



COMITE CHARGE DES UNIONS ADMINISTRATIVES

Septième session

MEMOIRE SUR LES EVENEMENTS QUI ONT AMENE L'UNION ADMINISTRATIVE
DU PAPUA ET DE LA NOUVELLE-GUINEE ET SUR LES BUTS DE CETTE UNION

Note du Secrétariat : Le mémoire reproduit ci-dessous a été communiqué au Secrétariat, le 20 juin 1950, par le représentant de l'Australie au Conseil de tutelle.

La Nouvelle-Guinée sous le régime du mandat

Avant la Deuxième guerre mondiale, les Territoires de la Nouvelle-Guinée et du Papua constituaient des territoires administratifs distincts, avec des services publics séparés. La question de l'établissement d'une liaison administrative entre les deux territoires avait été discutée avant la guerre, mais le fait que les deux administrations s'étaient, pour des raisons historiques, développées séparément, rendait très difficile, du point de vue pratique, toute modification du statut alors en vigueur; en fait, la commission créée pour examiner la question s'était déclarée opposée à cette idée, dans le rapport connu généralement sous le nom de "Rapport Eggleston".

Il fallait également tenir compte des termes du mandat sous lequel la Nouvelle-Guinée était administrée avant la guerre. Les termes du mandat et les termes du régime de tutelle sont très différents : sous le régime du mandat, il y avait doute, et l'autorité chargée de l'administration le reconnaissait, sur le point de savoir si une union administrative pouvait être réalisée sans soulever des contestations quant à la compatibilité d'une telle mesure avec les termes du mandat. Ce fait étant admis en toute franchise, le Gouvernement fédéral a nommé, en 1939, un comité spécial pour examiner la situation. Tout en reconnaissant qu'il y avait de bonnes raisons de recommander une union administrative entre les deux Territoires, ce comité a fait observer que les deux Territoires avaient été acquis à des époques différentes et à des titres différents, et que leur

histoire, en tant qu'entités distinctes jusque là, rendait difficile l'établissement d'une administration commune, dans les circonstances du moment. Nous nous référons ici, bien entendu, au "Rapport Eggleston". (Les conclusions de ce rapport figurent au document T/AC.14/8).

La Deuxième guerre mondiale

L'invasion japonaise de la Nouvelle-Guinée et d'une partie du Papua et, par suite, la suspension de l'administration civile dans toute la région, en février 1942, ont créé un ensemble de circonstances entièrement nouvelles. Il a fallu administrer les deux Territoires en commun et les traiter, pour les besoins militaires, comme une zone stratégique unique; d'autre part, les rouages administratifs n'ont pu être mis en place que progressivement, au fur et à mesure que le pays était repris aux Japonais. L'administration militaire, qui exerçait toutes ses fonctions comme si les deux Territoires étaient fusionnés, ne faisait, dans la pratique, aucune distinction entre le Papua et la Nouvelle-Guinée. Lorsque l'administration militaire a été liquidée, à la fin de la guerre, il était donc naturel, logique et même inévitable que l'administration civile qui lui succédait, avec des modifications, fût rétablie sous la forme d'une union administrative.

Loi sur l'administration provisoire du Papua et de la Nouvelle-Guinée (1945-1946)

En juillet 1945, le Parlement australien a adopté une loi établissant une administration unique pour les deux Territoires séparés. Les conséquences de la guerre et notamment les dévastations avaient créé de nouvelles difficultés, communes à toute la région, et il eût été peu sage, sinon impossible, de vouloir reconstituer deux administrations distinctes, alors que les mêmes problèmes de reconstruction et de relèvement se posaient dans toute la région. Pour la reconstruction et le relèvement, il fallait absolument utiliser en commun les ressources de la Nouvelle-Guinée et du Papua en main-d'œuvre et en matières premières.

L'Accord de tutelle relatif à la Nouvelle-Guinée

L'expérience acquise pendant l'administration militaire, puis pendant l'administration civile provisoire, a montré clairement aux autorités intéressées, en dépit de certaines des recommandations du "Rapport Eggleston", que les dispositions ainsi adoptées présentaient des avantages certains dans la pratique, à tous les points de vue. Ces avantages étaient si évidents que le Gouvernement australien a jugé nécessaire de faire insérer dans l'Accord de tutelle avec l'Organisation des Nations Unies, qui était alors à l'étude et sur le point d'être négocié, une disposition expresse prévoyant l'établissement d'une union administrative entre le Papua et la Nouvelle-Guinée. L'Accord, tel que l'Assemblée générale l'a approuvé par la suite, contient effectivement cette disposition, à l'article 5 de l'Accord; en voici la teneur :

"Il est convenu que l'autorité chargée de l'administration, dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 4, aura la faculté de faire entrer le Territoire dans une union, ou fédération douanière, fiscale ou administrative avec d'autres territoires non autonomes relevant de sa juridiction ou régie, et d'établir des services administratifs communs à ce Territoire et à tous ces autres territoires ou à certains d'entre eux, si, à son avis, il est conforme aux intérêts du Territoire et compatible avec les fins essentielles du régime de tutelle de le faire."

Cette disposition de l'Accord de tutelle vient s'ajouter à celle qui figure dans d'autres accords analogues et aux termes de laquelle l'autorité chargée de l'administration peut exercer, dans le Territoire, les mêmes pouvoirs législatifs et administratifs que s'il faisait partie intégrante de la métropole. L'article 4 de l'Accord de tutelle pour le Territoire de la Nouvelle-Guinée dispose :

"L'autorité chargée de l'administration répondra de la paix, de l'ordre, de la bonne administration et de la défense du Territoire et, à cette fin, y aura les mêmes pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires que si ledit Territoire faisait partie intégrante de l'Australie, et sera fondée à y appliquer, sous réserve des modifications qu'elle jugera désirables, les lois du Commonwealth d'Australie qu'elle estimera correspondre aux besoins et aux conditions de ce Territoire."

