

# REMARQUES SUR L'ÉCHEC D'UN PROJET DE RÉFORME DE L'ENQUÊTE INTERNATIONALE \*

par

M. Loïc MARION

Maître-assistant à l'Université de Rennes

## INTRODUCTION

La procédure d'enquête, telle qu'elle est organisée par le droit positif, est-elle inadaptée aux données contemporaines des conflits internationaux ?

L'échec de l'ultime tentative de réforme défendue aux Nations Unies par la délégation néerlandaise autorise à se poser cette question. Il ne semble pas, contrairement à ce que l'on a pu affirmer, qu'une réforme du système actuel, quelque imparfait fût-il, corresponde à une nécessité<sup>1</sup>.

Le projet de réforme renouait avec une tradition vieille de plus d'un demi-siècle, tendant à institutionnaliser la procédure d'enquête, c'est-à-dire à confier les fonctions d'enquête à un organe central, permanent et indépendant des

\*La présente étude a été rédigée pendant la participation de l'auteur au Centre d'études et de recherches de l'Académie de droit international, en 1974. Il exprime sa reconnaissance de ce qu'il doit à l'Académie et aux autres participants à cette session du Centre. On ne trouvera cependant ici que le travail et le point de vue personnel de l'auteur, n'engageant que lui.

<sup>1</sup> Selon SHORE, W.I., « ... as mutual and common interest of states dictate agreement on common goals, the establishment of impartial fact-finding machinery becomes in the long run inevitable », in *Fact-Finding in the Maintenance of International Peace*, New York, Oceana Publications, 1970, p. 144. Sur l'enquête en général, voir LEURDIJK, J.H., « Fact-Finding, its Place in International Law and International Politics », *Annuaire néerlandais de droit international*, vol. XIV, 1967, pp. 141 à 161. Sur l'enquête dans le cadre des Nations Unies, voir MARCUS-HELMONS, S., « Les Nations Unies et les Commissions d'enquête », *A.D.S.P.*, vol. XXII, 1962, pp. 123 à 128; PLUNKETT, E.A. jr., « U.N. Fact-Finding as a Mean of Settling Disputes », *Virginia Journal of I.L.*, vol. IX, 1968, pp. 154 à 183.

Parties. L'idée avait été lancée en 1959 par le professeur Tammes<sup>2</sup>. Elle fut reprise par la délégation néerlandaise à l'Assemblée générale des Nations Unies notamment par les professeurs Riphagen, Kooijmans et Houben<sup>3</sup> et discutée à l'occasion de l'étude par les Nations Unies des « principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États »<sup>4</sup>. Dans le cadre d'une « codification » de ces principes, il pouvait paraître logique en effet de réformer l'arsenal des procédures internationales de règlement des conflits en s'attaquant à celle qui semble être à la base de toutes les autres, la procédure d'enquête. Le projet de réforme entendait confier à un « Centre international d'enquête » les diverses fonctions de cette procédure dans les relations internationales, à savoir :

- 1) L'investigation des faits au nom d'un organisme international en vue de faciliter le « Decision-Making »;
- 2) L'investigation des faits, au nom des Parties ou des organisations internationales intéressées, dans le domaine du respect des traités;
- 3) L'investigation des faits, au nom des États ou des organisations internationales, dans le domaine du règlement pacifique des différends<sup>5</sup>.

Toutefois, le projet ayant été déposé et étudié dans le cadre d'une réflexion sur l'ensemble des procédures de règlement des conflits, seule la troisième fonction de l'enquête a retenu l'attention des États et a fait l'objet de discussions approfondies. De même, alors que la procédure d'enquête peut être utilisée soit

<sup>2</sup> In « Een Hoge Raad van Constatering », *Mélanges J.P.A. François*, édité par l'Annuaire néerlandais de droit international, 1959, pp. 344 à 354, summary pp. 352 à 354. Voir également SCHURMANN, C.A., « A Center for International Fact-Finding, a Review and a Proposal », *School of Internat. Aff. Columbia, U.P.*, 1963, 27 pages. Déjà, en 1946, lors de la discussion au Conseil de sécurité de la question relative aux incidents sur la frontière grecque, le représentant des Pays-Bas, sans faire de proposition formelle, avait demandé s'il ne serait pas utile de prévoir qu'à l'avenir toutes les plaintes portées devant le Conseil de sécurité fussent soumises en première instance à un sous-comité composé de trois membres du Conseil et chargé de procéder à une étude préliminaire de chaque cas et de fournir un premier rapport sur la question. Au cas où ce rapport montrerait le bien-fondé de l'affaire, l'ensemble du Conseil s'en saisirait. *Annuaire N.U.*, 1948, p. 360.

<sup>3</sup> Les interventions des prof. KOOIJMANS et HOUBEN lors de la XXII<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies (1967) sont publiées *in extenso* dans *De V<sup>e</sup> bijzondere zitting en de zitting van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 87, 1967, pp. 357 à 379.

<sup>4</sup> Résolution 1815 (XVII) du 18 décembre 1962 (texte *in R.N.U.*, décembre 1962, n<sup>o</sup> 12., p. 60), décidant, § 2, « d'entreprendre, en application de l'art. 13 de la Charte, une étude des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte en vue de leur développement progressif et de leur codification, de manière à assurer l'application plus efficace de ces principes ».

<sup>5</sup> Comité spécial (1966). Pays-Bas, document de travail. *Doc. A/AC.119/L.9*, 3 septembre 1964, p. 3. Voir également pour un exposé des thèses du gouvernement néerlandais, le *doc. A/6373*, 9 août 1966, pp. 2 à 8.

directement par les Etats pour résoudre leurs différends, soit par les organisations internationales dans les limites des fonctions qui leurs sont imparties, les débats se sont cristallisés sur les implications d'une éventuelle réforme de l'enquête sur le règlement des conflits par les organisations internationales et notamment par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Il est apparu en effet que les incidences du projet de réforme risquaient de se faire principalement sentir sur les pouvoirs dont dispose le Conseil de Sécurité pour faciliter le règlement des conflits et maintenir la paix et la sécurité internationales en introduisant un élément de concurrence possible entre les attributions politiques du Conseil et les fonctions techniques de l'organe d'enquête et une difficulté d'isoler les secondes par rapport aux premières<sup>6</sup>.

Les conséquences indirectes du projet de réforme sur l'économie générale de la Charte des Nations Unies ont suscité de vives critiques de la part des délégations des Etats socialistes<sup>7</sup>. Ces oppositions formulées dès le départ et répétées tout au long de la brève histoire de ce projet l'ont incontestablement condamné à l'échec et ce, d'autant plus qu'il n'a pas été possible à la délégation néerlandaise de soulever un élan suffisamment large et cohérent en faveur de ses thèses. Si les Etats semblaient unanimement admettre qu'un établissement impartial des faits est une condition essentielle pour le règlement des différends, des désaccords nombreux existaient cependant sur l'opportunité de procéder à une refonte des systèmes existants ou sur les méthodes permettant d'atteindre ce résultat<sup>8</sup>. Ceci explique l'indécision de l'Assemblée générale et le sort final réservé au projet.

La première proposition officielle de création d'un centre international d'enquête permanent a été formulée par le professeur Riphagen, en 1962, lors de la

<sup>6</sup> Les observations les plus nettes sur ce point sont celles du gouvernement de la Bulgarie, *in* Assemblée générale, XIX<sup>e</sup> session, *doc. A/5725*, 22 juillet 1964, pp. 7 et ss.

<sup>7</sup> Voir notamment les déclarations de M. Morozov (U.R.S.S.), Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 831<sup>e</sup> séance, 9 décembre 1963, § 31. Le délégué de la Bolivie s'est étonné « qu'une initiative aussi capitale pour les relations entre Etats puisse susciter une telle opposition », *ibid.*, 833<sup>e</sup> séance, § 17.

<sup>8</sup> De nombreuses délégations ont estimé en effet qu'elles éprouaient des doutes quant aux chances de succès d'un nouvel organe d'enquête alors qu'il en existe déjà qui ne sont pas utilisés. Voir, par ex., déclaration de M. Hustor (Hongrie), Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 832<sup>e</sup> séance, 10 décembre 1963, § 25. Dans les commentaires transmis au Secrétariat général, plusieurs Etats ont fait connaître leurs réserves à l'égard de la création d'un organisme permanent d'enquête, préférant le recours aux systèmes existants. Voir Assemblée générale, XIX<sup>e</sup> session, *doc. A/5725 et add. 1 à 6*, juillet, août et septembre 1964. Voir notamment les observations de la Suède, pourtant co-auteur de la résolution 1967 (XVIII), *ibid.*, add. 2. D'un autre côté, on a pu relever que le fait qu'un nombre très restreint d'Etats avait transmis des observations en réponse à la demande contenue dans la résolution 1967 (XVIII) tendait à montrer que la plupart des Etats n'attachaient pas grande importance à la question. *Doc. A/5746*, p. 176. Il y eut cependant, à ce propos, des déclarations manifestant une particulière volonté réformatrice, voir par exemple la suggestion du délégué de la Colombie en faveur d'un statut universel de la paix, Assemblée générale, XVII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 804<sup>e</sup> séance, 4 septembre 1963, § 34.

discussion, à la VI<sup>e</sup> commission, concernant les méthodes de règlement des conflits internationaux<sup>9</sup>. En application de la résolution 1815 (XVII) du 18 décembre 1962, quelques observations relatives à la réforme de l'enquête ont été transmises au Secrétaire général<sup>10</sup> moyennant quoi la question fit l'objet de plus amples discussions lors de la XVIII<sup>e</sup> session. Un projet de résolution rédigé par sept puissances et défendu notamment par le professeur Tammes fut adopté par l'Assemblée générale, le 16 décembre 1963<sup>11</sup>. Cette résolution 1967<sup>12</sup> rappelle l'importance de l'enquête comme procédure de règlement des conflits. Elle évoque également l'intérêt que représente le développement progressif des méthodes d'établissement des faits et suggère qu'une étude soit menée spécialement sur l'opportunité et la possibilité d'une réforme de l'enquête par la création d'un organisme spécial d'enquête sur les faits. Dans ce but, la résolution charge le Secrétaire général d'une part, de recevoir les observations des Etats membres et d'autre part, de procéder à des études pertinentes sur cette question, de façon à donner au comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre Etats les éléments d'information nécessaires à un traitement de ce problème lors de la XIX<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale<sup>13</sup>. Le comité spécial a tenu une session à Mexico, du 27 août au 1<sup>er</sup> octobre 1964 et a inclus dans son rapport un compte rendu des débats sur la proposition néerlandaise<sup>14</sup>. Aucune mesure précise n'a été adoptée par la VI<sup>e</sup> commission qui, sur rapport du comité spécial, a suggéré à l'Assemblée générale d'inviter les Etats membres à faire connaître leurs observations sur la réforme

<sup>9</sup> Assemblée générale, XVII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 758<sup>e</sup> séance, 13 novembre 1962, § 40. Le projet fut déposé avec une extrême prudence, voir les termes de la résolution 1815 (XVII) et les déclarations du délégué de la Jamaïque, VI<sup>e</sup> commission, Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, 832<sup>e</sup> séance, 10 décembre 1963, § 3 et du prof. Tammes, *ibid.*, 834<sup>e</sup> séance, § 3 et la résolution 1967 (XVIII) qui insiste nettement sur l'objet de l'étude qui doit être menée par le groupe de travail : est-il opportun et possible de créer un organisme international d'enquête ou de confier à un organe existant des responsabilités dans ce domaine ?

<sup>10</sup> Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, *doc. A/5470*, 7 août 1963 et *add. 1*.

<sup>11</sup> Projet reproduit au *doc. A/5470*, *add. 1*, rédigé par Chypre, Jamaïque, Libéria, Mexique, Pakistan, Pays-Bas, Suède. Commentaire du prof. Tammes, Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 831<sup>e</sup> séance, 6 décembre 1963.

<sup>12</sup> Texte in *Annuaire juridique N.U.*, 1963, pp. 100-101.

<sup>13</sup> Créé lors de la XVIII<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale par la résolution 1966 (XVIII) du 16 décembre 1963 (texte in *Annuaire juridique N.U.*, 1963, pp. 99 et ss.). Le renvoi à cet organe de la question des méthodes d'établissement des faits est prévu par la résolution 1967 (XVIII). Pour une présentation générale de la question, voir le rapport de la VI<sup>e</sup> commission à la XXII<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale. *Doc. A/6955* du 11 décembre 1967, §§ 6 à 18, ainsi que le rapport du Comité spécial à la XXI<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale (rapporteur M.W. Riphagen). Assemblée générale, XXI<sup>e</sup> session, *doc. A/6230*, 27 juin 1966.

<sup>14</sup> Voir notamment les *doc. A/AC 129/SR 36* avec l'intervention du délégué néerlandais M. Van Gorkhom, 25 septembre 1964, et *SR 37*, 29 septembre 1964. Voir également, Assemblée générale, XIX<sup>e</sup> session, *doc. A/5746*, 16 novembre 1964, « considerations of principles of international law concerning friendly relations... Report of the special committee... (rapporteur M. H. Blix). Reproduit dans l'*Annuaire juridique N.U.*, 1964, p. 180.

éventuelle de l'enquête<sup>15</sup>. La XX<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale a contribué à enrichir l'étude de cette question, avec la présentation du rapport élaboré par le Secrétariat général sur la pratique de l'enquête dans le domaine du règlement pacifique des différends<sup>16</sup>. Cette fois encore, l'Assemblée, estimant que les éléments d'information sont insuffisants, renvoie la question à la session suivante, après avoir invité le Secrétaire général à compléter son étude et les Etats à lui faire connaître leurs observations<sup>17</sup>. A la XXI<sup>e</sup> session, l'Assemblée générale a été saisie des différents rapports nécessaires à parfaire son information : éléments pertinents du rapport du Comité spécial<sup>18</sup>, étude préparée par le Secrétaire général sur les méthodes d'établissement des faits en ce qui concerne l'exécution des traités<sup>19</sup> et observations communiquées par les gouvernements<sup>20</sup>. Malgré ce surcroît de renseignements, la question d'une éventuelle création d'un organisme central d'enquête sur les faits est de nouveau renvoyée à la session suivante<sup>21</sup>.

Le sort réservé au projet de réforme fut définitivement tranché en 1967, alors que nombre de délégués estimaient que la méthode des renvois successifs n'avait plus de raisons d'être une nouvelle fois utilisée. L'Assemblée générale a adopté à l'unanimité et sans discussions le projet de résolution élaboré par la VI<sup>e</sup> commission, et qui est très en retrait par rapport aux propositions néerlandaises<sup>22</sup>. Le professeur Houben releva néanmoins trois caractéristiques principales de la résolution 2329 (XXII)<sup>23</sup>. La première semble être la reconnaissance unanime que l'enquête doit être séparée « from the reconciliatory function », ce qui constituerait, d'après le professeur Houben, « a considerable advance in the progress of international community towards improving relations between States ». Il faut noter toutefois que ce point capital du projet néerlandais et qui fut constamment rappelé par ses auteurs au cours des cinq années d'étude de ce sujet n'est pas énoncé expressément dans la résolution 2329 (XXII). Tout au plus peut-on relever la consécration officielle du terme « établissement des faits » préféré à celui d'enquête. Les débats de la VI<sup>e</sup> commission montrent en revanche que bon nombre d'Etat entendent laisser aux organes d'enquête la

<sup>15</sup> Texte in *Annuaire juridique N.U.*, 1964, p. 180.

<sup>16</sup> *Doc. A/5694*.

<sup>17</sup> Résolution 2104 (XX) du 20 décembre 1965, texte in *Annuaire juridique N.U.*, 1965, p. 315.

<sup>18</sup> *Doc. A/6230*.

<sup>19</sup> *Doc. A/6228*.

<sup>20</sup> Voir notamment *Doc. A/6373*, 9 août 1966, observations du gouvernement des Pays-Bas, et *add. I*.

<sup>21</sup> Résolution 2182 (XXI) du 12 décembre 1966, Texte in *Annuaire juridique N.U.*, 1966, pp. 139-140.

<sup>22</sup> En application de l'art. 68 du règlement intérieur de l'Assemblée, XXII<sup>e</sup> session, séance plénière, P.V. 1637, 18 décembre 1967, §§ 94-95.

<sup>23</sup> Texte in *Annuaire juridique N.U.*, 1967, p. 258. Sur les travaux de la VI<sup>e</sup> commission,

possibilité d'agir au-delà de la simple constatation des faits<sup>24</sup>. Une autre caractéristique importante résiderait dans la reconnaissance par les Nations Unies que les méthodes d'établissement des faits disponibles ne font pas l'objet d'une utilisation suffisante. C'est que la résolution 2329 (XXI) met en évidence lorsqu'elle demande instamment aux Etats membres, « de tirer plus pleinement parti des méthodes existantes d'établissement des faits ». Cette recommandation est dénuée de portée réelle. Elle consacre simplement le rôle que pourrait jouer l'enquête si elle était plus fréquemment utilisée dans le règlement des conflits ainsi que la volonté des Etats de ne rien bouleverser dans l'appareillage processuel existant. La troisième remarque faite par le professeur Houben est en revanche capitale. Il s'agit en effet d'un constat, celui du refus par les Nations Unies d'une véritable institutionnalisation de la procédure d'enquête. La résolution 2329 (XXII) recommande en effet la constitution des listes d'experts « dont les Etats parties à un différend pourront utiliser les services d'un commun accord en vue de l'établissement des faits concernant leur différend ». En cela elle n'apporte rien par rapport à ce qui avait été imaginé en 1907<sup>25</sup> et repris par la résolution 268 D (III)<sup>26</sup>.

Elle ne porte nullement atteinte aux compétences que peuvent exercer en la matière les organisations internationales dans le domaine du règlement des conflits et du maintien de la paix et de la sécurité internationales. On est, dans ces conditions, très loin des propositions formulées en 1962 et tendant à créer un organe d'enquête permanent, assurant la direction et le contrôle de toute opération d'enquête nécessaire en vertu d'un accord international ou d'une décision d'une organisation internationale en vue d'un meilleur règlement des différends<sup>27</sup>.

La raison majeure de cet échec réside dans la perspective trop simplificatrice qui était celle du projet de réforme. L'enquête internationale réduite à l'établissement des faits ne saisit pas les fonctions que cette procédure est appelée à jouer à propos d'un conflit et qui partent d'un esprit tout à fait distinct : le règlement pacifique des différends et le maintien de la paix. Il n'existe pas de possibilités pour un organe d'enquête de servir indifféremment ces types

<sup>24</sup> Sur cette question, voir *infra*, pp. 60 et s.

<sup>25</sup> La Convention de La Haye dispose que « sauf stipulation contraire, les commissions d'enquête sont formées de la manière déterminée par les art. 45 et 57 de la présente Convention », c'est-à-dire à partir de la liste des membres de la Cour permanente d'arbitrage (art. 12). Texte de la Convention in COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *Droit international et Histoire diplomatique*, Paris, Montchrestien, 1971, t. I, vol. I, pp. 14 et ss.

<sup>26</sup> Cette résolution en date du 28 avril 1949, institue une liste de personnalités en vue de la constitution de commissions d'enquête ou de conciliation. Texte *in doc. A/5494*, pp. 73 et ss.

<sup>27</sup> Pour une étude générale de l'histoire du projet de réforme de l'enquête, voir *Annuaire juridique N.U.*, 1963, pp. 100-101 - 1964, pp. 171 à 180 - 1965 - pp. 127 et 135 - 1966, pp. 121 à 123 et 135 à 137 - 1967. pp. 239 à 258.

d'actions et les efforts menés dans le sens d'une institutionnalisation ont échoué parce que le système proposé ne pouvait pas avoir d'action efficace dans ces deux directions. Dans un cas, en effet, l'enquête sert comme procédure de règlement des conflits et constitue un maillon dans la chaîne des moyens à la disposition des Etats afin de leur permettre, avec éventuellement l'appui d'une organisation internationale, de s'accorder sur une base mutuellement acceptable. Dans l'autre cas, l'enquête intervient à l'origine du processus qu'une organisation internationale peut mettre en œuvre pour édicter des sanctions contre un Etat reconnu coupable à l'issue d'une procédure d'instruction. A l'égard de ces deux domaines, le projet de réforme se situait dans une perspective sensiblement contraire aux données de la société internationale contemporaine. En prétendant détacher l'enquête de la conciliation on prive les organisations internationales des moyens d'agir rapidement et avec pragmatisme sur les différends internationaux. En proposant de contenir l'activité d'enquête au seul établissement des faits on ne tient pas compte des limites auxquelles se heurte toute enquête menée dans la société internationale.

