

RESTRICTED
W/31
31 octobre 1949
FRENCH
ORIGINAL: ENGLISH

Les fonctions de médiation telles qu'elles sont
définies par la résolution du 11 décembre 1948
de l'Assemblée Générale

(Document de travail préparé par le Secrétariat)

I. Terminologie

Pour régler les différends internationaux, diverses procédures peuvent être suivies lorsque les négociations directes ont échoué. Une tierce partie peut offrir ses bons offices qui, généralement parlant, consistent en des mesures diverses tendant à susciter des négociations entre les parties. A la suite de ces mesures la tierce partie peut offrir sa médiation et diriger en fait des négociations entre les parties, négociations portant sur des propositions qu'elle leur aura soumises pour acceptation ou refus. * Un différend peut également, lorsque cette procédure est prévue par traité, être soumis à conciliation : dans ce cas une commission est généralement chargée d'élucider les faits, d'entendre les parties et d'essayer de les mettre d'accord. Parfois la Commission est chargée de présenter un rapport final contenant des propositions ou des suggestions tendant au règlement du différend, ces propositions ou ces suggestions n'ayant toutefois aucun caractère obligatoire. Enfin, dans certains cas, un différend peut être soumis à arbitrage ou à règlement judiciaire, un arbitre ou un tribunal international rendant alors sur le différend une décision ayant un caractère obligatoire.

II. La Convention de la Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des différends internationaux.

Les bons offices et la médiation sont prévus par la Convention de la Haye du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des différends internationaux. Les puissances contactantes sont

* Toutefois cette distinction entre bons offices et médiation est plus théorique que pratique. L'usage diplomatique et de nombreux traités n'établissent aucune distinction précise entre les deux procédures.

tenues d'avoir recours, pour autant que les circonstances le permettent, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies (article 2). L'exercice par une tierce puissance du droit d'offrir ses bons offices ou sa médiation ne saurait en aucun cas être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical (article 3, par.3). Le rôle du médiateur y est décrit comme consistant à "concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats, en conflit"(art. 4), et il y est souligné que les bons offices et la médiation "ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire" (Article 6).

III. Fonctions et pouvoirs du Médiateur des Nations Unies pour la Palestine.

Dans sa résolution 186 (S-2) adoptée le 14 mai 1948, l'Assemblée Générale a défini comme suit les fonctions du Médiateur :

- "(a) Employer ses bons offices auprès des autorités locales et communautaires de Palestine pour :
 - (i) Organiser le fonctionnement des services communs nécessaires à la sécurité et au bien-être de la population de Palestine ;
 - (ii) Assurer la protection des Lieux saints et des édifices et sites religieux de la Palestine ;
 - (iii) Favoriser un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine ;
- (b) Coopérer avec la Commission de trêve pour la Palestine, établie par la résolution du Conseil de sécurité, en date du 23 avril 1948 ;"

La façon dont le Médiateur a interprété ce mandat est indiquée dans le passage suivant (page 9) de son rapport :

"... la résolution de l'Assemblée Générale en date du 14 mai, a habilité le Médiateur à employer ses bons offices pour 'favoriser un ajustement pacifique de la situation future de la Palestine'. Pour réaliser cet objectif, il serait absolument indispensable de trouver des formules générales auxquelles les parties acceptent de se référer pour permettre aux efforts de médiation de se poursuivre.

D'après l'usage international en vigueur, l'emploi de 'bons offices' implique l'offre de suggestions amicales, en vue de faciliter l'ajustement d'une controverse entre les parties en conflit. La médiation découle de l'offre des bons offices, et la tâche première du Médiateur est de prendre l'initiative de propositions destinées à harmoniser des intérêts et des prétentions opposés. Dans une affaire de cet ordre, le Médiateur doit donc s'efforcer d'encourager un compromis, plutôt que de s'en tenir strictement aux principes juridiques. Comme l'indique l'article 4 du titre II de la Convention de la Haye sur le règlement pacifique des différends internationaux, 'le rôle du Médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits' ... Il est également vrai que, pour réussir, le Médiateur doit obtenir un accord volontaire entre les parties, que ses décisions ne lient pas et qui peuvent rejeter à leur gré ses suggestions ou propositions " ;...

