aplanir les difficultés”. La

¹⁶ Documents officiels de la deuxième session de l'Assemblée générale, supplément n° 11.

résolution du Conseil de sécurité en date du 21 avril 1948 invitait la Commission "à offrir ses bons offices, ainsi que sa médiation, aux Gouvernements de l'Inde et du Pakistan".

122. Le poste du Médiateur a été créé par la résolution 186 (S-2) de l'Assemblée générale en date du 14 mai 1948. Par cette résolution, le Médiateur a été invité à "employer ses bons offices auprès des autorités locales et communautaires de Palestine pour . . . favoriser un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine".

123. Parmi ces quatre commissions l'UNSCOB n'a pas pu enregistrer de progrès dans sa tâche de conciliation car il ne lui a pas été possible d'obtenir la coopération des Gouvernements albanais, bulgare et yougoslave. La Commission spéciale a donc recommandé que l'Assemblée générale recherche les moyens d'obtenir cette coopération. On a entrepris lors de la troisième session ordinaire d'aborder le problème sous un angle nouveau: le Président de l'Assemblée générale, le Secrétaire général, ainsi que le Président et le Rapporteur de la Première Commission, ont été invités par cette dernière à intervenir comme conciliateurs en vue de résoudre les difficultés qui existent entre la Grèce et ses voisins du nord.

124. On peut indiquer brièvement les méthodes appliquées par la Commission des bons offices pour la question indonésienne par le Médiateur et par l'UNCIP.

1) COMMISSION DES BONS OFFICES POUR LA QUESTION INDONÉSIENNE

12. La Commission des bons offices pour la question indonésienne fournit un exemple des méthodes adoptées par une commission de cette nature.

a) Méthode des suggestions

126. Dès le début de ses travaux, la Commission a déclaré que, dans sa ligne de conduite, elle était prête "pour sa part, à adresser des suggestions aux parties, si et lorsque ces dernières le lui demandent". Elle a déclaré en outre à cet égard qu'elle était prête à offrir des suggestions en ce qui concerne aussi bien les modalités ou les méthodes appropriées de règlement, que les questions fondamentales liées aux modalités et conditions de ce règlement. Elle a également décidé qu'elle examinerait toute suggestion faite à n'importe quel moment par l'une ou l'autre des parties, et qu'elle serait prête à offrir ses bons offices pour que ces suggestions soient examinées au mieux par l'autre partie.

127. La Commission a fait aux parties des premières suggestions au sujet d'une trêve, après s'être assurée qu'elles étaient toutes deux disposées à accueillir des suggestions. Plus tard, la Commission a fait de sa propre initiative, et à titre officieux, des suggestions pouvant servir de base à un règlement et a déclaré qu'elle considérerait que cette méthode "rentrait dans le cadre des bons offices"; ces suggestions, bien qu'ayant un caractère officieux, ont été par la suite portées à la connaissance du Conseil de sécurité.

b) Méthode des négociations avec les parties

128. Pour les négociations en vue de la conclusion d'une trêve et les négociations politiques

menées avec les deux parties, la Commission a adopté une méthode générale qui consistait à informer complètement chacune des parties du point de vue de l'autre sur les problèmes particuliers dont l'examen devait être abordé à un moment donné. Au cours de ses négociations séparées avec les parties, la Commission s'est enforcée d'obtenir de chacune d'elles qu'elle définisse sa position d'un manière qui puisse obtenir l'agrément de l'autre, s'efforçant ainsi de persuader l'une et l'autre partie d'adopter une attitude modérée. Ainsi, chacune des parties a été mise en mesure de connaître parfaitement la manière de voir de l'autre.

129. En une circonstance, la Commission a fait connaître ses vues sur un projet d'accord à l'une des parties, mais, sans pouvoir, faute de temps, les communiquer entièrement à l'autre. Il en est résulté un malentendu et la Commission s'est trouvée dans l'obligation d'exposer que son interprétation n'engageait ni l'une ni l'autre des parties.

