

Les documents diplomatiques belges

Volume consacré à l'ONU

Jean Salmon¹

La série de la collection des Documents diplomatiques belges consacrée aux Documents 1944-1960 est composée d'un certain nombre de tomes ayant leur source principale dans les archives du Ministère des Affaires étrangères. Cette série est centrée sur le thème « de l'indépendance à l'interdépendance ».

Monsieur Jean-Luc De Paepe, attaché scientifique à l'Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, a exposé le plan général de la série. Il était normal qu'un volume de celle-ci soit consacré à l'ONU. Encore fallait-il en préciser l'orientation générale. Il s'est imposé rapidement aux responsables scientifiques de ce tome, alors Monsieur le Professeur Suy et moi-même, qu'il ne devait être consacré qu'à l'Organisation des Nations Unies elle-même, à l'exclusion des institutions spécialisées et, sauf exception, à l'exclusion de la plupart des organes subsidiaires, dont l'examen aurait d'ailleurs impliqué la consultation des archives d'autres ministères.

Il s'est aussi imposé que le volume devait se borner à traiter des questions de principe suivantes : la création de l'ONU (de la déclaration de l'Atlantique à la Charte de San Francisco) ; la composition de l'Organisation (problème d'admission et de représentation des membres), la compétence et le fonctionnement des organes principaux et les grands débats sur les relations de ces organes avec les États membres ou entre les États membres. Le tout rapporté dans le cadre de la politique étrangère belge.

Aussi, les chapitres du projet d'ouvrage, l'introduction historique mise à part, sont-ils calqués sur les subdivisions du texte de la Charte :

1. Origines historiques
2. Buts et principes de l'Organisation

¹ Professeur émérite à l'Université libre de Bruxelles

3. Membres
4. Assemblée générale
5. Conseil de sécurité
6. Règlement pacifique et maintien de la paix
7. Accords régionaux
8. Conseil économique et social
9. Territoires non-autonomes et Territoires sous tutelle (de manière plus feutrée car la matière est essentiellement reprise dans un autre tome)
10. Cour internationale de Justice
11. Secrétariat
12. Clauses finales

En conséquence, le volume ne traitera pas de cas particuliers, si ce n'est comme illustration de la mise en œuvre de compétences particulières des institutions ou de positions prises par les États-membres dans le fonctionnement journalier de l'Organisation.

Au demeurant, deux autres volumes de la collection - -déjà parus - traitent de questions substantielles :

Le premier, le tome VII : *Conflicts et crises* aborde trois questions particulières : le conflit de Palestine de 1947 à 1952, le conflit de Corée de 1949 à 1955 et la crise de Suez et le statut du canal de 1947 à 1957. Ce volume a été élaboré sous la direction des professeurs Paul de Visscher et Yves Lejeune.

Le second, le tome VIII : *Territoire d'Outre-mer* montre le rôle central qu'a joué la question coloniale dans la politique internationale de la Belgique jusqu'en 1960. Ce tome a été élaboré sous la direction du professeur Jacques Vanderlinden.

J'en viens maintenant aux *sources du tome consacré à l'ONU*.

A l'origine, quelque 360 dossiers furent sélectionnés par le service des Archives du ministère des Affaires étrangères et dépouillés par une équipe de jeunes chercheurs universitaires. On en retint 120 qui, au vu des intitulés, semblaient concerner à première vue les questions de nature générale ou institutionnelles de l'Organisation. Les autres liasses furent écartées comme traitant de crises diverses, des affaires africaines ou des questions

spécifiques multiples dont s'occupe l'ONU (questions atomiques, espace, désarmement, droits de l'homme, questions économiques, matières pénales ou sociales, financières, etc...).

Lors du déménagement du Ministère dans ses nouveaux locaux, 35 nouveaux dossiers relatifs à l'ONU furent heureusement retrouvés. 13 d'entre eux purent être distribués entre MM. Vanderlinden, Lejeune et moi-même ; les autres concernaient des informations postérieures au 30 juin 1960. Ceux qui me furent confiées s'avèrent fructueux notamment en ce qui concerne :

- l'admission des membres
- la représentation des membres
- la composition du Conseil de sécurité
- la modification de la Charte
- les ententes régionales
- et la résolution « Unis pour le maintien de la paix ».

Caractère fragmentaire des informations

Au total, la documentation reste néanmoins fragmentaire.

Il y a des lacunes assez étonnantes dans les archives. Par exemple : alors que la documentation dominante concerne les documents qui émanent des services du Ministère, ou leurs relations entre eux, les instructions annuelles données à la délégation belge à l'Assemblée générale n'existent que pour une année ou deux. On trouve parfois des extraits de ces instructions dans des dossiers particuliers. Mais on ne possède pas l'information de manière systématique.

De la même façon, on possède pour certaines sessions de l'Assemblée le rapport final complet émanant de la délégation à l'Assemblée générale mais pas pour les autres. Pour une seule session seulement trouve-t-on des procès-verbaux des réunions quotidiennes des membres de la délégation belge à l'Assemblée générale.

En vue de repérer les lacunes les plus flagrantes de la documentation, un chercheur a été chargé de passer en revue les procès-verbaux des réunions de l'Assemblée générale jusqu'à la fin juin 1960 et de repérer les interventions importantes des délégués belges en

particulier à la 4^e Commission, à la 6^e Commission et à la Commission spéciale. La comparaison est éclairante ; un grand pourcentage d'importantes interventions ne trouvent pas d'écho dans les archives.

On trouve peu, ou de manière éclectique, les copies ou minutes des dépêches adressées par le Ministère à la Représentation permanente.

Enfin, il ne semble pas que les dossiers de la représentation permanente à New York aient été rapatriés. La question de ces archives n'est pas résolue.

