

ASSEMBLEE AD HOC

PARIS, le 15 Novembre 1952

Restreint

AA/CC/(3) 12

Or. it.

FOTO-Bt Z.
No. 64335

COMMISSION CONSTITUTIONNELLE

Troisième Session

SCUS-COMMISSION DES ATTRIBUTIONS

NOTE

sur la situation juridique de la
Somalie

présentée par M. BENVENUTI

CA 133

EC 2411 - d

1) La Charte des Nations Unies stipule, en son chapitre XII, article 77, que le régime international de tutelle peut s'appliquer à des Territoires qui rentrent dans les trois catégories suivantes:

- a) - Territoires actuellement sous mandat;
- b) - Territoires qui peuvent être détachés des Etats ennemis à la suite de la seconde guerre mondiale;
- c) - Territoires volontairement placés sous le régime de tutelle par les Etats responsables de leur administration.

La Somalie est l'unique territoire africain auquel l'article 77, lettre b, a été appliqué, à la suite d'une résolution de l'Assemblée de l'O.N.U., du 21 Novembre 1949, par laquelle l'Assemblée recommandait que le Territoire soit érigé en Etat indépendant et souverain.

" Toujours en vertu de l'article 77, il a été conclu entre le Conseil de tutelle des Nations Unies (Conseil institué au sens de l'article 86 de la Charte) et l'Italie une Convention d'administration fiduciaire, approuvée par le Conseil même dans sa sixième session, le 27 Janvier 1950, ratifiée par l'Assemblée des Nations Unies, le 2 Décembre 1950, et par l'Etat italien, le 4 Novembre 1951 (loi No 1301).

2) La Convention comprend un préambule et 25 articles.

Elle rappelle (article 23) comme partie intégrante une déclaration de principes constitutionnels, annexée à la Convention même.

Cette déclaration de principes constitutionnels établit à son article 10 que "l'Autorité administratrice se donne pour idéal d'obtenir pour le Territoire la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 Décembre 1948".

Et en effet, quelques-uns des principes contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ont été insérés dans la Convention de tutelle et dans la Déclaration des principes constitutionnels annexée à la Convention.

La Convention et son annexe établissent notamment:

- a) que la souveraineté du territoire appartient au peuple et qu'elle est exercée en son nom par l'Autorité administratrice de la manière prescrite par la Convention;

b) que l'administration judiciaire devra jouir d'une indépendance absolue (article 7);

c) que l'Autorité administratrice garantira à tous les habitants du Territoire les droits de l'homme, les libertés fondamentales et une complète égalité devant elle.

d) que l'Autorité administratrice garantira aux habitants du Territoire les droits civils et ceux des droits politiques qui sont compatibles avec l'état du progrès politique, social, économique et éducatif des habitants. Sur ce point, l'article 9 établit des normes particulières stipulées en 8 paragraphes.

3) Les buts essentiels dont l'Autorité administratrice doit s'inspirer sont établis dans les articles 3 et 4 de la Convention. L'Autorité administratrice devra notamment :

- favoriser le développement des libres institutions politiques, favoriser l'évolution du Territoire vers l'indépendance au moyen d'une participation progressive des habitants dans les organes gouvernementaux;

- favoriser le progrès économique du Territoire en réglant l'utilisation des ressources naturelles (pêche, agriculture, commerce et industrie etc.), protéger les habitants de la perte de leurs terres, améliorer leurs moyens de transport;

- favoriser le progrès social des habitants en améliorant l'instruction et les services sanitaires, en interdisant l'esclavage et le travail forcé obligatoire et en réprimant le trafic des stupéfiants etc.;

- donner un développement particulier à l'action culturelles par le moyen de l'instruction publique élémentaire, secondaire et professionnelle et en accordant à de jeunes étudiants qui en remplissent les conditions, les possibilités d'acquérir une culture universitaire.

