



Conseil de tutelle

UN LIBRARY

AUG 6 1979

UN/SA COLLECTION

Distr.
GENERALE

T/PET.10/137
9 janvier 1979
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

PETITION EMANANT DE M. JEROME J. SHESTACK ET D'AUTRES MEMBRES
DE LA LIGUE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME, CONCERNANT
LE TERRITOIRE SOUS TUTELLE DES ILES DU PACIFIQUE

(Distribuée conformément au paragraphe 1 de l'article 85 du règlement
intérieur du Conseil de tutelle)

LIGUE INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME

777 United Nations Plaza
New York, N.Y. 10017

Monsieur le Secrétaire général
de l'Organisation des Nations Unies
New York, N.Y. 10017

Monsieur le Secrétaire général,

Vous trouverez ci-joint un rapport (voir annexe) sur la situation et les problèmes actuels de la Micronésie, Territoire des Iles du Pacifique placé sous la tutelle de l'Organisation des Nations Unies. Au moment où le Conseil de tutelle entame la dernière partie de ses travaux avant l'expiration de l'Accord de tutelle en 1981, la Ligue internationale des droits de l'homme attache une grande importance à ce que le passage du dernier territoire sous tutelle des Nations Unies à l'indépendance soit réalisé dans de bonnes conditions.

Comme vous le savez peut-être, le droit à l'autodétermination a toujours été pour la Ligue internationale un sujet d'intérêt et de préoccupation comme en témoignent ses prises de position devant le Conseil de tutelle, la Quatrième Commission de l'Assemblée générale et le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, au cours des trente dernières années.

Dans le cas présent, nous nous intéressons essentiellement aux mesures adoptées par l'Autorité administrante pour s'acquitter de ses obligations envers la population de la Micronésie. Bien que certains progrès aient été réalisés depuis que les Etats-Unis d'Amérique ont accepté d'exercer les fonctions d'Autorité administrante en 1947, ils restent insuffisants dans un certain nombre de domaines.

Par exemple, l'Autorité administrante n'a jamais fait l'effort voulu pour intégrer les Micronésiens dans la société en leur confiant des postes de responsabilité ni pour aucune infrastructure économique locale à un niveau suffisant pour faire vivre les Micronésiens après 1981.

Pour ce qui est de la participation de l'Organisation des Nations Unies au processus de décolonisation, nous estimons que tout accord de "libre association" conclu par les parties devrait être examiné et approuvé par le Conseil de tutelle comme par le Conseil de sécurité.

En ce qui concerne la participation du Conseil de sécurité, l'Autorité administrante estime apparemment que seules les dispositions finales relatives à l'expiration de l'Accord de tutelle ont à être revues. La Ligue internationale, quant à elle, maintient que le Conseil de sécurité devrait être autorisé à revoir chaque étape du processus d'expiration, en commençant par le détachement des îles Mariannes.

Nous avons eu à déplorer certaines erreurs et certaines insuffisances, mais nous espérons et nous sommes convaincus que, grâce au contrôle continu de l'Organisation des Nations Unies, il y sera remédié d'ici 1981.

Le Président honoraire,

(Signé) Roger N. BALDWIN

Le Président,

(Signé) Jérôme J. SHESTACK

Le Vice-Président,

(Signé) José CABRANES

(Signé) Roger S. CLARK

Annexe

UN TERRITOIRE AMERICAIN DANS LE PACIFIQUE : RAPPORT SUR LA MICRONESIE, 1978

établi par

Peter Travers

du

Lawyers Committee for International Human Rights

236 East 46th Street

New York, New York 10017

Octobre 1978

INTRODUCTION

1. Le Conseil de tutelle de l'Organisation des Nations Unies se réunit chaque année pendant trois semaines afin d'examiner une seule question, celle du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique, à savoir la Micronésie. Sur 11 territoires qui étaient placés initialement sous le régime international de tutelle, 10 ont accédé à l'indépendance ou à une autre forme d'autonomie et seule la Micronésie reste placée sous tutelle. Cependant, l'Autorité chargée de l'administration de la Micronésie, à savoir les Etats-Unis d'Amérique, s'est engagée à mettre fin en 1981 à la relation de tutelle qui l'unit à la Micronésie. Le succès des efforts du Conseil et des Etats-Unis en Micronésie dépendra essentiellement des mesures qui seront adoptées au cours des trois prochaines années.
2. L'origine du régime de tutelle exercé par l'Organisation des Nations Unies remonte aux 14 points proposés par le président Woodrow Wilson pour le Traité de Versailles qui a mis fin à la première guerre mondiale. Le point 5 comprenait un appel en faveur d'un "... règlement impartial de toutes les réclamations coloniales, fondées sur ... le principe selon lequel ... les intérêts des populations en cause doivent être placés sur le même pied que les justes réclamations du gouvernement dont les droits sont à déterminer".
3. Les vues du président Wilson n'ont pas triomphé, mais elles ont exercé une influence suffisante pour favoriser la création de la Société des Nations, dont l'une des attributions était d'assurer le fonctionnement du régime du "mandat". Celui-ci s'appuyait sur un accord qui enlevait leurs colonies à l'Allemagne et à l'Empire ottoman, mais interdisait à toute autre nation de les acquérir, au lieu de quoi, chaque territoire devait être administré séparément par l'un des alliés sous le contrôle de la Société des Nations.
4. Lorsque après la deuxième guerre mondiale l'Organisation des Nations Unies eut succédé à la Société dissoute, elle calqua son régime de tutelle sur le régime de mandat. En fait, l'Organisation des Nations Unies reprit à la Société des Nations sept mandats en Afrique et trois mandats sur des îles, ainsi que le contrôle du mandat britannique en Palestine. Un douzième mandat, celui exercé sur la Micronésie par le Japon, devint caduc après la défaite de ce pays. Les Etats-Unis, qui s'étaient emparés de ces îles les ont occupées jusqu'à ce qu'une décision soit prise au sujet de leur statut.
5. Le régime international de tutelle de l'Organisation des Nations Unies a été institué peu après la deuxième guerre mondiale, conformément au Chapitre XII de la Charte des Nations Unies. En vertu de ce régime, les pays chargés de l'administration des territoires sous tutelle sont responsables devant le Conseil de tutelle, lequel est à son tour responsable devant l'Assemblée générale pour tous les territoires sous tutelle qui ne sont pas définis comme "stratégiques". Dans le cas des zones "stratégiques", l'Etat administrant est responsable devant le Conseil de sécurité. La distinction entre les deux types de territoire sous tutelle a été insérée dans la Charte des Nations Unies sur l'insistance des Etats-Unis qui considéraient que la Micronésie (le seul Territoire sous tutelle "stratégique") présentait un intérêt vital pour la défense de Guam et de Hawaï. Bien que le Conseil de sécurité ait délégué au Conseil de tutelle une partie de ses responsabilités à l'égard de la Micronésie, il conserve un certain pouvoir de juridiction sur ces îles.