## CHAPITRE I

### LES RAPPORTS ENTRE L'ENQUETE ET LA CONCILIATION

L'aspect le plus novateur du projet néerlandais concernait la question des fonctions imparties à l'organe central d'enquête. Il était question en effet de revenir à la conception originelle de l'enquête, telle qu'elle avait été énoncée dans la Convention de La Haye de 1907, l'établissement des faits à l'exclusion de toute intervention de l'organe d'enquête sur le fond de l'affaire dont il est saisi. Selon les auteurs de ce projet la confusion des fonctions d'enquête et de conciliation, qui caractérise l'histoire de l'enquête depuis le début du siècle serait la cause du déclin de cette procédure<sup>28</sup>.

« (..) Si l'on a rarement eu recours aux organismes et procédures existants, c'est surtout parce que la plupart des instruments (qui la mettent en œuvre) prévoient une méthode combinant l'enquête et la conciliation, liant ainsi l'établissement des faits au règlement pacifique du différend. C'est peut être à cette

<sup>28</sup> Sur les rapports entre l'enquête et la conciliation, voir : COT, J.P., *La conciliation internationale*, Paris, Pedone, 1968., notamment pp. 199 et ss.; NGUYEN-QUOC-DINH, « Les Commissions de conciliation sont-elles aussi des Commissions d'enquête ? » *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 565 à 674. Sur le rôle particulier qu'occupe l'enquête dans la gamme des moyens de règlement dont disposent les organisations internationales, voir : DUPUY, R.J., « L'Application du Traité d'assistance réciproque de Rio de Janeiro dans l'affaire Costa-Rica contre Nicaragua », *A.F.D.I.*, 1955, pp. 99 à 110, notamment pp. 107 et ss. et « Aggression indirecte et intervention sollicitée à propos de l'affaire libanaise », *A.F.D.I.*, 1959, pp. 431 à 467, notamment pp. 442-443.

combinaison des deux choses qu'il faut attribuer la répugnance des parties à un différend à invoquer ces instruments(...) <sup>29</sup>. »

Cette explication peut faire l'objet de deux remarques : Il semble, en premier lieu, que la non utilisation de la procédure d'enquête ne soit pas imputable à ce cumul des fonctions. Il s'agit plutôt d'une manifestation de la résistance des Etats devant le principe même du recours aux techniques de règlement dans le cadre des organisations internationales, surtout lorsque ces techniques paraissent s'inspirer des systèmes de droit interne. On n'enquête en effet pas aussi aisément sur les comportements des Etats que sur le comportement des individus <sup>30</sup>. D'un autre côté, si la pratique internationale a fréquemment élargi les fonctions d'enquête, c'est peut être parce que l'enquête, première étape dans le règlement du conflit, supposant pour sa mise en œuvre un climat de confiance entre les parties concernées, réunit les conditions optimales permettant d'arriver à un arrangement mutuel par le biais de l'établissement des faits. C'est ce que de Martens avait incidemment mentionné en évoquant les services rendus par la procédure d'enquête lorsqu'un conflit éclate « entre deux Etats *de bonne foi* » <sup>31</sup>. Dans ces conditions, la décision de recourir à l'enquête constitue non seulement un excellent test de la possibilité de règlement ultérieur du litige (section 1), mais aussi parfois un moyen de le régler immédiatement (section 2).

<sup>29</sup> Assemblée générale, XXII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 989<sup>e</sup> séance, 2 novembre 1967, § 11. La critique porte sur tout élargissement des fonctions de l'enquête au-delà du strict établissement des faits, qu'il s'agisse selon le prof. Kooijmans, des organes d'enquête « autorisés à faire des recommandations aux parties sur toutes les questions juridiques et politiques en jeu » (*ibid.*), ou de toute « reconciliatory function » (prof. Houben, VI<sup>e</sup> commission, 13 décembre 1967).

<sup>30</sup> Voir notamment la déclaration de M. Francis, délégué de la Jamaïque : « l'enquête est pour les juristes un outil dont ils doivent se servir en droit international comme en droit interne ». Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session VI<sup>e</sup> commission, 832<sup>e</sup> séance, 10 décembre 1963, § 5. Le cumul des fonctions d'enquête et de conciliation paraît être doté de vertus persistantes : certains Etats, pourtant favorables à l'examen du projet hollandais, semblent douter de l'opportunité de dissocier l'enquête de la conciliation. Voir à ce propos les déclarations du délégué de la Tunisie : « la proposition des Pays-Bas doit s'insérer dans un ensemble plus vaste de mesures propres à encourager le recours à des moyens pacifiques, par exemple la création d'une commission permanente de conciliation et d'enquête, qui faciliterait également la mise en œuvre des moyens de règlement énumérés à l'art. 33, § 1 de la Charte des Nations Unies ». Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 29 septembre 1963, § 22 et les déclarations du délégué du Libéria : « (...) Il n'y aurait aucun mal à ce que des études ou des enquêtes soient entreprises pour faire en sorte que les parties en litige continuent leurs pourparlers et s'efforcent de trouver des solutions. » Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 834<sup>e</sup> séance, 11 décembre 1963, p. 311, § 13.

<sup>31</sup> Référence citée, note 16, p. 154. C'est nous qui soulignons. Au Comité spécial (1966), un représentant a noté que les moyens de règlement non juridiques, tels que l'enquête, la médiation et la conciliation pouvaient échouer si les parties en présence maintenaient leurs positions initiales et se refusaient à un compromis. Assemblée générale, XXI<sup>e</sup> session. Rapport du Comité spécial (1966). *Doc. A/6230*, 27 juin 1966, § 207, p. 111.

### Section 1 — La volonté de conciliation conditionne l'enquête

L'étude de la pratique des organisations internationales, tant universelles que régionales, permet de mettre en évidence le double rôle de l'enquête dans le règlement politique des conflits. On a souvent souligné le premier objectif recherché par le recours à l'enquête : l'information de l'organisation sur les données d'un événement international. Soucieuse d'être éclairée autrement que par les exposés nécessairement contradictoires présentés en son sein par les parties, l'organisation obtiendra par l'enquête les éléments d'information destinés à permettre aux Etats membres de se faire une idée objective des faits et causes du différend qu'ils ont à régler.

Ce rôle d'information ne doit pas éclipser l'action que peut réaliser l'enquête en tant qu'étape préliminaire dans le traitement du différend par l'organisation internationale. La décision de recourir à l'enquête conditionne en effet non seulement la recherche des faits, mais aussi les chances de succès de la procédure ultérieure de règlement. Il se peut même que la décision de recourir ou de ne pas recourir à l'enquête n'ait pas d'incidence déterminante sur l'information de l'organisation à propos des faits relatifs au différend, alors qu'elle jouera un rôle capital dans l'action que l'organisation pourra entreprendre pour régler l'affaire. Les moyens d'information dont disposent les organisations internationales (notamment les Nations Unies) et les Etats membres sont en effet suffisamment développés pour leur permettre en général de connaître le teneur des événements dont ils sont saisis. De ce fait, si l'activité d'enquête devait n'être vue que dans cette perspective, l'adage *non bis ibidem* en condamnerait par avance l'usage. Une décision sur l'enquête présente en revanche un intérêt très grand en tant que signe annonciateur d'une possibilité d'entente entre les parties. Ce n'est pas, en effet, une enquête menée contre le gré d'un Etat qui permettra à l'organisation de régler le différend, sous prétexte que le délégué de l'Etat incriminé aura devant les yeux un rapport d'enquête énonçant les charges qui ont été retenues contre lui<sup>32</sup>. Si des échecs nombreux ont pu être enregistrés, ce n'est

<sup>32</sup> Les auteurs du projet de réforme insistent sur la base volontaire du recours à l'enquête. (*Doc. A/6373*, p. 2) : « la coopération des Etats doit être volontaire. Ce caractère volontaire a deux aspects : En premier lieu, l'organe ne devrait entreprendre des enquêtes que sur demande. En deuxième lieu, les Etats qui ne présentent pas une demande eux-mêmes devraient, en règle générale, être libres de limiter le concours qu'ils prêtent à l'enquête ou de s'abstenir entièrement de prêter leur concours. » Ces remarques n'excluent donc pas l'organisation d'une enquête contre le gré d'un Etat. Les conditions de réalisation d'une enquête seront simplement limitées, notamment par l'impossibilité pour l'organe d'enquête de se déplacer sur le territoire de l'Etat récalcitrant. Voir à ce propos les déclarations du prof. Kooijmans : l'organe d'enquête « should be put at the disposal of States and of intergovernmental organizations, for them to decide freely whether or not to make use of its services ». Assemblée générale, XXII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, séance du 2 novembre 1967. Le problème ne se poserait pas si, comme il en est de l'enquête bilatérale et comme il le fut rappelé à la Conférence de La Haye de 1899, le recours à l'enquête était facultatif. La pratique de l'O.N.U. montre maintes tentatives menées pour conduire des enquêtes malgré la volonté des Etats concernés. (Voir *infra*, pp. 439 et ss.)

pas à cause de la conjonction de l'enquête et de la conciliation, mais à cause de l'absence *ab initio* de possibilité de conciliation, révélée lors du débat sur la demande d'enquête.

Deux illustrations tirées de la pratique de l'enquête à l'Organisation des Nations Unies et à l'Organisation des Etats américains devraient permettre de montrer comment une décision sur l'enquête est un test de la possibilité d'une action conciliatrice ultérieure de l'organisation<sup>33</sup>. Celle-ci existera soit parce que les Etats concernés sont fondamentalement conscients de la nécessité de rechercher un accord, soit parce que le poids politique de l'organisation est tel que tout refus d'enclencher une procédure de règlement ferait peser sur les Etats récalcitrants la menace de mesures répressives.

### § 1 — *La pratique de l'article 34.*

Dans la Charte des Nations Unies, la fonction d'enquête est reconnue *expressis verbis* au Conseil de sécurité<sup>34</sup>. L'article 34 dispose que : Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou situation (...) afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Ainsi qu'on a pu le dire<sup>35</sup>, cet article n'a pas été conçu pour énoncer une évidence, à savoir que le Conseil est compétent pour déterminer si un événement international est suscep-

<sup>33</sup> Le système interaméricain est le seul dont la structure institutionnelle puisse être comparée à celle de l'O.N.U. Le continent africain, tout en étant doté, au plan des textes, d'instruments propres au règlement pacifique des conflits (Protocole du Caire de 1964), a, dans la pratique, préféré recourir à des méthodes plus en harmonie avec les données du milieu africain. Quant au continent européen, la division politique de l'Europe entraîne une dualité des méthodes de solution des conflits avec, d'une part, les méthodes spécifiques à la Communauté des Etats socialistes et, d'autre part, les diverses dispositions adoptées par les Etats occidentaux dont les caractéristiques principales sont la diversité et la fonctionnalisation des procédures. Il n'existe de ce fait aucun élément de comparaison possible entre ces systèmes et la pratique telle qu'elle s'est établie à l'O.N.U. Pour une étude synthétique du système africain, voir ANDEMICAEL, B., *Peaceful Settlement among African States — Roles of the U.N. and the O.U.A.*, UNITAR, New York, 1972.

<sup>34</sup> A la différence du Conseil de sécurité, la Charte ne confère pas expressément à l'Assemblée générale des pouvoirs d'enquête. Ceci n'a pas empêché l'Assemblée d'organiser des procédures de ce type, soit d'une façon générale en application des dispositions de l'article 13, (droits de l'homme, questions afférentes à la décolonisation), soit plus spécialement à l'occasion de « situations internationales », ou de différends proprement dits. Cet exercice des pouvoirs d'enquête par l'Assemblée générale a fait l'objet de critiques fréquentes, certains Etats estimant que cette action est du seul ressort du Conseil de sécurité. Sur ce point, voir *R.P.C.S.*, 1952-1955, pp. 239 et ss.

<sup>35</sup> KERLEY, E.L., « The Powers of Investigation of the United Nations Security Council », *A.J.I.L.*, vol. 55, n° 4, octobre 1961, pp. 897-898; *contra*, voir déclaration du prof. Kooijmans, « (...) this authority is given only for the purpose of determining whether its continuance (of a dispute) would endanger international peace and security », intervention à la VI<sup>e</sup> commission, le 2 novembre 1967, *op. cit.*, note 3, p. 374.

tible de dégénérer en conflit. Les Etats qui composent le Conseil, notamment les grandes puissances, ont, par leur activité diplomatique normale tous les moyens d'information nécessaires pour savoir clairement les incidences actuelles et futures d'un différend ou d'une situation. Le but réel de cet article est de réserver l'action du Conseil pour certains événements graves, ceux qui sont susceptibles de mettre en danger la paix internationale.

L'article 34 détermine l'exercice des compétences du Conseil, qui ne peut avoir lieu que si certaines conditions sont réunies<sup>36</sup>. Dans ce cas il peut, soit renvoyer les Parties vers des moyens de leur choix (art. 33, § 2), soit sélectionner lui-même les procédures qui lui paraissent appropriées (art. 36, § 1-3), soit enfin agir en tant qu'organe de solution du différend en recommandant aux Parties les termes d'un règlement (art. 37, § 2). Si le Conseil de sécurité n'a pas utilisé fréquemment la procédure de l'article 34 et lui a substitué celle, plus souple, de l'article 29, c'est en raison des règles de votation nécessaires pour la mise en jeu de l'article 34<sup>37</sup>. Il semble, en effet, qu'une pratique se soit établie, en application de la Déclaration des gouvernements invitants faite lors de la Conférence de San Francisco le 7 juin 1945<sup>38</sup>, pour qualifier la décision

<sup>36</sup> Voir à ce propos, la remarque du délégué américain dans l'affaire *Guinée-Portugal* en novembre 1970 : « il est habituel que la décision concernant la composition d'une mission spéciale (d'enquête) soit, comme celle concernant sa création, l'objet d'une consultation entre membres du Conseil de sécurité, si l'on veut que la mission spéciale ait l'autorité suffisante (...) » in *A.F.D.I.*, 1970, p. 494.

<sup>37</sup> Le recours à l'art. 29 présente en effet deux avantages, assortis d'un inconvénient. D'un côté, la règle de vote est celle de la majorité, et l'Etat concerné n'est pas privé de son droit de participer au vote. Mais, d'un autre côté, les fonctions de l'organe subsidiaire seront plus étroites dans la mesure où un accord pour la mise à l'écart de l'art. 34 au profit de l'art. 29 a dû s'établir pour écarter les principes exposés à San Francisco concernant le vote sur une résolution relative à l'enquête. Malgré le rétrécissement du mandat de l'organe créé conformément à l'art. 29, une volonté conciliatrice est nécessaire pour que le système soit mis en place. Voir par exemple, le mandat étroit imparti à la « sous-commission » dans l'affaire de *Corfou* et l'acquiescement soviétique, *R.P.C.S.*, 1946-1951, pp. 215-216. Voir également la nature et les pouvoirs du « sous-comité du Conseil de sécurité » créé le 7 septembre 1959 à la suite de la plainte du Laos contre le Nord Vietnam. On a souligné que le Conseil n'avait pas envoyé une commission d'enquête de type classique, mais plusieurs de ses membres pour examiner sur place les déclarations relatives au Laos faites au Conseil, recueillir toutes informations et procéder à toutes les enquêtes nécessaires. Le sous-comité a d'ailleurs interprété son mandat comme se limitant à une enquête sur les faits sans comporter d'investigation ni d'examen sur le fond des questions en jeu. Sur cette question, voir : *R.N.U.*, 1959, n° 9, pp. 56 et ss.; n° 10, pp. 75 et ss. Voir également *A.F.D.I.*, 1960, p. 605 et la bibliographie.

<sup>38</sup> « 4. (...) Il se peut que les décisions et les mesures prises par le Conseil de sécurité aient des conséquences politiques très importantes; elles peuvent même déclencher une série d'événements qui, en dernier ressort, contraindraient le Conseil, sous sa propre responsabilité, à prendre des mesures de coercition (...). Cette chaîne d'événements commence lorsque le Conseil décide de faire une enquête, ou détermine que le moment est venu d'inviter les Etats à régler leurs différends, ou bien adresse des recommandations aux parties en cause. C'est à des décisions et mesures de cet ordre que s'applique la règle de l'unanimité des

d'appliquer l'article 34 de question de fond nécessitant le vote affirmatif des cinq membres permanents. Cette qualification est d'une importance capitale pour déceler le rôle que peut jouer l'enquête dans le règlement des conflits dans le cadre du Conseil de sécurité. Si l'inscription de l'affaire à l'ordre du jour du Conseil a pu réussir à franchir le barrage de la majorité<sup>39</sup>, cela ne veut pas dire pour autant que la solution du conflit soit en bonne voie.

Certes, le Conseil peut éviter le recours à l'article 34 et étudier les mesures de règlement en se fondant sur la responsabilité principale dont l'article 24 l'investit pour maintenir la paix et la sécurité internationales. C'est d'ailleurs de cette façon et sans bien souvent se référer précisément à l'un des articles de la Charte<sup>40</sup> que le Conseil traite les différends internationaux. Tout est pour le mieux si les Membres permanents s'entendent et si le Conseil dans son ensemble admet une telle action, mais dès que ce *consensus* n'existe pas, la procédure ne peut déboucher sur les termes précis d'un règlement quelconque.

Le canal de l'article 34 permet au contraire de déceler dès l'origine les chances d'une action positive du Conseil par le biais de la conciliation. Il s'agit bien entendu d'une voie étroite, mais il semble que ce soit la voie la plus sûre. Elle a

membres permanents, avec la clause importante, signalée ci-dessus, de l'abstention des parties au différend, lorsqu'il faut procéder au vote.

5. A titre d'exemple : en ordonnant une enquête, le Conseil doit étudier la question de savoir si cette mesure — qui peut comprendre la réclamation de rapports, l'audition de témoins, l'envoi de commissions d'enquête, ou tels autres moyens — ne risque pas d'aggraver encore la situation. L'enquête une fois terminée, le Conseil doit déterminer si la persistance de la situation ou du différend est susceptible de mettre en danger la paix et la sécurité internationales. S'il détermine qu'il en est ainsi, le Conseil sera dans l'obligation de prendre de nouvelles mesures. De même, la décision de faire des recommandations, même lorsqu'il en est requis pour toutes les parties au différend, ou d'inviter les parties à un différend à remplir les obligations qu'elles tiennent de la Charte, pourrait être la première étape d'une suite de mesures dont le Conseil de sécurité ne pourrait se retirer qu'au risque de manquer à l'accomplissement de ses responsabilités. » Texte in *Annuaire des Nations Unies*, 1948, pp. 23 et ss.

Sur des cas d'application de cette déclaration et des manifestations d'opposition contre cette pratique, voir notamment : *R.P.C.S.*, 1946-1951, pp. 168 et ss. et la vigoureuse protestation soviétique, dans l'affaire du *Laos* précitée, contre la mise à l'écart de la règle de l'unanimité des membres permanents, *R.N.U.*, 1959, n° 9, pp. 62 à 66.

<sup>39</sup> Application de l'art. 27, § 2 de la Charte, l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour du Conseil de sécurité est une question de procédure excluant l'usage du veto.

<sup>40</sup> C'est en effet une attitude fréquente du Conseil de sécurité de préférer ne pas faire référence, dans les résolutions qu'il adopte, aux articles de la Charte. Les exceptions sont rares. Il semble que le Conseil entende par cette façon ne pas se lier pour l'avenir en créant un précédent textuel. Méritent toutefois d'être citées la résolution du 20 janvier 1948, par laquelle le Conseil de sécurité a créé une commission d'enquête et de médiation (le préambule de ce texte fait expressément mention de l'art. 34 de la Charte), ainsi que la résolution instituant une commission d'enquête, dans l'affaire des incidents sur la frontière grecque, en date du 19 décembre 1946.

au moins l'avantage de clarifier dès le départ les positions du Conseil en faisant apparaître les possibilités d'action des Etats membres dans le différend dont ils sont saisis. Dans ce cas, la décision d'enquête doit être prise avec une perspective conciliatrice. C'est pourquoi l'institution d'une enquête ne peut pas être considérée comme une simple question de procédure, mais comme une décision d'intervention de l'organisation sur le fond du problème<sup>41</sup>.

