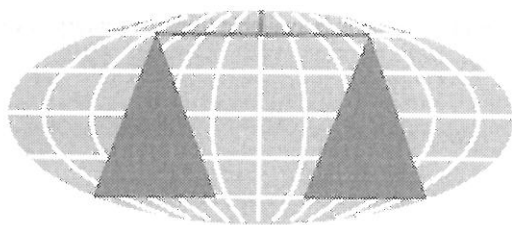


*Célestan le 5 juin 1997*



**INTERNATIONAL LAW AS A  
LANGUAGE FOR  
INTERNATIONAL RELATIONS**



**LE DROIT INTERNATIONAL  
COMME LANGAGE DES  
RELATIONS INTERNATIONALES**



**EL DERECHO INTERNACIONAL  
COMO LENGUAJE DE LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES**



**PUBLISHED FOR AND ON BEHALF  
OF THE UNITED NATIONS**



**KLUWER LAW INTERNATIONAL  
THE HAGUE/LONDON/BOSTON**

## II. LES NATIONS UNIES ET LES COMMISSIONS D'ÉTABLISSEMENT DES FAITS\*

### A. PRÉSENTATION DE L'ANIMATEUR : DJAMCHID MOMTAZ\*\*

Nombreux sont les conflits internationaux qui ont pour origine une divergence sur des points de fait. Pour favoriser les négociations sur une base claire, un examen impartial et consciencieux des aspects pertinents du litige s'avère souvent nécessaire<sup>1</sup>. C'est dans cet esprit que la Convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux a mis en place la procédure d'enquête, à l'origine limitée uniquement à la constatation des faits. Mais, très tôt, de par la volonté des parties aux conflits, l'enquête s'est combinée avec la conciliation<sup>2</sup>. Afin de mieux délimiter la fonction étroite de l'enquête sous sa forme originelle, on préfère, depuis une date récente, parler d'établissement des faits. Cette nouvelle expression semble désormais pleinement consacrée, du moins dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

L'initiative de cette innovation terminologique revient aux Pays-Bas qui ont demandé, le 9 septembre 1963, l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale de la question des méthodes d'établissement des faits. L'accueil extrêmement mitigé que cette proposition reçut, amena l'Assemblée générale [résolution 1967 (XVIII) du 16 décembre 1963] à demander au Secrétaire général de préparer un rapport sur la question<sup>3</sup> et aux États de présenter leurs observations. La question resta à l'ordre du jour jusqu'en 1967, date à laquelle-

---

<sup>1</sup> Voir Tabrizi Bensallah, *L'enquête internationale dans le règlement des conflits* (Pédone, 1976) et Edward A. Plunkett, Jr., « U.N. Fact-Finding as a Means of Settling Disputes », *Virginia Journal of International Law*, vol. 9, No. 1 (1968), pp. 154-183.

<sup>2</sup> Voir Nguyen Quoc Dinh, « Les Commissions de conciliation sont-elles aussi des Commissions d'enquête ? », *Revue générale de droit international public*, vol. LXXI (1967), pp. 565-674.

<sup>3</sup> A/5694. Cette étude fut complétée par la suite conformément à la résolution 2104 (XX) de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1965; voir document A/6228.

---

\* Table ronde tenue le lundi 13 mars 1995.

\*\* Professeur de droit international public, Université de Téhéran, Téhéran, République islamique d'Iran.