6. Le Conseil de tutelle reçoit des rapports des Etats administrants sur la situation dans les territoires placés sous leur contrôle. Il est également habilité à recevoir les pétitions que peuvent lui soumettre les habitants pour demander l'adoption de réformes ou l'envoi de visites d'inspection dans les territoires pour s'assurer qu'ils sont administrés au mieux de leurs intérêts.
7. Aux termes de l'Accord de tutelle et de la Charte des Nations Unies, les Etats-Unis, en tant qu'Autorité chargée de l'administration de la Micronésie, se sont engagés "à favoriser le progrès politique, économique et social des populations ... ainsi que le développement de leur instruction ... et leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières..." a/.
8. Dans le présent rapport, on s'attachera surtout à déterminer dans quelle mesure l'Autorité administrante est parvenue à s'acquitter de ses obligations à l'égard de la population de la Micronésie. Le chapitre premier contient des renseignements généraux sur la Micronésie, et le chapitre II donne un aperçu de la période de tutelle. Au chapitre III, les observations formulées par des représentants à la quarante-cinquième session du Conseil de tutelle, tenue en mai 1978, sont examinées dans le contexte des principaux problèmes rencontrés actuellement en Micronésie.

I. LA MICRONESIE : HISTORIQUE

9. La Micronésie (qui signifie "petites îles" regroupe 2 100 îles occupées par 115 000 habitants. Ces îles sont disséminées dans une zone du Pacifique occidental qui s'étend jusqu'à 800 km au nord de l'Equateur et qui est large de 1 400 km. Le Territoire sous tutelle comprend six districts soit Palaos, Yap, Truk, Ponape et Kosrae situés dans les îles Carolines et le district des îles Marshall. Un septième district, celui des îles Mariannes, a décidé en 1975 de se séparer de la Micronésie et d'adopter un statut de "commonwealth" séparé à l'égard des Etats-Unis.
10. Bien que l'ensemble du Territoire ait connu tour à tour la domination espagnole, japonaise et américaine, il n'y a pas d'uniformité culturelle en Micronésie. Si la majorité de la population a adopté des modes de faire-valoir collectifs, un type de famille élargie et un système d'organisation villageoise, il existe néanmoins des différences culturelles et historiques importantes entre les districts. Par exemple, on compte neuf langues indigènes principales qui ont donné naissance à des dialectes différents d'une île à l'autre.
11. Les Etats-Unis sont le quatrième Etat à gouverner la majeure partie ou la totalité de la Micronésie depuis que Ferdinand Magellan a jeté l'ancre à Saipan, dans les îles Mariannes, en 1521. Pendant les années 1890, les îles étaient sous la domination de l'Allemagne. Elles y sont restées jusqu'au début de la première guerre mondiale, époque à laquelle le Japon s'est emparé de presque toute la Micronésie. Après la guerre, le Japon a administré les îles en vertu d'un mandat de la Société des Nations. Le Territoire a été considérablement mis en valeur et, peu avant la deuxième guerre mondiale, 58 p. 100 de la population de l'île étaient composés de colons japonais. Pendant la deuxième guerre mondiale, la Micronésie

a/ Art. 76 b de la Charte.

constituait un marche-pied essentiel mais coûteux pour les Etats-Unis d'Amérique dans leur avance à travers le Pacifique : 3 500 ressortissants des Etats-Unis et 23 000 Japonais ont péri rien qu'au cours de la bataille de 24 jours livrée pour la conquête de Saipan. Kwajalein, Pelaliu et Truk ont également été le théâtre de combats acharnés pendant cette campagne, et Tinian a servi de base aux avions des Etats-Unis qui ont lancé des bombes atomiques sur Hiroshima et Nagasaki en 1945.

II. PERIODE DE TUTELLE

A. Les premières années : 1947-1961

12. L'engagement des Etats-Unis en Micronésie a débuté après qu'ils eurent enlevé ce territoire au Japon pendant la deuxième guerre mondiale. En 1947, les Etats-Unis ont accepté d'exercer les fonctions d'Autorité chargée de l'administration en vertu d'un accord de tutelle conclu avec le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies b/. De 1947 à 1951, les îles sont restées sous le contrôle d'un gouvernement militaire. Le Ministre de la marine des Etats-Unis, à Washington, D.C., était chargé de leur administration. Le Commandant en chef de la flotte du Pacifique exerçait les fonctions de Haut Commissaire du Territoire sous tutelle; son bureau était situé à Honolulu, à environ 1 200 km de la Micronésie. La décision d'attendre jusqu'à 1951 pour confier le Territoire sous tutelle à un gouvernement civil témoignait déjà du grand intérêt que les Etats-Unis attachaient à la valeur stratégique des îles, intérêt qui a considérablement influencé l'évolution de la Micronésie en tant que Territoire sous tutelle relevant des Etats-Unis

13. A partir de 1946 et de 1947, les atolls de Bikini et d'Eniwetok dans les îles Marshall ont été utilisés par les Etats-Unis pour effectuer un grand nombre d'essais nucléaires. Plusieurs centaines d'habitants, dans chaque atoll, ont été évacués de force. Vingt ans plus tard, dans le cadre d'une tentative de reconstruction de Bikini, la totalité de l'île a été terrassée à l'aide de bulldozers en vue d'atténuer les rayonnements radioactifs et tous les anciens cocotiers ont été arrachés. Quatre-vingt-dix neuf mille nouveaux cocotiers ont été plantés et 40 maisons ont été reconstruites. Bien que l'une des 27 îles de Bikini ait été anéantie par l'explosion d'une bombe à hydrogène en 1950, que le récif de corail de l'île ait été détruit en partie et qu'une certaine proportion des poissons et la totalité des crabes aient encore été considérés comme trop "contaminés" pour être consommés, un groupe d'habitants de Bikini ont été autorisés à regagner l'île en 1970. Il a fallu vaincre une forte résistance de la bureaucratie de Washington avant de pouvoir finalement entreprendre une étude en mai 1978. Celle-ci a montré de manière concluante, que le niveau de radioactivité demeurait excessif à Bikini. Ces constatations ont entraîné une deuxième évacuation forcée d'une centaine d'habitants qui avaient regagné l'île. Elles ont également retardé le retour de l'ensemble de la population de Bikini d'au moins 30 années encore.