130. Au cours des premières phases des négociations, la Commission a, d'une manière générale, adopté la méthode qui consistait à tenir des réunions séparées avec les deux parties, souvent à titre officieux, et à agir comme intermédiaire entre elles. Après acceptation de certains principes fondamentaux, des réunions ont eu lieu entre les deux parties, avec ou sans la Commission. Pendant cette phase des négociations, la Commission a évité les réunions officielles, tenues séparément avec des parties.

c) Combinaison des négociations en vue de la conclusion d'un accord de trêve et des négociations en vue d'un règlement politique

131. Dès le début, la Commission a considéré que les conversations entre les parties au sujet de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité relatives à une suspension d'armes et les conversations en vue d'un règlement pacifique étaient étroitement liées, et que les unes comme les autres devaient commencer le plus rapidement possible. En conséquence, la Commission, pendant qu'elle poursuivait la préparation des conversations politiques, a fait en sorte que les parties désignent des commissions spéciales chargées d'étudier les questions de suspension d'armes. Ces commissions et des représentants de la Commission des bons offices ont tenu des séances en commun.

132. La combinaison des négociations en vue de la conclusion d'un accord de trêve et des négociations en vue d'un règlement politique a pris forme dans les suggestions formulées par la Commission pour la conclusion d'un accord de trêve et pour un exposé de principes politiques devant servir de base aux négociations futures, qu'elle a demandé aux parties d'accepter comme un tout équilibré et cohérent.

133. L'Accord du Renville, dans lequel figurait cette idée de combiner un accord de trêve avec un accord sur des principes politiques, comprend, il convient de le noter, deux parties interdépendantes l'une de l'autre. La première est l'accord de trêve entre les parties, tandis que la deuxième constitue un accord sur un certain nombre de principes politiques de nature à fournir

la base des négociations pour le règlement politique final.

2) LE MÉDIATEUR POUR LA PALESTINE

134. Le Médiateur et le Médiateur par intérim, du fait qu'ils agissaient à titre individuel, ont pu conserver une certaine souplesse dans leur façon de procéder. En ce qui concerne la médiation toutefois, la procédure était compliquée du fait que la mission de surveillance de la trêve a été ajoutée aux fonctions du Médiateur par la résolution du Conseil de sécurité en date du 29 mai 1948.

135. Le Médiateur, depuis le début de sa mission jusqu'à son assassinat, puis le Médiateur par intérim, ont eu des contacts personnels avec les dirigeants des États arabes et d'Israël. Des conférences privées ont eu lieu également avec la Ligue des États arabes. Le Médiateur et le Médiateur par intérim ont fait de fréquents voyages dans les capitales des États arabes et en Israël, pour connaître les vues des parties, tant en ce qui concerne certaines questions précises qu'en ce qui concerne l'ensemble du règlement politique final.

136. Des contacts ont été maintenus constamment, à cette même fin, entre le quartier général de la Mission de médiation et les parties, par l'entremise de représentants personnels du Médiateur et du Médiateur par intérim dans les capitales des États qui jouaient un rôle actif dans le conflit.

137. Le 28 juin 1948, avant la fin de la période de quatre semaines de la première trêve, le Médiateur a présenté aux deux parties des "suggestions" pour servir de base à la discussion d'un règlement général de la question palestinienne.

138. Dans son rapport du 16 septembre au Secrétaire général¹⁷, le Médiateur a suggéré pour examen par l'Assemblée générale les grandes lignes d'un règlement général des principales questions politiques sur lesquelles les parties étaient en litige. Le Médiateur a exprimé l'opinion qu'une recommandation énergique de l'Assemblée générale pourrait, à ce stade, aider les parties à arriver à un accord final.

139. En ce qui concerne les négociations d'armistice, le Médiateur par intérim, qui a été élu à Rhodes Président des conférences entre l'Égypte et Israël, et entre la Transjordanie et Israël, a dès l'abord fait connaître aux parties qu'il n'avait pas de proposition particulière à formuler et il a offert ses bons offices pour faciliter l'œuvre des négociateurs, en établissant des contacts entre eux ou en présentant à chacune des parties les revendications ou les suggestions de l'autre. Toutefois, étant donné l'opposition des vues des parties, celles-ci ont fréquemment demandé au Médiateur par intérim de formuler des propositions de compromis qui sont devenues la base des dernières conversations et des derniers accords.