le l'Assemblée générale pria le Secrétaire général d'établir une liste d'experts à laquelle les États parties à un conflit ainsi que l'Organisation des Nations Unies pourraient recourir [résolution 2329 (XXII) du 18 décembre 1967]. De nouveau, la question fut abordée par le Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation dans le cadre de la question plus générale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. La Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux (résolution 37/10 du 15 novembre 1982) ainsi que la Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine (résolution 43/51 du 9 décembre 1988), toutes deux élaborées par le Comité de la Charte, consacrent plusieurs paragraphes aux activités des organes des Nations Unies dans le domaine de l'établissement des faits. Partant de l'idée que le maintien de la paix et de la sécurité internationales par l'Organisation des Nations Unies dépend dans une large mesure de la connaissance détaillée qu'elle peut acquérir des faits, l'Assemblée générale a reconnu la nécessité d'un examen plus détaillé de la question (résolution 43/170 du 9 décembre 1988). A partir de 1989, le Comité de la Charte s'est attelé à cette tâche et est parvenu à élaborer un projet que la Sixième Commission a soumis à l'Assemblée générale. Le 9 décembre 1991, l'Assemblée a adopté la Déclaration concernant les activités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales (résolution 46/59). Cette Déclaration ne porte nullement atteinte aux dispositions de la Charte relatives aux activités d'établissement des faits mais vise plutôt à formuler des directives en vue de favoriser la pleine utilisation et le perfectionnement des moyens d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies. Les recommandations de l'Assemblée générale dans ce domaine concernent plus particulièrement la conduite des organes de l'Organisation des Nations Unies chargés d'établir les faits, ainsi que la politique que les États devraient adopter en matière d'admission des commissions d'établissement des faits. Il semblerait enfin que la Déclaration penche en faveur de missions dotées d'un mandat limité à la simple constatation des faits.

### **Les organes de l'Organisation des Nations Unies chargés de l'établissement des faits**

Aux termes du paragraphe 7 de la Déclaration : « Les missions d'établissement des faits peuvent être entreprises par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Secrétaire général dans le cadre de leurs compétences respectives en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales conformément à la Charte ». Le paragraphe 15 de la Déclaration suggère que la

conduite de ces missions soit confiée à des organes ad hoc : organe subsidiaire en ce qui concerne les missions décidées par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale et groupe d'experts ou représentant spécial du Secrétaire général dans le cas des missions conduites par ce dernier.

*Organes subsidiaires du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale chargés de l'établissement des faits*

*Organes subsidiaires du Conseil de sécurité.* Le Conseil de sécurité est le seul organe de l'Organisation des Nations Unies auquel la Charte confère expressément, en vertu de son Article 34, le pouvoir d'enquêter sur tout différend. A ce jour, le Conseil de sécurité n'a que rarement utilisé la procédure de l'Article 34. En effet, conformément à la Déclaration des Gouvernements invitants de la Conférence de San Francisco, le recours à cette procédure constitue une question de fond impliquant l'accord de tous les membres permanents du Conseil. Pour contourner l'obstacle du veto, inévitable dans les différends touchant aux intérêts de ces derniers, le Conseil a préféré déléguer ses fonctions à des organes subsidiaires mis en place en vertu de l'Article 29 de la Charte. De plus, cette formule a l'avantage de permettre de tenir compte de la variété et de la multiplicité des cas et se prête mieux au dosage que chaque conflit exige.

*Organes subsidiaires de l'Assemblée générale.* Contrairement au Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ne tient de la Charte aucun pouvoir en matière d'établissement des faits. Ce silence fut à l'origine d'une controverse, déclenchée à l'occasion de la création par l'Assemblée générale de la Commission intérimaire [résolution 111 (II) du 13 novembre 1947], à laquelle était confiée une responsabilité telle. L'initiative de l'Assemblée générale se heurta à l'opposition des membres permanents du Conseil de sécurité, qui estimaient qu'une telle délégation n'était pas légale. Cette réserve explique les limitations imposées aux activités de la Commission en matière d'établissement des faits, à savoir : exigence de la majorité des deux tiers pour toute décision d'entreprendre de telles activités et impossibilité de les conduire ailleurs qu'au Siège de l'Organisation des Nations Unies sans le consentement de l'État sur le territoire duquel elles devaient être menées. De même, lors de l'élaboration de la Déclaration de 1988 sur la prévention et l'élimination des différends, ces mêmes États ont estimé que, compte tenu du rôle réduit de l'Assemblée générale dans le domaine de la prévention, il n'était pas nécessaire qu'elle soit dotée d'une telle capacité. C'est sur l'insistance des États membres du Mouvement des pays non alignés, soucieux de mettre en vedette le rôle et l'importance de l'Assemblée générale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, que la Déclaration abor-