14. En novembre 1952, le président Harry S. Truman a ordonné que les Mariannes soient à nouveau placées sous l'administration de la Marine des Etats-Unis après

b/ Accord de tutelle pour le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1957.VI.A.1).

moins d'une année de gouvernement civil sous l'autorité du Ministère de l'intérieur des Etats-Unis. Le motif de cette décision apparemment arbitraire de détacher les îles Mariannes septentrionales du reste de la Micronésie n'a pas été dévoilé à l'époque, ni d'ailleurs depuis. Cependant, la publication des documents du Pentagone en 1971, a révélé que des installations destinées à la Central Intelligence Agency (CIA) des Etats-Unis, dont le coût s'élevait à 28 millions de dollars des Etats-Unis, avaient été construites à Saipan aux fins de la planification des opérations en Extrême-Orient et de la formation du personnel.

15. Pour les Micronésiens, la création puis l'abandon, en 1962, des installations de la CIA ont eu des conséquences considérables. Tout d'abord, les îles Mariannes ont été détachées du reste de la Micronésie. Cette séparation les a incitées à demander et à obtenir un statut différent de celui du reste du Territoire sous tutelle. Ensuite, la présence d'installations clandestines a eu pour effet de restreindre l'accès aux îles Mariannes, à l'exception de Rota, pour des "raisons de sécurité". En conséquence, les possibilités de se rendre en Micronésie ont été considérablement limitées, du fait que les Mariannes constituaient le principal port d'entrée de la Micronésie et son lien le plus direct avec l'étranger. Dans ces conditions, tout effort de développement économique était voué à l'échec et, en fait, les Etats-Unis n'ont ouvert la Micronésie au tourisme qu'en 1966. Enfin, la CIA a laissé en partant des installations importantes, qui ont incité le gouvernement du Territoire sous tutelle à transférer son siège de Hawaï à Saipan et non comme cela avait été prévu, à Truk, dont la situation était pourtant plus centrale. Ce transfert a eu pour effet d'allonger les communications entre les districts de Micronésie et de décourager les habitants de se rendre dans la capitale. Cependant, le principal obstacle à l'unification de la Micronésie a été la concentration du développement à Saipan qui a renforcé, chez les habitants des îles Mariannes, leur volonté d'union avec leurs frères Chamarros de Guam.

B. Les années "Soloman" : 1961-1969

16. En 1961, une mission de visite de l'Organisation des Nations Unies en Micronésie c/ a violemment critiqué l'administration des Etats-Unis dans presque tous les domaines. L'opinion générale aux Etats-Unis et dans la communauté internationale était que l'autorité administrante s'était jusqu'alors inspirée de la théorie du "zoo anthropologique", qui recommande une politique de protection et de surveillance visant à maintenir les autochtones dans leur état primitif naturel. Toutefois, à la suite du premier rapport de l'Organisation des Nations Unies, et en raison de l'hostilité de plus en plus grande manifestée par la communauté internationale contre le colonialisme sous toutes ses formes, le gouvernement du président John F. Kennedy a décidé d'accroître de façon considérable les allocations destinées aux programmes de santé, d'éducation et de protection sociale en Micronésie. L'allocation annuelle a triplé entre la fin des années 1950 et 1963.

17. La raison profonde de cette augmentation soudaine des allocations n'est apparue que plusieurs années plus tard, lorsque l'on a eu connaissance du National Security Action Memorandum 145, rendu public par le président Kennedy le 18 avril 1962. Dans ce mémorandum, l'objectif de la politique (secrète) des

c/ Documents officiels du Conseil de tutelle, vingt-septième session, Supplément No 2 (T/1582).

Etats-Unis était défini de la façon suivante : "installer la Micronésie dans une relation permanente avec les Etats-Unis, à l'intérieur de notre cadre politique". En application de cette politique, une mission dirigée par M. Anthony Soloman, professeur d'économie à Harvard et, à l'heure actuelle, Sous-Secrétaire au Trésor, a été envoyée en Micronésie au début de 1963 afin de faire rapport sur la situation du Territoire et de formuler des recommandations visant à organiser un plébiscite favorable aux Etats-Unis. La mission a recommandé un plan d'investissements destiné à avoir le plus grand effet sur le plébiscite prévu. Elle a également proposé d'instituer une autonomie "apparente" par l'intermédiaire d'une législature élue, le contrôle des Etats-Unis étant maintenu grâce au Bureau du Haut Commissaire, et au droit de veto absolu du Département de l'intérieur.

18. Bien que la mort du président Kennedy ait interrompu l'application du programme Soloman, quelques mesures ont été prises pour accélérer l'accession de la Micronésie à l'autonomie. Un programme d'envoi de volontaires du Peace Corps en Micronésie a été entrepris en 1966. Le Gouvernement des Etats-Unis a ouvert la Micronésie au tourisme la même année et, en 1968, Air Micronesia a entrepris la première liaison inter-îles par avion à réaction.

C. De 1969 à nos jours

19. Peu de temps après l'entrée en fonction du gouvernement de l'ancien président Richard M. Nixon, M. Walter Hickel, qui était à ce moment-là Secrétaire à l'intérieur, a été informé que les Etats-Unis seraient probablement sévèrement critiqués au cours de la prochaine session de l'Assemblée générale des Nations Unies pour la façon dont ils s'étaient mal acquittés de leurs responsabilités en Micronésie. Plein d'un enthousiasme neuf et soucieux d'éviter la censure de l'opinion internationale, M. Hickel s'est rendu en Micronésie et, avec l'approbation du Président, a proposé d'entamer les négociations relatives au statut de la Micronésie après l'expiration de l'Accord de tutelle. Ces négociations, entreprises en 1969, ont été longues et compliquées, ce qui s'explique à la fois par l'évolution de la politique de fond des deux parties et par les problèmes qui se posent naturellement lorsqu'un pays faible négocie sa souveraineté avec un pays fort.