3) COMMISSION POUR L'INDE ET LE PAKISTAN

140. Dès son arrivée dans la péninsule, l'UNCIP a considéré la cessation des hostilités

¹⁷ Documents officiels de la troisième session de l'Assemblée générale, supplément n° 11 (A/648).

dans l'État de Jammu et Cachemire comme la condition primordiale d'un règlement définitif du problème. Pendant tout son séjour dans l'Inde et dans le Pakistan, du 7 juillet au 22 septembre 1948, la Commission a consacré presque toute son attention à la question essentielle de la cessation des hostilités. La Commission a d'abord recherché les vues des parties au différend et est arrivée à la conclusion qu'un accord sur une suspension d'armes inconditionnelle ou pure et simple n'était pas possible à l'époque. La Commission a, par conséquent, dans sa résolution du 13 août 1948, formulé ses propositions relatives à une suspension d'armes et à une trêve et contenant une nouvelle affirmation du désir des deux Gouvernements que le statut futur de Jammu et Cachemire soit fixé conformément à la volonté de la population. Les propositions figurant dans cette résolution constituaient, de l'avis de la Commission, un plan équilibré et cohérent que les parties ont été priées d'accepter comme un tout. De nouvelles consultations, qui ont eu lieu à Paris entre la Commission et les représentants des Gouvernements de l'Inde et du Pakistan, au sujet des principes qui devaient régir un plébiscite, ont abouti à l'acceptation d'une suspension d'armes par les deux Gouvernements et à un accord sur les principes devant régir une trêve et la conduite d'un plébiscite, exposés dans les résolutions de la Commission du 13 août 1948 et du 5 janvier 1949.

C. SURVEILLANCE DE TRÊVE

1) SUSPENSION D'ARMES, TRÊVE, ARMISTICE

141. Le Conseil de sécurité a adopté des résolutions contenant soit une suspension d'armes soit des dispositions en vue du rétablissement de la paix, à l'occasion de la question indonésienne, les 1er août 1947 et 24 décembre 1948, de la question palestinienne, les 1er avril 1948, 15 juillet 1948 et 29 décembre 1948, et de la question indo-pakistanaise, le 21 avril 1948.

142. L'étape suivante a consisté à réaliser l'accord des parties quant aux détails d'une trêve. Dans la question indonésienne, une trêve a été acceptée le 17 janvier 1948. Dans la question palestinienne, les parties se sont mises d'accord le 9 juin 1948 sur une trêve de trente jours, mais à la suite de la reprise de la lutte, le Conseil de sécurité a adopté sa résolution du 15 juillet 1948, expressément en vertu du Chapitre VII de la Charte.

143. Dans la question palestinienne, la conclusion d'accords finaux d'armistice a fait l'objet de négociations bilatérales sous la présidence du Médiateur par intérim. Dans la question indo-pakistanaise, l'UNCIP a négocié les bases d'une suspension d'armes que les parties ont mise à effet le 1er janvier 1949; toutefois, les négociations relatives à une trêve n'ont pas encore abouti.

2) OBSERVATION DES DISPOSITIONS DE SUSPENSION D'ARMES

144. Dans deux cas — à propos des questions indonésienne et palestinienne — le Conseil de sécurité a eu recours à des commissions consulaires qu'il avait chargées de lui faire rapport sur l'observation des résolutions relatives à la suspension d'armes. La Commission de trêve pour la Palestine (23 avril 1948) et la Commis-

sion consulaire de Batavia (25 août 1947) ont été créées principalement en vue d'obtenir rapidement des rapports sur la situation locale à l'égard de la résolution relative à la suspension d'armes. La Commission de trêve pour la Palestine a été chargée de la fonction supplémentaire de surveiller les modalités d'application de la résolution relative à la suspension d'armes.

145. Les deux Commissions se composaient des consuls de carrière se trouvant sur place, représentant des membres du Conseil de sécurité, à Batavia et à Jérusalem respectivement; la disposition de la résolution du Conseil de sécurité relative à la Commission de trêve pour la Palestine prévoyait que les membres de la Commission devaient être "des représentants des membres du Conseil de sécurité qui ont des représentants consulaires de carrière à Jérusalem".

146. En vue d'enquêter sur la situation militaire dans le Cachemire et d'observer l'exécution de la suspension d'armes dès la conclusion d'un accord à ce sujet, le Secrétaire général, à la demande de l'UNCIP, a attaché à la Commission un conseiller militaire.

3) ACCORDS DE TRÊVE ET ORGANES DE CONCILIATION

147. Tant à l'occasion de la question palestinienne qu'à propos de la question indonésienne, la tâche de négocier et de surveiller la trêve a été ultérieurement confiée à un organe de conciliation, bien que les commissions consulaires créées au début aient été maintenues. Dans les deux cas, des difficultés surgirent par suite du défaut de rapports bien définis entre la commission premièrement créée et l'organe de conciliation constitué dans la suite.