de le sujet. D'après le paragraphe 12 de cette Déclaration, l'Assemblée générale, conformément à l'Article 11 et sous réserve de l'Article 12 de la Charte, devrait envisager de recommander d'user davantage des facultés d'enquête. La question se pose néanmoins de savoir s'il s'agit de missions devant être menées sous la responsabilité de l'Assemblée générale, ou, sur sa recommandation, par d'autres organes des Nations Unies. Il fallut attendre la Déclaration de 1991 concernant les activités d'établissement des faits pour que cette ambiguïté, ainsi que la limite imposée par l'Article 12 de la Charte, soient levées. Le paragraphe 10 de cette Déclaration est suffisamment explicite : « L'Assemblée générale devrait envisager la possibilité d'entreprendre des activités d'établissement des faits pour s'acquitter efficacement des responsabilités que lui confère la Charte en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Qui plus est, le paragraphe 11 de cette Déclaration précise que « L'Assemblée générale devrait, au besoin, envisager la possibilité de prévoir le recours à des activités d'établissement des faits dans ses résolutions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales ».

Il est intéressant de noter qu'en dépit de cette controverse, l'Assemblée générale a eu, dans ce domaine, une activité beaucoup plus riche et variée que le Conseil de sécurité. Nombreux sont les organes subsidiaires créés par l'Assemblée générale, conformément à l'Article 22 de la Charte, pour mener à bien des investigations sur les circonstances de la mort de personnalités politiques, sur l'application des droits de l'homme, ou sur des questions liées au processus de décolonisation.

#### Le rôle du Secrétaire général dans l'établissement des faits<sup>4</sup>

Il convient de distinguer entre les activités d'établissement des faits entreprises par le Secrétaire général en tant qu'organe d'exécution et celles dont il prend lui-même l'initiative.

En tant qu'organe d'exécution, le Secrétaire général est subordonné aux instructions des organes politiques de l'Organisation. Nombreuses sont les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité qui lui confient la conduite de missions d'établissement des faits. Le paragraphe 15 de la Déclaration de 1991 recommande, du reste, à ces organes de donner dans ce domaine la préférence au Secrétaire général, ce qui est d'ailleurs conforme à la pratique existante. Pour mener à bien de telles missions, le Secrétaire général

---

<sup>4</sup> Voir Christiane Bourloyannis, « Fact-Finding by the Secretary-General of the United Nations », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 22, No. 4 (1990), pp. 641-669.

désigne généralement un représentant spécial ou un groupe d'experts qui lui feront rapport. Il pourrait faire appel, au même titre que les autres organes de l'Organisation, à la liste d'experts que le paragraphe 14 de la Déclaration lui recommande d'établir et de tenir à jour. Une liste de ce type établie comme suite à la résolution 2329 (XXII) de l'Assemblée générale est tombée en désuétude sans avoir jamais été utilisée. En effet, compte tenu de l'infinie variété des points de fait susceptibles d'être à l'origine d'un conflit, il est pratiquement impossible de choisir d'avance les experts appelés à siéger dans les commissions d'établissement des faits. Limiter le libre choix des organes de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine risque par ailleurs de réduire l'efficacité de ces commissions, laquelle dépend dans une large mesure des qualités des membres qui les composent.

Ces derniers temps, on assiste à une prolifération de missions d'établissement des faits, déclenchée à l'initiative du Secrétaire général. Longtemps contesté par les États socialistes, le pouvoir du Secrétaire général en ce domaine découle implicitement de l'Article 99 de la Charte. Des missions ont été ainsi envoyées dans le cadre du conflit Iran-Irak et de celui du Moyen-Orient, initiatives qui ont reçu *a posteriori* l'appui du Conseil de sécurité. Le paragraphe 13 de la Déclaration de 1991 entérine cette pratique désormais bien établie.