Dans l'abondante pratique du Conseil de sécurité, établie en la matière, il est possible de retenir l'exemple très révélateur du sort réservé à la plainte de la Grande-Bretagne déposée au Conseil le 4 août 1966<sup>42</sup>. Cette plainte concernait, selon les allégations britanniques, une attaque perpétrée contre l'Emirat de Beihan par des avions de la R.A.U. Cette plainte fut inscrite à l'ordre du jour et discutée au cours des 1296<sup>e</sup>, 1297<sup>e</sup>, 1298<sup>e</sup> séances du Conseil. A cette occasion, la Nouvelle-Zélande formula un projet de résolution demandant au Secrétaire général d'organiser une opération d'enquête, « to arrange for an impartial investigation to be carried out ». Il s'agissait, dans l'esprit du promoteur de cette résolution, de départager les Etats concernés par cette affaire, la Grande-Bretagne d'une part qui incriminait les forces aériennes de la R.A.U. basées au Yemen d'être les auteurs de l'attaque et la R.A.U. d'autre part qui déclarait que ses avions n'avaient à la date en question participé à aucune opération militaire. Le but recherché est simple, précis : « It proposes to do what is sensible to do where a complaint has been made, supported by evidence, denied by others; and remits to fact finding, not to prejudgement, the details and indeed the fact of whether and to what extent and from what sources this incident occurred (...) »<sup>43</sup>. On comprend également l'espoir manifesté par un délégué mal informé par ses propres services qui déclare : « his delegation would find it difficult to express any opinion on the alleged raid on Nuqub before a complete and impartial report of the facts had been obtained<sup>44</sup> ». Il n'était donc pas question de procéder à autre chose qu'à une enquête sur les faits et le délégué de la Nouvelle-Zélande entendait bien écarter toute confusion entre l'opération projetée et une action conciliatrice du Conseil. Il déclarait en effet : « (...) a conciliation commission cannot function effectively, if at all, unless it is set up with consent of all the States concerned (...). » On devrait au contraire pouvoir se passer de ce consentement pour organiser une enquête, parce que : « fact-finding is quite another matter »<sup>45</sup>. Cette conception n'a

<sup>41</sup> Il y a également d'autres raisons concernant la nature quasi-judiciaire des décisions d'enquête prises sans intentions conciliatrices initiales. Sur ce point, voir *infra*, pp. 39 et ss.

<sup>42</sup> R.P.C.S., 1966-1968, pp. 185 et ss.

<sup>43</sup> R.P.C.S., 1966-1968, p. 186.

<sup>44</sup> Déclaration du délégué des Pays-Bas, *ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 187.

pas été celle de l'ensemble du Conseil<sup>46</sup>. Les points de vue des Etats concernés étaient en effet « inconciliables ». Menée sans intention conciliatrice, ce qui semblait impossible, l'enquête, si elle avait été conduite, ne pouvait déboucher que sur le terrain du blâme, car il y a tout lieu de penser que la plainte britannique n'était pas dénuée de fondement. Ceci ressort de la vigueur avec laquelle le délégué soviétique s'est élevé contre la proposition d'enquête : « there can be no question of any investigation, of any report, or of dispatching any missions to investigate the groundless British complaint there is nothing to investigate, nothing for it to discuss, for the United Kingdom complaint is without foundation, nothing but a fabrication<sup>47</sup>. » En termes plus modérés, mais tout aussi nets, le délégué jordanien avait manifesté la même absence d'intention conciliatrice. C'est la raison pour laquelle l'affaire, faute d'éléments suffisamment convainquants pour étayer la plainte britannique, non seulement ne devait pas faire l'objet d'une enquête internationale, mais encore n'aurait pas dû être inscrite à l'ordre du jour du Conseil, selon le délégué jordanien.

« We have just heard a suggestion by the representative of New Zealand that an investigation team be sent to the scene. We said at the very outset that even the inscription of the item on the agenda should not be allowed unless the Council is satisfied that there is sufficient *prima facie* evidence to justify the inscription... »

« It is even more important at this stage to consider the dangerous precedent

<sup>46</sup> L'affaire s'est terminée « en souplesse ». Les Etats membres du Conseil ont, hors séances, procédé à des consultations destinées à dégager une formule acceptable par les Etats concernés. Un « consensus » a été établi aux termes duquel les parties étaient priées de contribuer à réduire la tension dans la région, cependant que le Secrétaire général était invité à poursuivre ses bons offices dans le but de régler les problèmes existants entre les parties. Grâce à ce « consensus », la Nouvelle-Zélande abandonna son droit de demander un vote sur son projet de résolution. Nul doute qu'un vote sur cette question aurait contribué à aggraver le différend en bloquant le processus de règlement pacifique. Sur la pratique du « consensus » au Conseil de sécurité, voir VIRALLY, M., *L'organisation mondiale*, Paris, A. Colin, Coll. U, 1972, pp. 195-196 et DE LACHARRIÈRE, G., « Consensus et Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 9 à 14.

<sup>47</sup> *R.P.C.S.*, 1966-1968, p. 186. La pratique récente du Conseil de sécurité illustre une nouvelle fois l'ultime liaison qui existe entre la décision de créer un organe d'enquête et les intentions conciliatrices de l'organisation. Le Conseil de sécurité a été saisi le 18 septembre 1973 d'une plainte cubaine contre divers incidents ayant opposé les forces putschistes du Chili à des diplomates cubains, ainsi que l'attaque d'un navire de commerce cubain par la marine chilienne. Dans cette affaire, il y avait réellement matière à enquête, pour savoir si la fusillade qui s'était déroulée aux abords de l'ambassade de Cuba à Santiago avait été déclenchée par les forces de sécurité chilienne et si le navire cubain *Playa Larga* avait été ou non attaqué dans les eaux internationales. Le Conseil, après avoir entendu divers exposés, les 17 et 18 septembre 1973, n'a pris aucune décision à la suite de la demande d'enquête formulée par Cuba, faute de volonté conciliatrice de la part des Etats concernés. *Chron. mens. N.U.*, 1973, n° 9, pp. 3 à 17.

the Council would be establishing if it accepted the idea of sending an investigation team to the area. If, on the face of it, the charge has not been corroborated by evidence admissible under the circumstances, how can we take action — even preliminary action — on such a charge? If it is debatable whether an item of this kind should even have been inscribed on the agenda, it is all the more debatable whether an investigation team should be sent to the area on the basis of the kind of evidence that has been presented<sup>48</sup>. »

Une thèse semblable avait été soutenue, dans la même enceinte, mais cette fois par le délégué néerlandais (qui dans l'affaire de 1966 soutient la thèse contraire), à propos d'une plainte déposée par l'Ukraine concernant des actions militaires exercées par la Grande-Bretagne et le Japon contre des mouvements nationalistes indonésiens. Le délégué néerlandais avait mis en évidence le danger que représentait la création systématique d'une Commission d'enquête, chaque fois qu'un Etat dépose une plainte contre un autre Etat, « que cette plainte fut ou non étayée »<sup>49</sup>.

## § 2 — *La pratique interaméricaine.*

La pratique interaméricaine ne contredit pas l'idée d'après laquelle l'enquête est étroitement tributaire des intentions conciliatrices des Etats concernés. Il est impossible dans le cadre américain comme dans le cadre universel d'imaginer qu'une procédure d'enquête soit organisée sans viser dans le même temps une conciliation entre les Etats. Cette nécessaire préoccupation explique les très fréquents succès du couple enquête-conciliation. Dans les rares cas où la procédure d'enquête a échoué c'est parce qu'elle n'était pas animée d'une commune intention des Etats d'arriver à un ajustement de leurs positions réciproques, condition de succès de l'action conciliatrice ultérieure.

Dans ce système, la non-application des procédures prévues par le traité américain de règlement pacifique du 30 avril 1948<sup>50</sup> a donné aux dispositions du Traité interaméricain d'assistance réciproque une importance qu'elles n'au-

<sup>48</sup> R.P.C.S., 1966-1968, p. 186.

<sup>49</sup> *Annuaire des N.U.*, 1948, p. 342. Voir également l'échec de la demande d'enquête formulée le 3 juin 1954 par la Thaïlande et fondée sur la résolution 377 de l'Assemblée générale du 3 novembre 1950 créant une commission d'observation de la paix. Selon le délégué soviétique les appréhensions d'un Etat ne suffisent pas pour que le Conseil prenne en considération sa requête. La mission d'enquête ne correspond à aucune nécessité. Le projet de résolution fut repoussé à cause du vote négatif de l'Union soviétique. Voir : R.P.C.S., 1952-1955, pp. 143 et ss, et R.N.U., 1954, n° 6, pp. 13 et ss.

<sup>50</sup> « Pacte de Bogota » signé le 30 avril 1948, entré en vigueur le 6 mai 1949. Texte in *Recueil des Traités N.U.*, vol. 30, pp. 85 et ss.

raient pas dû avoir<sup>51</sup>. A la différence du Pacte de Bogota<sup>52</sup>, le Traité de Rio n'entre pas dans le détail des procédures auxquelles les Parties en conflit doivent se soumettre en vertu de l'article 2. Il est simplement prévu que le Conseil de l'O.E.A., agira comme organe provisoire de consultation au sens de l'article 12, pour assurer le règlement des conflits. Or, dans ce système, les cas d'ouverture de la procédure en question, tels qu'ils sont énoncées à l'article 6 sont extrêmement généraux et laissent au Conseil un pouvoir d'appréciation illimité quant à l'opportunité de déclencher une telle procédure de règlement, de même qu'il dispose d'une gamme très large de moyens pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité du continent américain.

Ce système, incomparablement souple, a fonctionné semble-t-il sans accrocs, que ce soit à cause de l'omniprésence des États-Unis d'Amérique, agissant comme régulateur des débordements politiques latino-américaines, que ce soit à cause d'une commune volonté de rechercher envers et contre tout des solutions rapides aux difficultés surgissant entre eux... le fait est que la procédure d'enquête et de conciliation a donné, la plupart du temps, d'heureux résultats<sup>53</sup>. Chaque fois que le Conseil de l'O.E.A. s'est trouvé saisi d'une plainte, il a pu sans difficultés organiser une procédure de règlement pacifique par le biais de l'enquête et de la conciliation. On pourrait croire, dans ces conditions, que le Conseil a décidé de recourir à l'enquête simplement pour substituer sa propre source d'information à l'exposé des thèses des États concernés. La compénétration des peuples latino-américains, le caractère mal établi des limites frontalières des États, dotent les conflits qui les opposent d'éléments difficiles à apprécier dans leur réalité substantielle. D'autres éléments doivent intervenir pour préciser cette première explication. Ils sont précisément fournis par une affaire à propos de laquelle la « machinery » interaméricaine n'a pas pu fonctionner faute d'une commune volonté conciliatrice.

Cette rupture dans la procédure habituelle s'est manifestée en 1959, à l'occasion

<sup>51</sup> (T.I.A.R.) signé le 2 septembre 1947. Texte in *Recueil des Traités N.U.*, vol. 21, pp. 92 et ss. et COLLIARD, C.A. - MANIN, A., *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Montchrestien, 1971, t. I, vol. II, pp. 806 et ss.

<sup>52</sup> L'article XXII du Pacte de Bogota associe nettement les procédures d'enquête et de conciliation dans le prolongement direct de l'enquête, en cumulant les deux fonctions : « Il appartient à la Commission d'enquête et de conciliation d'éclaircir les points en litige entre les parties et de s'efforcer d'amener celles-ci à un accord dans des conditions mutuellement acceptables. Dans le but de trouver une solution acceptable, la Commission procédera aux enquêtes qu'elle jugera nécessaires sur les faits qui ont donné naissance au différend. »

<sup>53</sup> Cet esprit conciliateur entre les parties a été relevé par le président du Conseil de l'O.E.A., dans l'affaire opposant, en 1948-1949 le Costa-Rica au Nicaragua. Voir le texte de la lettre adressée aux membres de la Commission d'enquête le 28 décembre 1948. Texte in *Applications of the inter-American treaty of reciprocal assistance, 1948-1956*, Washington, D.C., 1957, p. 30. D'une façon générale, voir sur cette question DUPUY, R.J., *Le nouveau Panaméricanisme*, Paris, Payot, 1956.

d'une plainte déposée par le gouvernement dominicain devant le Conseil de l'O.E.A.<sup>54</sup>. Se sentant menacé par l'apparition du « Fidelisme », ce gouvernement demandait l'application des procédures du Traité de Rio pour faire face à la situation dans les Caraïbes. A la différence des affaires précédentes, le Conseil estima qu'il ne pouvait agir en vertu du Traité de Rio et refusa donc de désigner une Commission d'enquête.

Le Conseil, estimant néanmoins que la situation dans les Caraïbes constituait, au regard des articles 39 et 40 de la Charte de Bogota, un problème urgent et d'intérêt général, convoqua une réunion des ministres des Affaires étrangères des Etats membres, qui se tint à Santiago du Chili. Aucune mesure cependant ne fut prise en réponse à la demande dominicaine<sup>55</sup>.

Le Conseil a refusé d'envisager quelle qu'action que ce soit dans le cadre du Traité de Rio en l'absence d'une volonté, non seulement des Etats concernés et directement visés par la plainte de Saint-Domingue, Cuba et Venezuela, mais aussi de la plupart des Etats membres de l'O.E.A., d'aller dans le sens d'une action conciliatrice<sup>56</sup>. Les gouvernements cubain et vénézuélien avaient fait savoir qu'ils entendaient s'opposer à toute enquête menée par l'O.E.A. sur leur territoire. La plupart des Etats américains exercèrent de leur côté des pressions pour que l'organisation ne donne pas suite à la plainte de Saint-Domingue. Ils estimaient en effet que toute action de l'organisation pourrait être interprétée

<sup>54</sup> En 1950, dans une affaire en de nombreux points similaire à celle de 1959 (absence d'agression armée, mais agitation révolutionnaire), et opposant Haïti et Saint-Domingue, le Conseil de l'O.E.A. avait été saisi par Haïti aux fins également d'étudier « la situation dans les Caraïbes », Haïti estimant que le Conseil pouvait refuser d'appliquer le T.I.A.R. faute d'agression caractérisée, avait envisagé de saisir la Commission interaméricaine de la Paix dont la compétence est encore plus large que celle du Conseil de l'O.E.A. Néanmoins, le Conseil décida, le 6 janvier 1950, de se constituer en organe provisoire de consultation du T.I.A.R. et nomma une commission d'enquête. Sur cette question, voir « Applications... », *op. cit.*, note 53, pp. 71 et ss.

<sup>55</sup> Sur la réunion de Santiago du Chili du 12 au 18 août 1959, voir FENWICK, « Intervention and the Inter-American Rule of Law », *A.J.I.L.*, vol. 53, n° 4, octobre 1959, pp. 873 à 876. Texte de la Déclaration de Santiago, *ibid.*, vol. 55, n° 2, avril 1971, pp. 537 et ss.

<sup>56</sup> Un exemple récent de l'intime liaison qui existe entre la mise en œuvre d'une procédure d'enquête et la volonté conciliatrice de l'organisation, concerne les relations entre l'O.E.A. et Cuba, exclu en 1972. Il montre également dans quelle mesure l'enquête peut être réduite quant à son utilité à une simple formalité : les Etats-Unis avaient en effet mis au point un plan destiné à normaliser leurs rapports avec Cuba. Ce plan prévoyait notamment la levée du blocus économique imposé à l'île en 1962. A cet effet, une commission d'enquête formée de 5 pays de l'O.E.A. était chargée d'examiner si le motif des sanctions économiques (l'intention de Castro de propager le communisme) avait conservé toute sa valeur. Or, à ce propos, M. Emilio Rabasa, ministre mexicain des Affaires étrangères, a déclaré : « Nous savons tous que les conditions justifiant le blocus ne sont plus réunies. » Il a ajouté toutefois que « si actuellement les deux-tiers des Etats membres de l'O.E.A. ne seraient peut-être pas prêts à admettre ce point de vue, un changement d'attitude des Etats-Unis suffirait à atteindre la majorité requise », in *Le Monde*, 1-2 septembre 1974.

comme un soutien apporté au régime dictatorial de Trujillo. Un discret espoir les animait de voir disparaître ce régime répressif qui, à leurs yeux, n'avait que trop duré et ils n'entendaient pas condamner les tentatives de renversement de ce régime<sup>57</sup>.

La prise en considération de ce consensus initial nécessaire à la mise en œuvre de la procédure d'enquête n'est pas, à elle seule suffisante pour expliquer la conjonction des fonctions d'enquête et de conciliation. Elle permet néanmoins de nuancer la portée des accusations contre le cumul des deux fonctions dans une procédure de règlement des conflits dans la mesure où ce couple a donné d'heureux résultats dans la plupart des affaires. L'enquête ne peut être décidée qu'entre Etat animés de la bonne foi et enclins à rechercher tous moyens aptes à concilier leurs points de vue. Si l'enquête et la conciliation sont distinctes quant à leur technique propre, elles sont complémentaires quant à leur finalités et confondues quant à leurs possibilités de mise en œuvre. Cette intimité permet même parfois à l'organe d'enquête d'agir directement sur le fond du différend en réalisant immédiatement les conditions d'un règlement entre les Parties.

### *Section 2 — L'activité d'enquête réalise la conciliation*

Le projet de réforme visant à dissocier la procédure d'enquête de celle de la conciliation, implique logiquement une nette séparation au plan organique. L'investigation des faits est confiée à un groupe d'experts; l'action conciliatrice relève d'un organe composé de telle sorte qu'il puisse saisir le litige selon ses données juridiques ou politiques. Les phases de la procédure de règlement étant d'essence totalement distincte, il doit en être de même du profil de chacun des organes appelés à intervenir.

Ce raisonnement a l'incontestable avantage de l'esthétique, en ce qu'il repose sur un parallélisme très net des fonctions et des structures. Il présente toutefois l'inconvénient d'être trop rigoureux et, de ce fait, difficile à appliquer aux relations internationales où les conflits constituent un imbroglio politique et juridique dans lequel le fait et le fond sont étroitement mêlés. Dans une certaine mesure le schéma du projet de réforme s'apparente aux structures qui, dans l'ordre juridique interne, découlent de la séparation des fonctions de police judiciaire et de juridiction proprement dite. Elle est par conséquent très en avance par rapport à ce que peut admettre la pratique internationale qui tend souvent à confondre les activités d'enquête et de conciliation au profit d'un même organe et pour un traitement plus rapide et plus efficace des conflits.

Certes, toutes les commissions d'enquête n'ont pas été investies de missions de

<sup>57</sup> Sur cette question, voir THOMAS, A.W. et THOMAS A.J. jr., *The Organization of American States*, Dallas, Southern Methodist University Press, 1963, p. 317.

conciliation. La confusion des deux fonctions n'est pas exceptionnelle. Elle a été retenue pour des raisons d'efficacité.

La dissociation des fonctions et des organes d'enquête et de conciliation peut en effet retarder la solution définitive du conflit et entraîner son aggravation. Si l'activité d'enquête est confiée à un organe composé d'experts, celui-ci, au mieux, se déplacera sur les lieux de l'incident et procèdera aux investigations nécessaires à l'exécution de son mandat. Ensuite, la moisson de renseignements étant réalisée, il devra consigner les faits dans un rapport. Pendant ce temps, rien ne sera fait pour traiter ce différend puisque la solution retenue dépend du rapport d'enquête. Il faudra alors que l'organe compétent de l'organisation consulte le rapport, entende le cas échéant les observations des rapporteurs, les critiques qui peuvent l'accompagner, etc... C'est alors qu'il sera en mesure de choisir, d'organiser la méthode de règlement lui paraissant la mieux adaptée. Il est à craindre que le feu ait ravagé la maison lorsque les pompiers se présenteront<sup>58</sup>. Il faut ajouter à ces remarques évidentes une autre série de constatations. En plus de la perte de temps considérable que peut représenter la dissociation des fonctions d'enquête et de conciliation, le traitement du différend par deux organes distincts risque de perdre en efficacité. Agir sur les événements et les hommes qui les conduisent nécessite un minimum d'intimité avec les uns et les autres. Aucun problème ne peut être abordé sans quelques tâtonnements préalables<sup>59</sup>. C'est au moment où le groupe d'enquêteurs a réussi, par le sens du contact humain, les amitiés qui peuvent se créer, la familiarité avec le milieu, à appréhender réellement le problème et pourrait alors agir efficacement qu'on lui demande de passer le relai à un autre organe. Les fonctions de celui-ci étant précisément de dégager une solution, il doit fournir un effort particulier de compréhension. Certes, il peut agir sur la base du rapport d'enquête. Mais les événements ne sont pas nécessairement perçus de la même façon. Le tempérament et la formation d'un individu l'inclinent naturellement à donner une certaine importance à sa propre façon de voir les choses par rapport à ce qu'un autre, quelles que soient ses qualités, a pu retenir comme éléments déterminants. A la limite, l'organe de traitement du différend devrait procéder à sa propre enquête sur les faits pour pouvoir agir plus efficacement.

Des préoccupations de rapidité et d'efficacité ont incité les organisations internationales à attribuer à des organes non seulement des fonctions d'enquête sur

<sup>58</sup> Voir à ce sujet les déclarations du délégué de la Tchécoslovaquie. Assemblée générale, XXII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 989<sup>e</sup> séance, § 41.

<sup>59</sup> Voir à ce propos les déclarations du gouvernement de l'Argentine : « ... While the general idea that States should have recourse to fact finding warrants support, endorsement of the proposal to establish a special body for this purpose will depend to a large extent on the way it is to be organized, since there must be a high degree of flexibility if it is to deal with the different situations with which it will be faced. » Assemblée générale, XIX<sup>e</sup> session, *doc. A/5725*, 22 juillet 1964, p. 6.

la matérialité des faits, mais aussi des compétences pour aborder le différend au fond. Diverses formules ont été pratiquées qui toutes constituent des dépassements de la fonction d'enquête et qui contribuent à faire de l'enquête un véritable procédé de règlement du conflit.