20. En 1970, le gouvernement du président Nixon a proposé que la Micronésie soit affiliée de façon permanente aux Etats-Unis pour former une espèce de "Commonwealth". Le "Commonwealth" proposé n'était pas analogue à celui de Porto Rico, mais aurait fait de la Micronésie un territoire non-incorporé comme Guam ou les îles Vierges américaines. La délégation du Congrès de la Micronésie (qui, à cette époque, représentait toujours l'ensemble du Territoire dans les négociations avec les Etats-Unis) a considéré que cette offre ne garantissait pas de véritable autonomie interne, l'a catégoriquement rejetée. Elle a proposé à la place une affiliation s'appuyant sur le principe de la "libre association", qui permettrait aux îles de contrôler leurs affaires intérieures, tout en laissant aux Etats-Unis la défense et la politique extérieure. Le Congrès de la Micronésie a proposé quatre principes dont il s'inspirerait pour négocier le statut du territoire avec les Etats-Unis : a) la souveraineté de la Micronésie doit appartenir au peuple de la Micronésie et à son gouvernement dûment constitué; b) le droit à l'autodétermination doit permettre à la Micronésie de choisir un statut d'indépendance ou d'autonomie en libre association avec quelque nation que ce soit; c) le peuple de la Micronésie doit avoir le droit d'adopter, d'amender ou de

révoquer sa propre constitution; et d) la "libre association" doit prendre la forme d'un accord révocable, auquel l'une ou l'autre partie peut mettre fin unilatéralement. Les Etats-Unis, désirant une affiliation plus permanente et une liberté d'action plus grande, ont rejeté ces principes.

1. Sécession des îles Mariannes

21. En 1971, les habitants des îles Mariannes ont eu d'autres raisons de se plaindre des autres districts de la Micronésie; en effet, le Congrès de la Micronésie a voté une législation fiscale pour l'ensemble du Territoire, dans laquelle il était stipulé que les fonds rassemblés seraient versés à un fonds général qui serait utilisé pour l'ensemble du Territoire. Cela voulait dire que les îles Mariannes financeraient les programmes des zones relativement plus pauvres de la Micronésie. Cette législation fiscale s'ajoutant à d'autres griefs accumulés depuis 1952, date à laquelle les îles Mariannes avaient commencé à être administrées séparément, a entraîné leur rupture complète avec le reste de la Micronésie. En février 1971, la législature du district des îles Mariannes a voté la sécession d'avec la Micronésie "par la force des armes, si nécessaire", afin de se rattacher aux Etats-Unis "avec ou sans l'approbation de l'Organisation des Nations Unies".

22. A la fin de la quatrième série de négociations entre les Etats-Unis et la Micronésie en 1972, les représentants des îles Mariannes ont demandé aux Etats-Unis l'autorisation d'entamer des négociations séparées, autorisation qui leur a été accordée avec une promptitude remarquable. Bien que le Conseil de tutelle de l'Organisation des Nations Unies ait demandé qu'il soit mis fin aux négociations bilatérales, les Etats-Unis ont refusé. En 1975, un accord a été signé en vue de faire des îles Mariannes un Commonwealth "en union politique" avec les Etats-Unis d/. Le 8 juillet, cet accord a été ratifié par les électeurs des îles Mariannes.

2. Constitution

23. Il est ironique que ce soit à Saipan, dans les îles Mariannes, que se soit tenue en 1975 la Convention constitutionnelle de la Micronésie. La Constitution élaborée lors de cette convention demandait la création des "Etats fédérés" souverains "de la Micronésie". Les représentants de deux des six districts restants, les Palaos et les îles Marshall, ont présenté des objections. Comme les îles Mariannes, ces districts ont finalement obtenu l'autorisation de négocier séparément avec les Etats-Unis. Lorsque la Constitution a été approuvée par les quatre districts du Centre (Yap, Truk, Ponape et Kosrae) par le référendum du 12 juillet 1978, on a mis au point un nouveau plan de gouvernement national qui devait être appliqué dans ces districts dans un an. Ce nouveau gouvernement serait habilité à négocier en tant que tel la nature de ses relations avec les Etats-Unis après l'expiration de l'Accord de tutelle. (Les Etats-Unis ont déclaré qu'ils escomptaient que l'Accord de tutelle viendrait à expiration en 1981.) Les deux districts qui n'ont pas approuvé la Constitution sont maintenant des entités de structure politique indéterminée, non affiliées au reste de la Micronésie.

d/ Ibid., quarante-deuxième session, Fascicule de session, document T/1759.

3. Accord de libre association

24. A Hilo (Hawaï), le 9 avril 1978, les Etats-Unis et les trois délégations de la Micronésie (Palaos, Congrès de la Micronésie et îles Marhsall) ont atteint une étape décisive dans les négociations en signant la Déclaration des principes de libre association convenus pour la Micronésie e/. Ces principes visaient à établir la nature définitive des relations entre les Etats-Unis et la Micronésie après l'expiration de l'Accord de tutelle. Bien qu'à l'origine, les Etats-Unis aient exprimé des réserves quant à la compatibilité de la Constitution et du statut de "libre association", ils n'ont pas maintenu leur objection. Il n'est pas non plus certain dans quelle mesure cette déclaration permettra d'établir la nature de la relation définitive entre les deux autres entités de la Micronésie (les Palaos et les îles Marshall) et les Etats-Unis.

25. Dans deux de ses aspects importants, l'Accord de Hilo respecte davantage le concept de "libre association", tel qu'il a été défini par l'Organisation des Nations Unies, que le Pacte avec les îles Mariannes.