0

0 0

4) En un mot, la structure de la Convention et de la Déclaration des principes constitutionnels qui y est jointe consacrent et développent les principes généraux établis au chapitre XII de la Charte des Nations Unies d'une manière rigoureusement adhérente au concept énoncé à l'article 76, notamment:

.....

a) au premier plan est placée la finalité essentielle de l'administration fiduciaire, c'est à dire le développement politique, économique et culturel des populations autochtones;

b) l'activité que l'Autorité administratrice exercera dans ce sens ne devra donner lieu à aucune position discriminatoire en faveur de la Puissance administratrice à l'égard des autres pays membres de l'Organisation des Nations Unies (et de leurs ressortissants) (sous réserve de réciprocité) de traitement: article 17).

0

0

0

- 5) Quant aux organes par lesquels l'administration fiduciaire exerce ses pouvoirs, la Convention établit que l'Autorité administratrice aura, dans le Territoire, les pleins pouvoirs administratifs, législatifs et juridictionnels dans les limites fixées par la Convention et par le Statut de l'O.N.U.

Toutefois, l'administrateur devra nommer un Conseil territorial composé d'habitants du lieu; ce conseil devra être consulté dans toutes les questions qui ne se rapportent pas à la Défense et aux Affaires étrangères.

Le pouvoir législatif sera exercé par l'administrateur, après consultation du Conseil territorial, jusqu'à ce qu'une assemblée législative ait été élue (article 4 D.P.C.)

D'autre part, l'Autorité administratrice sera assistée d'un Conseil consultatif composé de représentants de la Colombie, de l'Egypte et des Philippines. Dans des cas exceptionnels, l'administrateur pourra promulguer des actes législatifs sans entendre le Conseil territorial, mais après avoir consulté le Conseil consultatif.

0

0

0

- 6) Telle est la structure générale du mandat fiduciaire conféré à l'Italie; nous pouvons nous dispenser d'entrer dans les détails de celui-ci.

Arrivés à ce point de notre exposé, il nous faut rappeler la disposition de l'article 24 de la Convention; article dont la teneur est la suivante: "La Convention cessera de déployer ses effets à l'expiration d'une période de 10 ans à compter de la date de l'approbation de la Convention

fiduciaire par l'Assemblée générale, sur quoi le Territoire deviendra un Etat indépendant et souverain".

Ce texte est conforme à la résolution de l'Assemblée de l'O.N.U. que nous avons déjà rappelée (250e séance plénière, du 21 Novembre 1949), résolution qui recommande précisément que le Territoire de la Somalie devienne un Etat indépendant et souverain et que cette indépendance devienne effective 10 ans après la date de l'approbation de la Convention d'administration fiduciaire par l'Assemblée générale de l'O.N.U.

Du fait que la dite Assemblée générale a ratifié l'Accord le 2 Décembre 1950, la date à laquelle l'administration fiduciaire italienne cessera le 2 Décembre 1960, et c'est à cette date-là que le Territoire somalien devra devenir, aux termes de la Convention, un Etat souverain.

0

0 0

- 7) Il se pose le problème de la portée de l'article 21 de la Convention; celui-ci est formulé de la manière suivante:
"Rien de ce qui est contenu dans la présente Convention ne pourra limiter le droit de l'Autorité administrative ou du Conseil de l'administration fiduciaire de proposer, à n'importe quelle date ultérieure, la modification ou l'amendement de la présente Convention dans l'intérêt du Territoire ou pour toute autre raison qui ne soit pas en contradiction avec les objectifs fondamentaux du régime d'administration fiduciaire internationale. Les dispositions de la présente Convention ne pourront être modifiées ou amendées que sur la base des dispositions contenues dans les articles 79 et 85 du Statut des Nations Unies".

Encore que l'article 21 précède l'article 24 qui fixe la cessation de la Convention à l'expiration de la période de 10 ans, il ne saurait y avoir aucun doute sur le fait que l'article 21, dans sa teneur péremptoire ("Rien de ce qui est contenu dans la présente Convention ne pourra limiter le droit ..."), couvre également l'éventualité d'un changement de durée de la Convention.