En raison de l'importance de l'établissement des faits en tant qu'instrument au service de la diplomatie préventive, de nouvelles responsabilités ont été confiées au Secrétaire général. Souvent, la simple présence d'une mission d'établissement des faits peut désamorcer un conflit. Le Secrétaire général, grâce au réseau de « systèmes d'alerte rapide » mis en place depuis quelques années par l'Organisation, est le mieux placé pour recueillir et analyser rapidement les informations et agir en conséquence. Une telle responsabilité lui est confiée par le paragraphe 28 de la Déclaration, d'après lequel « Le Secrétaire général devrait suivre régulièrement et systématiquement l'état de la situation mondiale touchant la paix et la sécurité internationales afin de pouvoir donner rapidement l'alerte si des différends ou des situations risquent de menacer la paix et la sécurité internationales ». Une fois recueillies, ces informations peuvent être communiquées au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale, ainsi que le recommande ce paragraphe, à moins que le Secrétaire général ne préfère, comme le suggère le paragraphe 12 de la Déclaration, les compléter. En effet, ce paragraphe dispose que « Le Secrétaire général devrait veiller particulièrement à ce que les capacités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies soient utilisées à un stade précoce, de façon à contribuer à la prévention des différends ou des situations ».

## L'admission et le séjour des missions d'établissement des faits sur le territoire des États

La principale activité des missions se déroule évidemment en dehors du Siège de l'Organisation des Nations Unies, sur le territoire des États Membres où les faits contestés se sont produits. Leur réussite est ainsi largement tributaire du consentement de ces États à les admettre sur leur territoire, ainsi que des immunités et facilités qui leur seront offertes tout au long de leur séjour.

### *Le consentement de l'État d'accueil*

En règle générale, l'envoi de missions sur le territoire d'un État, à l'exception de celles entreprises par décision du Conseil de sécurité, exige le consentement préalable de l'État intéressé.

En réalité, dans la plupart des cas, l'État sollicité a tout intérêt à ne pas invoquer ses droits souverains pour rejeter la demande émanant de l'Assemblée générale ou du Secrétaire général. Ce faisant, il risquerait de se discréditer devant l'opinion publique internationale, surtout si son refus ne s'accompagne d'aucune explication ou repose sur des prétextes fallacieux. Par ailleurs, ces organes sont parfaitement libres d'interpréter un tel comportement dans le sens d'une confirmation des soupçons pesant sur l'État en cause et d'en tirer les conséquences qui s'imposent. C'est pourquoi les États, en examinant les demandes dans les meilleurs délais, adoptent généralement une attitude positive et ont pour politique d'admettre les missions d'établissement des faits sur leur territoire. Les paragraphes 19 et 21 de la Déclaration de 1991 les encouragent d'ailleurs à agir dans ce sens.

Pour ce qui est des missions entreprises par le Conseil de sécurité<sup>5</sup>, leur mise en place a suscité une controverse à l'occasion de l'examen de l'Affaire grecque en 1946. En effet, l'URSS contestait avec vigueur l'existence de prérogatives autoritaires du Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VI. D'après cet État, puisque l'Article 34 figurait dans ce chapitre, le Conseil ne pouvait ordonner une enquête sans avoir au préalable obtenu le consentement des États concernés. A l'opposé, les États-Unis estimaient que la décision du Conseil de sécurité de recourir à une telle procédure impliquait une véritable obligation à la charge de ces États au sens de l'Article 25 de la Charte. Il semble que cette prérogative du Conseil de sécurité de s'informer se situe dans le cadre de la responsabilité plus générale que la Charte lui confère en tant que gardien de la paix et de la sécurité internationales et qu'elle soit

<sup>5</sup> Voir Ernest L. Kerly, « The Powers of Investigation of the United Nations Security Council », *American Journal of International Law*, vol. 55, No. 4 (1961), pp. 892-918.

destinée à l'aider à s'en acquitter dans les meilleures conditions. En effet, les allégations des parties à un conflit sont souvent contradictoires, et il est tout à fait naturel que le Conseil puisse disposer de ses propres sources d'information. Le Conseil, se fondant sur l'Article 34, a affirmé qu'il « lui incomb[ait] d'enquêter sur toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer la paix et la sécurité internationales ainsi que de constater l'existence d'une menace contre la paix » [résolution 87 (1950) du 29 septembre 1950]. Il se peut aussi que le Conseil, après être parvenu à une telle conclusion et avoir pris des décisions dans le cadre du Chapitre VII, charge des missions d'établissement des faits de s'assurer sur place de leur bonne exécution. C'est dans ce contexte que se situe la mise en place d'une « Commission spéciale », créée en vertu de la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991, et chargée de procéder à une inspection sur place des capacités biologiques et chimiques et en missiles de l'Iraq.