26. Tout d'abord, il stipule que le peuple de la Micronésie "bénéficiera de la complète autonomie interne" (principe 4), et qu'il aura "autorité et responsabilité en ce qui concerne les affaires étrangères, y compris les ressources marines" (principe 6). Les Etats-Unis "auront entière autorité et responsabilité pour la sécurité et la défense intérieures et extérieures de la Micronésie, y compris pour l'établissement des installations militaires nécessaires et l'exercice des droits opérationnels appropriés" (principe 5). En outre, la Micronésie "n'entreprendra pas d'actions dont les Etats-Unis décideraient après consultations appropriées qu'elles sont incompatibles avec leur autorité et leur responsabilité concernant la sécurité et la défense intérieures et extérieures..." (principe 5). Il est clair que, en cas de controverse, ce seront les Etats-Unis qui décideront quelles installations militaires sont "nécessaires" et quelles actions sont "incompatibles".

27. En deuxième lieu, les Etats-Unis ont accepté une disposition autorisant qu'il soit mis fin unilatéralement au statut politique de libre association, sous réserve que les Etats-Unis "conserveront leur autorité et leur responsabilité concernant la défense" (principe 7) pour une période d'au moins 15 ans et par la suite selon qu'il sera mutuellement convenu. Toutefois, en pratique, il se peut que la Micronésie ne puisse faire usage de ce droit, en raison d'une restriction dans laquelle il est précisé qu'au moment où l'on mettra fin à la relation de libre association, les Etats-Unis "ne seront plus tenus de fournir le même volume d'assistance économique pour le reste de la période convenue à l'origine" (principe 8). Par conséquent, la dépendance économique de la Micronésie par rapport aux Etats-Unis représentera un handicap considérable au cas où elle déciderait de mettre fin à l'accord de libre association.

III. PROBLEMES ACTUELS

28. En ce qui concerne la fin de l'Accord de tutelle prévu pour 1981, les entités micronésiennes partagent trois grandes préoccupations. Tout d'abord, sous quelle forme le droit à l'autodétermination se réalisera-t-il et quels liens, le cas

e/ Ibid., quarante-cinquième session, Fascicule de session, document T/1789, pièce jointe.

échéant, les îles seront-elles autorisées à nouer entre elles? Deuxièmement, quelles seront les relations entre les Micronésiens et les Etats-Unis et quels droits seront accordés à la Micronésie dans ses relations avec les pays étrangers et les organismes internationaux? Troisièmement, quelles mesures prendront les Etats-Unis pour promouvoir un plan réaliste de progrès économique afin d'atténuer la dépendance économique qu'ils ont imposée à la Micronésie?

29. Des progrès considérables en vue d'une solution de certains de ces problèmes ont été accomplis dans la Déclaration des principes de libre association convenus pour la Micronésie signée à Hilo, aux termes desquels le peuple de la Micronésie "bénéficiera de la complète autonomie interne" et "aura autorité et responsabilité en ce qui concerne les affaires étrangères, y compris les ressources marines" (principes 4 et 6). Les Etats-Unis auront "entière autorité et responsabilité pour la sécurité et la défense intérieures et extérieures de la Micronésie, y compris pour l'établissement des installations militaires nécessaires et l'exercice des droits opérationnels appropriés" (principe 5). Bien qu'une telle formule semble équitable, on ne peut se prononcer avant que les détails de l'Accord n'aient été négociés et rendus publics. De surcroît, les principes de Hilo ne résolvent pas plusieurs questions fondamentales.

A. Autodétermination

1. Fragmentation

30. Les Nations Unies ont à maintes reprises soutenu une politique en faveur de la préservation de l'intégrité territoriale de tous les territoires sous tutelle et non autonomes pendant la période de décolonisation. Cependant, en Micronésie, une fragmentation progressive, amorcée avec la séparation des îles Mariannes, menace maintenant de détruire complètement l'intégrité territoriale de l'ensemble du Territoire sous tutelle.

31. Cette question a été examinée longuement au cours de la quarante-cinquième session du Conseil de tutelle en mai 1978. M. Peter Rosenblatt, représentant personnel du président Jimmy Carter aux négociations sur le statut politique futur de la Micronésie, a expliqué la position de son gouvernement qui est de permettre "l'unité entre les districts du Territoire sous tutelle dans la période qui suivrait la tutelle" f/. Toutefois, cette position de principe est en contradiction avec les mesures prises par le Gouvernement des Etats-Unis aux Mariannes, où un accord distinct régissant le statut futur des îles est maintenant entré en vigueur. L'échec du référendum du 12 juillet 1978 sur la Constitution proposée aux îles Palaos et Marshall a également mis en relief cette fragmentation.

32. A la quarante-cinquième session du Conseil de tutelle, plusieurs Micronésiens ont pris la parole sur ce point. Le sénateur Bailey Olter du Congrès de la Micronésie a déclaré franchement que "c'était la politique des Etats-Unis, et non pas le sens inévitable de l'histoire, qui était responsable de la séparation des îles Mariannes" g/. Il a également fait valoir que les négociations séparées avec

f/ T/PV.1475, p. 41.

g/ T/PV.1471, p. 8.

les îles Marshall et Palaos ne tenaient pas compte du mandat exclusif confié au Congrès de la Micronésie.

33. Deux orateurs, tout en soutenant que la séparation était dans l'intérêt de leurs mandants, ont reconnu la responsabilité des Etats-Unis en ce qui concerne la fragmentation de la Micronésie. M. Anton DeBrum, vice-président de la Commission du statut politique des îles Marshall, a noté que le vote des habitants de l'île Marshall lors d'un référendum officieux organisé en juillet 1977 sur la question de la séparation était "un vote massif visant à briser le joug d'un Congrès de la Micronésie oppresseur et despote, qui depuis sa création (en 1966) accable notre peuple" h/. M. Ruben Zackhras, président de la Convention constitutionnelle des îles Marshall qui s'est tenue en 1977, a souligné que plus de 7 000 électeurs avaient voté pour désigner les délégués à la Convention, alors que seules quelques centaines de personnes avaient pris part au vote lors de l'élection des délégués à la Convention du Congrès de la Micronésie de 1975, qui avait élaboré la Constitution pour les Etats fédérés de Micronésie i/. M. Zackhras en a conclu que la Convention qu'il a présidée et qui a élaboré un document séparatiste traduisait plus fidèlement les véritables aspirations des habitants des îles Marshall.

