

UNIS UNIES
SSEMBLEE
ENERALE



Distr.
GENERALE
A/3302
6 novembre 1956
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Première session
extraordinaire d'urgence

QUESTION EXAMINEE PAR LE CONSEIL DE SECURITE A SES 749^{ème} ET 750^{ème} SEANCES,
LE 30 OCTOBRE 1956

Deuxième et dernier rapport du Secrétaire général concernant le plan pour une force internationale d'urgence des Nations Unies demandé par l'Assemblée générale dans sa résolution du 4 novembre 1956 (A/3276)

1. Par sa résolution du 4 novembre 1956 (A/3276) relative à une force internationale d'urgence des Nations Unies, l'Assemblée générale a demandé de toute urgence au Secrétaire général de lui soumettre dans les quarante-huit heures un plan en vue de constituer, avec l'assentiment des nations intéressées, une force chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions de la résolution du 2 novembre 1956 (A/3256). Pour répondre à cette demande, j'ai l'honneur de présenter ce deuxième et dernier rapport.
2. Dans mon premier rapport (A/3289) à ce sujet, que j'ai remis à l'Assemblée générale le 4 novembre 1956, j'ai rendu compte des premières consultations que j'avais eues avec les délégations et j'ai présenté, aux fins d'examen, une proposition relative à la création immédiate d'un Commandement des Nations Unies qui serait chargé de la tâche en question. Une résolution inspirée de ce rapport et qui avait pour auteurs le Canada, la Colombie et la Norvège, a été adoptée par l'Assemblée générale le 5 novembre 1956 (A/3290).
3. Dans mon premier rapport, j'ai parlé brièvement de diverses questions qui se poseraient lors de la constitution de la force des Nations Unies envisagée. Après examen complémentaire et à la suite de nouvelles consultations, j'ai l'honneur de présenter ci-après les conclusions auxquelles j'ai pu aboutir dans le peu de temps dont je disposais.

QUESTIONS DE PRINCIPE

4. La constitution d'une force internationale d'urgence des Nations Unies peut être conçue de trois façons différentes.

Cette force pourrait être créée - c'est une première possibilité - sur la base de certains principes qui se retrouvent dans la Constitution des Nations Unies elles-mêmes. Dans ces conditions, son chef responsable serait nommé par les Nations Unies et devrait, en dernier ressort, répondre de l'exercice de ses fonctions soit devant l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité soit devant l'un ou l'autre de ces organes. On devrait définir ses pouvoirs de manière à assurer sa complète indépendance politique à l'égard de tout Etat. Il devrait avoir avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies des relations du même ordre que le Chef d'état-major de l'Organisation des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve.

Il existe une deuxième possibilité : les Nations Unies pourraient charger un pays ou un groupe de pays de pourvoir indépendamment à la constitution d'une force internationale qui servirait à des fins déterminées par les Nations Unies. Dans ce cas, il serait évidemment impossible d'obtenir la même indépendance politique à l'égard des Etats que dans le cas d'une force internationale du premier type.

Enfin - c'est une troisième possibilité - une force internationale pourrait être constituée par un groupe d'Etats agissant de concert, les relations entre cette force et les Nations Unies devant être ultérieurement réglées de manière appropriée. On peut formuler, à l'égard de ce système, les mêmes réserves qu'à l'égard du précédent, et peut-être d'autres encore.

Des variations de forme, d'une grande diversité, sont bien entendu possibles mais il semble que les trois conceptions mentionnées circonscrivent le problème.