148. En Indonésie, la difficulté principale résidait dans la question de savoir duquel des deux organes relevaient les observateurs militaires: de la Commission consulaire ou de la Commission des bons offices. Ce problème devint manifeste lorsque le Conseil de sécurité invita la Commission consulaire à lui soumettre un deuxième rapport une quinzaine de mois après que celle-ci eût présenté son premier rapport et que ses observateurs militaires eussent été mis à la disposition de la Commission des bons offices. Les deux organes jugèrent utile de demander au Conseil de sécurité de préciser leurs attributions respectives.

149. De même, les attributions respectives de la Commission de trêve pour la Palestine et du Médiateur manquaient de précision. Ultérieurement, on opéra une certaine division géographique des fonctions, la Commission de trêve assumant partiellement la charge de surveiller la suspension d'armes dans la zone de Jérusalem.

150. Dans la question indo-pakistanaise, la Commission était autorisée, aux termes de la résolution du Conseil de sécurité en date du 21 avril 1948, à faciliter l'adoption des mesures nécessaires pour rétablir la paix et tenir un plébiscite. En élaborant les principes d'un plébiscite, la Commission obtint l'accord des parties pour la suspension d'armes du 1er janvier 1949.

4) LE MÉCANISME DE SURVEILLANCE DE TRÊVE

151. Le mécanisme créé en Palestine et en Indonésie en matière de surveillance de trêve présente certaines analogies.

152. i) En dernier ressort, la responsabilité principale en matière de surveillance de trêve au nom de l'Organisation des Nations Unies, incombait au Médiateur et au Médiateur par intérim, dans le cas de la Palestine, et à la Commission des bons offices, en ce qui concerne l'Indonésie;

ii) La Commission des bons offices pour la question indonésienne constitua un Comité exécutif militaire composé des adjoints militaires supérieurs de chacune des délégations à la Commission des bons offices. Ledit Comité exécutif militaire exerçait un contrôle au jour le jour; il adressait régulièrement des résumés de la "situation" à la Commission des bons offices, en même temps que des rapports spéciaux sur des questions particulières. Le Comité possédait son propre secrétariat militaire pour assurer le service nécessaire. En Palestine, des fonctions correspondantes à celles du Comité exécutif militaire étaient confiées au chef de l'état-major du Médiateur. Le chef de l'état-major était directement responsable devant le Médiateur du fonctionnement administratif du plan d'observation. Au cours de la deuxième trêve, le chef de l'état-major était assisté d'un "Comité central pour la surveillance de la trêve". Le Comité central pour la surveillance de la trêve formulait des avis en ce qui concerne les plaintes en violation de la trêve, en se fondant sur des rapports émanant d'observateurs;

iii) Tant en Palestine qu'en Indonésie, l'observation sur place était effectuée par des observateurs militaires. En Indonésie, les observateurs étaient organisés en équipes de deux à quatre officiers dont le siège se trouvait aux différents centres le long de la ligne du *statu quo*; de ces centres, ils faisaient leur tournée journalière d'observation en longeant la ligne des deux côtés. En Palestine, les observateurs agissaient soit individuellement, soit en équipes. Les fonctions et les méthodes de travail des observateurs se trouvent décrites dans le mémorandum relatif au Médiateur¹⁸ (paragraphe 113-116) et dans le mémorandum relatif à la Commission des bons offices pour la question indonésienne¹⁹ (paragraphe 79-82).

153. L'expérience montre que la présence d'observateurs sur place ne constitue pas seulement un moyen de fournir des rapports, mais exerce une influence favorable en vue d'empêcher les incidents.

5) DÉSIGNATION D'OBSERVATEURS

154. Tant les commissions consulaires que les organes de conciliation qui ont assumé la mission de surveiller la trêve se trouvaient devant la nécessité urgente de se procurer le personnel d'observation indispensable. Lors de la première réunion de la Commission consulaire à Batavia, il fut décidé que chaque Etat représenté devait fournir des observateurs militaires. Dans le cas de la Commission de trêve pour la Palestine, des observateurs ne furent désignés qu'au moment de l'adoption par le Conseil de sécurité de sa résolution en date du 29 mai 1948, laquelle prévoit aussi que des observateurs seront mis à la disposition du Médiateur.