### 1 — *La fonction générale d'apaisement des missions d'enquête.*

L'intérêt d'une mission d'enquête réside dans l'action pacificatrice qu'elle peut réaliser sur les lieux d'un différend<sup>60</sup>. La présence des enquêteurs, les contacts qu'ils peuvent établir avec les hommes politiques ou les chefs militaires responsables permettent parfois d'éviter qu'un conflit ne s'aggrave davantage : « (...) in any cases, the period in which the commission of inquiry has carried out its task has followed tempers to cool off and a solution has in due course achieved between the Parties<sup>61</sup>. » Cette fonction si utile d'apaisement est en quelque sorte impliquée par l'envoi d'une mission d'enquête. Elle ne peut toutefois être exercée qu'à l'évidente condition que l'enquête soit réalisée sur place et avec la volonté de l'Etat concerné de rechercher les termes d'une solution au conflit<sup>62</sup>. Les organisations internationales ont fréquemment recours à cette procédure dans le cadre des missions d'observation. Il est arrivé également que l'O.N.U. institue spécifiquement des commissions d'enquête et d'apaisement.

Le mandat imparti à une mission d'observation se rapproche étroitement de l'enquête. L'enquête et l'observation constituent des mesures d'instruction destinées à renseigner l'organisation sur les données factuelles d'un différend international. On a tenté de les opposer en attribuant à l'enquête la fonction d'établir des faits déjà réalisés, alors que l'observation porterait sur des événements en voie

<sup>60</sup> Cette fonction d'apaisement avait été invoquée par De Martens, délégué de la Russie à la Conférence de La Haye de 1899. Dans un passage désormais célèbre, celui-ci rappelait par exemple qu'en cas d'incident de frontière entre deux Etats, « on doit prévoir l'éventualité d'une commission ayant pour objet, d'abord et avant tout, de rechercher et de faire connaître la vérité quant aux causes de l'incident et quant à la matérialité des faits. Tandis qu'une telle commission travaille à établir son rapport, on gagne du temps, les esprits se calment et le conflit cesse d'exister à l'état aigu ». Rapports faits aux Conférences de La Haye de 1899-1907. *Donation Carnegie pour la paix internationale*, p. 50. Cité également dans le *doc. A/5694*, p. 154. Cette fonction est d'ailleurs mise en évidence dans les observations du gouvernement des Pays-Bas. *Doc. A/6373*, p. 4 : « L'établissement des faits peut contribuer à prévenir les différends (...) la réfutation des faits incriminés supprime les tensions. » Pour M.J.P. Cor, « (la commission d'enquête) ne se contente pas d'éclaircir les faits, mais doit, à ce propos, établir un contact entre les parties, gagner du temps par une procédure qui empêche l'évolution du conflit », *op. cit.*, p. 44.

<sup>61</sup> Observations du gouvernement de l'Argentine, Assemblée générale, XIX<sup>e</sup> session, *doc. A/5725*, 22 juillet 1964, p. 6.

<sup>62</sup> Il est douteux également qu'une telle action soit facilitée si le groupe d'enquête n'est pas lui-même représentatif de l'autorité politique de l'organisation.

de réalisation <sup>63</sup>. Cette distinction est artificielle dans la mesure où l'établissement des faits constitue un ensemble dans lequel figurent non seulement les événements passés, mais aussi ceux qui peuvent survenir dans le prolongement des précédents et durant l'exercice de la mission d'information. L'observation et l'enquête se caractérisent par l'essence même de leur fonction, la collecte de renseignements pour le compte de l'organisation, sur les événements relatifs à un différend international. Cette ressemblance concerne aussi l'effet d'apaisement que représente la mise en place sur le terrain d'une mission d'enquête ou d'une mission d'observation. Le seul élément qui permet de les distinguer, mais qui n'affecte en rien la nature de l'activité des organes d'enquête et d'observation se situe au niveau de l'époque où l'un et l'autre sont institués. L'enquête est établie afin de permettre à l'organisation un premier traitement du différend; l'observation est instituée après que l'organisation a pris une mesure de traitement du litige. L'enquête intervient dans le « decision-making » de l'organisation, l'observation intervient pour contrôler le respect de la décision prise et, le cas échéant, pour permettre à l'organisation d'agir de nouveau au cas où la première décision ne se serait pas révélée efficace et, de ce fait, aurait fait l'objet de violations.

Une illustration particulièrement nette de l'étroite ressemblance qui existe entre l'enquête et l'observation, ainsi que de l'utilité que présente l'envoi sur place de telles missions ressort du mandat imparti au groupe d'observateurs des Nations Unies au Liban <sup>64</sup>. L'Organisation des Nations Unies a eu recours à plusieurs reprises à l'envoi de militaires sans armes sur le théâtre d'un conflit. C'est ainsi que des observateurs dano-norvégiens furent mandatés pour faire respecter les conventions d'armistice conclues entre l'Inde et le Pakistan dans

<sup>63</sup> Déclaration du délégué du Panama au Conseil de sécurité, à propos de la création du groupe d'observation au Liban, S/PV. 825, §§ 10 et 13. Sur cette question, voir KARAOZMANOGLU, A.K., « Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies », *Travaux de droit, d'économie, de sociologie et de sciences politiques*, Genève, Droz, 1970, n° 82, pp.255-256.

<sup>64</sup> Le G.O.N.U.L. fut envoyé au Liban en application d'une plainte déposée par ce pays, le 22 mai 1958, relative aux interventions de la R.A.U. dans les affaires intérieures, situation dont la prolongation était susceptible de menacer la paix et la sécurité internationales. Organisé par la résolution du Conseil de sécurité du 11 juin 1958, le groupe d'observation rassemblait des officiers désignés par le chef d'état-major général de l'Organisme de surveillance de la trêve en Palestine. Un premier groupe comprenait des officiers de Norvège, Inde et Equateur, auxquels vinrent se joindre 591 observateurs représentant 21 pays. Le siège du G.O.N.U.L. était établi à Beyrouth. Le mandat comportait des missions de reconnaissance, par patrouilles et postes d'observations permanents aux points stratégiques de la frontière libanaise. Le G.O.N.U.L. devait analyser et étudier les renseignements et réaliser des enquêtes pour vérifier si les soupçons du Liban étaient fondés. Son mandat prit fin le 17 novembre 1958. Sur cette question voir : *R.N.U.*, 1958, n° 6, pp. 7 à 20; n° 7, pp. 12 à 48; n 8,° pp. 5 à 14; n° 10, p. 90 et l'article du prof. DUPUY, R.J., précité.

l'affaire du *Cachemire*<sup>65</sup>. Il en va de même pour la mission organisée aux fins de surveillance de la trêve en Palestine<sup>66</sup>. Le Conseil de sécurité escomptait dans ces affaires sur la présence de ces observateurs pour calmer la tension existante tout en relevant les éventuelles violations des mesures de pacification décidées par les Parties ou par lui-même. L'activité de la Mission d'observation au Yémen rentre dans la même catégorie, malgré l'étroitesse du mandat tel qu'il avait été établi par le Conseil<sup>67</sup>. Le recours, à des fins d'apaisement, à un organe d'observation est également d'une pratique courante dans le cadre de l'O.E.A.<sup>68</sup>.

Le mandat imparti au G.O.N.U.L. mérite d'être mis en évidence parce qu'il cumule les fonctions d'enquête, d'observation et d'apaisement. Le G.O.N.U.L. avait un double rôle : étendre ses investigations et contrôles pour constater et

<sup>65</sup> Groupe des observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, désigné par le Conseil de sécurité le 21 avril 1948, installés dans l'Etat de Jamu et Cachemire pour observer les phases du plébiscite et surveiller l'ordre de suspension d'armes. Cette mission a succédé à la mission d'enquête et de médiation organisée par le Conseil, le 20 janvier 1948, et composé de 5 membres (initialement 3), Argentine, Brésil, Colombie, Belgique, Tchécoslovaquie. Sur cette question, voir : *R.P.C.*, 1946-1951, pp. 197-198 et *Bulletin des N.U.*, 15 janvier 1948, p. 49; 1<sup>er</sup> février 1948, p. 84; 15 mai 1948, p. 370 et 15 janvier 1949, p. 55.

<sup>66</sup> Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine, désigné par le Conseil de sécurité le 29 mai 1948, chargé de contrôler et de maintenir la suspension d'armes, par un dispositif d'observation et d'enquête. Voir *R.P.C.*, 1946-1951, pp. 199 et 362 à 367.

<sup>67</sup> Décidée par le Conseil de sécurité, le 11 juin 1963, et organisée par le Secrétaire général, la mission rassemblait 200 observateurs (réduits à 25 en novembre), chargée de vérifier sur place et au-delà de la zone démilitarisée l'accord de désengagement conclu le 29 avril 1963 par le Yémen, l'Arabie Saoudite et la R.A.U. Voir *R.N.U.*, n° 6, p. 24 et FLORY, M., « La mission d'observation des Nations Unies au Yémen », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 612 à 626.

<sup>68</sup> Voir notamment les affaires suivantes, relatées dans *Applications of the Interamerican Treaty of Reciprocal Assistance*, 1948-1956, Legal division, Department of International Law, Pan American Union, Washington D.C., 1957 : affaire *Costa-Rica/Nicaragua* (1948-1949), commission d'experts militaires désignée en janvier 1949 et envoyée dans la région où ont eu lieu des incidents de frontière; affaire relative à la situation dans les Caraïbes, *Haiti/Saint-Domingue* (1950), création en mars 1950, de la Commission spéciale pour les Caraïbes (experts des 5 Etats ayant antérieurement constitué une commission d'enquête) chargée de faciliter le respect des mesures adoptées par le Conseil de l'O.E.A. affaire *Costa-Rica/Nicaragua* (1955), commission spéciale créée par le Conseil de l'O.E.A. le 24 février 1955, chargée d'aider les deux Etats à réaliser leurs objectifs de paix et de mettre en place des observateurs militaires; affaire *Equateur/Pérou* (1955), comité d'observateurs militaires désigné par les co-signataires d'un traité de 1942 garantissant la frontière établie entre les deux Etats; affaire relative à la situation au *Panama* (1959), mission d'observation organisée par le Conseil de l'O.E.A. pour guetter l'arrivée éventuelle de nouveaux renforts aux rebelles panaméens. Voir également la mission d'observation désignée par le Conseil de l'O.E.A. à l'occasion du conflit *Honduras/San Salvador*, chargée de vérifier le retrait des troupes ordonné le 18 juillet 1969 (sur cette question, voir Doc. française, N.E.D., 4 octobre 1971, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 3, pp. 822-823).

décourager d'éventuelles infiltrations au Liban, tout en manifestant la plus stricte équité en favorisant par sa présence l'apaisement des esprits. Cette dualité explique les incertitudes qui peuvent apparaître sur la nature juridique précise de cette mission. Le professeur Dupuy rappelle à ce propos qu'« il est malaisé dans l'ordre international de distinguer avec précision entre les modes de règlements des conflits. Notamment *l'enquête* ne se borne pas toujours à une simple constatation des faits, on espère que la présence *d'observateurs* aura, par elle-même, un effet inhibitif sur ceux qui étaient susceptibles de troubler l'ordre public. Elle a, en pratique, non seulement pour objet de déterminer le danger que la prolongation d'une situation peut faire courir à la paix, mais encore de tenter d'en accélérer le règlement »<sup>69</sup>. Il arrive également que des missions d'enquête soient expressément investies de fonctions plus directes pour traiter le fond du différend.

## 2 — *Le règlement au fond par la mission d'enquête.*

La conciliation et la médiation sont théoriquement distinctes de l'enquête. Le but de ces deux procédés est de proposer, avec plus ou moins d'insistance selon les cas, une solution aux parties afin qu'elles puissent par elles mêmes régler le différend qui les oppose. L'enquête serait d'une toute autre nature, simple mesure préparatoire, permettant à l'organe de conciliation ou de médiation de mieux fonder ses recommandations. Cette présentation, trop schématique, ne reproduit pas exactement la réalité. Plusieurs affaires ont été en effet réglées par une technique confondant ces deux fonctions au profit d'un même organe. Cette formule, assez couramment pratiquée, consiste à confier à l'organe d'enquête des fonctions impliquant une action sur le fond du différend. L'organe d'enquête est chargé, non seulement de rassembler les faits relatifs au différend mais aussi de régler le différend lui-même, soit par une action conciliatrice, soit en tant qu'auxiliaire de l'organe international en proposant expressément les termes d'une solution.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies, à plusieurs occasions, a élargi les fonctions d'organes d'enquête pour leur confier des fonctions de bons offices, de conciliation ou de médiation<sup>70</sup>. La Commission d'enquête constituée au sujet

<sup>69</sup> *In A.F.D.I.*, 1959, pp. 442-443. L'auteur qualifie d'ailleurs le groupe d'observation de Commission paramilitaire d'enquête et d'apaisement (p. 436).

<sup>70</sup> Cette « globalisation » concerne également l'action personnelle du Secrétaire général pour le règlement des conflits. Le 19 octobre 1962, le Secrétaire général a informé le Conseil de sécurité de la demande conjointe du Cambodge et de la Thaïlande de désigner un représentant spécial pour enquêter sur les difficultés entre les deux pays. L'action de ce représentant (M. Gussing) consista en des entretiens avec des membres des deux gouvernements et des hauts fonctionnaires, avec des enquêtes dans les zones frontalières. Le mandat du représentant spécial fut prolongé d'un an, le 9 décembre 1963, avec mission d'aider les deux Etats à résoudre tous leurs problèmes (voir Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, XVIII<sup>e</sup> session, p. 41, XIX<sup>e</sup> session, p. 31). Le 11 décem-

des incidents survenus à la frontière grecque, en 1946-1947, avait pour premier mandat de vérifier les faits relatifs aux violations de frontière alléguées. C'est en ce sens qu'était formulée la plainte grecque, fondée précisément sur l'article 34 de la Charte. Le Conseil de sécurité par une résolution du 19 décembre 1946, conformément à l'article 34, estima que la situation devait faire l'objet d'une enquête avant qu'aucune action ne soit envisagée de sa part. Cette résolution prévoyait en outre que la Commission devait faire « toute proposition qu'elle jugera susceptible d'empêcher le renouvellement des violations de frontière et de troubles dans ces régions »<sup>71</sup>. Dans le même sens, la Commission des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan créée le 20 janvier 1948 était investie en premier lieu de fonctions d'enquête et, en second lieu, de « fonctions médiatrices »<sup>72</sup>. Il semble d'ailleurs que l'utilisation des termes faisant référence à une « média-

bre 1962, la Grande-Bretagne formula à l'Assemblée générale la demande du sultanat d'Oman d'envoyer un représentant personnel du Secrétaire pour recueillir des renseignements sur la situation dans le sultanat. Ce représentant (M. De Ribbing) fut investi d'une mission d'enquête sur la présence de troupes étrangères, les preuves d'oppressions, des cas de sabotage, de combats, l'existence de forces rebelles. Il eut des entretiens avec le sultan, des fonctionnaires et des notables. Au vu de son rapport, l'Assemblée générale adopta une résolution R. 1948 (XVIII) du 11 décembre 1963, décidant de créer un comité spécial de 5 membres pour étudier la question d'Oman (voir Rapport annuel..., XVIII<sup>e</sup> session, p. 27). L'action du Secrétaire général a permis également de régler le conflit entre la Guinée et la Côte d'Ivoire (juin-août 1967), relatif à l'arrestation en Côte d'Ivoire de la délégation guinéenne à la V<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale. Cette action fut menée, non pas en application de l'art. 99, mais plutôt de l'art. 34. Sur cette question, voir *A.F.D.I.*, 1967, p. 381. Le Secrétaire général est intervenu dans l'organisation de plébiscites, pour déterminer les vœux des populations : le 5 août 1963, la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines ont demandé au Secrétaire général de conduire une enquête auprès des populations du Bornéo du Nord et du Sarawak au sujet de la Fédération de Grande Malaisie (voir *R.N.U.*, 1963, n<sup>o</sup> 8-9, pp. 32 et ss.). Le Secrétaire général a également mené une opération d'enquête et de bons offices dans l'affaire du *Bahrain*, par l'intermédiaire de son représentant personnel, M.V.W. Guicciardi, du 30 mars au 11 mai 1970. Le Conseil de sécurité approuva le rapport d'enquête et prit acte du désir de la majorité de la population d'accéder à l'indépendance. Voir *O.N.U. Chron. mens.*, 1970, n<sup>o</sup> 4, pp. 63-64; n<sup>o</sup> 6, pp. 3 à 8, débats au Conseil et n<sup>o</sup> 7, pp. 126 à 128, discours du Secrétaire général. Sur cette question, voir AL-BAHARNA, Husain, « The Fact-Finding Mission of the U.N. Secretary General and the Settlement of the Bahrain-Iran Dispute », *I.C.L.Q.*, vol 22, July 1973, pp. 541 à 552. D'une façon générale, voir РЕСНОГА, В., *The Quiet Approach - A Study of the Good-Offices exercised by the U.N.S.G. in the Cause of Peace*, UNITAR, P.S. n<sup>o</sup> 6, New York, 1972, notamment, pp. 64-65.

<sup>71</sup> Texte in *Annuaire N.U.*, p. 364. Sur cette question, *ibid.*, p. 354 à 378. On peut citer également le cas de la Commission de bons offices pour la question indonésienne, créée le 25 août 1947 et chargée également, par une résolution du 17 juin 1948, d'enquêter sur des restrictions apportées au commerce national et international de l'Indonésie, ainsi que sur les retards à l'application de l'accord de trêve. Voir *R.P.C.S.*, 1946-1951, pp. 193 et ss. De même, voir le mandat imparté à la mission d'enquête organisée par le Conseil de sécurité dans l'affaire opposant en mai-juin 1964 le Cambodge au Sud-Vietnam. Le rapport de l'organe d'enquête incluait des recommandations (notamment l'envoi d'observateurs des Nations Unies au Cambodge), *Chron. mens. N.U.*, juillet-août 1964, p. 14.

<sup>72</sup> Texte de la résolution in *R.P.C.S.*, 1946-1951, p. 369.

tion » de la Commission, ne doit pas être faite dans le sens habituellement retenu. Il ne s'agissait pas en effet pour la Commission de jouer le rôle d'un médiateur *stricto sensu*, c'est-à-dire de proposer les termes exprès d'un règlement, mais, comme le dit le texte de la Résolution, d'« exercer (...) toute influence médiatrice susceptible d'aplanir les difficultés ». Ce mandat s'apparentait plus à l'action conciliatrice, étant le prolongement logique du rôle d'apaisement que représentait la présence sur les lieux de cet organe. Toutefois le Conseil de sécurité adopta le 21 avril 1948 une résolution qui cumulait au profit de la Commission cette fois élargie à cinq membres, le maximum de fonctions qui a jamais pu être octroyé à un organe subsidiaire. Par cette résolution en effet le Conseil « Invite la Commission à se rendre immédiatement dans le sous-continent indien et à offrir ses bons offices ainsi que sa médiation aux gouvernements de l'Inde et du Pakistan en vue de rendre plus facile à ces gouvernements — agissant tous deux de concert ainsi qu'en collaboration avec la Commission — la tâche de prendre les mesures nécessaires à la fois pour rétablir la paix et l'ordre public et pour organiser un plébiscite (...) »<sup>73</sup>.

La pratique américaine connaît également des cas d'application du cumul des fonctions d'enquête et de traitement du différend au fond. L'attribution des fonctions conciliatrices aux organes d'enquête est d'ailleurs expressément prévue par le système interaméricain de règlement pacifique des conflits. Le Pacte de Bogota dispose en effet que le mandat « Commissions d'enquête et de conciliation » consiste en premier lieu à « s'efforcer d'amener les Parties à un accord ». Les fonctions d'enquête n'interviennent que subsidiairement, au cas où la recherche de la solution passerait, aux yeux de la Commission, par une recherche sur les faits à l'origine du différend<sup>74</sup>. Cette conjonction de l'enquête avec la conciliation, prévue par le Pacte de Bogota, a pu jouer malgré l'inapplication de ce Traité grâce à la référence générale contenue dans le Traité d'assistance réciproque aux « procédures en vigueur dans le système américain » pour le règlement des conflits entre les Etats membres de l'O.E.A. (article 2). Elle fut également pratiquée dans plusieurs affaires dont a été saisie la Commission interaméricaine de la paix. La souplesse de son action et l'autorité dont elle dispose en ont fait un organisme efficace pour le règlement des conflits, notam-

<sup>73</sup> Texte *in* R.P.C.S., 1946-1951, p. 370. La Commission a consigné le résultat de son enquête dans un rapport transmis au Conseil le 17 décembre 1949. A cette occasion elle exposa aux Etats membres les difficultés d'application de la seconde partie de son mandat (manque de souplesse notamment) et suggéra la nomination par le Conseil d'une personnalité unique, responsable devant le Conseil et investie de très larges pouvoirs pour mener à bien les négociations entre les parties. Cette nomination fut effectuée le 17 mai 1950. Voir R.P.C.S., 1946-1951, pp. 196 et ss.