5. Dans sa décision du 5 novembre 1956 relative à la création d'un Commandement des Nations Unies, à titre de mesure d'urgence, l'Assemblée générale s'est prononcée en faveur du premier des trois types envisagés au paragraphe 4. Le Commandement unifié de Corée est un exemple du deuxième type. Il n'existe pas de précédent du troisième type, mais il semblerait que ce soit là l'une des façons possibles de donner effet à la suggestion émise dans les réponses que les Gouvernements de la France et du Royaume-Uni ont faites le 5 novembre 1956 à ma demande de cesser le feu (A/3294 et A/3293). En essayant de mettre au point un plan pour la constitution d'une force des Nations Unies, je me suis fondé sur la situation juridique

créée par la décision de principe de l'Assemblée générale, impliquée dans la demande qu'elle m'a adressée de lui soumettre dans les quarante-huit heures un plan pour une force de ce genre et dans sa décision subséquente de créer en exécution de la première résolution un Commandement des Nations Unies.

6. Par sa résolution relative au Commandement des Nations Unies, l'Assemblée générale a autorisé le Chef du Commandement, en consultation avec le Secrétaire général, à recruter des officiers soit dans l'Organisme chargé de la surveillance de la trêve, soit directement dans divers Etats Membres autres que les membres permanents du Conseil de sécurité. Cette procédure de recrutement donne déjà une indication importante sur le caractère de la force à constituer. D'une part, on reconnaît l'indépendance du Chef du Commandement pour le recrutement des officiers. D'autre part, il est posé en principe que la force sera recrutée dans les Etats Membres autres que les membres permanents du Conseil de sécurité. Le premier de ces éléments, dans la nouvelle conception, a des incidences importantes sur l'interprétation du statut du Chef du Commandement. Le second a des incidences tout aussi importantes sur le caractère du Commandement tout entier. Il convient de remarquer à cet égard que la proposition anglo-française que j'ai déjà mentionnée peut laisser supposer que la question de la composition de l'état-major et des contingents serait subordonnée à l'assentiment des parties intéressées, ce qui serait difficilement compatible avec la constitution de la force internationale selon les principes dont s'est déjà inspirée l'Assemblée générale.

7. La résolution par laquelle l'Assemblée prie le Secrétaire général de lui soumettre un plan en vue de constituer une force internationale donne d'autres indications. Ainsi, il y est dit que la force doit être créée pour répondre à une situation "d'urgence". La situation envisagée est plus nettement définie dans le mandat de la force, celle-ci étant chargée "d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions" de la résolution de l'Assemblée générale du 2 novembre 1956 (A/3256).

8. Une analyse plus poussée de la conception de la force internationale des Nations Unies, fondée sur ce que l'Assemblée générale a dit dans sa résolution à ce sujet, indique que l'Assemblée entend que la force soit de nature temporaire, la durée de sa mission étant déterminée par les besoins résultant du présent conflit. Il est, d'autre part, évident que l'Assemblée générale, en se référant dans sa résolution du 5 novembre 1956 à sa résolution du 2 novembre, a voulu se réserver la détermination pleine et entière des tâches de cette force et de la base juridique sur laquelle elle devra se fonder dans l'accomplissement de sa mission. Il ressort du mandat qu'il n'existe pas la moindre intention d'influer par la constitution de cette force sur l'équilibre militaire dans le conflit actuel ni, par conséquent, sur l'équilibre politique concernant les efforts en vue de régler le conflit. Par conséquent, l'Assemblée générale n'a pas par l'institution de la force pris position à l'égard d'objectifs autres que ceux qui ont été nettement et pleinement énoncés dans sa résolution du 2 novembre 1956.

9. Etant donné qu'elle opérerait conformément à une décision prise en vertu des dispositions de la résolution intitulée "L'union pour le maintien de la paix", la force, si elle était constituée, serait limitée dans ses opérations, en ce sens que l'assentiment des parties intéressées serait requis conformément aux règles généralement reconnues du droit international. Bien que l'Assemblée générale soit habilitée à constituer la force avec l'assentiment des parties qui fourniraient des unités, elle ne pourrait pas demander que la force soit stationnée ou qu'elle opère sur le territoire d'un pays donné sans l'assentiment du gouvernement de ce pays. Cela n'exclut pas la possibilité que le Conseil de sécurité puisse utiliser cette force dans les limites plus étendues prévues au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Je ne crois pas nécessaire pour le moment de développer davantage cette idée puisqu'on n'a pas envisagé d'utiliser cette force en vertu du Chapitre VII, avec les droits à l'égard des pays Membres que cela entraînerait.