155. Ni cette dernière résolution ni la résolution suivante, adoptée le 15 juillet, sur la ques-

¹⁸ Voir *Publications des Nations Unies*, Série 1949, X, n° X.

¹⁹ *Ibid.*, n° V.

tion palestinienne, ne traitaient de la nature ou de l'effectif du personnel d'observation qui serait nécessaire ou disponible. Au début, c'était les membres du Secrétariat qui faisaient fonction d'observateurs, mais, dans la suite, le Médiateur put obtenir à cette fin du personnel militaire et engagea des hommes venant des Etats représentés au sein de la Commission de trêve, en même temps que des officiers de son pays pour lui servir de représentants personnels.

156. La Commission des bons offices pour la question indonésienne se procura ses observateurs militaires par l'intermédiaire de la Commission consulaire de Batavia et put avoir à sa disposition de 35 à 50 officiers fournis par les Gouvernements représentés au sein de la Commission consulaire : Australie, Belgique, Chine, Etats-Unis d'Amérique, France et Royaume-Uni.

157. Dans la question Inde-Pakistan, le Secrétaire général désigna, à la demande de la Commission, et conformément à une formule qu'elle avait proposée, 36 observateurs militaires chargés d'assister le Conseiller militaire dans l'observation de la suspension d'armes.

6) PROCÉDURE APPLIQUÉE EN CAS DE RUPTURE DE LA TRÊVE

158. En Indonésie et en Palestine, la procédure adoptée pour les cas de rupture de la trêve partait de principes analogues. Les infractions de moindre importance étaient traitées à l'échelon local par les observateurs militaires. Les infractions plus graves étaient signalées au chef de l'état-major du Médiateur, dans le cas de la Palestine, et à la Commission des bons offices, dans le cas de l'Indonésie, soit par les observateurs militaires, soit par les parties, soit par les observateurs militaires et les parties à la fois.

159. En Indonésie, les plaintes en violation de trêve étaient communiquées aux deux parties ; le Comité se livrait à une enquête sur certaines de ces plaintes, sans toutefois se prononcer sur leur bien-fondé. Certaines d'entre elles furent discu-

tées au sein d'un comité de sécurité où les deux parties étaient représentées, pour chercher à en éviter le retour. En Palestine, le Comité central pour la surveillance de la trêve, après examen de chaque cas, soumettait ses conclusions au Médiateur, lequel communiquait aux parties ses décisions en vue de rétablir la situation.

160. Au cas où les parties ne se conformaient pas aux décisions du Médiateur, ce dernier, après la discussion de la question à l'échelon gouvernemental, faisait directement rapport au Conseil de sécurité à ce sujet. La Commission pour la question indonésienne tenait le Conseil de sécurité au courant de la situation générale en matière de trêve, mais ne jugea pas utile de faire rapport au Conseil sur un cas particulier de violation.

7) DÉMARCATIION

161. Une des difficultés spéciales auxquelles on se heurtait au cours de la première trêve de Palestine consistait dans le fait que les observateurs n'étaient pas en mesure de déterminer le tracé des lignes du front telles qu'elles existaient au moment où la trêve entra en vigueur. Cette remarque vaut également pour la deuxième trêve. Les lignes du front ne furent définies qu'après des négociations prolongées.

162. On dut faire face à un problème de même ordre en Indonésie où l'Accord final de trêve fut retardé par l'impossibilité de se mettre d'accord sur le tracé des lignes de démarcation au moment de la cessation des hostilités. La Commission soumit aux parties un plan qui prévoyait la constitution de zones démilitarisées entre les forces armées des deux parties. Les parties acceptèrent le plan en principe, mais ce plan ne résolvait pas la difficulté de définir des lignes acceptables pour les deux parties, faute d'accord entre les deux parties en ce qui concerne la définition du territoire occupé par chacune d'elles. Sur ce point, aucune entente ne put être réalisée jusqu'au moment de l'Accord du Renville.

29 juillet 1949.