34. Il convient de noter que tout en se prononçant en faveur de la séparation, M. DeBrum a reconnu la possibilité "de créer un organe consultatif auquel tous les habitants du Territoire sous tutelle pourraient un jour participer" j/. Le moins que l'on puisse attendre de l'Autorité administrante c'est qu'elle appuie cette amorce de plaidoyer en faveur d'une fédération minimale des Micronésiens.

2. Fin de l'Accord de tutelle

35. Pour qu'il soit mis fin sans heurts à l'Accord de tutelle il importe notamment d'assurer la formation de Micronésiens capables d'occuper tous les postes importants du gouvernement. Au cours de la quarante-cinquième session du Conseil de tutelle, le sénateur Olter a émis l'opinion que le Président des Etats fédérés de Micronésie qu'il est proposé de créer devrait être en mesure d'assumer toutes les fonctions du pouvoir exécutif, notamment en matière de budget. Ce faisant il a souligné la nécessité d'acquérir des compétences en ce domaine avant l'accession à l'autonomie. Il a fait valoir que ces fonctions ne sauraient être exercées efficacement si elles n'étaient accompagnées d'une diminution du pouvoir de veto exercé par le Département de l'intérieur des Etats-Unis. Enfin, le sénateur Olter a proposé de nommer un Micronésien à la Cour suprême de Micronésie dès qu'un siège serait vacant.

36. Interrogeant les représentants des Etats-Unis, M. M. A. Kharlamov de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a demandé s'il existait un programme spécial visant à favoriser l'exercice de l'autonomie dans le Territoire. M. Adrian P. Winkel, Haut Commissaire du Territoire sous tutelle, répondant au nom des Etats-Unis, a souligné que, outre le Congrès de la Micronésie, créé en 1966,

h/ T/PV.1473, p. 7.

i/ Ibid., p. 23.

j/ Ibid., p. 8.

quatre gouvernements de district avaient été récemment institués. Ce qui voulait dire que dans un très proche avenir les gouvernements de ces districts (Truk, Kosrae, Yap et Ponape), seraient élus. Il a aussi noté qu'un ressortissant micronésien siège actuellement à la Haute Cour et que la politique de l'Autorité administrante était de nommer des fonctionnaires micronésiens à des "postes de haute responsabilité dans les bureaux et les administrations" k/.

37. Le sénateur-Olter s'est fait l'écho de la même préoccupation en notant que l'engagement de financer la création d'une nouvelle capitale à Ponape pris par les Etats-Unis en 1972 n'avait pas été suivi de mesures concrètes. Il a déclaré qu'il ne voyait pas pourquoi il fallait attendre que l'on ait résolu la question du statut politique définitif de la Micronésie pour passer à l'action.

38. Les principes convenus adoptés à Hilo pourraient poser un autre problème. S'il est vrai que les Micronésiens peuvent mettre fin unilatéralement à tout accord de libre association "selon le processus observé à son entrée en vigueur" (principe 7), en pratique cela ne sera pas simple. L'Accord prévoit (principe 5) que l'"autorité et la responsabilité" des Etats-Unis dans les domaines de la sécurité et de la défense "seront assumées pour 15 ans et par la suite selon qu'il sera mutuellement convenu". Il stipule en outre : "des arrangements spécifiques de caractère territorial resteront en vigueur selon les modalités qui seront négociées avant la fin de l'Accord de tutelle" (principe 5). La période de 15 ans (et sa prolongation) ainsi que les arrangements de caractère territorial donneront aux Etats-Unis une marge de manoeuvre importante lors des négociations et rendront difficile en pratique de mettre unilatéralement fin à l'Accord de libre association. La situation économique aggravera encore ces difficultés. L'économie micronésienne dépend presque entièrement de la générosité des Etats-Unis. Le principe 8 de l'Accord de Hilo précise que si les Micronésiens mettent unilatéralement fin à l'Accord de libre association, les Etats-Unis "ne seront plus tenus de fournir le même volume d'assistance économique pour le reste de la période convenue à l'origine". A l'évidence, la dépendance économique des Micronésiens à l'égard des Etats-Unis aura d'importantes répercussions sur leur capacité de mettre fin à l'Accord.

3. Examen des accords de fin de tutelle par le Conseil de sécurité

39. Le représentant de l'Union soviétique a également abordé la question de savoir à quel moment il conviendrait de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la fin de la tutelle. Il a noté que l'Accord de tutelle avait été conclu entre le Conseil de sécurité et l'Autorité administrante. En conséquence, selon l'Article 83 i) de la Charte, "toute modification du statut des Iles du Pacifique ... relève de la compétence du Conseil de sécurité".

40. La position des Etats-Unis ne tenait aucunement compte de cette exigence. Les représentants des Etats-Unis ont déclaré qu'ils consulteraient le Conseil de sécurité en 1981 seulement, lorsque les accords relatifs au statut définitif de la Micronésie auraient été arrêtés. Jusqu'ici cette politique avait empêché

l'Organisation des Nations Unies d'examiner la question de la séparation des Mariannes et elle semblait en contradiction avec la lettre et l'esprit de la Charte des Nations Unies.

B. Relations extérieures

41. Dans son ensemble, le texte de la Déclaration des principes de libre association convenus, tel qu'il a été mis au point à Hilo, sera sans aucun doute une source de mécontentement. Le principe 6 notamment pêche par une certaine partialité en ce qui concerne les pouvoirs qu'il confère aux Etats-Unis. Il ne permet pas d'ignorer quel gouvernement aura le dernier mot sur certaines questions essentielles, comme l'exercice de l'autorité dans le domaine des affaires étrangères. Dans ce domaine, le peuple micronésien "consultera les Etats-Unis dans l'exercice de cette autorité et s'abstiendra d'actions dont les Etats-Unis décideraient qu'elles sont incompatibles avec leur autorité et leur responsabilité concernant la sécurité et la défense intérieures et extérieures de la Micronésie". Le principe 5 contient des dispositions analogues. Le cas peut fort bien se produire où des projets d'accord entre la Micronésie et d'autres pays non alliés aux Etats-Unis, portent notamment sur la construction d'une usine de traitement du coprah ou sur des droits de pêche, soient annulés par les Etats-Unis pour des raisons stratégiques sans que celles-ci soient nécessairement compatibles avec les intérêts de la Micronésie.