<sup>74</sup> Art. XXII : « Il appartient à la Commission d'enquête et de conciliation d'éclaircir les points en litige entre les parties et de s'efforcer d'amener celles-ci à un accord dans des conditions mutuellement acceptables. Dans le but de trouver une solution acceptable, la Commission procédera aux enquêtes qu'elle jugera nécessaires sur les faits qui ont donné naissance au différend. »

ment en procédant à des enquêtes sur place et en proposant par elle-même des solutions aux parties <sup>75</sup>.

Il semble d'ailleurs que dans le système interaméricain la volonté de conciliation ait pendant longtemps conféré aux organes de règlement les facteurs de souplesse et de dynamisme propices à une action rapide et efficace. Dans la pratique de cette organisation on peut relever la façon avec laquelle fut organisé le règlement de l'affaire relative à la situation dans les Caraïbes, en 1950 <sup>76</sup>. Saisi sur plainte du gouvernement d'Haïti, le Conseil de l'O.E.A. créa, le 6 janvier 1950, un « comité d'investigation des faits ». Cet organisme avait un mandat délimité à la recherche des faits. Il interpréta néanmoins son mandat comme impliquant une compétence pour agir sur le fond du différend, dans les termes suivants : « (...) The committee understood that, as one function of sincere Panamericanism, it should put itself at the service of the governments to obtain their points of view and their opinions as to the situation presented for consideration. Therefore its work was not limited *only* to clarification of the facts, but in each case also called for the suggestions necessary for meeting future problems (...) » <sup>77</sup>. » A ce premier organe d'enquête fut substitué un autre comité, créé le 8 avril 1950, chargé de veiller au respect des mesures adoptées par le Conseil sur le rapport du Comité d'enquête, ainsi que : « To place itself at the service of the interested Parties, for the purpose of facilitating, in a thoroughly conciliatory spirit, compliance with the Resolutions (...) » <sup>78</sup>. » La composition de ces deux organes était rigoureusement identique.

<sup>75</sup> Sur cette question, voir FUCHS, G., « La Commission interaméricaine de la paix », *A.F.D.I.*, 1959, pp. 142 à 149; DUPUY, R.J., « La crise de l'O.E.A. », *A.F.D.I.*, 1960, notamment pp. 203-204 et « Les Etats-Unis, l'O.E.A. et Saint-Domingue », *A.F.D.I.*, 1965, pp. 74-75. Lors de la révision de la Charte de l'O.E.A., en 1967, la C.I.P. a été intégrée, sous le nom de « Commission interaméricaine des solutions pacifiques », dans l'O.E.A., à titre d'organe subsidiaire du Conseil permanent de l'Organisation (art. 83). Il est également prévu que, dans l'exercice de sa mission de bons offices, le Conseil, par l'intermédiaire de la Commission, peut procéder à des enquêtes pour vérifier les faits litigieux (art. 85 et 86).

<sup>76</sup> La formule pratiquée par le Conseil de l'O.E.A. est fréquemment la suivante : nommer un Comité d'enquête chargé de faire rapport sur les faits et de retenir des propositions de règlement. Puis le Conseil ayant adopté les mesures recommandées, tire profit de l'expérience des enquêteurs en les investissant des fonctions du premier organe, enquête et observation, ainsi que de la mission générale de consolider les mesures de règlement. Voir par ex. l'action du Conseil dans l'affaire *Honduras/Nicaragua* en 1957, in THOMAS and THOMAS, *op. cit.*, p. 316. Analysé également dans le *Doc. A/5694*, p. 142.

<sup>77</sup> Introduction au rapport présenté par le Comité au Conseil de l'O.E.A., le 13 mars 1950, « Applications of the L.A.T... », p. 87. Le mandat élaboré par le Conseil disposait que le Comité devait préparer un rapport relatant les faits et énonçant les conclusions auxquelles il pouvait aboutir à la suite de son enquête, *ibid.*, p. 86. De même voir le rapport présenté par le Comité d'enquête créé par le Conseil dans l'affaire *Costa-Rica/Nicaragua*, le 14 décembre 1948. Le Comité a estimé également que sa mission ne se limitait pas à relater les faits, mais qu'il devait avoir une part active dans le règlement du conflit, *ibid.*, p. 30.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 136.

## CONCLUSION

L'étude de la pratique de l'enquête dans le cadre des organisations internationales laisse sans réponse la question relative aux causes du glissement de l'enquête vers un traitement du différend au fond. Pour le professeur Kooijmans cette « dénaturation » serait due aux imperfections du système actuellement en vigueur. Selon lui : « If bodies available under existing instruments were called upon to function, their mandate would be a broader one and they would be authorize to make recommendations to the parties on all legal and political questions involved. » Ainsi qu'il a été vu précédemment, le fait même d'envoyer une mission d'enquête « on the spot », avec un mandat strictement et expressément délimité au « fact-finding » constitue déjà une première initiative sur le fond du différend, grâce à l'effet d'apaisement que réalise l'activité d'enquête. Reste à savoir si, dans la pratique, les commissions d'enquête ont élargi leurs fonctions au point de dénaturer l'opération et de la rendre inapplicable. Qu'il y ait eu des tentatives de débordement des fonctions d'enquête, c'est certain, mais leur nombre ne doit pas être très important. De toutes façons, on trouve en sens contraire des exemples où les commissions d'enquête ont restreint leur mandat au strict établissement des faits<sup>79</sup>. Le problème se situe au niveau de la rédaction du mandat et du compromis qui a pu s'établir à ce propos entre les Etats partisans de la version étroite ou de la version large<sup>80</sup>. Il semble que l'imprécision du mandat imparti à l'organe d'enquête soit en corrélation avec

<sup>79</sup> Tel était le cas de la sous-commission désignée par le Conseil de sécurité le 27 février 1947 dans le différend *Grande-Bretagne/Albanie* - affaire du *Détroit de Corfou*. Dans son rapport la sous-commission a déclaré qu'elle était partie du principe qu'elle n'était ni une commission d'enquête, ni une sous-commission chargée de la vérification des faits au sens strict du mot. Son rôle principal était d'examiner les déclarations et preuves déjà soumises au Conseil de sécurité et de vérifier s'il en existait d'autres. Cité dans le *doc. A/5694*. Sur des conditions de la création de cet organe, voir : *Annuaire des N.U.*, 1948, p. 395. Voir également l'interprétation étroite faite, de son mandat, par le sous-comité d'enquête désigné dans l'affaire opposant en décembre 1959, le Laos au Vietnam. Affaire citée, *supra*, note 37.

<sup>80</sup> Dans certains cas, le problème ne se situe pas au niveau du mandat dont peut être investi ponctuellement un organe d'enquête et de la plus ou moins grande souplesse avec laquelle ce mandat est mis en œuvre. Certaines conventions attribuent *ab initio* des fonctions d'enquête à des organes de conciliation. Tel est le cas de la Convention européenne pour le règlement pacifique des différends, du 29 avril 1957 (en vigueur depuis le 3 avril 1958. Texte *in* COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *op. cit.*, note 51, t. II, pp. 808 et ss.). « La Commission spéciale de conciliation aura pour tâche d'élucider les questions en litige et de recueillir à cette fin toutes informations utiles, par voie d'enquête ou autrement, et de s'efforcer de concilier les parties (...) » (art. 15). La Convention européenne a reproduit textuellement les dispositions de l'art. 15 de l'Acte général d'arbitrage du 26 septembre 1928 (texte *in ibid.*, t. I, vol. I, pp. 68 et ss.). Il en va de même pour le Protocole de médiation, de conciliation et d'arbitrage, signé au Caire, le 21 juillet 1964, dans le cadre de la Charte de l'O.U.A. (texte *in* COLLIARD, C.A. et MANIN, A., *op. cit. supra*, t. I, vol. II, pp. 640 et ss.). L'article 18 prévoit l'organisation de mission d'enquête, en cours de traitement du litige par l'une des procédures énoncées dans ce protocole.

l'esprit de conciliation qui anime l'organisation<sup>81</sup>. La difficulté surgit à partir du moment où l'organisation charge l'organe d'enquête d'inclure dans les conclusions de son rapport des propositions de règlement, ou lorsque ce rapport inclut des suggestions de règlement. Si l'on veut éviter le glissement, il faut proscrire à l'organe d'enquête la moindre conclusion, le moindre jugement de valeur même sur les faits recensés. Or, ainsi qu'il sera rappelé par la suite, aucun rapport d'enquête n'est parfaitement à l'abri d'inclure d'une façon ou d'une autre une appréciation sur les données factuelles d'un événement. En ce domaine, plusieurs paramètres interviennent qui expliquent les incertitudes de la pratique et le fait que les commissions d'enquête ont été dotées des fonctions les plus variées, allant du simple « fact-finding », à la conciliation ou à la médiation, ou plus simplement investies d'une totale latitude dans l'interprétation des textes fondant leur action. Il semble d'abord que le système interaméricain fasse preuve davantage de souplesse dans la délimitation des fonctions d'enquête. Indépendamment du fait que ces organes ont presque toujours compétence pour suggérer au Conseil les termes d'un règlement, il semble que le « sincère Panaméricanisme » ait constitué jusqu'à ces dernières années le moteur primordial de l'action pragmatique accomplie par les organes dépêchés dès les premières heures du conflit. Une puissante volonté de règlement, jointe au fait que les organes d'enquête constitués comportaient toujours un représentant des Etats-Unis, expliquent que l'élargissement des fonctions de l'enquête n'ait jamais soulevé la moindre difficulté. La pratique des Nations Unies manque en revanche d'uniformité, tous les cas de figure ont été utilisés, sans qu'il soit possible de conclure que le nombre restreint d'enquêtes soit dû à l'élargissement des fonctions d'enquête. On peut citer par exemple le mandat conféré à la mission spéciale d'enquête organisée par le Conseil de sécurité, le 5 juillet 1971, dans un litige opposant le Sénégal au Portugal<sup>82</sup>. Le mandat de cette mission comportait des fonctions d'enquête *stricto sensu*, « faire enquête sur les faits portés à la connaissance du Conseil, examiner la situation à la frontière de la Guinée-Bissao et du Sénégal », ainsi que des fonctions consistant à « formuler toute recommandation en vue de garantir la paix et la sécurité dans cette

<sup>81</sup> Voir à ce propos la déclaration du délégué de la Bulgarie : « in attempting to solve international disputes by juridical means it appears neither possible nor useful to separate rigidly the functions of fact-finding from those of settlement proper ». Nations Unies, Assemblée générale, XIX<sup>e</sup> session, *doc. A/5725*, 22 juillet 1964, p. 7. Ce délégué déclare également : « It is obviously preferable to solve the problems by political compromise and the realistic evaluation of all the existing circumstances (including the nature of the dispute) than to try to find in advance a permanent and, in a sense, institutional solution, which inevitably have a greater measure of rigidity », *ibid.*, p. 9.

<sup>82</sup> Pour la quatrième fois depuis 5 ans, le Sénégal saisit le Conseil de sécurité à propos de violations de frontières en Guinée Bissao. Le 15 juillet, le Conseil a prié le président du Conseil et le Secrétaire général d'envoyer sur place une mission spéciale d'enquête composée de six membres du Conseil assistés de leurs experts militaires : Belgique, Burundi, Japon, Nicaragua, Pologne, Syrie. Sur cette question, voir O.N.U., *Chron. mens.*, 1971, n<sup>o</sup> 8, pp. 3 et ss. et *A.F.D.I.*, 1971, p. 570.

région ». A l'occasion des débats consacrés à la demande d'envoi de la Mission, et à l'occasion du débat sur le rapport, aucune réserve n'a été émise à propos de ce mandat dépassant la stricte enquête<sup>83</sup>. Des problèmes avaient été en revanche soulevés en 1946, à propos du mandat imparti au Sous-comité établi à propos de l'affaire espagnole<sup>84</sup>. Certains Etats souhaitaient en effet que cet organe ait des fonctions limitées à l'enquête, d'autres, notamment la France, estimant que le Sous-comité étant un organe de travail du Conseil, devait être habilité à assortir son rapport de conclusions et de propositions précises<sup>85</sup>.

Dans le domaine de la délimitation des fonctions d'enquête, il semble que le pragmatisme soit de règle. Seules des considérations politiques conjoncturelles guident les organes internationaux dans leur conception des limites de l'enquête. Si ces limites coïncident avec l'attribution du pouvoir de formuler des recommandations aux parties sur les aspects juridiques et politiques du différend, cela implique logiquement que les commissions d'enquête possèdent des fonctions conciliatrices, car l'une des faces de la conciliation consiste dans l'action de rapprocher des intérêts opposés, ce que l'on appelle la volonté de conciliation, ou l'esprit de concorde<sup>86</sup>. Quant à l'autre face de la conciliation, faire des propositions de règlement, elle est souvent impliquée par l'enquête elle-même dans la mesure où le rapport d'enquête préjuge souvent de la solution du différend au fond.

## CHAPITRE II

### LES LIMITES DE L'ENQUETE *STRICTO SENSU*

L'objectif essentiel envisagé par le projet néerlandais consiste à limiter la fonction d'enquête à l'établissement des faits. Il s'agit de revenir à la conception originelle de l'enquête, telle qu'elle avait été conçue à la Conférence de La Haye de 1907. Selon l'article 9 de la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, « Dans les litiges d'ordre international (...) provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, (...) les parties (...) instituent une commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait. Telle est nettement le but recherché par le professeur

<sup>83</sup> Voir O.N.U., *Chron. mens.*, 1971, n° 9, pp. 45 et ss. et n° 11, pp. 3 et ss.

<sup>84</sup> Créé par une résolution du Conseil en date du 9 avril 1946. Pour la Pologne qui avait saisi le Conseil de cette affaire, la situation résultant de l'existence du régime franquiste rentrait dans le cadre de l'art. 34 de la Charte.

<sup>85</sup> Voir : *Annuaire N.U.*, 1948, pp. 348 et ss. et *R.P.C.S.*, 1946-1951, pp. 214 et ss.

<sup>86</sup> Voir BASDEVANT, J., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 139.

Tammes lorsqu'il envisage la réforme de la fonction d'enquête : « Il serait sans doute bon, déclare-t-il, que la Commission se demande si une institution chargée d'établir les faits n'aurait pas plus de chances de réussir en se concentrant exclusivement sur l'enquête<sup>87</sup>. » Cette conception étroite de l'enquête est dotée *ab initio* d'une vertu essentielle dans la recherche par les Etats d'un règlement de leurs conflits. On trouve dans l'intervention magistrale du Professeur Kooijmans à la VI<sup>e</sup> Commission, en 1967, une formule dont le contenu dogmatique est à peine nuancé : « Partie to a dispute generally are more ready to use the available machinery on fact-finding, when they know that the same body has no additional authority to make reconciliatory endeavours<sup>88</sup>. » Cette prétendue préférence des Etats pour le recours à l'enquête à condition que celle-ci n'inclue pas des tentatives de conciliation est le fruit d'un raisonnement trop catégorique établi à partir du constat d'échec ou de quasi échec des mécanismes institutionnels d'enquête. Ce bilan s'expliquerait par le fait que l'enquête est liée à la conciliation. Pour redonner vigueur à cette procédure il conviendrait de lui faire retrouver sa pureté initiale en la limitant à la collation des renseignements factuels concernant un événement.

Cette conception de l'enquête est difficile à intégrer dans le droit positif. Elle suppose en effet, pour être retenue, que deux conditions fondamentales soient réunies. Il faudrait en premier lieu que l'organe central d'enquête soit en mesure de consigner dans son rapport l'ensemble des données de tous ordres qui constituent « le » différend (section 1). Il faudrait en second lieu que le rapport présenté par l'organe d'enquête à l'organe chargé du règlement du différend reste dans les limites de l'impartialité, conditions *sine qua non* d'un établissement objectif des faits (section 2).

### *Section 2 — Les faits ne constituent pas « le » différend*

Les méthodes actuelles d'établissement des faits sont caractéristiques par leur diversité. A l'échelon universel, les instruments se sont succédés les uns aux autres et ressemblent à une superposition de couches de lave refroidie. La centralisation de l'enquête a débuté par les dispositions insérées au titre III de la Convention de La Haye de 1907. Elle s'est poursuivie avec les règles énoncées dans l'Acte général d'arbitrage de 1928. L'Organisation des Nations Unies a apporté sa contribution à l'édifice par l'adoption des résolutions 268 III D, du 28 avril 1949 et 377 A (V) du 3 novembre 1950. La première crée un cadre permanent de personnalités aptes à constituer des commissions d'enquête ou de conciliation, cependant que la seconde crée la commission d'observation pour la paix, investie de fonctions d'enquête. Tous ces instruments encore en vigueur

<sup>87</sup> Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 803<sup>e</sup> séance, 30 octobre 1963, § 5.

<sup>88</sup> Discours prononcé le 2 novembre 1967, *op. cit.*, note (3), p. 372.

instituent des procédures d'enquête centralisées et auxquelles les Etats peuvent recourir en permanence <sup>89</sup>.

Parallèlement à ces systèmes universels, des organismes ou accords régionaux, au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, prévoient et organisent avec minutie et souplesse, des mécanismes et procédures d'enquête. La Charte tend d'ailleurs à leur reconnaître une certaine priorité par rapport au système central <sup>90</sup>.

Le projet de réforme déposé par la délégation néerlandaise tendait à ajouter un nouveau « strate » à l'édifice existant. Il s'agissait en effet de créer un organe central et permanent, dans une perspective de concurrence de services avec les autres systèmes. Il était certes proclamé que le centre international d'enquête ne devait pas se substituer aux institutions existantes, mais on espérait néanmoins sur les succès remportés par le nouveau centre pour éclipser définitivement ce qui était en place et n'avait jamais véritablement fonctionné. Tout au moins c'est ainsi que fut considéré le projet <sup>91</sup>.

Dans ces conditions, il était enclin à se heurter aux obstacles qui, dans la société internationale contemporaine, retardent et parfois bloquent toute procédure de règlement des conflits : d'une part, l'absence de rapports évidents entre les faits qu'il s'agit d'inventorier et leurs causes profondes et d'autre part, l'intrusion directe ou indirecte mais permanente, des intérêts de grandes puissances.

<sup>89</sup> Ces instruments sont regroupés et reproduits dans le *doc. A/5694*, précité. Il convient de rappeler que des tentatives ont été faites dans le sens de l'institutionnalisation de la procédure d'enquête : voir la résolution du 22 septembre 1922, adoptée par la III<sup>e</sup> Assemblée de la S.D.N. (texte in *doc. A/5694*, pp. 40 et ss.) ainsi que les dispositions pertinentes du mandat imparti à la Commission intérimaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, créée par la résolution 111 (III) du 13 novembre 1947.

<sup>90</sup> En application de l'art. 52, §§ 2 et 3 de la Charte. Il ne semble pas que le problème d'une concurrence entre l'organisation d'une enquête par un accord régional ou par l'organisation universelle ait donné lieu à de nombreuses applications pratiques. Il en va autrement pour ce qui concerne la priorité dans la saisine de l'un ou l'autre des deux systèmes. Sur cette question, voir E. JIMENEZ DE ARECHAGA, « La coordination des systèmes de l'O.N.U. et de l'O.E.A. pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective », *R.C.A.D.I.*, 1964, vol. I, pp. 419 à 526 et A.I. LEVIN « The O.A.S. and the U.N. Relations in the Peace and Security Field », *Unitar 4*, n° 7, New York, 1974.

<sup>91</sup> Déclarations du prof. Kooijmans, « I wish to make it perfectly clear at this stage, that in no way it is our intention to supersede or even disregard the existing machinery. The body which we propose is meant to do no more than supplement the function of existing institutions », VI<sup>e</sup> commission, discours du 2 novembre 1967, *op. cit.*, note 3, p. 373. Voir également les déclarations du prof. Tammes, Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 831<sup>e</sup> séance, 6 décembre 1963, §§ 3 et ss. *Contra*, voir les déclarations du délégué soviétique M. Morozov, *ibid.*, 9 décembre 1963, § 31.