Ceci me rappelle le mot du professeur Eric Stein, de la *Michigan Law School*, à un colloque de l'Institut universitaire de Florence :

« Anybody who has had anything to do with an archive in a Foreign Office knows what an incredible mess it is... » (*Change and Stability in International Law Making*, Walter De Gruyter Berlin New York 1988, p. 56).

Accessibilité aux dossiers

Le problème de l'accessibilité aux dossiers en deçà de la période de 50 ans fut un frein, au début des travaux, car les chercheurs devaient attendre l'autorisation de la Commission diplomatique avant de pouvoir dépouiller les dossiers. En ce qui concerne les dossiers retrouvés en 2000, un arrangement fut pris avec la commission autorisant les responsables scientifiques (au titre de chargés de mission du Service public fédéral des Affaires étrangères (nouvelle dénomination du MAE) à consulter les dossiers qui les intéressaient, dans le respect de diverses lois notamment relatives à la protection de la vie privée, sur la publicité de l'administration et de la protection des relations internationales. Les documents reproduits en photocopie aux fins de l'édition sont seuls visés par la Commission diplomatique.

Autres archives

D'une manière générale et jusqu'à présent, les responsables du tome ONU n'ont dépouillé que les archives du Service public fédéral des Affaires étrangères. Néanmoins, ils envisagent de consulter les archives de Paul-Henri Spaak et celles de Fernand Vanlangenhove, encore que ce dernier, qui fut pendant des années, au titre de représentant permanent de la Belgique, le principal pourvoyeur d'informations du ministère des Affaires

étrangères, n'a probablement guère conservé d'informations par-devers lui. Le tome VIII de la collection, consacré aux territoires d'outre-mer, contient quelques documents émanant des archives de Fernand Vanlangenhove et de Pierre Ryckmans. Ce dernier était à l'époque, le représentant de la Belgique au Conseil de tutelle.

Intérêt de la Belgique

La Belgique est une « puissance » moyenne et, en tant que telle, n'est pas, comme les grandes puissances, autant partie prenante dans les conflits qui peuvent agiter les Nations Unies. Par deux fois, néanmoins, pendant la période couverte par la collection (1941-1960), la Belgique fut membre du Conseil de sécurité, en 1947-1948 et en 1955-1956, ce qui l'impliquait de manière indirecte dans tous les conflits traités par le Conseil. Ceci explique sans doute que le tome « Crises » fasse une place particulière à la Palestine et à la crise de Suez. Il faut ajouter pour la Palestine, le rôle spécifique que jouait le consul général à Jérusalem qui bénéficiait –et bénéficie toujours- d'un statut spécial dans le cadre de l'Organisme de surveillance de la trêve (UNTSO). Quant à la guerre de Corée, l'intérêt de la Belgique s'explique par le fait qu'elle avait fourni un contingent aux forces occidentales engagées dans le conflit.

Ce qui distingue aussi le tome « Crises » du tome « ONU » découle du fait que le premier fait une place significative à des dépêches provenant des postes diplomatiques bilatéraux dans les pays intéressés par les conflits traités dans ce tome.

Le tome « Territoires d'Outre-mer » est, pour sa part, justifié par l'importance que présentait pour la Belgique sa politique coloniale (la colonie du Congo belge et le territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi), ce qui non seulement la mettait dans une position défensive à l'ONU, mais la conduisit à mener une intense politique de concertation avec les autres puissances coloniales, voire, parfois, à une opposition aux États-Unis. L'aide que la Belgique pouvait obtenir de pays « alliés » à sa politique coloniale ou l'hostilité à celle-ci apparaît, pendant cette période, comme un facteur très important de la politique extérieure de la Belgique.

Le tome « ONU » ne présente guère d'aspects de politique bilatérale, si ce n'est au moment des problèmes d'admission (par exemple l'opposition de la Belgique à l'Espagne de

Franco) ou de représentation ou encore lors des négociations habituelles pour l'occupation de sièges dans divers organes de l'Organisation.

Problème des documents non originaux

Pour le reste, la plus grande partie de la correspondance originale de ce tome a été échangée entre la Représentation permanente et le Ministère. Elle concerne les positions de la Belgique dans les organes de l'Organisation. Il s'agit des projets d'interventions de la mission permanente, ou les grandes lignes de ceux-ci dans un débat déterminé, ou bien du texte de discours tels qu'ils furent prononcés.

Comme l'Organisation publie elle-même tous les procès-verbaux des réunions de ses organes ainsi que les documents officiels envoyés à l'Organisation par les États membres, une grande partie des documents se trouvant dans les dossiers d'archives du Ministère pouvaient avoir déjà fait l'objet d'une publication dans les collections de l'ONU. Tel fut le cas, aussi, des documents de la conférence de San Francisco qui furent publiés par l'ONU elle-même. Il ne s'agit donc plus de documents « originaux » puisqu'ils ont déjà été publiés par l'ONU, même s'il est vrai que ces documents ne sont pas tellement aisés à consulter et qu'ils sont dispersés dans des centaines de volumes de procès-verbaux. Que faire dans ce cas ?

De même, dans certaines situations, afin d'assurer la compréhension d'un chapitre, il est nécessaire d'ajouter un document déjà publié dans les documents officiels de l'ONU.

Pour le volume ONU, il a été entendu que dans la mesure nécessaire, on ferait passer l'intelligibilité des problèmes abordés avant l'originalité proprement dite des documents publiés, ou que des notes explicatives renverraient aux documents ONU lorsque la compréhension de la suite documentaire l'exige.

Le juriste que je suis est évidemment perdu devant ce puzzle, son goût professionnel pour la complétude n'y trouve vraiment pas son compte.

Je suppose que les historiens, eux, sont habitués.