42. Diverses personnalités micronésiennes ont maintes fois posé la question de savoir si un accord de libre association avec les Etats-Unis conférerait à la Micronésie une autorité suffisante pour traiter effectivement avec d'autres nations dans les domaines ayant trait à la mise en valeur des ressources économiques et marines. D'autres dirigeants micronésiens, et notamment M. Raymond Setik, du Congrès de la Micronésie, semblent considérer que ce problème a été réglé par le principe 6 de l'Accord de Hilo. M. Setik a fait observer, lors de la quarante-cinquième session du Conseil de tutelle qui s'est tenue en mai, que "le peuple de la Micronésie aura autorité et responsabilité en ce qui concerne les affaires étrangères, y compris les ressources marines".

43. Dans un effort visant, en partie, à lui conférer une autorité indépendante dans le domaine des affaires étrangères, le Congrès de la Micronésie a voté une loi aux termes de laquelle il a créé sa propre zone de pêche de 200 milles et institué l'Office maritime micronésien, mécanisme administratif chargé de réglementer les activités dans la zone. De l'avis du Congrès, les Etats-Unis ne s'opposeront plus à la nomination de sa délégation à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer pour représenter la Micronésie à l'Organisation des pêcheries régionales du Pacifique sud. Le succès de ces mesures dépendra en grande partie des modalités de l'accord final qui sera mis au point avec l'Autorité administrante et de la manière dont il sera appliqué.

44. En ce qui concerne les terres et l'économie de la Micronésie, le paragraphe 2 de l'article 6 de l'Accord de tutelle, développant le libellé de l'Article 76 b de la Charte, stipule que l'Autorité chargée de l'administration devra "favoriser le progrès économique des habitants et leur capacité à subvenir à leurs propres besoins et, à cette fin, régler l'emploi des ressources naturelles, encourager le développement des pêcheries, de l'agriculture et des industries, protéger les habitants contre la perte de leurs terres et de leurs ressources et améliorer les

moyens de transport et de communications" l/. Les rapports du Conseil de tutelle, de ses missions de visite et du Comité spécial contiennent d'innombrables exemples attestant que l'Autorité administrante ne s'est pas acquittée de ces obligations.

45. En avril dernier, on a décidé de réévacuer l'île de Bikini, du fait de la contamination radioactive résultant d'essais nucléaires effectués par les Etats-Unis. Comme la revue Time l'a signalé, "l'eau des puits contient encore du strontium 90 et du césium 137, matières radioactives libérées par l'explosion de bombes atomiques; les noix de coco, les fruits et les légumes cultivés dans l'île sont également contaminés" m/.

46. En ce qui concerne l'économie micronésienne, la Mission de visite des Nations Unies dans le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique de 1976 n/ a indiqué dans son rapport qu'"elle avait été quelque peu déçue par l'état de l'infrastructure locale, comme les routes de campagne et les petits ports" (par. 208). Combien de ces routes et de ces ports ont été construits depuis lors? La Mission de visite a également fait observer que "Tout en reconnaissant que la population de la Micronésie jouit d'un niveau de vie qui se compare favorablement à celui de nombreux pays en développement, elle devait signaler qu'il y avait eu depuis lors peu de progrès sur la voie de l'autonomie économique" (par. 208). Comme la Mission l'a également indiqué, "en 1974-1975, les importations se sont élevées à un peu plus de 38 millions de dollars. Les exportations de produits primaires ont été légèrement inférieures à 7 millions de dollars et les recettes provenant du tourisme ont représenté environ 5 millions de dollars. Le déficit de la balance des paiements s'est donc monté à plus de 26 millions de dollars" (alin. c), par. 209).

l/ Accord de tutelle pour le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1957.VI.A.1).

m/ "Blunder on Bikini Island. After ten years, it is still dangerously radioactive" (Scandale à Bikini. Dix ans après, l'île est encore dangereusement radioactive), Time du 3 avril 1978, p. 25. Voir également The Washington Post du 13 avril 1976, p. A1.

n/ Documents officiels du Conseil de tutelle, quarante-troisième session, Supplément No 3 (T/1774).

47. Les chiffres pour 1976-1977 concernant le Territoire sous tutelle (à l'exception des îles Mariannes du nord) o/ indiquent que le montant total des exportations n'a été que de 10 334 100 dollars (y compris près de 2 millions de dollars qui représentent la part des recettes provenant du tourisme). Pour la même période, les importations ont atteint 44 224 900 dollars. Bref, le déficit s'est élevé à environ 34 millions de dollars, soit plus de 75 p. 100 du coût des importations. Ces chiffres soulèvent de graves questions quant à la situation qui prévaut 30 ans après les promesses de "progrès économique et d'autonomie des habitants" consignées dans l'Accord de tutelle.

48. Au cours du débat sur la situation économique de la Micronésie, les orateurs qui ont pris la parole devant le Conseil de tutelle ont tous exprimé deux points de vue. En premier lieu, seuls des programmes économiques qui contribueraient à accroître l'autosuffisance et réduiraient l'assujettissement économique de la Micronésie vis-à-vis des Etats-Unis serviraient les intérêts du Territoire; en deuxième lieu, l'Autorité administrante a mené une mauvaise politique économique, tendant à renforcer la dépendance de la Micronésie à l'égard des Etats-Unis au lieu de la réduire.

49. Le sénateur Olter a appelé l'attention des membres du Conseil de tutelle sur une proposition de la Commission micronésienne du statut politique futur et de la transition, relative à la création d'un groupe d'étude économique mixte composé de spécialistes des Etats-Unis et de la Micronésie. Ce groupe, tenant compte de la situation économique qui prévaut dans le Territoire contribuerait à mettre au point des données et des directives qui serviraient de base pour les négociations ayant trait à l'aide financière ultérieure des Etats-Unis.

o/ Les chiffres indiqués par l'Autorité administrante dans son rapport annuel en ce qui concerne les îles Mariannes du nord ne portent que sur les exportations. Pour les autres districts, les chiffres portent à la fois sur les exportations et sur les importations. Voir Thirtieth annual report to the United Nations on the administration of the Trust Territories of the Pacific Islands, 1 July 1976 to 1 September 1977. Transmitted by the United States of America to the United Nations pursuant to Article 88 of the Charter of the United Nations. (Département d'Etat, publication 8860. Washington, D.C., partie XIII.