Dans tous les cas précités, le pouvoir du Conseil de sécurité d'imposer une mission d'établissement des faits découle des prérogatives plus générales que la Charte lui confère en tant que gardien de la paix et de la sécurité internationales. Sont ainsi exclues les missions chargées par le Conseil de sécurité de prévenir un conflit ou d'empêcher qu'il ne s'aggrave, dont l'envoi devrait être soumis au consentement de l'État d'accueil. C'est dans ce sens qu'il faudrait, semble-t-il, interpréter les dispositions du paragraphe 6 de la Déclaration de 1991 qui précise que « L'envoi d'une mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies dans le territoire d'un État exige le consentement préalable dudit État, sous réserve des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies ».

### *Les immunités et facilités offertes aux missions d'établissement des faits*

Une fois le consentement accordé, il est dans l'intérêt de l'État d'accueil de coopérer avec la mission d'établissement des faits et de lui accorder l'aide et le concours dont elle a besoin pour s'acquitter dans les meilleures conditions de son mandat. Se pose évidemment la question du libre accès à tout lieu que la mission souhaite visiter pour compléter ses informations et celle de la possibilité de communiquer avec toute personne pouvant l'éclairer sur les événements. Les États offrent généralement ces facilités aux missions qui opèrent sur leur territoire, mais exigent souvent, sensibles qu'ils sont à l'égard du respect de leur souveraineté, la présence de leurs agents à toutes les étapes de la procédure.

Les membres des missions d'établissement des faits envoyées par les organes de l'Organisation des Nations Unies ou ses organes subsidiaires ont le même statut que les experts en mission pour l'Organisation et jouissent



pendant la durée de leur mission des privilèges et immunités prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946. Il s'agit des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions en toute indépendance, et plus particulièrement de l'immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leur mission ainsi que de l'inviolabilité de tous papiers et documents en leur possession. On en veut pour preuve non seulement la Déclaration de 1991, dont le paragraphe 23 précise que les membres des missions devraient bénéficier au minimum des privilèges et immunités spécifiés dans cette Convention, mais aussi et surtout de la résolution 712 (1991) du Conseil de sécurité du 19 septembre 1991, qui rappelait que les inspecteurs de la « Commission spéciale » jouissent des privilèges et immunités de la Convention et demandait que l'Iraq leur accorde entière liberté de mouvement et les facilités nécessaires à l'exécution de leur mandat.

### **Le mandat des missions d'établissement des faits**

Dans un assez grand nombre de cas, le mandat des missions d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies a dépassé le cadre de la vérification des points contestés et a été élargi pour englober le règlement du conflit lui-même. Il semble qu'il existe désormais au sein de l'Organisation une volonté de dissocier clairement les fonctions d'établissement des faits et de conciliation et de revenir ainsi à la conception originelle de l'enquête.

#### *La pratique de l'élargissement de l'enquête par les organes de l'Organisation des Nations Unies*

L'élargissement du mandat des missions d'établissement des faits au sein de l'Organisation des Nations Unies tient à diverses raisons. Tout d'abord, il est dans le droit fil de l'évolution de la procédure depuis le début du siècle, dans le sens d'une confusion entre l'enquête et la conciliation. Il répond aussi à un souci de rapidité dans la mesure où la dissociation des deux fonctions retarde la solution définitive du conflit. Il faut enfin reconnaître qu'une telle approche peut s'avérer plus efficace. En effet, la connaissance que les enquêteurs acquièrent des problèmes posés les place souvent dans une meilleure position pour proposer des solutions au conflit.

Pour permettre aux missions d'établissement des faits d'avoir toute latitude dans leur action, les organes des Nations Unies ont préféré ne pas déterminer leur mandat avec précision. Certaines missions établies par le Conseil de sécurité ont été expressément investies de fonctions qui dépassaient la simple constatation des faits. Tel fut le cas de la mission chargée d'élucider les faits survenus à la frontière grecque, à laquelle le Conseil confia aussi le man-

dat de faire toute proposition susceptible d'empêcher le renouvellement de violations de frontière [résolution 15 (1946) du 19 décembre 1946]. Plus récemment, la Commission mise en place par le Conseil de sécurité pour enquêter sur l'origine, les antécédents, et le financement de l'agression menée contre les Seychelles fut aussi chargée d'évaluer les dommages et de présenter un rapport accompagné de recommandations [résolution 496 (1981) du 15 décembre 1981].