IV. La résolution du 11 décembre 1948 de l'Assemblée Générale.

Dans sa résolution du 11 décembre 1948, l'Assemblée Générale a envisagé la possibilité pour la Commission de Conciliation d'exercer deux catégories de fonctions qui avaient été déjà assignées au Médiateur. Ces fonctions sont décrites dans la deuxième partie de la résolution, aux alinéas (a) et (c) ainsi conçus :

"2. CREE une Commission de Conciliation composée de trois Etats Membres des Nations Unies, chargée des fonctions suivantes :

(a) Assumer, dans la mesure où elle jugera que les circonstances le rendent nécessaire, les fonctions assignées au Médiateur des Nations Unies pour la Palestine par la résolution de l'Assemblée Générale du 14 mai 1948 ;

(c) Assumer, à la demande du Conseil de sécurité, toute fonction actuellement assignée au Médiateur des Nations Unies pour la Palestine ou à la Commission de trêve des Nations Unies, par les résolutions du Conseil de sécurité; si

le Conseil de sécurité demande à la Commission de Conciliation d'assumer toutes les fonctions encore confiées au Médiateur des Nations Unies pour la Palestine par les résolutions du Conseil de sécurité, le rôle du Médiateur prendra fin; "

En ce qui concerne cette dernière catégorie de fonctions, l'on se rappellera que le Conseil de sécurité, par une résolution adoptée le 11 août 1949, a décidé que toutes les tâches confiées au Médiateur par intérim avaient été accomplies et qu'il se trouvait, par conséquent, dégagé de toute responsabilité ultérieure en ce qui concerne les résolutions du Conseil de Sécurité.

Pour permettre une compréhension exacte de la première catégorie de fonctions, il semble utile de refaire un bref historique de l'élaboration du paragraphe 2 (a) de la résolution du 11 décembre 1948 de l'Assemblée Générale.

V. Paragraphe 2 (a) de la résolution du 11 décembre 1948 de l'Assemblée Générale.

Le paragraphe 2 (a) de la résolution de l'Assemblée Générale prévoyant la médiation de la Commission de Conciliation tire son origine de la première révision du projet de résolution soumis par le Royaume-Uni à la Première Commission de l'Assemblée Générale (Document A/AC.1/394/Rev.1). Le paragraphe 3 (a) de ce document prévoit la création d'une Commission de Conciliation chargée, entre autres, des fonctions suivantes :

- (a) Assumer les fonctions assignées au Médiateur des Nations Unies pour la Palestine par la résolution de l'Assemblée Générale du 1er mai 1948 *

Durant les débats devant la Première Commission, le représentant du Gouvernement provisoire d'Israël avait exprimé l'opposition de son Gouvernement au paragraphe 3 du texte du Royaume-Uni, en disant que les fonctions du Médiateur étaient

* Voir ci-dessus, titre III.

soit périmées, soit définies dans d'autres parties du projet de résolution et qu'il y avait contradiction entre les différentes parties de la résolution. Le représentant de l'Australie avait également déclaré qu'à son avis il serait inutilement compliqué de faire assumer à la Commission les fonctions du Médiateur, beaucoup de ces fonctions étant maintenant périmées.

Le représentant du Royaume-Uni avait répondu qu'il n'y avait pas contradiction à prévoir pour la Commission de Conciliation la possibilité de rechercher une solution directe après avoir consulté les Gouvernements intéressés et, de plus, la possibilité pour elle d'agir en médiateur. Il était sage de donner à la Commission de Conciliation des pouvoirs étendus pour le cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord, par ces négociations. Quant au texte du paragraphe 3 (a) du projet de résolution du Royaume-Uni, il serait raisonnable de faire confiance à la Commission de Conciliation en lui laissant la latitude d'assumer les fonctions du Médiateur. Le représentant du Royaume-Uni proposait donc un amendement précisant que la Commission de Conciliation assumerait ces fonctions "dans la mesure où elle jugera que les circonstances le rendent nécessaire".

Mis aux voix, l'alinéa 3 (a) du projet de résolution du Royaume-Uni avec l'additif proposé par le représentant du Royaume-Uni a été adopté par 26 voix contre 15, avec 11 abstentions.

VI. Conclusions

De l'historique ci-dessus, trois conclusions peuvent être dégagées. Tout d'abord, il semble que le paragraphe 2 (a) de la résolution de l'Assemblée Générale donne à la médiation une base juridique suffisamment claire dans les limites des pouvoirs de médiation assignés au Médiateur par la résolution du 14 mai 1948 de l'Assemblée Générale. Ensuite, il découle directement du texte de ce paragraphe que la Commission elle-même peut prendre l'initiative d'une médiation sans avoir à attendre aucune demande explicite de l'une ou des deux parties. Enfin, il semble possible de rejeter l'argument selon lequel les fonctions du Médiateur, telles qu'elles sont définies par la résolution du 14 mai 1948, sont aujourd'hui périmées, car cet argument a été déjà mis en avant devant l'Assemblée Générale et rejeté par décision de l'Assemblée.