Cela est d'autant plus vrai que l'article 76 du chapitre XIII de la Charte des Nations Unies établit des buts déterminés qui doivent être atteints, par le régime de la tutelle, dans la nation confiée à la tutelle; c'est pourquoi, dans l'intérêt même du Territoire, la période de l'administration fiduciaire ne peut pas ne pas être mise en rapport avec l'obtention de ces buts.

Il faut naturellement ajouter que parmi les modifications de la Convention, notamment pour le cas où sa validité serait prorogée, on peut également prévoir le changement d'un ou de plusieurs des participants à la Convention, c'est à dire la désignation d'une autre Puissance administratrice (nous reviendrons d'ailleurs sur ce point au § 9).

0 0

8) Nous avons commencé par exposer au paragraphe précédent les aspects du droit pur; cependant, l'auteur de la présente note estime indiqué de donner sans tarder les précisions suivantes :

a) Les premières années de l'administration italienne ont donné des résultats satisfaisants au regard des buts fixés par l'O.N.U. ; celle-ci a donné son approbation aux rapports présentés en 1950 et en 1951.

" A plusieurs reprises, l'Italie a confirmé son intention de mener à chef l'exécution de son mandat jusqu'à la date prescrite et de présenter, dix-huit mois avant cette date (article 25 de la Convention), le plan relatif au transfert des pouvoirs à un gouvernement indépendant du Territoire. En tout état de cause, l'Italie (et cela a également été affirmé solennellement et à plusieurs reprises par les autorités italiennes compétentes) remplira son mandat en observant rigoureusement les obligations que celui-ci implique, de telle sorte que, dans les limites de ses pouvoirs, de ses possibilités et de ses responsabilités de Puissance administratrice, les buts de la tutelle qui lui a été confiée puissent être pleinement atteints selon les modalités et dans les délais prévus par la Convention.

b) S' il devait arriver - nous envisageons cela à titre d'hypothèse - que les Nations Unies considèrent opportun et utile de proroger le régime de tutelle (dans l'intérêt du Territoire et pour mieux atteindre des objectifs fondamentaux du Traité de tutelle (article 21), il est bien certain que même dans ce cas-là aucune modification de la Convention entre les Nations Unies et la Puissance administratrice ne pourrait être opérée sans examen des aspirations de la population somalienne ; celle-ci sera certainement mise en état, à la fin de la période de dix ans et par l'oeuvre de l'administration fiduciaire, d'exprimer librement ses aspirations(article 77 de la Charte des Nations Unies).

0 0

- 9) Quant aux rapports entre la Somalie et la Communauté européenne, une première hypothèse peut être envisagée : L'on pourrait prévoir au sens de l'article 21 de la Convention que l'Assemblée générale des Nations Unies (article 79 et 85 de la Charte de l'O.N.U.), puisse approuver la modification du traité en ce cas que la Communauté politique européenne se substituerait à l'actuelle Puissance administratrice, au cas où cette Communauté soit créée et prendrait figure de personne juridique (à droit international).

Pour effectuer cette modification, il faudrait naturellement s'assurer l'assentiment de l'actuelle Puissance administratrice, si la modification en question doit se faire au cours de la période de dix ans prescrite par le traité. Bien entendu, également dans ce cas, il faudrait consulter l'opinion de la population selon les formes que le stade de l'évolution politique du Territoire permettra d'adopter.

0 0 0

- 10) Toutefois, le problème qui présente l'intérêt le plus grand en ce qui concerne les relations internationales futures du Territoire est celui de la situation politico-juridique qui sera créée, à l'expiration de la période de dix ans, le Territoire devient un Etat indépendant.

Formulée en d'autres mots, la question est la suivante: quels sont les liens d'ordre politique, juridique ou moral qui demeureront entre l'Etat anciennement sous tutelle, mais devenu indépendant et souverain, et l'organisation ou la communauté de nations qui a institué et appliqué (par l'interposition d'une Puissance) ce régime de tutelle, duquel les nouveaux Etats ont tiré leur indépendance et leur souveraineté?