Les missions d'établissement des faits créées par l'Assemblée générale n'ont pas été exemptes d'un tel élargissement de leur mandat. On en veut pour preuve les rapports de certains organes subsidiaires chargés d'enquêter sur le comportement des États en matière de décolonisation ou de droits de l'homme, qui s'apparentent à un véritable réquisitoire dénonçant le comportement des États en cause.

### *Le retour à la conception originelle de l'enquête*

Étant parvenus à la conclusion que l'élargissement de l'enquête était la principale cause du déclin de cette procédure, les Pays-Bas suggéraient le retour à la conception originelle de l'enquête, telle qu'elle avait été conçue à la Conférence de La Haye de 1907. Ils prévoyaient de mettre en place, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, un « Centre international d'enquête », chargé de l'établissement des faits, à l'exclusion de toute intervention sur le fond de l'affaire dont il serait saisi<sup>6</sup>. Cet organe permanent de 15 membres aurait été chargé de l'investigation des faits au nom d'une organisation internationale, en vue de faciliter sa prise de décision. On a comparé à juste titre cette dissociation à celle existant dans l'ordre interne entre les fonctions de la police judiciaire et celles attribuées aux tribunaux. Cet organe aurait pu acquérir avec le temps l'expérience nécessaire dans les activités d'établissement des faits et jouir par là d'une autorité et d'une indépendance certaines. Le projet fut rapidement abandonné faute d'appui suffisant de la part des États. Ce n'est pas tant l'idée de limiter la fonction de l'enquête que la création d'un nouvel organe permanent qui fut à l'origine de son échec<sup>7</sup>. Les États, et plus particulièrement les grands États, craignaient plutôt, face aux pressions d'un tel organe, de se voir contraints de se soumettre à ces procédures d'établissement des faits.

L'idée de dissocier clairement les fonctions d'enquête des fonctions de conciliation réapparut une nouvelle fois à l'occasion des débats du Comité de

<sup>6</sup> A/AC.119/L. 9.

<sup>7</sup> Loïc Marion, « Remarques sur l'échec d'un projet de réforme de l'enquête internationale », *Revue belge de droit international*, vol. 11 (1975), pp. 475-524; et J. H. Leurdijk, « Fact-Finding: Its Place in International Law and International Politics », *Netherlands International Law Review*, vol. XIV (1967), pp. 141-161.

la Charte. Bien que la Déclaration de 1991 ne tranche pas nettement en faveur de cette thèse, certains indices permettent néanmoins d'affirmer que les rédacteurs de ce document avaient uniquement en vue l'établissement des faits. On peut se référer à cet égard au préambule de la Déclaration qui met l'accent sur le fait que « la capacité qu'a l'Organisation des Nations Unies de maintenir la paix et la sécurité internationales dépend dans une large mesure de la connaissance détaillée qu'elle peut acquérir des faits ». Par ailleurs, le paragraphe 17 de la Déclaration précise que l'organe compétent « devrait toujours énoncer clairement le mandat de la mission », en ajoutant *in fine* que le rapport de la mission « devrait uniquement contenir des éléments de fait ». Ce paragraphe doit être lu conjointement avec le paragraphe 25 de cette même Déclaration qui oblige les missions à « agir en stricte conformité avec leur mandat ».

En définitive, si le jumelage enquête-conciliation ne soulève guère de difficultés dans le cadre d'enquêtes autonomes où les États parties au conflit restent libres de déterminer le mandat des organes qu'ils constituent, en revanche, dans le cadre des enquêtes intégrées à une organisation internationale, favoriser l'élargissement de l'enquête risque de porter atteinte à l'impartialité des missions et de heurter les susceptibilités des États.