10. Cette dernière observation permet de conclure que la constitution de la force ne devrait pas être déterminée par les besoins qui auraient existé si la mesure avait été considérée comme faisant partie d'une action coercitive dirigée contre un pays Membre. Il y a une différence manifeste entre la création de la force en vue d'assurer la cessation des hostilités, accompagnée d'un retrait des forces armées, et la création de cette force en vue d'imposer un retrait des forces armées. Il s'ensuit que, quoique la force diffère à cet égard comme à beaucoup d'autres du corps des observateurs de l'Organisme chargé de la surveillance de la trêve, elle n'est pas, malgré son caractère paramilitaire, une force ayant des objectifs militaires.

QUESTIONS DE FONCTIONS

11. La question de la détermination des fonctions de la force des Nations Unies a été partiellement traitée dans les paragraphes précédents. Il est difficile, dans la situation actuelle et sans une plus ample étude, d'en discuter avec quelque précision. Néanmoins, les observations générales qu'il est possible de faire devraient suffire à ce stade.

12. Le mandat donné dans la résolution de l'Assemblée générale est, comme on l'a déjà signalé, "d'assurer ... la cessation des hostilités conformément à toutes les dispositions" de la résolution du 2 novembre 1956. Aux termes de cette dernière résolution, l'Assemblée demande instamment "que toutes les parties actuellement mêlées aux hostilités dans la région acceptent immédiatement de cesser le feu et, à ce titre, s'arrêtent d'envoyer dans la région des forces militaires ou des armes" et invite instamment "les parties aux Conventions d'armistice à retirer sans tarder toutes leurs forces derrière les lignes de démarcation de l'armistice, à renoncer à toute incursion en territoire voisin à travers ces lignes et à respecter scrupuleusement les dispositions des Conventions d'armistice". Il ressort de ces deux dispositions considérées ensemble que les fonctions de la force des Nations Unies seraient, lorsqu'il y aura un cessez-le-feu, d'entrer en territoire égyptien avec le consentement du Gouvernement égyptien afin d'aider à maintenir le calme pendant et après le retrait des troupes non égyptiennes et d'assurer le respect des autres dispositions de la résolution du 2 novembre 1956. La force ne devrait manifestement pas avoir d'autres droits que ceux qui seraient nécessaires à l'exécution de ses

fonctions en coopération avec les autorités locales. Ce serait plus qu'un corps d'observateurs, mais ce ne serait en aucune façon une force militaire contrôlant temporairement le territoire où elle est stationnée; encore moins devrait-elle avoir des fonctions militaires excédant celles qui seraient nécessaires pour assurer des conditions pacifiques au cas où les parties au conflit prendraient toutes les mesures nécessaires pour donner suite aux recommandations de l'Assemblée générale. Cela étant posé, on peut admettre que ses fonctions s'étendraient à une zone allant approximativement du canal de Suez aux lignes de démarcation de l'armistice fixées par la Convention d'armistice entre l'Egypte et Israël.

QUESTIONS DE L'IMPORTANCE NUMERIQUE ET DE L'ORGANISATION DE LA FORCE

13. Il n'a pas été possible jusqu'à présent de faire les études techniques nécessaires. Par conséquent, on ne peut pas encore dire ce que devrait être l'importance numérique de la force envisagée. Dans mon premier rapport, j'avais fait observer que la situation pourrait comporter une action en deux étapes : il s'agirait d'abord de remplir certaines tâches immédiates; ensuite, il incomberait à la force envisagée d'autres tâches quelque peu différentes, mais s'inscrivant toujours dans le cadre tracé au paragraphe 12 ci-dessus. Il est probable qu'il faudra modifier le cas échéant l'importance numérique de la force internationale, selon ce que deviendront les tâches à accomplir. Ces questions exigent une étude plus approfondie et j'ai invité le Chef du Commandement des Nations Unies, le Général E.L.M. Burns, à me faire connaître d'urgence son avis.