Qu'il nous soit permis de rappeler ici l'esprit et les intentions qui ont inspiré la création du régime de tutelle. Il ne fait aucun doute que par l'institution du régime de tutelle l'on a voulu éviter avant tout et surtout la répétition de certaines graves erreurs du passé. Mais on a également voulu créer les conditions de départ pour les développements ultérieurs des rapports entre les nations plus civilisées et les Territoires et les peuples qui se trouvent aujourd'hui encore à un stade plus reculé de leur développement.

a) Tout d'abord - et cette remarque peut paraître pléonastique - les Nations Unies ont voulu, lorsqu'elles ont institué la tutelle, placer le problème du développement des Territoires moins évolués et celui de l'utilisation de leurs ressources sur un plan entièrement différent de

celui qui prévalait pendant le siècle dernier, voir même opposé à celui-ci.

Par la tutelle appliquée aux fins de l'indépendance, l'on a voulu exclure toute politique d'assujettissement des peuples et des Territoires moins développés.

La politique de l'assujettissement a été très clairement résumée dans un passage de l'Encyclopédie: "Les colonies sont faites par la Métropole et pour la Métropole."

Or, cette politique est battue en brèche depuis près d'un siècle ; et au XXe siècle, elle a été répudiée par toutes les grandes Puissances intéressés aux Territoires d'Outre-Mer.

b) Mais on peut aussi fort bien considérer que les principes dont s'inspire le régime de la tutelle sont également en opposition à toute politique d'assimilation, c'est à dire à toute politique qui tend à transférer dans les Territoires d'Outre-Mer des systèmes administratifs, des principes législatifs ou un patrimoine culturel étrangers à ces pays, transfert (parfois, il s'agit même d'une imposition) que l'on voudrait justifier du fait que ces systèmes ou principes et ce patrimoine culturel revêtent un caractère de supériorité en tant qu'ils ont été élaborés au cours des siècles et résumant les expériences faites par des peuples de haute civilisation; et c'est pourquoi on s'imagine qu'ils sont applicables également dans les zones moins développées au profit de ces Territoires et de ces peuples.

Or, il est clair que, bien au contraire, le chapitre XII de la Charte des Nations Unies et la Convention relative à la Somalie (laquelle constitue l'application et par conséquent l'interprétation authentique de ce chapitre de la Charte) sanctionnent le respect du patrimoine culturel des six pays sous tutelle et entendent assurer (sous réserve l'observation des principes universels contenus dans la Déclaration des Droits de l'homme) la conservation et le développement de la tradition législative, administrative et sociale des pays sous tutelle.

C'est dans cette directive, qui exclut tout attentat à la physionomie historique des peuples sous tutelle, que réside essentiellement l'impulsion la plus efficace qui doit mener ces peuples vers un régime original et durable d'auto-gouvernement.

c) Ayant rappelé ainsi ce que l'on a voulu éviter par cette nouvelle institution, il faut dire aussi l'innovation que l'on a voulu faire, en appliquant cette nouvelle conception, dans les rapports à venir avec les peuples en question.

Par un régime de tutelle - à condition, bien entendu, que l'instrument soit correctement utilisé - la Communauté des Nations a voulu appeler sur la scène de l'histoire, en tant qu'États indépendants, des peuples qu'elle considère liés d'une manière stable à la Communauté par un certain nombre de normes communes et d'engagements moraux et de droit international.

Il s'ensuit que l'indépendance que les peuples aujourd'hui soumis à la tutelle ont le droit de réclamer dès qu'ils seront devenus majeurs (indépendance pour l'acquisition de laquelle les nations administratrices sont tenues de prêter leur assistance désintéressée), n'est évidemment pas telle que ces peuples puissent automatiquement, à la fin du régime de tutelle, proclamer de plein droit qu'ils se séparent de cette Communauté dont ils ont tiré leur origine, de cette Communauté dont ils ont reçu la forte impulsion qui a déterminé leur évolution politique et économique, de cette Communauté qui leur a conféré la souveraineté et l'indépendance. En d'autres termes, les peuples anciennement sous tutelle ont droit à la pleine indépendance par rapport à la puissance administrative, cependant, ils ne peuvent pas légitimement se déclarer libérés des principes fondamentaux qui régissent la Communauté des Nations Unies, principes consacrés dans cette Charte des Nations Unies qui représente, à travers l'institution de la tutelle, la charte des nouveaux États d'Outre-mer.