### § 1 — *L'intelligibilité du conflit.*

La conception classique du différend international, telle qu'elle est présentée par la doctrine traditionnelle, à partir de la célèbre définition donnée par la Cour permanente de justice internationale<sup>92</sup>, ne permet plus de saisir la réalité des conflits. En premier lieu, il apparaît que le clivage entre différends politiques et différends juridiques s'estompe considérablement en fonction d'une approche pragmatique-politique des problèmes par les Etats. Le contexte général des relations internationales contemporaines accuse en second lieu la difficulté de cerner le phénomène des conflits et d'en analyser les causes. Cette fonction d'analyse échoit naturellement à l'enquête. C'est dire que la tâche impartie à l'enquêteur international, déjà complexe dans une société à tendances homogènes déterminantes, comme l'était la société européenne avant la seconde guerre mondiale, ne peut que s'alourdir dans une société qui, comme l'est la société contemporaine, a atteint un fort niveau d'hétérogénéité. Les obstacles à la bonne marche de la procédure d'enquête expliquent l'échec de cette procédure et laissent quelque peu sceptique quant aux chances de succès d'une procédure permanente et centralisée.

Le projet néerlandais envisageait de confier les fonctions générales d'enquête à un organisme permanent<sup>93</sup>. Le groupe central<sup>94</sup> devait être composé, selon les termes de la Convention sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale, de personnalités « connues pour leur haute moralité et leur impartialité », en nombre de quinze et désignées pour une période déterminée, en respectant le principe d'une répartition géographique équitable. Les auteurs du projet prévoient que la décision de créer cet organe, relevant de la compétence de l'Assemblée générale, celle-ci pourrait élire elle-même les membres sur proposition du Secrétaire général, ou se contenter de donner à celui-ci des directives et des critères en lui laissant le soin de procéder à cette désignation. Plusieurs dispositions de ce projet venaient atténuer les risques d'une excessive centralisation du système.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'organe d'enquête pouvait d'abord utiliser le système prévu par les articles 26 à 29 du statut de la Cour internationale de justice, pour constituer des chambres composées d'un certain nombre de ses membres. Cette technique devant permettre d'accélérer la procédure d'enquête ou de mieux adapter la composition de l'organe à la nature spécifique de

<sup>92</sup> Affaire des concessions Mavrommatis, *C.P.J.I.*, série A, n° 2, p. 11.

<sup>93</sup> Le gouvernement du Cameroun a suggéré que l'on crée un organisme spécialisé relevant du Conseil de sécurité. Assemblée générale, XX<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, *doc. A/5725*. Pour le gouvernement du Nigéria l'organe d'enquête devait être un service spécial du Secrétariat des Nations Unies. *Doc. A/6686/add. 2*.

<sup>94</sup> Pour le détail de ce projet, voir notamment le *doc. A/6373*, où sont reproduites les observations du gouvernement des Pays-Bas.

certaines affaires, devait être laissée à la discrétion de l'organe d'enquête<sup>95</sup>. De même, le projet disposait que les Etats ou les organisations internationales amenées à recourir aux services de l'organe d'enquête, devaient lui laisser le soin d'arrêter, non seulement sa propre procédure, mais aussi les moyens et méthodes relatives à l'établissement des faits. Cette disposition a été mise en évidence pour écarter certaines critiques concernant les risques d'inaptitude, pour un centre international d'enquête, à saisir l'intégralité des problèmes qui pourraient lui être confiés. Le projet, à cet effet, reproduit une nouvelle fois certaines dispositions du statut de la C.I.J. Il suggère que l'on s'inspire de l'article 50 du statut qui prévoit que : « A tout moment, la Cour peut confier une enquête ou une expertise à toute personne, corps, bureau, commission ou organe de son choix. » Cette méthode de sous-traitance accroîtrait l'autorité des renseignements contenus dans le rapport d'enquête, au cas où la recherche porterait sur des questions spécialisées. La délégation néerlandaise accueillit favorablement diverses propositions faites par certains gouvernements dans le sens d'une meilleure adaptation de l'organe d'enquête aux problèmes spécifiques, soit en raison de leur contexte purement local<sup>96</sup>, soit en raison de leur aspect technique. Une attention particulière fut ainsi portée aux suggestions du gouvernement japonais en faveur de la désignation de représentants des Nations Unies dans les différentes régions du monde<sup>97</sup>. Le gouvernement finlandais avait proposé d'élaborer une liste d'experts analogue au registre de spécialistes du droit international établi à l'initiative du Secrétaire général afin de favoriser une plus large compréhension à l'égard du droit. Il suggérait également d'utiliser les services des organisations internationales dans les domaines de nature technique ou économique<sup>98</sup>.

Enfin, ayant mis l'accent sur le caractère non prioritaire du système central recommandé, les auteurs du projet de réforme envisageaient de le doter d'une

<sup>95</sup> Pour le prof. Tammes, en effet, « le prestige d'un centre d'enquête ne dépend pas nécessairement de la gamme des connaissances qui y sont représentées », Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 803<sup>e</sup> séance, 30 octobre 1963, § 6. En 1959, cet auteur estimait que le « Haut-Conseil d'établissement des faits » dont il recommandait la création, ne devait pas nécessairement être composé d'experts en droit ou en toute autre science. Il devrait réunir en revanche des personnes indépendantes et de haut niveau moral. *Op cit.*, note 2, p. 354.

<sup>96</sup> Déjà, lors de la XI<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale à l'occasion de la discussion générale sur le rôle des Nations Unies dans le règlement pacifique des différends, le représentant du Cambodge avait développé un projet élaboré par le prince Norodom Sihanouk tendant à créer une commission extraordinaire d'enquête qui se rendrait dans les régions où existe un conflit pour déterminer la responsabilité des parties qui y sont engagées. R.N.U., 1956, n<sup>o</sup> 12, p. 6.

<sup>97</sup> Assemblée générale, XX<sup>e</sup> session, S.P., 1339<sup>e</sup> séance, §§ 58 à 61 et XXI<sup>e</sup> session, S.P., 1414<sup>e</sup> séance, § 82. Position reprise dans : Assemblée générale, XXII<sup>e</sup> session, *doc. A/6886/add. 1*, 31 août 1967, p. 3.

<sup>98</sup> Le gouvernement finlandais faisait référence au *doc. A/6677* et *add. 1*. Voir les observations au *doc. A/6686/add. 3*.

simple compétence facultative, par référence au système pratique dans le cadre du règlement judiciaire. Selon le professeur Tammes, il devait en être du Centre d'enquête comme de la Cour internationale de justice<sup>99</sup>. De même que l'existence de celle-ci n'a pas pour objet de concentrer à son profit exclusif toutes les procédures de règlement juridictionnel des conflits, de même le centre international d'enquête devrait coexister avec les institutions actuellement disponibles. Le caractère volontaire du système signifie que l'organe n'entreprend des enquêtes que sur demande. Dans ces conditions, les Etats peuvent préférer recourir aux services d'organes plus aptes selon eux à percevoir la spécificité de questions purement techniques ou de dimension locale.

Le projet de réforme fit l'objet, malgré sa souplesse, d'un certain nombre de critiques<sup>100</sup>. Parmi les diverses objections, la question la plus délicate concernait les chances pour le système proposé de coexister durablement avec les institutions existantes. Toutefois la discussion du projet n'a pas été menée suffisamment loin pour qu'aient été envisagées dans le détail les répercussions pratiques de cette concurrence, comme, par exemple, le risque de voir deux enquêtes réalisées sur le même problème par deux organes distincts<sup>101</sup>. La délégation néerlandaise estimait d'une façon très générale que ces difficultés auraient pu s'estomper devant la qualité des prestations fournies par l'organe central d'enquête et que les Etats délaisseraient les anciens systèmes au profit du nouveau : « L'expérience qui serait accumulée par cet organe accroîtrait son autorité et son crédit

<sup>99</sup> Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 803<sup>e</sup> séance, 30 octobre 1963, § 4.

<sup>100</sup> Voir les pertinentes remarques du prof. Yasseen, délégué de l'Irak à la VI<sup>e</sup> commission. Il estime que, autant la création d'une Cour d'arbitrage est aisée : « car il est facile de trouver un grand nombre de personnes qui connaissent le droit international », autant il serait difficile de composer un organisme international spécial d'enquête : « les faits sont infiniment plus variés que les règles juridiques. Les litiges qui seraient soumis à un organisme d'enquête pourraient porter sur des faits de nature extrêmement différente et, par conséquent, il est pratiquement impossible de choisir d'avance les experts qui devront composer cet organe. » Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 931<sup>e</sup> séance, 9 décembre 1963, § 6. Voir en ce sens, la déclaration du gouvernement de la Bulgarie, *in doc. A/5725*, p. 8. Quel organe aurait la capacité nécessaire pour procéder à l'analyse de toutes les données du différend ? Certes, on peut composer une commission d'enquête pour chaque cas spécifique. Mais il faudrait préparer une considérable liste de spécialistes dans tous les domaines. Si cela pouvait être réalisé, cela ne voudrait pas dire que la commission d'enquête serait immédiatement disponible et opérationnelle pour s'attaquer aussitôt à des problèmes urgents.

<sup>101</sup> De même ne fut pas abordé le problème du droit pour l'organe d'enquête de déléguer le mandat qui lui a été confié à un sous-comité d'experts ou à un autre organisme techniquement plus apte à enquêter sur les faits. Un des points du projet a été critiqué, celui qui concerne le mandat de l'organe central. Le projet dispose en effet (*doc. A/6373*, p. 6, § 5) que « le mandat devrait être défini par son statut et par la mission qui lui serait confiée en vue de chaque enquête distincte. On devrait laisser à l'organe le soin d'apprécier la portée de son mandat. » On a estimé à ce propos que cette disposition octroyait une trop grande indépendance à l'organe d'enquête, au lieu d'en faire un véritable organe subsidiaire. Assemblée générale, XXII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 989<sup>e</sup> séance, § 55.

et cela disposerait davantage les parties à un différend à faire appel à lui<sup>102</sup>. » Cette vision confiante ne fut toutefois pas partagée par le délégué de l'Inde qui fit observer que, « cet organisme ne pourrait acquérir d'expérience à moins d'être utilisé et que d'autres organismes d'établissement des faits créés par l'organisation des Nations Unies n'ont pas été utilisés<sup>103</sup>. »

Il semble en réalité que, au moins pour les différends les plus graves, ceux qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales, aucune réforme ne permette de conférer à l'enquête les moyens d'accomplir utilement sa mission. Cette procédure est mal adaptée fondamentalement au règlement des conflits.

Certaines des conclusions du professeur J.B. Duroselle sur les conflits internationaux apportent un éclairage particulièrement révélateur sur les difficultés d'adaptation de la procédure d'enquête aux conflits contemporains. Selon cet auteur, en premier lieu, tout conflit possède une cause et un objet. La cause d'un conflit se situe au niveau des « frustrations » lesquelles étant « l'apanage de la plupart des hommes », ont des sources intelligibles, données économiques ou physiologiques. En revanche, l'objet du conflit est « presque toujours franchement irrationnel ». Selon cet auteur en effet, l'esprit agressif né de la frustration choisit, sans la moindre rationalité ou avec une « semi-rationalité », l'objet sur lequel il s'appliquera avec la « volonté d'en finir »<sup>104</sup>.

Les données frustratives du différend sont l'objet pour la plupart des gouvernements d'analyses effectuées par le biais des divers services de renseignement dispersés à l'étranger. Les Etats sont, de ce fait, informés sur les causes lointaines et prochaines des différends et l'enquête ne saurait en peu de jours, mieux faire que ce que réalisent les services diplomatiques des Etats. Il reste la question de l'objet précis du conflit<sup>105</sup>. A ce propos, l'enquête peut agir avec une certaine efficacité lorsque l'objet est « semi-rationnel ». C'est-à-dire que l'« abcès de fixation » du conflit pourra être décelé et diagnostiqué. Que pourra faire, en revanche, un organe d'enquête lorsque l'objet du conflit est franchement irrationnel ? Selon le professeur Duroselle, « les groupes humains choisissent

<sup>102</sup> Déclaration du prof. Kooijmans, Assemblée générale, XXII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 989<sup>e</sup> séance, 2 novembre 1967, § 12.

<sup>103</sup> Déclaration de M. Rao, *ibid.*, § 43.

<sup>104</sup> « Les conflits internationaux, bilan d'une rubrique », *Revue française de Science politique*, 1969, pp. 834-835.

<sup>105</sup> Voir notamment la réponse du gouvernement bulgare à la note du Secrétariat général relative à la transmission des vues des Etats membres concernant le projet hollandais : « A realistic view cannot fail to show that disputes between States arise and continue not simply and solely because of differences in their way of conceiving facts as such but also because of differences in the evaluation of those facts and their moral or juridical implications. For example, in many cases, the point at issue is not whether an act has been committed or not but the conditions in which the act occurred, whether it was not provoked, overstated or utilised in a tendentious manner, etc... » *Doc. A/5275*, p. 9.

souvent avec beaucoup d'arbitraire, pour des raisons principalement émotionnelles, l'objet de leurs luttes »<sup>106</sup>. Cette indétermination fixe les limites naturelles de la procédure d'enquête et surtout dans les perspectives de centralisation retenues par le projet.

La centralisation de la procédure d'enquête risque de ne pas permettre à l'organe intéressé de saisir toutes les données des conflits internationaux. Les correctifs qu'apporte la technique de la sous-traitance sont intéressants dans la mesure où ils peuvent assurer une « individualisation » du groupe d'enquêteurs pour mieux pénétrer dans la réalité intrinsèque du différend. Ils posent toutefois de sérieuses difficultés concernant non seulement le laps de temps nécessaire à la recherche des experts idoines, mais encore le problème de la licéité d'une délégation de pouvoirs.

En admettant résolues ces difficultés une autre série de questions apparaît concernant ce que le professeur Duroselle appelle la « non-localisation du conflit »<sup>107</sup>. Cette expression signifie que tout conflit international n'est qu'une manifestation du conflit suprême qui oppose les grandes Puissances.

## § 2 — *La non-localisation du conflit.*

Le projet de réforme développé par le gouvernement néerlandais est ambitieux par le champ d'action qu'il impartit à la procédure d'enquête. Celle-ci doit pouvoir être mise en œuvre à l'égard des faits « relatifs à des différends et par conséquent, en tant que moyen de règlement pacifique », ainsi que, d'une façon plus générale, à l'égard des faits « dont l'établissement est nécessaire à des fins d'information lors de l'adoption de décisions au niveau international »<sup>108</sup>. Le recours à l'enquête est susceptible, dans ces conditions, d'être fait à propos de tout différend ou de tout conflit international, quelles qu'en soient la nature ou la gravité. La procédure fonctionne harmonieusement dans le cadre des différends de nature technique (application de la législation internationale du

<sup>106</sup> *Op. cit.*, note 104, p. 385. Les limites de l'enquête apparaissent avec une particulière netteté dans le cas d'incidents provoqués ponctuellement pour déclencher un mouvement d'opinion publique en faveur d'une action internationale déterminée. La persistance de ce que l'on peut appeler « le mythe du Maine », a quelque chose de surprenant. Peut-on en effet raisonnablement croire que la création d'une commission internationale d'enquête à propos de l'affaire du *Maine*, aurait permis d'éviter la guerre hispano-américaine de 1898 ? Voir les remarques de DUPUIS, Ch., in « Souveraineté et conflits internationaux », *R.C.A.D.I.*, 1930, vol. II, p. 240 et SIBERT, M., *Traité de droit international public*, Paris, Sirey, 1951, t. II, p. 377. Le prof. Renouvin note à ce propos que grâce à cet « accident » un courant d'opinion balaya les obstacles que représentaient les milieux d'affaires américains, hostiles à la guerre. Une ardente campagne de presse utilisa à fond l'événement in *Histoire des relations internationales*, Paris, Hachette, 1955, t. IV, p. 191. Cette remarque vaut pour l'affaire *Schnoebele*, et d'autres... !

<sup>107</sup> *Op. cit.*, note 104, p. 838.

<sup>108</sup> *Doc. A/6373*, p. 3.

travail, application dans le domaine des tarifs douaniers et du commerce)<sup>109</sup>. En dehors de ces différends spécifiques, il existe un secteur d'une importance considérable et de contenu que l'on ne peut déterminer avec précision, celui des différends « politiques ». Les auteurs du projet de réforme n'ont pas abordé le problème sous cet angle capital, malgré les incidences que cela peut avoir sur les possibilités d'action du système central recommandé. Non seulement, en effet, bon nombre de différends sont de nature « complexe », à la fois technico-juridiques et politiques, mais ce qui un jour constitue un différend non politique peut le devenir le lendemain lorsqu'il atteint les forces vives de l'Etat, l'intérêt national. Est-ce à dire pour autant que les exceptions énoncées à l'article 9 de la Convention de La Haye de 1907 conservent leur actualité ? La délégation néerlandaise n'a pas estimé opportun de relever que les litiges d'ordre international engageant l'honneur et les intérêts essentiels des Etats pouvaient échapper à l'enquête. Cette exception était sans doute impliquée par le rappel fréquent du caractère volontaire du recours à l'enquête. Cette remarque laissait d'ailleurs en suspens la question de l'interprétation que pouvaient être amenées à faire les organisations internationales de l'exception de domaine réservé de compétence nationale soulevée par un Etat lors de la discussion d'un différend le mettant en cause.

Précisément, dans le domaine des différends de nature politique, un obstacle déterminant a été soulevé sous forme d'une question posée par le gouvernement de la Bulgarie : « Among other disadvantages, it is difficult to see how a dispute between the great Powers could be settled or a situation eased by the activities of such an international body ?<sup>110</sup> » Cette remarque vaut naturellement pour les conflits directs entre grandes Puissances, elle est aussi applicable aux conflits locaux, voire techniques, mais à propos desquels les intérêts de l'une ou l'autre de ces Puissances peuvent se trouver impliqués.

### 1 — *Les conflits directs entre grandes Puissances.*

Ces conflits sont rares, étant donné les risques que fait courir aux deux protagonistes un affrontement ouvert. La pratique internationale des Nations

<sup>109</sup> Sur l'ensemble de ces procédures appliquées aux différends de nature spécifique, voir COT, J.P., *op. cit.*, note 28, pp. 269 à 278. Sur la procédure d'enquête dans le cadre de l'O.I.T. voir : VIGNES, D., *A.F.D.I.*, 1963, pp. 438 à 459; VALTIOS, N., « La Commission d'investigation et de conciliation en matière de libertés syndicales et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux », *ibid.*, 1967, pp. 445 à 468; « Une nouvelle expérience de protection des droits de l'homme. Le groupe d'étude de l'O.I.T. chargé d'examiner la situation en matière de travail et en matière syndicale en Espagne », *ibid.*, 1970, pp. 567 à 579 et COUSSIRAT-COUSTÈRE, « Certains aspects du contrôle au sein de l'O.I.T., à propos du rapport sur la liberté syndicale en Grèce », *ibid.*, pp. 590 à 595. Sur la pratique de l'enquête dans le cadre du G.A.T.T., voir FLORY, Th., « Le G.A.T.T., droit international et commerce mondial », *L.G.D.J.*, Paris, Bibl. de droit international, 1968, t. XLVI, pp. 66 et ss. et la bibliographie.

<sup>110</sup> *Doc. A/5725*, p. 10.

Unies rapporte quelques manifestations de ces conflits directs. L'exemple le plus frappant et le plus démonstratif de l'inapplicabilité de l'enquête à des conflits de ce type est proposé par l'affaire du RB-47 qui, en juillet 1960, opposa directement les Etats-Unis et l'Union soviétique.

Les faits de cette affaire sont généralement connus. Ils peuvent être sommairement rappelés. Le 1<sup>er</sup> juillet 1960, un avion militaire américain disparaît à l'est du Spitzberg. Les autorités américaines étaient particulièrement soucieuses de montrer que la précédente affaire de l'U 2 avait porté ses fruits<sup>111</sup>. Au Conseil de sécurité, le délégué américain, M. Cabot-Lodge, ne reprit pas la thèse un instant énoncée par le porte-parole du Pentagone, selon laquelle une erreur de navigation avait éventuellement entraîné le pilote du RB-47 hors de l'itinéraire qui lui avait été assigné<sup>112</sup>. M. Cabot-Lodge, certes à l'appui, déclara au Conseil qu'il était en mesure de prouver que les autorités soviétiques avaient attaqué le RB-47 au-dessus des eaux internationales, faute de pouvoir le détourner vers le territoire soviétique d'où il aurait pu être abattu au sol. « Ce fait étonnant et criminel est établi sans l'ombre d'un doute par le témoignage de nos dispositifs scientifiques qui ont suivi le RB-47 pendant tous les événements que j'ai décrits<sup>113</sup>. »

Cette version de l'incident est vigoureusement démentie du côté soviétique. Dans une note remise au chargé d'affaires américain, le ministre Gromyko présenta une version toute différente des faits. Selon les autorités soviétiques, le RB-47 se dirigeait vers la frontière de l'U.R.S.S. lorsqu'il fut intercepté. Malgré les signaux lui intimant l'ordre d'atterrir, le RB-47 poursuivit sa route. L'ordre fut alors donné de l'abattre, alors qu'ils se trouvait au-dessus des eaux territoriales soviétiques<sup>114</sup>. En ce qui concerne les preuves avancées par les autorités américaines devant le Conseil de sécurité, M. Kouznetzov déclara : « Les cartes et graphiques présentés par le délégué américain ne sont pas convaincants<sup>115</sup>. »

Telles quelles, les circonstances de l'affaire constituaient un terrain éminemment favorable pour la mise en œuvre d'une procédure internationale d'enquête. Au Conseil de sécurité, des délégués estimèrent qu'étant donné qu'il y avait deux versions contradictoires du même incident, le seul moyen de tirer la situation au clair était de procéder à une enquête. Un projet de résolution fut, à cet effet, déposé par la délégation américaine, par laquelle le Conseil de sécurité

<sup>111</sup> *Le Monde*, 5 juillet 1960.