ANNEXE III

Projet de résolution sur le rétablissement de la Commission intérimaire pour une durée indéterminée*L'Assemblée générale,*

Ayant pris acte du rapport qui lui a été présenté par la Commission intérimaire sur les modifications que l'expérience montre souhaitable d'apporter à la constitution de la Commission, à sa durée et à son mandat,

Affirmant que, pour mener à bien les tâches expressément confiées par la Charte à l'Assemblée générale en ce qui concerne les questions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales (Articles 11 et 35), le développement de la coopération internationale dans le domaine politique (Article 13), et l'ajustement pacifique de toute situation qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations (Article 14), il est nécessaire de continuer la Commission intérimaire pour qu'elle étudie ces questions et présente un rapport avec des conclusions à l'Assemblée générale,

Reconnaissant pleinement que la responsabilité principale d'une action rapide et efficace destinée à maintenir la paix et la sécurité internationales incombe au Conseil de sécurité (Article 24),

Décide ce qui suit:

1. Il est rétabli une Commission intérimaire de l'Assemblée générale qui se réunira en dehors des périodes effectives de session ordinaire de l'Assemblée générale, et à laquelle chaque Membre de l'Assemblée générale a le droit de nommer un représentant;

2. La Commission intérimaire, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale établi conformément à l'Article 22 de la Charte, seconde l'Assemblée générale dans l'accomplissement de ses fonctions en remplissant les tâches suivantes:

a) Etudier les questions qui lui sont renvoyées par l'Assemblée générale ou en vertu d'une autorisation de celle-ci et présenter un rapport à leur sujet à l'Assemblée générale avec des conclusions;

b) Etudier tout différend ou toute situation dont l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale a été demandée, en vertu des Articles 11 (paragraphe 2), 14 ou 35 de la Charte, par un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou en vertu des Article 11 (paragraphe 2) ou 35, par un Etat non membre, ou dont le Conseil de sécurité aura saisi l'Assemblée générale, sous réserve que la Commission décide d'abord qu'il s'agit d'une question importante et requérant une étude préliminaire, et présenter un rapport avec des conclusions à l'Assemblée générale à son sujet. La Commission prend cette décision à la majorité des deux tiers des Membres présents et votants, à moins qu'il ne s'agisse d'une question dont l'Assemblée générale aura été saisie par le Conseil de sécurité, auquel cas la majorité simple suffit;

c) Poursuivre, compte tenu des recommandations et des études de la Commission intérimaire qui se trouvent dans les documents A/605 et

A/AC 18/91, l'examen systématique de la mise en œuvre des dispositions de l'Article 11 (paragraphe 1) relatives aux principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi que des dispositions de l'Article 13 (paragraphe 1 a) qui traitent du développement de la coopération internationale dans le domaine politique, et présenter un rapport avec des conclusions à l'Assemblée générale;

d) Apprécier, à propos de toute question en discussion au sein de la Commission intérimaire, si la situation appelle la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale et, dans l'affirmative, en aviser le Secrétaire général afin qu'il puisse obtenir l'avis des Membres de l'Organisation des Nations Unies à ce sujet;

e) Conduire des enquêtes et désigner des commissions d'enquête, dans la limite de ses fonctions et dans la mesure où elle le juge utile et nécessaire, sous réserve que toute décision tendant à conduire une enquête soit prise à la majorité des deux tiers des Membres présents et votants. Aucune enquête ne devra être conduite ailleurs qu'au siège de l'Organisation des Nations Unies sans le consentement de l'Etat ou des Etats sur le territoire desquels elle doit avoir lieu;

f) Faire rapport à l'Assemblée générale, le cas échéant, sur toute modification à ses propres constitution ou mandat, qui pourrait être jugée souhaitable à la lumière de l'expérience;

3. La Commission intérimaire est autorisée à demander à la Cour internationale de Justice des avis consultatifs sur les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité;

4. Dans l'accomplissement de ces fonctions, la Commission intérimaire prend à tout moment en considération les responsabilités confiées par la Charte au Conseil de sécurité en vue de maintenir la paix et la sécurité internationales, et tient dûment compte également des fonctions confiées par la Charte, par l'Assemblée générale ou par le Conseil de sécurité, à d'autres Conseils, ou à tout comité ou commission. La Commission intérimaire n'examine aucune question dont le Conseil de sécurité est saisi et dont ce dernier n'a pas saisi l'Assemblée générale;