+ +

+

- 11) Cela signifie que le principe de l'indépendance des peuples doit être tempéré et corrigé au moyen du principe de l'interdépendance.

Et en effet, l'article 77 de la Charte des Nations Unies fixe au nombre des buts essentiels du régime de tutelle également le suivant: "développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde". Dans la Charte des Nations, ce concept de l'interdépendance des peuples revient constamment. Dans le préambule de la Charte, où les nations se disent résolues à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie et

une plus grande liberté, elles déclarent vouloir recourir à des institutions internationales pour favoriser le progrès social et économique de tous les peuples. Et au premier chapitre, alors qu'elles déclarent vouloir réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire, ces mêmes nations disent qu'elles veulent être "un centre où s'harmonisent les efforts des Nations vers ces fins communes".

Très justement, ainsi que nous l'avons déjà relevé, la Convention relative à la Somalie propose comme idéal à atteindre dans l'administration du Territoire la Déclaration universelle des Droits de l'homme qui, à son tour, s'est inspirée du concept de la coopération internationale, c'est-à-dire de l'institution d'un système qui permette de faire régner sur le plan international et sur le plan social un ordre tel que les droits et les libertés énoncées dans cette Déclaration. L'article 22 répète avec insistance que toute personne peut prétendre à la satisfaction de ses besoins économiques, sociaux et culturels, satisfaction indispensable au développement de sa personnalité, "grâce à l'effort national et à la coopération internationale", compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

On peut donc bien dire que la Charte des Nations Unies est véritablement axée sur le concept de l'interdépendance des peuples, autrement dit sur l'idée des droits et des devoirs réciproques des Etats: l'exercice des uns et l'exécution des autres sont conçus en fonction de la prospérité de tous.

Il s'ensuit que, si un Etat anciennement sous tutelle en venait à adopter, après avoir atteint l'indépendance, par exemple une politique déraisonnable de la "porte fermée", s'il refusait de collaborer à la solution de certains problèmes économiques fondamentaux et d'intérêt général, s'il devait adopter une politique égoïste instaurant le monopole de certaines matières premières, s'il créait des discriminations contre les Etats de la Communauté et leurs citoyens, ou encore s'il devait adopter une politique intérieure incompatible avec les droits de l'homme, ce pays pourrait créer un état de fait susceptible de donner lieu (ou de ne pas donner lieu; nous n'avons pas l'intention d'examiner la question ici) à des mesures de la part des Nations Unies; il est en tous cas certain que cette situation ne serait pas conforme au droit, qu'elle serait même contraire au système juridique qui régit la Communauté internationale qui a donné l'existence à cet Etat.

- 12) A. Certaines conclusions découlent de ce qui vient d'être dit au paragraphe précédent. A l'expiration de la période de tutelle, le Territoire somalien, comme tout autre territoire qui se trouve dans les mêmes conditions, ne sera aucunement tenu d'adhérer à une Communauté de caractère supranational, ni même à une communauté impliquant des obligations particulières d'ordre constitutionnel. Il suffira que le nouvel Etat observe les principes fondamentaux sur lesquels repose la Communauté des Nations Unies, et ce aussi rigoureusement et aussi effectivement que cela est demandé, à juste titre, à la Nation à laquelle l'administration de la tutelle est confiée aujourd'hui.

Il faut relever que dans le cas de la Somalie (par exemple à l'article 14 de la Convention, qui parle de certains droits civils) certaines discriminations en faveur des autochtones et au détriment des citoyens des autres pays ont été établies. Ces dispositions sont tout à fait compréhensibles et seront loyalement respectées pendant le régime de tutelle dans le but primordial de protéger le Territoire contre d'éventuelles mainmises de la Puissance administratrice sur son patrimoine économique.