<sup>112</sup> *Le Monde*, 13 juillet 1960.

<sup>113</sup> Le journal *Le Monde* qui relate les débats du Conseil, ajoute : « M. Lodge n'a pas indiqué comment les Etats-Unis ont pu suivre ce qui est arrivé au RB 47. Des membres de la délégation américaine ont déclaré en privé que cette information est tenue secrète, parce que les Russes aimeraient bien la connaître ». 27 juillet 1960.

<sup>114</sup> *Le Monde*, 13 juillet 1960.

<sup>115</sup> *Idem*, 27 juillet 1960.

pourrait recommander aux parties de résoudre leurs désaccords, soit par le moyen d'une enquête, soit par le renvoi de la question à la Cour internationale de justice<sup>116</sup>. Le délégué américain précisa qu'il agissait ainsi dans l'esprit de bonne volonté et de confiance recommandé par le Conseil<sup>117</sup>, « au lieu de chercher à obtenir une condamnation de l'U.R.S.S., ce qu'il serait pleinement justifié à demander<sup>118</sup>. »

Ce projet de résolution fut repoussé. Il y eut neuf voix pour et deux contre, l'un des votes négatifs étant celui d'un membre permanent. La procédure d'enquête envisagée se heurtait en effet à deux obstacles insurmontables. Le caractère inéluctable de cette impasse ne pouvait être ignoré de la part des Etats-Unis. On espérait ainsi mettre l'Union soviétique doublement en position délicate devant l'opinion publique internationale. Pour avoir violé le droit international en abattant le RB-47 et surtout pour refus d'accepter les procédures pacifiques du droit international, attitude négative qui venait effacer les doutes éventuels sur le premier chef d'accusation. Les obstacles sont les suivants. D'une part, le projet de résolution envisageait avec une certaine précision l'organisation de la procédure. La composition de l'organe reproduisait celle des commissions classiques d'enquête et de conciliation, en ce qu'elle réunissait un représentant de chacune des parties, lesquels désignaient à leur tour « un gouvernement ou une autorité, acceptable aux deux parties ». Dans les circonstances de l'époque ce choix eut été difficile, pour ne pas dire impossible. D'autre part, il était prévu que la Commission devait avoir mandat pour « enquêter sur l'incident, en inspectant les lieux, en examinant les restes de l'avion qui peuvent être retrouvés et en interrogeant les survivants et autres témoins (...)»<sup>119</sup>. Ce genre d'activité n'avait aucune chance d'obtenir l'agrément de l'Union soviétique. Non seulement en raison de la suspicion radicale de cet Etat à l'égard de toute intrusion étrangère dans ses affaires intérieures, mais aussi et surtout parce que l'incident, quel que fut le degré de flou de ses circonstances, constituait un atout de premier ordre dans le jeu diplomatique soviétique. Le fait est que dans le contexte de l'époque, dominé par les derniers soubresauts de la guerre froide, un troisième foyer de tension entre l'Est et l'Ouest venant s'ajouter aux affaires de Cuba et du Congo et survenant deux mois après l'affaire de l'U 2, avançait considérablement la stratégie mondiale soviétique<sup>120</sup>. N. Krouchtchev

<sup>116</sup> R.P.C.S., supplément 1959-1963, p. 253. Des divergences apparurent toutefois sur le point de savoir si la procédure d'enquête devait être recommandée par le Conseil de sécurité ou si elle devait échapper à la compétence du Conseil pour être réglée par l'accord bilatéral entre les parties. Voir sur ce point les déclarations de l'Argentine et de la France, p. 254.

<sup>117</sup> Par référence à la résolution adoptée par le Conseil de sécurité le 27 mai 1960 à propos de l'affaire de l'avion espion U 2 (S/4328). Sur les débats relatifs à cette question, voir R.N.U., 1960, n° 6, pp. 5 à 22. Le texte de la résolution est reproduit pp. 21-22.

<sup>118</sup> R.P.C.S., 1959-1963, p. 253.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Ajouter à cela le désarroi des Etats-Unis en période de campagne présidentielle. Voir sur ce point l'article de ТАТУ, M., in *Le Monde*, 13 juillet.

s'efforça d'ailleurs d'exploiter à fond le nouvel incident aérien avec les Etats-Unis. Ce qui faisait que l'incident lui-même du RB-47 « était largement dépassé avant même que l'U.R.S.S. en saisisse le Conseil de sécurité. (Cet incident) n'est qu'un des nombreux effets et non l'une des causes du regain de tension internationale<sup>121</sup>. » Etant donné que l'enquête a pour objet de condenser dans un rapport l'ensemble des éléments d'un conflit international, on voit clairement les difficultés qu'aurait eu cette procédure non seulement pour être organisée, mais aussi pour agir d'une façon efficace dans ce type de conflit.

## 2 — *Les conflits indirects entre grandes Puissances.*

Selon le professeur Duroselle, la thèse de la localisation des conflits n'est en général plus admissible. Tout conflit en effet impliquerait dès l'abord l'entrée en séance des deux Grands. On assisterait dans ces conditions à une « mondialisation des conflits locaux »<sup>122</sup>. L'auteur note que les conflits propres à chacune de ces zones ne se déroulent jamais librement parce que l'emprise de l'un des deux Grands sur la zone est telle que tout conflit engage directement le leader de la zone.

Dans leurs zones d'influence respectives, les grandes Puissances ont organisé leur propre système de règlement des conflits doté d'une autonomie plus ou moins grande par rapport au système universel. Le fait est cependant que l'Organisation des Nations Unies n'a jamais été à même d'organiser *in situ* des mesures d'enquête. L'Organisation des Etats américains entend disposer en ce domaine d'un monopole, cependant que le camp socialiste s'est toujours abrité derrière le concept de « Domestic jurisdiction » pour échapper à une investigation internationale.

Les Etats-Unis, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité ont constamment fait opposition à toute tentative d'action concurrente de l'O.N.U. dans les conflits survenant au sein de l'O.E.A. Voyant dans ces tentatives des manœuvres d'intrusion de l'Union soviétique dans leur zone d'influence. Cette opposition a dû toutefois céder du terrain dans l'affaire de *Saint-Domingue* en 1965, compte tenu des nombreuses critiques formulées à l'égard de l'intervention militaire américaine, non seulement de la part d'Etats du bloc socialiste, mais aussi de la part d'Etats du bloc occidental comme la France, ou de pays dont les liens avec les Etats-Unis sont étroits, tels la Jordanie et la Côte d'Ivoire<sup>123</sup>. La concession, malgré tout, fut mince, dans la mesure où elle

<sup>121</sup> *Le Monde*, 26 juillet.

<sup>122</sup> *Op. cit.*, note 104, p. 238.

<sup>123</sup> Sur ces réactions, voir ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, 1965, pp. 1131 à 1133. Sur l'ensemble de cette question et notamment l'action des Nations Unies dans l'affaire de Saint-Domingue, voir DUPUY, R.J., *op. cit.*, note 75, notamment les pp. 97 à 110.

n'eut pas d'incidences déterminantes sur la politique étrangère américaine. L'action des Nations Unies se limita en effet à connaître de l'affaire malgré les appels lancés en faveur de la compétence principale de l'O.E.A. et à envoyer sur place un représentant spécial du Secrétaire général chargé d'une mission d'observation en application d'une résolution du Conseil de sécurité recommandant un cessez-le-feu entre les factions rivales<sup>124</sup>. A l'occasion de sa mission, le représentant spécial ne se contenta pas cependant de procéder à des observations sur les faits, mais prit également le soin de dégager les responsabilités dans le domaine des violations du cessez-le-feu et des atteintes aux droits de l'homme<sup>125</sup>. En dépit de cette action, les Etats-Unis ont montré leur attachement aux principes du monroïsme. Ainsi que le remarque le professeur R.J. Dupuy, cet attachement « (...) leur donne l'impression d'avoir réussi, au prix il est vrai d'un énorme gaspillage d'énergie, à éviter un nouveau Cuba »<sup>126</sup>.

Dans toutes les autres affaires survenues dans l'aire géographique de l'O.E.A., les autorités nord-américaines ont réussi à maintenir, dans l'ordre des procédures de règlement, la priorité au système dont ils assurent un total contrôle<sup>127</sup>. C'est ainsi que le Conseil de sécurité ne fut pas à même d'enquêter sur les faits ayant motivé la plainte du Guatemala contre le Honduras et le Nicaragua en juin 1954. Cette plainte faisait expressément référence à l'article 34 de la Charte et demandait au Conseil de constituer une « commission d'observation » qui se rendrait sur le territoire des trois pays concernés afin de déterminer s'il y avait ou non complicité du Honduras et du Nicaragua dans l'invasion du Guatemala. Le représentant du gouvernement guatémaltèque s'opposa à un projet de résolution présenté par le Brésil et la Colombie tendant, au nom du chapitre VIII de la Charte, à renvoyer l'affaire devant l'O.E.A. : « L'article 34 accorde à mon gouvernement le droit irréfutable de se présenter devant le Conseil de sécurité. » Il ajouta en se référant à l'article 52, paragraphe 4 de la Charte, que « aux termes des dispositions de la Charte, le Conseil de sécurité a l'obligation absolue d'enquêter lui-même sur la situation que ( son ) pays, ainsi

<sup>124</sup> Résolution proposée par la Jordanie, adoptée le 22 mai 1965. Sur les débats au Conseil de sécurité, voir O.N.U., *Chron. mens.*, juin 1965, pp. 3 à 13.

<sup>125</sup> Voir DUPUY, R.J., *op. cit.*, note 75, pp. 105-106 et les références.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>127</sup> Avec, bien entendu, l'exception majeure que représente l'affaire cubaine. Cuba a été exclu de l'O.E.A. en 1962. Dans l'affaire *Venezuela/Saint-Domingue*, en juin 1959, l'Union soviétique a tenté en vain de faire approuver par le Conseil de sécurité les sanctions prises contre le gouvernement *Trujillo* par l'O.E.A. en juillet 1960. Voir *R.N.U.*, octobre 1960, n° 9, pp. 28 à 33. Dans l'affaire opposant *Haïti contre Saint-Domingue*, en mai 1963, le Conseil de sécurité, saisi par Haïti, décida de renvoyer l'affaire devant l'O.E.A. en maintenant la question à son ordre du jour. Voir *R.N.U.*, mai 1963, n° 5, pp. 11 à 13. Dans l'affaire de *Panama*, l'Union soviétique demanda sans insister que le Conseil prenne des mesures effectives contre la répression nord-américaine. Le Conseil s'ajourna le 10 janvier 1964, sans avoir pris d'autres mesures qu'une injonction au retour au calme. *R.N.U.*, janvier 1964, n° 1, pp. 19 à 24.

que l'y autorise la Charte, a signalé à son attention<sup>128</sup>. » Dans un premier temps, la thèse du Guatemala, soutenue par l'Union Soviétique, parut sur la bonne voie. Le projet de résolution fut en effet repoussé au profit d'un texte plus vague demandant « qu'il soit mis fin à toute action susceptible de provoquer l'effusion de sang » et invitant les Etats membres « à s'abstenir de prêter assistance à une action de ce genre<sup>129</sup>. » Toutefois, à la suite d'une seconde plainte du Guatemala assortie d'une nouvelle demande d'enquête, le Conseil de sécurité refusa l'inscription de l'affaire à l'ordre du jour, procédure qui privait en fait l'Union soviétique de toute possibilité d'action. La majeure partie des membres du Conseil soutenaient en effet la thèse américaine d'après laquelle le Guatemala, en tant que membre de l'O.E.A., avait l'obligation aux termes de l'article 52, paragraphe 2 de la Charte, d'épuiser les voies de recours propres au système de l'O.E.A. avant de recourir au Conseil de sécurité<sup>130</sup>.

A travers le jeu subtil des procédures de vote au Conseil de sécurité apparaissent les obstacles auxquels se heurte tout projet d'enquête destiné à contrarier l'action d'une grande Puissance dans sa zone d'influence. Confier une mission d'enquête à un organe créé par le Conseil de sécurité et donc composé de telle sorte qu'il reproduise la division politique du Conseil, constitue une ingérence intolérable dans la « chasse gardée » du leadership<sup>131</sup>. C'est d'ailleurs avec la même vigueur que l'Union soviétique réagit lorsque des mesures d'enquête internationale furent projetées à l'égard d'affaires concernant sa propre zone d'influence.

Parmi les différends entre Etats du bloc socialiste à propos desquels l'Organi-

<sup>128</sup> R.P.C.S., 1952-1955, p. 145. Sur les débats du Conseil, voir R.N.U., juillet 1954, n° 7, pp. 8 à 11.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>130</sup> Le Guatemala avait en effet, avec le Honduras et le Nicaragua, sollicité l'organisation d'une mission d'enquête par le biais de la Commission interaméricaine de la paix. Cette commission déclara qu'il était « inconcevable que le Guatemala fit obstacle à l'enquête même qu'il demandait avec insistance depuis plusieurs jours ». Cité dans R.P.C.S., 1952-1955, p. 147. Critiquant le rejet de la plainte du Guatemala, le délégué soviétique déclara que « la conséquence (de ce rejet) est que le Conseil n'examine pas la requête d'un Etat membre victime d'une attaque (...) De la sorte, l'un des principaux organes de l'O.N.U., qui est chargé d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité, et auquel incombe l'obligation de prendre des mesures pour mettre fin à l'agression, ne donne pas suite à la demande en ce sens d'un Etat membre (...) » *ibid.*, p. 146.

<sup>131</sup> Il est à noter à propos de cette affaire du Guatemala que la « pénétration des communistes dans les institutions du Guatemala » avait fait l'objet d'une saisine de l'O.E.A. (en application des art. 6 et 11 du Traité de Rio) par 10 Etats américains. L'O.E.A. avait déclaré que « la situation troublée au Guatemala constituait un danger implicite pour la sécurité américaine. In *Report of the Interamerican Peace Committee on the controversy between Guatemala-Honduras-Nicaragua*, C.I.P., 131/54, July 8 1954. L'enquête, organisée par la C.I.P. et finalement acceptée le 26 juin ne fut cependant pas réalisée. Un opportun changement de gouvernement au Guatemala en avait fait disparaître l'utilité.

sation des Nations Unies a été saisie, deux affaires ont fait l'objet de demandes d'enquête de la part d'Etats membres.

La première affaire a été évoquée au Conseil de sécurité et n'a pas dépassé ce cadre. Il s'agit de la demande d'enquête, faite en référence à l'article 34 de la Charte, par le représentant du Chili, le 12 mars 1948, sur les événements de Tchécoslovaquie. Dans sa requête, le Chili demandait que soit menée une enquête, en bonne et due forme, avec déplacement sur les lieux. Toutefois, à la lumière des observations formulées par le représentant de la Syrie, concernant les risques d'un refus des autorités tchécoslovaques d'accorder à une commission d'enquête les facilités nécessaires pour remplir ses fonctions, le Chili proposa de constituer une sous-commission chargée de recueillir les informations, déclarations et témoignages utiles au Conseil, « sans préjudice de toutes décisions qui seraient prises en vertu de l'article 34 de la Charte »<sup>132</sup>. Les questions auxquelles aurait eu à répondre la mission d'enquête si elle avait été créée ont été formulées par le représentant des Etats-Unis dans des termes qui surprennent quand on sait l'écho que la presse internationale avait donné au « coup de Prague » : « (...) le gouvernement de Tchécoslovaquie a-t-il été renversé avec l'aide directe ou indirecte d'une Puissance étrangère ? Une Puissance étrangère a-t-elle exercé une menace de force ou toute autre pression ? Est-elle intervenue de toute autre manière contre l'indépendance politique de la Tchécoslovaquie ? »<sup>133</sup>. Dans le même but et avec un certain sens de l'humour, le délégué du Royaume-Uni justifiait la procédure d'enquête en déclarant que la requête du Chili impliquait la reconnaissance par celui-ci des menaces pour la paix représentées par l'affaire tchèque. Il s'agit alors « d'une très grave accusation » et de ce fait « le Conseil doit donner à son auteur la possibilité de la réfuter »<sup>134</sup>. Le représentant soviétique s'est opposé à toute initiative de ce genre. Dans la mesure, déclara-t-il, où la situation en cause n'entraîne pas désaccord entre nations ou n'engendre pas un différend, les conditions d'application de l'article 34 ne sont pas réunies. Le projet de résolution fut repoussé par le veto soviétique<sup>135</sup>.

Dans le cas de la seconde affaire, la méthode suivie par le « bloc occidental » fut en partie plus efficace. Il s'agit de l'affaire hongroise, en 1956. Le Conseil de sécurité, le 27 octobre 1956, avait été saisi, également sur la base de l'article 34, par les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne, à propos de la situation créée par l'action de « forces militaires étrangères en Hongrie »<sup>136</sup>. Aucune demande d'enquête n'était toutefois formellement exprimée, les trois Etats laissant au Conseil le soin de déterminer les modalités d'application de l'article 34. Comme dans l'affaire précédente, le délégué soviétique rappela que les

<sup>132</sup> R.P.C.S., 1946-1951, pp. 424-425 et 504-505.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 505.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 425.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> R.P.C.S., 1956-1958, pp. 143-144.

pouvoirs d'enquête de l'article 34 visent les différends et situations de caractère international, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Dans ces conditions, « La Charte des Nations Unies ne laisse donc aucun doute sur le fait que le Conseil de sécurité n'est pas compétent pour examiner des questions de ce genre<sup>137</sup>. »

Toute action du Conseil de sécurité étant entravée par le veto soviétique, le « bloc occidental » fit jouer la résolution 377 (V) et demanda la convocation d'une Assemblée générale extraordinaire. Celle-ci se réunit le 4 novembre 1956. Ainsi que le rappelle le professeur Virally, « Devant l'Assemblée, nul ne soumit de projet de résolution recommandant aux Etats membres d'apporter une assistance militaire à la Hongrie : les Etats-Unis n'étaient pas prêts à s'engager dans une confrontation directe avec l'U.R.S.S. et aucun Etat membre, à commencer par les alliés européens de Washington, n'était disposé à soutenir une telle initiative, qui apparaissait aux yeux de tous comme le chemin le plus direct vers la troisième guerre mondiale<sup>138</sup>. » Un projet de résolution fut néanmoins déposé par les Etats-Unis demandant : « au Secrétaire général d'enquêter sur la situation provoquée par l'intervention étrangère en Hongrie, d'observer directement cette situation avec le concours de représentants désignés par lui et de faire rapport à l'Assemblée générale dans le plus bref délai, ainsi que de proposer le plus tôt possible des méthodes qui permettent de mettre fin à l'intervention étrangère en Hongrie, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. » Ce projet de résolution prévoyait également, ceci mérite d'être souligné, de « faire appel au gouvernement hongrois et au gouvernement de l'Union soviétique pour qu'ils autorisent des observateurs désignés par le Secrétaire général à entrer en territoire hongrois, à y circuler librement et à communiquer au Secrétaire général leurs constatations ». Cette résolution fut adoptée le 4 novembre 1956, par cinquante voix contre huit, avec quinze abstentions<sup>139</sup>.

Comme il l'avait déjà fait devant le Conseil de sécurité, le représentant de l'U.R.S.S., M. Sobolev, non seulement s'opposa à l'inscription de cette affaire à l'ordre du jour de l'Assemblée, mais aussi s'éleva contre l'adoption de la résolution, rappelant que la question reste de la compétence exclusive de la République populaire hongroise : « Nous ne permettrons pas que soit sanctionnée l'ingérence des Nations Unies dans les affaires intérieures de la République populaire hongroise<sup>140</sup>. » En application de cette prise de position très nette,

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 143. Sur les débats au Conseil de sécurité, voir *R.N.U.*, novembre 1956, pp. 50 à 60.