5. Les délibérations de la Commission intérimaire et celles des sous-commissions et commissions qu'elle pourrait créer sont régies par le règlement intérieur adopté par la Commission intérimaire, le 9 janvier 1948, tel qu'elle l'a amendé le 31 mars 1949, avec les modifications et additions que la Commission intérimaire pourra juger nécessaires, à condition que ces modifications et additions ne soient pas incompatibles avec l'une quelconque des dispositions de la présente résolution. La Commission intérimaire tiendra la première séance de sa session annuelle au siège de l'Organisation des Nations Unies au plus tard six semaines à compter de la fin ou de la suspension de toute session ordinaire de l'Assemblée générale. La date de la première séance de chaque session de la Commission intérimaire sera déterminée par le Président élu au cours de la session précédente, ou par le chef de sa délégation, en consultation avec le Secrétaire général

qui en informera les membres de la Commission. Le Président élu au cours de la session précédente de la Commission intérimaire, ou le chef de sa délégation, assurera la présidence lors de la première séance jusqu'à ce que la Commission intérimaire ait élu un président. La Commission intérimaire fixe la date de ses réunions en tenant compte des nécessités de sa tâche. Les représentants dûment accrédités à la Commission intérimaire au cours de sa session précédente ne seront pas tenus de présenter de nouveaux pouvoirs;

6. Le Secrétaire général met à la disposition de la Commission intérimaire, de ses sous-commissions et commissions, les moyens et le personnel nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches.

* * *

NOTE SUR LE PROJET DE RÉSOLUTION

A l'exception des modifications notées ci-dessous, le projet de résolution correspond à la résolution 196 (III) adoptée par l'Assemblée générale le 3 décembre 1948.

Préambule

Le préambule a été modifié afin de rendre le texte conforme aux modifications apportées au dispositif du projet de résolution.

Paragraphe 1

La résolution 196 (III) de l'Assemblée générale disposait que la Commission intérimaire serait rétablie pour la période qui s'écoulerait entre "la clôture de la présente session et l'ouverture de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale". Il a été décidé de remplacer cette clause par la suivante: "en dehors des périodes effectives de session ordinaire de l'Assemblée générale". Elle a employé l'expression "en dehors des périodes effectives de session ordinaire" pour bien préciser que la réunion d'une session extraordinaire ne devait pas nécessairement interrompre les travaux de la Commission intérimaire ou de ses sous-commissions.

Ce paragraphe a fait l'objet d'un nouvel examen à propos du paragraphe 5. Il a été décidé que, si la session ordinaire de l'Assemblée se tenait en plus d'une partie, la Commission intérimaire pourrait fonctionner dans les intervalles entre lesdites parties.

Paragraphe 2 c)

On a remplacé les mots "en prenant comme point de départ les" par les mots "compte tenu des", et l'on a ajouté une référence au programme de travail à longue échéance prévu au paragraphe 2 c) (annexe 1).

Paragraphe 2 f)

Alors que la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale chargeait la Commission intérimaire de faire rapport lors de la prochaine session ordinaire de l'Assemblée sur toutes modifications à son mandat, le texte du projet de résolution dispose que la Commission intérimaire procédera à nouveau à l'examen de son mandat lorsqu'elle le jugera utile.

Paragraphe 5

On a supprimé les mots "ni avec aucune des dispositions pertinentes du règlement intérieur de l'Assemblée générale", car cette clause est inutile étant donné les dispositions de l'article 150 du règlement intérieur de l'Assemblée générale.

Aux termes de la résolution 196 (III) de l'Assemblée générale, la Commission intérimaire était invitée à se réunir le 31 janvier 1949 au plus tard. Le projet de résolution dispose que la première séance de la session annuelle devra se tenir dans les six semaines à compter de la fin ou de la suspension de toute session ordinaire de l'Assemblée générale.

La procédure formelle applicable à la convocation de la première séance de chaque session annuelle de la Commission intérimaire a aussi fait l'objet de certaines modifications d'ordre secondaire.