Mais une fois que la tutelle sera terminée, une fois que le Territoire sera érigé en Etat souverain, ces discriminations contre les pays de la Communauté de l'O.N.U. ne paraîtraient pas justifiées; au contraire, il faudra que le nouvel Etat applique, conformément aux principes des Nations Unies et selon les normes générales du droit international, le principe de la parité de traitement en tout ce qui concerne les droits civils, tant pour les étrangers que pour les citoyens de l'Etat, bien entendu sous réserve d'une pleine et effective réciprocité fondée sur l'égalité de droits de tous les Etats, y compris ceux qui viennent d'être créés.

- B. Il se pourrait toutefois que, vu sa structure économique particulière et en raison de ses propres besoins de défense, le Territoire somalien choisisse spontanément une autre voie, c'est-à-dire d'adhérer à une Communauté de Nations et de nouer avec celle-ci des liens nouveaux et plus étroits que ceux de la Charte des Nations Unies.

Deux hypothèses peuvent être envisagées dans ce cas:

- a) il pourrait advenir (et c'est ce que tout le monde souhaite) qu'à la fin du mandat, il existe une Communauté

Restreint

AA/CC/ (3) 12

(stencil) p. 11

- 11 -

de Nations plus vaste que l'actuelle Communauté des Six : il suffirait que l'Empire britannique accepte de donner son adhésion à une forme même très largement confédérale. La Communauté européenne continentale que nous sommes en train de construire ferait évidemment partie, comme sujet de droit international, d'une Communauté de cette sorte. Dans ce cas, les territoires sous tutelle, au nombre desquels se trouve la Somalie, pourraient préférer, une fois qu'il auront obtenu l'indépendance, d'adhérer directement à la communauté plus large, plutôt qu'à la communauté restreinte.

b) Au contraire, il pourrait advenir que le territoire somalien exprime, dès qu'il pourra le faire, le désir de se joindre à la Communauté européenne des Six; cela lui permettrait de maintenir sous une forme nouvelle quelques-uns de ses liens traditionnels (sur la base de l'égalité et de la réciprocité) avec la Nation administratrice à l'oeuvre de laquelle il doit son développement et son indépendance.

Dans ces deux hypothèses, il serait avant tout nécessaire d'obtenir le consentement de la Communauté à l'admission du nouveau membre, admission dont les conditions, les termes, les droits et les devoirs réciproques dans les différents domaines, y compris celui de la défense, devraient être fixés en conséquence.

Il se pose encore une autre question, à savoir le problème de la représentation de l'Etat somalien dans les organes représentatifs de l'une ou de l'autre des Communautés ou de toutes les deux. Il s'agira d'examiner comment les représentants devront être nommés, de quels organes ils devront faire partie, quels en seront les modalités et quelles seront les éventuelles normes de pondération servant de base à cette représentation, etc. Tous ces problèmes dépassent le cadre du cas de la Somalie; et ils sortent également du cercle des compétences de notre Sous-Commission pour rentrer dans celui du problème général concernant la nature, la structure, la compétence matérielle et territoriale de la Communauté dont nous sommes en train de jeter les bases aussi bien que de la Communauté plus large dont nous souhaitons la venue.

+

+ +

Il est un principe auquel nous devons demeurer fermement attachés en ce qui concerne les territoires qui sont aujourd'hui encore sous mandat: la vieille et regrettable formule "Les colonies sont faites par la métropole et pour la métropole" devra être remplacée par une autre: Les nouveaux Etats d'Outre-Mer qui ont acquis leur indépendance moyennant le régime de tutelle ont été faits par la Communauté des Nations, laquelle a le droit d'attendre qu'ils se développent, sur un pied de pleine égalité, dans la Communauté et qu'ils travaillent avec elle pour la prospérité commune, en toute fidélité aux principes de solidarité et de coopération dont ils ont tiré leur origine.