L'autorité chargée de l'administration a exposé très franchement ses vues à l'Organisation des Nations Unies, au cours de la négociation de l'Accord et elle a indiqué clairement, dans plusieurs déclarations officielles, qu'elle envisageait une union administrative. Au cours de la discussion de l'Accord de tutelle au sein de l'Organisation des Nations Unies, il a été proposé de supprimer l'article donnant à l'autorité chargée de l'administration le pouvoir d'établir une union administrative. A cette occasion, le représentant de l'Australie a fait la déclaration suivante :

"La proposition tendant à supprimer cet article ne peut être acceptée; en effet, la faculté d'associer le Territoire à d'autres territoires sous une forme appropriée, ou d'instituer des services administratifs communs à ce Territoire et à d'autres territoires est essentiellement conforme aux intérêts du Territoire lui-même."

L'Assemblée générale, qui avait connaissance de cette déclaration et qui n'ignorait pas l'intention de l'autorité chargée de l'administration d'agir en vertu de l'article relatif aux unions administratives, a approuvé l'Accord contenant cet article.

Il convient de signaler que les groupes raciaux sont semblables dans les deux Territoires et que les problèmes posés par l'élévation du niveau de vie et le souci du développement de ces Territoires exigeaient l'utilisation la plus efficace de toutes les ressources des deux Territoires et une application également efficace des méthodes nécessaires à leur progrès. L'autorité chargée de l'administration estimait - et l'expérience acquise au cours de la guerre et immédiatement après la guerre l'a confirmée dans cette conviction - qu'une administration unique donnerait des chances d'avancement et qu'une union administrative offrirait à ses fonctionnaires une formation plus variée et de meilleures possibilités d'acquérir des connaissances et de l'expérience. Il serait ainsi possible de former un personnel technique très compétent.

L'autorité chargée de l'administration devait également tenir compte des aspects financiers de la question. Le Gouvernement de l'Australie était prêt à apporter une contribution financière très importante au développement du Territoire, mais il entendait que l'usage qui en serait fait fût aussi économique que possible. Il était évident que le coût de la reconstruction et du relèvement des deux Territoires dépasserait de beaucoup le revenu de chacun d'eux ou des

deux territoires réunis. En d'autres termes, le Gouvernement australien aurait nécessairement à fournir des sommes importantes, sous forme de subventions pendant un certain nombre d'années. L'autorité chargée de l'administration estime que les sommes à consacrer à l'administration du Territoire sous tutelle ne doivent pas être inférieures au montant des recettes publiques de ce Territoire et elle a l'intention de mettre ce principe en pratique.

Le projet de loi de 1948 relatif au Papua et à la Nouvelle-Guinée

Le Gouvernement de l'Australie a saisi le Conseil de tutelle et l'Assemblée générale de la mesure législative qu'il envisageait afin d'établir une union administrative en Nouvelle-Guinée, à savoir le projet de loi de 1948 relatif au Papua et à la Nouvelle-Guinée (Papua-New Guinea Bill 1948). Le Conseil a fait un examen détaillé de ce projet de loi; l'autorité chargée de l'administration a accueilli avec faveur les observations constructives formulées au sein du Conseil et, pour tenir compte des vues exprimées, elle a modifié le projet de loi sur plusieurs points; ces amendements avaient pour objet de renforcer encore, au gré des Nations Unies, l'engagement pris par l'autorité chargée de l'administration de maintenir la personnalité de la Nouvelle-Guinée et son statut de Territoire sous tutelle, malgré les dispositions que pourrait nécessiter la fusion des services publics, etc.

Les articles suivants du projet de loi ont été amendés pour tenir compte des observations qui avaient été présentées au cours du débat du Conseil de tutelle :

- a) Articles 8 et 10 : Ces articles ont été remaniés de façon à disposer que le statut et la personnalité du Territoire du Papua et du Territoire sous tutelle de la Nouvelle-Guinée seront maintenus. Une déclaration dans ce sens figurait déjà dans le dernier alinéa du préambule, mais le Conseil de tutelle a tenu à ce que les termes en fussent répétés dans un article du dispositif de la loi.
- b) Article 11 : Le Conseil de tutelle ayant manifesté la crainte que ce texte portât atteinte, d'une façon quelconque, aux limites du Territoire sous tutelle, l'article n'a pas été maintenu.
- c) Article 36 (4) : Comme le Territoire sous tutelle a une population plus nombreuse que le Territoire du Papua, le Conseil a exprimé l'avis qu'un texte plus précis était nécessaire pour assurer une représentation suffisante

des habitants du Territoire sous tutelle au Conseil législatif. Une disposition a donc été insérée, qui prévoyait la nomination de neuf membres non fonctionnaires au Conseil législatif et, à la suite d'un amendement au projet de loi, porte que cinq membres au moins devront être choisis parmi les résidents du Territoire sous tutelle.

- d) Article 73 : Le Conseil de tutelle avait fait observer que ce texte permettrait d'imposer, sur les marchandises australiennes admises dans le Territoire sous tutelle, des droits moins élevés que sur des marchandises en provenance d'autres pays. L'autorité chargée de l'administration a décidé de supprimer l'article 73, tout en considérant que son maintien n'aurait pas été contraire à la Charte ni aux termes de l'Accord de tutelle.
-