DEPOSITAIRES DES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

ARGENTINE

Editorial Sudamericana S.A.
Alsina 500
BUENOS AIRES

AUSTRALIE

H. A. Goddard Pty. Ltd.
255a George Street
SYDNEY, N. S. W.

BELGIQUE

Agence et Messageries de la
Presse, S. A.
14-22 rue du Persil
BRUXELLES

BOLIVIE

Librería Científica y Literaria
Avenida 16 de Julio, 216
Casilla 972
LA PAZ

CANADA

The Ryerson Press
299 Queen Street West
TORONTO

CHILI

Edmundo Pizarro
Merced 846
SANTIAGO

CHINE

The Commercial Press Ltd.
211 Honan Road
SHANGHAI

COLOMBIE

Librería Latina Ltda.
Apartado Aéreo 4011
BOGOTA

COSTA-RICA

Trejos Hermanos
Apartado 1313
SAN JOSÉ

CUBA

La Casa Belga
René de Smedt
O'Reilly 455
LA HABANA

DANEMARK

Einar Munksgaard
Nørregade 6
KØBEN. NVN

REPUBLIQUE DOMINICAINE

Librería Dominicana
Calle Mercedes No. 49
Apartado 656
CIUDAD TRUJILLO

EGYPTE

Librairie "La Renaissance d'Egypte"
9 Sh. Adly Pasha
CAIRO

EQUATEUR

Muñoz Hermanos y Cía.
Nueve de Octubre 703
Casilla 10-24
GUAYAQUIL

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

International Documents Service
Columbia University Press
2960 Broadway
NEW YORK 27, N. Y.

ETHIOPIE

Agence éthiopienne de publicité
P. O. Box 8
ADDIS-ABEBA

FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
2, Keskuskatu
HELSINKI

FRANCE

Editions A. Pedone
13, rue Soufflot
PARIS, V°

GRECE

"Eleftheroudakis"
Librairie internationale
Place de la Constitution
ATHÈNES

GUATEMALA

José Goubaud
Goubaud & Cía. Ltda.
Sucesor
5a Av. Sur No. 6 y 9a C. P.
GUATEMALA

HAITI

Max Bouchereau
Librairie "A la Caravelle"
Boîte postale 111-B
PORT-AU-PRINCE

INDE

Oxford Book & Stationery Company
Scindia House
NEW DELHI

IRAK

Mackenzie & Mackenzie
The Bookshop
BAGHDAD

IRAN

Bongahe Piaderow
731 Shah Avenue
TEHERAN

ISLANDE

Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar
Austurstreti 18
REYKJAVIK

LIBAN

Librairie universelle
BEYROUTH

LUXEMBOURG

Librairie J. Schummer
Place Guillaume
LUXEMBOURG

NICARAGUA

Ramiro Ramírez V.
Agencia de Publicaciones
MANAGUA, D. N.

NORVEGE

Johan Grundt Tanum Forlag
Kr. Augustgt. 7A
OSLO

NOUVELLE-ZELANDE

Gordon & Gotch, Ltd.
Waring Taylor Street
WELLINGTON

United Nations Association
New Zealand
P. O. 1011, G.P.O.
WELLINGTON

PAYS-BAS

N. V. Martinus Nijhoff
Lange Voorhout 9
'S-GRAVENHAGE

PEROU

Librería internacional del Peru,
S.A.
Casilla 1417
LIMA

PHILIPPINES

D. P. Pérez Co.
132 Riverside
SAN JUAN, RIZAL

POLOGNE

Spółdzielna Wydawnicza
"Czytelnik"
38 Poznańska
WARSZAWA

ROYAUME-UNI

H. M. Stationery Office
P. O. Box 569
LONDON, S.E. 1
and at H.M.S.O. Shops in
LONDON, EDINBURGH, MANCHESTER,
CARDIFF, BELFAST, BIRMINGHAM
and BRISTOL

SUEDE

A.-B. C. E. Fritzes Kungl.
Höfbokhandel
Fredsgatan 2
STOCKHOLM

SUISSE

Librairie Payot S. A.
LAUSANNE, GENÈVE, VEVEY,
MONTREUX, NEUCHÂTEL,
BERNE, BASEL
Hans Raunhardt
Kirchgasse 17
ZURICH I

SYRIE

Librairie universelle
DAMAS

TCHÉCOSLOVAQUIE

F. Topic
Narodni Trida 9
PRAHA I

TURQUIE

Librairie Hachette
469 Istiklal Caddesi
BEYOGLU-ISTANBUL

UNION SUD-AFRICAINE

Central News Agency
Commissioner & Rissik Sts.
JOHANNESBURG and at CAPETOWN
and DURBAN

URUGUAY

Oficina de Representación de
Editoriales
Av. 18 de Julio 1333 Esc. 1
MONTEVIDEO

VENEZUELA

Escritoria Pérez Machado
Conde a Piñango 11
CARACAS

YUGOSLAVIE

Drzavno Preduzece
Jugoslovenska Knjiga
Moskovska Ul. 36
BEOGRAD