14. Il n'est pas possible pour le moment de faire au sujet de l'organisation générale de la force internationale, des propositions qui aillent au-delà de celles qui découlent clairement de la résolution du 4 novembre 1956. L'expérience générale semble indiquer qu'il est souhaitable que les pays participants fournissent des unités formant un tout afin d'éviter les pertes de temps et d'efficacité qu'entraîne nécessairement la constitution de nouvelles unités par fusion de petits groupes de nationalités différentes. La question demande à être étudiée

plus avant et elle est, de toute évidence, étroitement liée à la condition que divers pays Membres fournissent des unités d'importance numérique suffisante. Il n'y a pas de raison que la difficulté de présenter un plan d'organisation détaillé retarde la constitution de la force. Pendant la période initiale, il faudra probablement, en tout cas, que la force se compose de quelques unités de l'importance du bataillon, envoyées par des pays ou groupes de pays en mesure de fournir sans retard des troupes de ce genre. Dans mes démarches auprès des gouvernements, je m'efforce de constituer un "tableau" suffisamment large pour permettre un choix d'unités qui donne à la force envisagée une composition équilibrée. En matière d'organisation, tous autres plans et toutes autres décisions dépendront dans une grande mesure de l'opinion du Chef du Commandement et de ses collaborateurs.

QUESTIONS DE FINANCEMENT

5. Les modalités de financement de la force envisagée restent également à préciser. On pourrait au moins appliquer provisoirement comme règle fondamentale que toute nation fournissant une unité devra assumer tous les frais de matériel et de personnel, tandis que toutes les autres dépenses seront couvertes sur des ressources autres que celles du budget ordinaire des Nations Unies. Il est manifestement impossible de faire une estimation des dépenses à prévoir avant de connaître l'importance numérique du corps et la durée de la mission qu'il aura à remplir. La seule solution pratique serait donc que l'Assemblée vote une autorisation générale permettant de couvrir les dépenses de la force selon les principes généraux comme ceux qui sont suggérés ci-dessus.

QUESTIONS DE RECRUTEMENT

16. Faute de temps, je n'ai pu examiner la question de la participation à la force qu'avec un nombre limité de gouvernements d'Etats Membres. Les offres d'assistance qui m'ont été adressées par écrit jusqu'à présent figurent en annexe au présent rapport. Outre ces cas, d'autres gouvernements étudient à l'heure actuelle leur participation éventuelle à la force. J'espère que la participation des Etats sera plus large dès qu'aura été approuvé un plan permettant de se faire une idée plus précise des obligations qu'implique la participation. Les réactions que j'ai pu noter jusqu'à présent m'incitent à croire qu'il sera possible de répondre rapidement tout au moins aux besoins de personnel les plus essentiels. Une fois les possibilités définitivement établies, on sera peut-être amené à modifier l'importance numérique et l'organisation de la force afin d'aboutir en principe à la solution la plus satisfaisante.

QUESTIONS GENERALES

17. Dans mon premier rapport, je disais que l'étape ultérieure de développement dont je parle au paragraphe 13 ci-dessus, "correspondra vraisemblablement à une période où les fonctions ... devraient être considérées eu égard à des efforts à plus long terme". Tout en signalant ce point, je me réservais de développer les considérations brièvement exposées. Après plus ample réflexion, je ne voudrais pas, pour le moment, aller au-delà de ce que j'ai dit à ce sujet plus haut dans le présent rapport, surtout en ce qui concerne les fonctions de la force. Il serait prématuré d'émettre des avis sur des problèmes susceptibles de se présenter lorsque la crise immédiate sera passée.