<sup>138</sup> *In* « L'Organisation mondiale », *op. cit.*, note 46, p. 478. La première session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée fut convoquée le 1<sup>er</sup> novembre 1956 pour étudier l'affaire relative à l'intervention franco-britannique en Egypte. La XI<sup>e</sup> session ordinaire débuta le 23 novembre de la même année.

<sup>139</sup> Texte *in* *R.N.U.*, novembre 1956, p. 62.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 60.

l'Union soviétique et la Hongrie refusèrent catégoriquement de déférer à la demande faite par le Secrétaire général d'autoriser l'envoi sur les lieux de la mission d'enquête<sup>141</sup>. Celle-ci fut néanmoins organisée et exerça ses fonctions dans les pays voisins de la Hongrie, en Autriche et en Italie<sup>142</sup>.

Ces divers événements ne constituent pas des conflits directs entre grandes Puissances. Certains ne rentrent même pas, à proprement parler, dans la catégorie juridique des différends. Ils ne sont toutefois pas autre chose que des manifestations locales du très vaste conflit qui oppose l'Union soviétique et les Etats-Unis dans la répartition de leurs zones d'influence. Quelle utilité pratique pouvait, dans ces conditions, représenter la mise en œuvre d'une procédure d'enquête ? Lors de la discussion sur le projet néerlandais le délégué du Cameroun, répondant en quelque sorte à l'interrogation du gouvernement bulgare, déclarait éprouver « certains doutes sur l'efficacité d'un organe d'enquête que les grandes Puissances n'appuieraient pas<sup>143</sup>. » Dans la mesure où l'Union soviétique et les Etats-Unis n'ont jamais manifesté l'intention d'appliquer sincèrement les techniques d'enquête disponibles aux conflits qui les opposent directement ou indirectement, on comprend le peu d'intérêt que l'un et l'autre ont manifesté à l'égard du projet de réforme<sup>144</sup>.

### Section 2 — La portée du rapport sur « des » faits

Le risque majeur que fait courir la centralisation de l'enquête est de ne pas saisir l'intégralité d'un différend international. Les conséquences de cette perception tronquée de la réalité s'atténuent si l'enquête est menée dans un but conciliateur, la bonne volonté des parties permettant, en temps utile, de corriger les imperfections de la mission d'enquête. Or, l'essence même du projet de réforme consiste

<sup>141</sup> Réponse de la Hongrie à l'aide-mémoire du Secrétaire général, *ibid.*, p. 66. Réponse de l'U.R.S.S., p. 74.

<sup>142</sup> Sur l'organisation et le fonctionnement de la mission d'enquête, voir *R.N.U.*, 1956, n° 12, pp. 31 et ss.; 1957, n° 1, p. 7 - n° 2, p. 24 - n° 6, p. 13 (texte du rapport final de la mission). Le Comité spécial a également enquêté sur les procès et exécutions de personnalités politiques. Voir *R.N.U.*, 1958, n° 1, pp. 12 et ss. - n° 6, pp. 32 et ss. - n° 7, pp. 53 et ss.

<sup>143</sup> Il précisait à l'égard de la réforme qu'il « en accepte le principe mais qu'il estime devoir davantage réfléchir à la question ». Assemblée générale, XVII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 832<sup>e</sup> séance, 10 décembre 1963, § 19.

<sup>144</sup> Pour le délégué soviétique, M. Morozov, « ce serait une perte de temps que de s'engager dans l'étude d'une question sans issue », *ibid.*, 831<sup>e</sup> séance, 9 décembre 1963, § 31. Le délégué américain, quant à lui, estimait qu'il n'était pas souhaitable de créer de nouveaux organes, « ces organes existent déjà en nombre suffisant et il faudrait avoir davantage recours à leurs services ». Il suggérait que l'on ait plutôt davantage recours à la liste d'experts prévue par la résolution 268 (III) D. *Ibid.*, 814<sup>e</sup> séance, 19 novembre 1963, § 37.

à « dépersonnaliser » l'opération d'enquête en la confinant dans le strict établissement des faits. Le changement dans la terminologie retenue est sur ce point significatif. On ne parle plus en effet d'« enquête-inquiry », formules rappelant trop la pratique pernicieuse de l'enquête conciliation, mais d'« établissement des faits-fact-finding », termes dont la rigueur délimiterait mieux les fonctions étroites de la procédure<sup>145</sup>. L'enquête, réformée, devrait servir indifféremment dans deux domaines où la recherche initiale des faits s'impose : d'une part pour le règlement volontaire du différend par les parties, le cas échéant avec l'appui de l'Organisation dont ils sont membres et, d'autre part, pour le règlement autoritaire d'un différend entre Etats par l'Organisation à laquelle ils appartiennent. C'est précisément dans ce deuxième secteur d'application de l'enquête qu'apparaissent les audaces, ou les dangers, du projet de réforme.

Les enseignements de la pratique démontrent la grande instabilité des procédures de règlement des conflits telles qu'elles sont utilisées par les organisations internationales. Le pragmatisme étant de règle en ce domaine, il est dangereux de figer les unes et les autres par une qualification définitive et rigide<sup>146</sup>. La procédure d'enquête n'échappe pas à cette donnée fondamentale. Les circonstances de sa création, évoquées avec netteté par Politis, rappellent la présence de larges zones d'ombres aux confins de l'enquête et annoncent les inévitables glissements de cette procédure bien au-delà des limites étroites dans lesquelles une approche purement littérale et simplificatrice voudrait la contenir<sup>147</sup>. L'enquête est bien, comme le faisait remarquer Politis, une « institution parasite »<sup>148</sup>.

L'une des lignes de pente vers laquelle glisse inéluctablement l'enquête est salutaire. C'est, d'une façon générale, celle du règlement amiable ou de la conciliation. Profitant du soutien constant et de la volonté de concorde des Parties, au besoin entretenu par le poids d'une organisation internationale, l'enquête a donné en pratique des résultats intéressants. L'autre versant est beaucoup plus dangereux et de ce fait difficilement praticable par la société interétatique contemporaine. Il correspond au glissement de la fonction d'enquête vers la fonction d'accusation, l'enquête tendant à constituer une mesure d'instruction de nature quasi-judiciaire.

La pratique bilatérale de l'enquête n'est qu'une somme de procédures

<sup>145</sup> Ce changement a été opportunément relevé par le délégué de la France au Comité spécial (1966), qui a fait remarquer que l'expression fact-finding, « est relativement récente et qu'elle n'est peut-être pas encore pleinement admise dans la terminologie juridique ». 1<sup>o</sup> session, 36<sup>e</sup> séance, Mexico, 25 septembre 1964. *Doc. A/AC 119/SR 36*, p. 15.

<sup>146</sup> Sur cette question, voir les remarques du prof. DUPUY, *R.J. op. cit.*, note 28, *A.F.D.I.*, 1959, pp. 442-443 et Gros, A., « Observations sur une enquête internationale », *Mélanges Andrassy*, 1969, p. 105.

<sup>147</sup> *In* « Les commissions internationales d'enquête », *R.G.D.I.P.*, 1912, pp. 149 à 188.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 149.

beaucoup plus proches du règlement arbitral que de l'établissement des faits *stricto sensu*<sup>149</sup>. Les commissions internationales d'enquête prévues par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, dans le cadre desquelles les affaires les plus connues ont été traitées par voie d'enquête, ne devaient pas prononcer des sentences, les parties étant en principe libres de tirer les conséquences qui leur convenaient. Cependant on a constaté que dès la première application qui fut faite de la procédure d'enquête, la portée du rapport fut étendue bien au-delà des limites de l'énoncé des faits. Cette pratique s'est répétée à travers tous les cas où les Etats ont eu, dans leurs relations bilatérales, recours à l'enquête<sup>150</sup>. Sans être investi de la force juridique d'une sentence arbitrale, le rapport d'enquête a constitué, non seulement une contribution à la recherche de la règle de droit, mais aussi l'énoncé d'une règle à laquelle il ne manque plus qu'un vecteur formel pour devenir la règle de droit. La raison de ce glissement est la suivante : il se peut que la Conventoin d'enquête délimite le mandat de l'organe d'enquête de telle sorte que la réponse par l'organe à la question posée par les parties implique l'énoncé de ce qui constitue la règle. Ainsi, par exemple, le seul fait pour le rapport d'enquête de dire que l'arraisonnement d'un navire a eu lieu dans une zone où le navire ne devait pas se trouver entraîne la condamnation du capitaine de ce navire<sup>151</sup>. La distinction entre le fait et le droit est plus théorique que pratique, car les liens entre les éléments de fait et les éléments de droit sont si étroits qu'il est impossible de constater les uns sans révéler les autres<sup>152</sup>.

<sup>149</sup> Les affaires réglées par voie d'enquête concernent toutes des différends relatifs à l'application des règles du droit international de la mer : Affaire du *Dogger-Bank* (1904), voir MANDELSTAM, A., *R.G.D.I.P.*, 1905, pp. 161 et ss. Affaire du *Tavignano* (1912), voir GROS, A., *op. cit.*, note 146, pp. 99 à 110. Affaire du *Tubantia* (1921), voir *Doc. A/5694*, p. 129. Affaire du *Red Crusader* (1963), voir TIMSIT, G., *A.F.D.J.*, 1963, pp. 460 et ss.

<sup>150</sup> Sur les analogies entre le système d'enquête et la notion de tribunal international, voir MANDELSTAM, A., *op. cit.*, *supra*, pp. 168 et ss. Un indice intéressant concernant la portée du rapport d'enquête est fourni par la suggestion du gouvernement néerlandais, tendant à autoriser, dans le cadre de l'enquête réformée, la pratique des « opinions dissidentes » annexées au rapport d'enquête. Sur le sens de cette institution, voir HUSSAIN, I., « Le rôle dialectique des opinions dissidentes et individuelles dans le développement du droit international à la Cour internationale de justice », *Thèse*, Nice, 1974, *Multi*gr., pp. 97 à 123.

<sup>151</sup> Les questions posées aux commissions d'enquête dans les affaires précitées étaient les suivantes : A quel point géographique, dans les eaux territoriales de la Tunisie ou non, la poursuite du *Tavignano* a-t-elle été engagée par le navire de guerre italien ? Quelle a été la cause de la perte du *Tubantia* ? Le *Red Crusader* pêchait-il à l'intérieur ou à l'extérieur de la limite conventionnelle lorsqu'il fut intercepté ? Quant à l'enquête de l'affaire du *Dogger Bank*, elle devait carrément rechercher les responsabilités et se prononcer sur le degré de blâme encouru par ceux dont la responsabilité était établie, « questions de fait » disait le gouvernement britannique. Rapporté par POLITIS, *op. cit.*, note 147, p. 159.

<sup>152</sup> Voir POLITIS, N., *ibid.*, p. 154. Sur la qualification juridique des faits impliqués dans le rapport de la Commission d'enquête, voir DE VISSCHER, *Aspects récents du droit procédural de la C.I.J.*, Paris, Pédone, 1966, p. 216.

Ce glissement inévitable de l'enquête vers une fonction quasi-judiciaire n'est en aucun façon dommageable pour les Etats lorsqu'elle est voulue par eux et organisée par leurs soins. En décidant de recourir à l'enquête, ils savent que le rapport d'enquête peut avoir une portée plus large que la simple relation des faits. Le problème étant pour eux de composer l'organe d'enquête de telle sorte que l'aspect technique des données de fait ne soit pas négligé au profit des conséquences juridiques éventuelles. Cette dénaturation de l'enquête risque, en revanche, d'avoir des conséquences redoutables lorsqu'elle est mise en œuvre par une organisation internationale comme auxiliaire de son pouvoir de décision dans les affaires qui mettent directement en cause un Etat. La décision de recourir à l'enquête se teinte en effet d'une coloration quasi-pénale que les susceptibilités nationales ne sont pas toujours disposées à tolérer<sup>153</sup>.

Dans cette optique particulière qui est celle de l'enquête envisagée par une organisation internationale comme une mesure d'instruction précédant d'éventuelles sanctions<sup>154</sup>, les réticences des Etats sont dues à l'audience considérable que peut avoir la mise en œuvre de cette procédure auprès de l'opinion publique. Certaines commissions d'enquête créées par l'Organisation des Nations Unies sont de véritables tribunaux dont les ambitions ne sont pas tant d'infliger aux Etats des sanctions, que de dénoncer officiellement leur comportement jugé contraire à la légalité pour les mettre au ban de la communauté internationale<sup>155</sup>. Tel est notamment l'objectif recherché par les nombreux comités d'enquête constitués par l'Assemblée générale, dans les domaines particulièrement sensibles de la décolonisation ou des droits de l'homme, sans bases juridiques nettement déterminées et surtout sans prétention à déboucher immédiatement sur le terrain du droit<sup>156</sup>. Le but recherché est surtout de donner une audience

<sup>153</sup> Certaines enquêtes, menées à l'initiative de l'Assemblée générale des Nations Unies n'ont pas abouti à l'énoncé des graves accusations qu'elles auraient pu révéler. Voir les C.E. sur les événements qui ont abouti à la mort du premier ministre du Burundi (*R.N.U.*, 1961, n° 10, p. 56 et n° 11, p. 45). Sur les circonstances de la mort de P. Lumumba (*R.N.U.*, 1961, n° 4, pp. 83-84 et 87-88). Sur les circonstances de la mort de D. Hammar-skjold (*R.N.U.*, 1961, n° 12, pp. 66-67).

<sup>154</sup> Une initiative subtile mais sans effet fut la demande formulée par les puissances occidentales occupantes, d'organiser une enquête en R.F.A., à Berlin et dans « la zone soviétique » pour savoir si l'on pouvait y organiser des élections libres. Une commission fut créée mais n'a jamais pu être installée. *R.N.U.*, 1952, n° 1, p. 32.

<sup>155</sup> Voir notamment les attributions et activités du Comité des sanctions contre la Rhodésie, créé par la résolution 253 (1968). Sur cette question, voir RUIZ, D., *Organisation internationale et sanctions internationales*, Paris, A. Colin, Coll. U, 1971, pp. 112 et ss. et *Chron. mens. N.U.*, 1973, n° 9, pp. 15 et ss.

<sup>156</sup> L'Assemblée générale a créé de nombreux organes subsidiaires investis de missions d'enquête dans le cadre de la tutelle, de la discrimination raciale en Union Sud Africaine et sur la situation en Angola. Dans le domaine des droits de l'homme, des missions d'enquête furent désignées sur la situation au Vietnam du Sud (octobre 1963) sur les pratiques israéliennes dans les territoires occupés (décembre 1968), sur les massacres du Mozambique (décembre 1973).

aussi large que possible à une condamnation morale. L'impact de l'enquête sur l'opinion publique se manifeste dès l'énoncé de la demande tendant à organiser une enquête. L'impression donnée par l'Etat qui sollicite une enquête lui confère un handicap favorable et fait en quelque sorte pencher en sa faveur l'opinion publique. C'est avec cet atout que la délégation américaine a tenté de jouer dans l'affaire du RB-47<sup>157</sup>. D'un autre côté, l'Etat qui repousse le principe de l'enquête, ou qui refuse de participer à sa réalisation, tend à se déconsidérer face à l'opinion publique internationale et la partie adverse s'efforcera de donner à ce refus ou à cette mauvaise volonté le retentissement suffisant pour accuser encore davantage l'isolement de l'Etat récalcitrant. Une large publicité sera d'ailleurs donnée au rapport d'enquête et aux chefs d'inculpation implicite que ce rapport pourra rassembler<sup>158</sup>.

L'exploitation quasi-pénale qui peut être faite de la procédure d'enquête a eu des conséquences déterminantes sur l'organisation de l'enquête, notamment à l'O.N.U. Elle explique très nettement la mise à l'écart par les Etats des systèmes tendant à confier des fonctions de cette nature à des personnalités indépendantes des Etats et le rejet du projet de réforme déposé par la délégation néerlandaise. S'agissant d'une activité d'essence politique, l'Organisation des Nations Unies a toujours conçu et organisé l'enquête d'une façon politique. Ceci s'est manifesté en premier lieu par la préférence manifestée en faveur d'organes *ad hoc*, créés ponctuellement, avec une existence prenant fin avec la réalisation du mandat<sup>159</sup>. Le projet néerlandais envisageant de pérenniser

<sup>157</sup> Sur cette affaire, voir *supra*, p. 432. Certaines demandes d'enquête étant assurées *ab initio* de ne pouvoir être acceptées, on peut s'interroger sur les motifs qui animent les Etats lorsqu'ils formulent de telles demandes. Il semble que ce soit dans le but exclusif de mettre un Etat en accusation publique à propos de tel ou tel aspect de son action politique et, par le blâme collectif, d'escompter sur une éventuelle pression internationale pour l'amener à récipiscence. Voir notamment les débats consacrés à l'affaire *algérienne* devant le Conseil de sécurité, saisi sur demande de 13 Etats membres. En leur nom, le représentant de l'Iran, invoquant l'article 34, déclara : « Personne ne peut nier que les opérations militaires de grande envergure menées par une armée d'environ 400.000 hommes, dotée d'armes modernes, contre une population déterminée à défendre sa liberté, constituent une situation... » in *R.P.C.S.*, 1956-1958, p. 142, ainsi que la plainte de Cuba à propos des incidents consécutifs au putsch de l'armée chilienne, précitée, note 47.

<sup>158</sup> On peut estimer l'importance que revêt la publicité du rapport d'enquête et du rappel de l'absence de bonne volonté de la part d'un Etat, en considérant la place qu'occupe dans la *Chronique mensuelle* de l'O.N.U. les rubriques relatant les activités du Comité spécial d'enquête sur les pratiques israéliennes concernant les droits de l'homme dans les territoires occupés : 1969, n° 1, pp. 143 et ss. - 1970, n° 3, pp. 20 et ss. - n° 4, pp. 84 et ss. - n° 5, pp. 43 et ss. - 1971, n° 1, pp. 84 et ss. - n° 5, pp. 49 et ss. - n° 10, pp. 114 et ss. - 1972, n° 1, pp. 153 et ss. - 1973, n° 1, pp. 85 et ss. - n° 5, pp. 68 et ss. - 1974, n° 2, pp. 27 et ss. - n° 6, p. 41. L'affaire *hongroise* avait, elle aussi, donné lieu à une publicité considérable, des comptes rendus ont été publiés régulièrement jusqu'en juillet 1958.

<sup>159</sup> Voir sur ce point les remarques du gouvernement bulgare : « If actual and legal matters are to be rigidly distinguished in the settlement of international disputes, the establishment of a special fact-finding body might result in practice in an usurpation of the powers of bodies duly authorized to settle such disputes. » *Doc. A/5725*, p. 9.

l'organe d'enquête, se situait donc sur ce point en contradiction totale avec la pratique établie. En second lieu, des prises de position très nettes ont été formulées, notamment au Conseil de sécurité, pour que la composition de l'organe d'enquête, non seulement soit réalisée sur la base de la représentation étatique, mais aussi à partir de la composition du Conseil lui-même, de telle sorte que la mission d'enquête puisse être exécutée au nom du Conseil et non pas pour le compte de tel ou tel groupe d'Etats<sup>160</sup>. Sur ce point également le projet de réforme apparaissait en opposition totale avec la pratique et ne pouvait faire l'objet d'un accueil favorable<sup>161</sup>.

D'une façon générale, le « Haut Conseil d'établissement des faits », organe central permanent et indépendant par rapport aux Etats, n'a pu dépasser le stade du simple projet en raison de sa fondamentale inadaptation aux besoins et aux caractéristiques de la société internationale contemporaine. Institution trop parfaite, elle a subi le sort que connaît actuellement le système judiciaire dont elle aurait pu constituer l'antichambre. La morale de cette histoire fut dégagée par le délégué de la Yougoslavie en des termes particulièrement clairs : « L'idéalisme des juristes doit s'incliner devant la réalité des relations internationales<sup>162</sup>. »

<sup>160</sup> Voir notamment les déclarations du délégué des Etats-Unis au Conseil de sécurité dans l'affaire *Guinée/Portugal* (novembre 1970) : in O.N.U., *Chron. mens.*, 1970, n° 11, pp. 11 et ss. Voir *supra*, note 36. Dans le même sens, voir les déclarations du délégué de l'U.R.S.S., dans l'affaire *Sénégal/Portugal* (juillet 1971). O.N.U., *Chron. mens.*, 1971, n° 9, p. 48.

<sup>161</sup> Voir les critiques formulées par le délégué de Cuba, M. Alfonso, contre le projet : « Il est possible que le centre international d'enquête sera composé de telle sorte qu'il sera incompétent pour traiter de certaines affaires ou bien déformera et présentera sous un faux jour la position de l'une des parties à un différend, ce qui empêchera son utilisation comme instrument de règlement des différends. » Assemblée générale, XVIII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 834<sup>e</sup> séance, § 14.

<sup>162</sup> Assemblée générale, XXII<sup>e</sup> session, VI<sup>e</sup> commission, 989<sup>e</sup> séance, § 38.