50. Le sénateur Roman Tmetuchl a formulé plusieurs observations précises au sujet de la politique économique des Etats-Unis aux Palaos, qui s'appliquent également au reste de la Micronésie p/. Il a fait observer qu'il se préoccupait beaucoup du maintien de la qualité exceptionnelle de l'environnement aux Palaos mais qu'il ne pouvait - ni ne voulait - demander à son peuple de renoncer à la croissance économique et de "retourner dans la jungle". En deuxième lieu, il a affirmé que la qualité des routes, des docks, des ports et des moyens de communications s'étaient détériorée depuis la période de l'administration japonaise avant la deuxième guerre mondiale. Il a déploré que "les améliorations apportées à l'infrastructure au cours des 32 ans qui se sont écoulés depuis la deuxième guerre mondiale aient été négligeables". Le sénateur Tmetuchl, mentionnant le rapport Soloman, a indiqué que : "les revenus par habitant étaient en Micronésie près de trois fois plus élevés avant la guerre qu'ils ne le sont maintenant (1963) et ... les Micronésiens utilisaient librement les services publics très étendus subventionnés par les Japonais".

51. En troisième lieu, le sénateur Tmetuchl s'est plaint de ce que la bureaucratie, inspirée du modèle américain, ait non seulement proliférée au-delà de toute mesure, mais l'ait fait en vase clos, sans qu'aucune mesure ait été prise en faveur du secteur productif (privé). Il a mentionné un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) selon lequel, en Micronésie, la tendance à nommer les fonctionnaires à des postes élevés au lieu d'inciter la population à contribuer à la croissance économique, avait eu des incidences néfastes sur le développement.

52. M. Tmetuchl a avancé deux propositions en vue d'une action immédiate. En premier lieu, il a proposé de créer une société de développement industriel dont les Etats-Unis assureraient chaque année une partie du financement et dont ils contribueraient à former la main-d'oeuvre et le personnel d'encadrement. En deuxième lieu, il a proposé de mettre sur pied deux programmes visant à promouvoir le secteur agricole des Palaos, autrefois prospère. Le premier aurait pour but d'aider à recruter du personnel et d'assurer sa formation pour l'affecter ensuite à un service de vulgarisation restreint qui aideraient les petits exploitants agricoles. Le deuxième programme, plus important, permettrait d'assurer le financement annuel de projets agricoles sur une échelle commerciale. Dans les deux cas, on s'efforcerait d'attirer les investissements étrangers en Micronésie.

53. M. Setik a émis trois suggestions visant à stimuler la croissance économique sur l'ensemble du Territoire. En premier lieu, il a préconisé l'adoption des recommandations formulées par le groupe d'étude des membres du Congrès de la Micronésie concernant la revendication des terres saisies par les forces américaines et japonaises au cours de la deuxième guerre mondiale. Le groupe d'étude a établi que les propriétaires n'avaient pas été suffisamment indemnisés et que les accords qu'ils avaient signés étaient confus et contradictoires. En mettant fin à ces accords et en rachetant les terres, le Gouvernement du Territoire sous tutelle non seulement réglerait équitablement un problème difficile mais il stimulerait également l'économie. En deuxième lieu, M. Setik s'est déclaré gravement préoccupé par le fait que l'Office américain de la gestion et du budget ait décidé de bloquer les crédits d'un montant de 12 millions de dollars ouverts

pour la construction d'un aéroport à Kosrae. A son avis, une telle mesure retarderait la mise en place de services aériens régulier et sûrs à destination des îles et entre les îles mêmes et constituerait de ce fait un obstacle au développement de l'économie micronésienne. En dernier lieu, M. Setik a demandé que la question des réparations pour dommages de guerre soit réglée dans les meilleurs délais et de manière définitive.

54. Depuis un certain nombre d'années, les habitants du Territoire s'efforcent d'obtenir réparation. Le dernier chapitre de cette malheureuse épopée est fidèlement consigné dans le trentième rapport annuel de la Puissance administrante : la loi 95-134, promulguée le 15 octobre 1977, autorise, à la section 105, l'allocation des crédits nécessaires pour le règlement de toutes les demandes jugées et le versement de toutes les indemnités fixées par la Commission micronésienne des réclamations au titre des catégories I et II de ladite loi de 1961 en vue du paiement intégral desdites indemnités ... sous réserve qu'aucun autre paiement ne soit effectué au titre de la catégorie I tant que le Gouvernement japonais n'aura pas fourni au gouvernement sous tutelle des Iles du pacifique des biens et services que le Secrétaire de l'intérieur aura estimé avoir une valeur équivalente à la moitié au moins du montant des indemnités prévues au titre de la catégorie I. Il est actuellement envisagé de présenter une demande pour que soit dérogée l'allocation autorisée. La législation a également autorisé le paiement intégral des indemnités prévues au titre de la catégorie II, à l'exclusion des intérêts. Il est difficile de savoir à quoi cela correspond réellement en dollars et en cents. Il est clair qu'aucune mesure n'a été prise et que les Etats-Unis continuent de s'appuyer sur la clause stipulant qu'aucun autre paiement ne sera effectué au titre des indemnités prévues dans la catégorie I (demandes de réparations pour dommages de guerre) tant que le Gouvernement japonais n'aura pas lui-même versé sa contribution.

IV. CONCLUSION

55. Tout au long de la période de validité de l'Accord de tutelle, le Gouvernement des Etats-Unis a fait passer au second plan les intérêts des Micronésiens. Aujourd'hui, alors que l'ère de la tutelle est presque révolue, il importe plus que jamais que l'Autorité administrante s'acquitte de ses obligations envers le Territoire. Les Etats-Unis peuvent encore faire beaucoup, même à cette heure tardive, pour pallier les insuffisances de leur administration. Après tout, dans la plupart des régions du monde, ils ont rarement l'occasion d'employer leur idéalisme authentique à améliorer le sort des populations. En Micronésie, ils ont l'autorité, les moyens, sans parler de l'obligation, de prouver à la communauté internationale qu'ils s'acquittent avec bonne volonté et compétence de leurs responsabilités dans le domaine des affaires étrangères.