18. Pour ce qui est de plusieurs questions mentionnées ci-dessus, je me suis vu obligé de les laisser en suspens. Cela s'explique, en partie, par le manque de temps et, en partie, par la nécessité d'une étude supplémentaire. Je suggère que ces questions non réglées soient soumises à l'examen d'un comité restreint de l'Assemblée générale; si un tel organe était créé, il pourrait aussi servir au Secrétaire général de comité consultatif pour les questions relatives aux opérations. Par contre, en ce qui concerne tous les points où il semble en ce moment possible de prendre une décision ayant de l'importance pour l'élaboration ultérieure du plan, l'Assemblée générale devrait agir sans tarder.

19. Je me rends parfaitement compte que ce plan présente à beaucoup d'égards un caractère préliminaire. Mais le temps presse, et c'est là une excuse non seulement pour l'absence de détails dans cette première ébauche, mais aussi pour l'adoption par l'Assemblée générale de décisions conçues en termes plus généraux que de coutume. Si la force doit être constituée avec toute la célérité indispensable à son succès, il faut laisser une certaine marge de confiance à ceux qui auront la responsabilité de donner effet aux décisions de l'Assemblée générale.

ANNEXE 1

LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL, LE 4 NOVEMBRE 1956, PAR LE
SECRETAIRE D'ETAT AUX AFFAIRES EXTERIEURES DU CANADA

New-York, le 4 novembre 1956

[ORIGINAL : ANGLAIS]

Au sujet de la force internationale des Nations Unies dont la constitution est envisagée dans la résolution A/3276 que l'Assemblée générale a adoptée le 3 novembre 1956, le Gouvernement canadien a décidé d'apporter, sous réserve de l'action constitutionnelle requise, qui va être mise en train sans retard, une contribution appropriée dont les modalités vous seront indiquées en détail à une date prochaine.

Le Secrétaire d'Etat
aux affaires extérieures

(Signé) L.B. PEARSON

ANNEXE 2

LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL, LE 4 NOVEMBRE 1956, PAR LE
REPRESENTANT PERMANENT DE LA COLOMBIE AUPRES DES NATIONS UNIES

New-York, le 4 novembre 1956

[ORIGINAL : ESPAGNOL]

Je suis heureux de vous faire savoir que le Gouvernement colombien, fidèle à ses traditions de respect des engagements internationaux, est prêt à envoyer les forces militaires que vous avez demandées ce matin pour donner effet à la résolution A/3275 que l'Assemblée générale, au cours de sa première session extraordinaire d'urgence, a adoptée la nuit dernière.

Il faudrait, d'ores et déjà, conformément aux résolutions A/3256 et A/3275 et aux idées émises aux Commissions des Nations Unies sur la solidarité et les mesures collectives, arrêter les détails, les conditions et les modalités de la collaboration que doivent apporter aux Nations Unies les pays qui fourniront des forces armées pour la création de la force d'urgence prévue.

Le représentant permanent de la Colombie
auprès des Nations Unies

(Signé) Francisco URRUTIA

ANNEXE 3

LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL, LE 5 NOVEMBRE 1956, PAR LE
REPRESENTANT PERMANENT DU DANEMARK AUPRES DES NATIONS UNIES

New-York, le 5 novembre 1956

[ORIGINAL : ANGLAIS]

En réponse à la demande que vous m'avez adressée hier au sujet de l'assistance éventuelle du Danemark pour la création d'une force internationale d'urgence des Nations Unies chargée d'assurer et de surveiller la cessation des hostilités dans la région du canal de Suez conformément aux dispositions de la résolution du 4 novembre 1956 (A/3276), j'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement danois accepte de participer à ladite force, sous réserve du consentement du Parlement danois qu'il sollicitera le mardi 6 novembre.

Le représentant permanent du Danemark
auprès des Nations Unies

(Signé) Karl I. ESKELUND

ANNEXE 4

LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL, LE 4 NOVEMBRE 1956, PAR LE
REPRESENTANT PERMANENT DE LA NORVEGE AUPRES DES NATIONS UNIES

New-York, le 4 novembre 1956

[ORIGINAL : ANGLAIS]

En réponse à votre demande, j'ai l'honneur de vous faire connaître que mon gouvernement a immédiatement examiné la question de l'envoi, dans la région du conflit du Moyen-Orient, d'une formation militaire norvégienne qui serait mise à la disposition du Commandement des Nations Unies. Cette formation sera disponible dans les délais les plus brefs et sera envoyée conformément aux directives que le Commandement des Nations Unies pourra communiquer à mon gouvernement.