## Conclusion

Après la Conférence de La Haye de 1907, Nicolas Politis, grand juriste hellénique, dans un article publié en 1912 dans la *Revue générale de droit international public*, estimait que l'enquête était une « institution parasitaire » qui ne pourrait se maintenir au rang de mode indépendant de règlement des différends et qu'elle était destinée à disparaître. Si cette prédiction ne s'est pas réalisée, il n'en demeure pas moins que les capacités d'établissement des faits ne sont toujours pas utilisées pleinement et qu'un plus grand recours à cette procédure pourrait contribuer à la prévention et à la solution d'un nombre accru de conflits internationaux.

## B. RÉSUMÉ DU DÉBAT

Deux thèmes ont principalement retenu l'attention des participants : les raisons de la désaffection relative dont souffre la procédure d'établissement des faits et les inconvénients d'un élargissement de la procédure.

Pour ce qui est du premier point, il a été dit que dans un assez grand nombre de cas, en dépit du fait que les circonstances de l'affaire constituaient un terrain éminemment favorable à la mise en œuvre de la procédure, les organes de l'Organisation des Nations Unies avaient préféré s'abstenir.

Plusieurs raisons sont à l'origine de cette inaction. Ainsi, au cours de la guerre froide, et vu les conflits opposant les deux Grands, la constitution de missions était considérée comme une ingérence intolérable dans leurs zones d'influence. La préférence a donc pu être accordée aux efforts entrepris dans le cadre d'arrangements régionaux. Cette réticence des parties au conflit se manifeste aussi dans un cadre plus général. Souvent, elles craignent qu'une fois les faits établis, elles ne soient tenues de recourir à un mode de règlement et qu'une solution ne leur soit finalement imposée. En d'autres termes, le recours à la procédure n'est possible et souhaitable que s'il y a une volonté de parvenir à une solution. On s'est référé à l'Article 90 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatif aux victimes des conflits armés internationaux, qui prévoit la mise en place d'une Commission internationale d'établissement des faits. Cette Commission, qui vient d'être créée après que 20 États parties au Protocole aient accepté sa compétence, est chargée d'enquêter sur tout fait prétendu être une infraction grave aux Conventions de Genève et au Protocole, mais aussi de faciliter, en prêtant ses bons offices, le retour au respect des dispositions de ces instruments. Ainsi, le recours à l'enquête dépend largement des intentions conciliatrices des parties au conflit et ne peut être décidé qu'entre États agissant de bonne foi. C'est peut-être la raison pour laquelle les conflits qui engagent l'honneur et les intérêts essentiels des États échappent généralement à l'enquête.

En ce qui concerne le deuxième point, les conclusions de l'animateur relatives au retour à la conception originelle de l'enquête n'ont pas recueilli l'assentiment de ceux des participants qui avaient contribué à l'élaboration de la Déclaration de 1991. Il est vrai que la question n'a pas fait l'objet de débats approfondis lors des travaux du Comité de la Charte et que les délégations ont préféré ne pas l'aborder. Il a été dit que le paragraphe 17 *in fine* de la Déclaration, qui précise que le rapport de la mission d'établissement des faits devrait contenir uniquement des éléments de fait, ne devait pas être interprété comme reflétant une volonté de privilégier la conception originelle de l'enquête. Il avait plutôt pour objet de préciser que, dans les cas où l'organe mettant en place la mission limite strictement son mandat à l'établissement des faits, le rapport ne pourrait contenir des éléments autres que ceux se rapportant à l'élucidation de points de fait. En d'autres termes, la mission n'est pas libre de proposer une solution au conflit si elle n'a pas été invitée à le faire. D'autres participants se sont prononcés en faveur d'une procédure d'enquête qui déborderait, le cas échéant, le cadre de la simple collecte d'informations. Le jumelage enquête-conciliation présente dans un certain nombre de cas des avantages incontestables. Souvent, le groupe d'enquêteurs est le mieux placé pour faire des propositions concrètes dans le sens du règlement du conflit et il n'y a aucune raison que les parties au conflit soient

privées de tels services. L'inévitable question de la définition de la procédure d'enquête et de son existence en tant qu'institution indépendante n'a pas manqué d'être soulevée. On a fait remarquer à ce propos que les États aimeraient connaître exactement la portée de leurs obligations avant de s'engager en faveur d'un mode précis de règlement des conflits.