Le représentant permanent de la Norvège
auprès des Nations Unies

(Signé) Hans ENGEN

ANNEXE 5

SECONDE LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL, LE 5 NOVEMBRE 1956, PAR LE
REPRESENTANT PERMANENT DE LA NORVEGE AUPRES DES NATIONS UNIES

New-York, le 5 novembre 1956

[ORIGINAL : ANGLAIS]

J'ai l'honneur de vous communiquer le message suivant que j'ai reçu aujourd'hui de mon gouvernement :

"Le Storting (Parlement) a adopté, à l'unanimité, aujourd'hui 5 novembre, un projet de loi autorisant le gouvernement à mettre une compagnie d'infanterie (190 hommes environ) à la disposition du Commandement des Nations Unies pour une force internationale d'urgence. La compagnie est prête à partir pour la région ce soir et elle partira sans délai lorsque seront parvenues les instructions relatives au moment du départ et aux moyens de transport. Le gouvernement estime qu'il est de la plus haute importance que les forces internationales d'urgence soient créées le plus tôt possible de manière à faciliter une rapide cessation des hostilités et l'évacuation rapide des troupes étrangères qui se trouvent dans la région."

Le représentant de la Norvège
auprès des Nations Unies

(Signé) Hans ENGEN

ANNEXE 6

LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL, LE 5 NOVEMBRE 1956, PAR LE
REPRESENTANT PERMANENT DU PAKISTAN AUPRES DES NATIONS UNIES

New-York, le 5 novembre 1956

[ORIGINAL : ANGLAIS]

D'ordre de mon gouvernement, j'ai l'honneur de me référer à la résolution que l'Assemblée générale a adoptée le 4 novembre 1956 à sa première session extraordinaire d'urgence (document A/3290), et de vous informer que le Gouvernement pakistanais offre de mettre un contingent de forces armées à la disposition de la force internationale d'urgence des Nations Unies.

Ambassadeur extraordinaire et Ministre
plénipotentiaire

Représentant permanent du Pakistan auprès
des Nations Unies

(Signé) M. Mir KHAN

ANNEXE 7

LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL, LE 5 NOVEMBRE 1956, PAR LE
REPRESENTANT PERMANENT DE LA SUEDE AUPRES DES NATIONS UNIES

New-York, le 5 novembre 1956

[ORIGINAL : ANGLAIS]

Comme suite à notre conversation d'hier, j'ai l'honneur, d'ordre de mon Gouvernement, de vous informer de ce qui suit.

Le Gouvernement suédois est disposé, en principe, à fournir une unité militaire à la force internationale d'urgence qui doit être créée conformément aux résolutions de l'Assemblée générale des 4 et 5 novembre 1956 pour assurer et surveiller la cessation des hostilités au Moyen-Orient, en application de la résolution de l'Assemblée en date du 2 novembre.

Le Gouvernement suédois présume que cette force aura uniquement pour tâche d'atteindre l'objectif fixé dans les résolutions susmentionnées des 4 et 5 novembre et qu'elle n'aura pas à assurer une mission de surveillance dans la région pendant une période indéterminée ou jusqu'à ce qu'intervienne la solution des questions politiques qui se posent dans cette région.

Le Gouvernement suédois présume en outre que l'unité suédoise ne sera pas stationnée en territoire étranger sans le consentement de l'Etat intéressé et que les frais entraînés seront, dans une très grande mesure, à la charge de l'Organisation des Nations Unies, conformément à un accord précis qui sera conclu à cette fin avec l'Organisation.

Le représentant permanent de la Suède
auprès des Nations Unies

(Signé) Gunnar JARRING
