

ASSEMBLÉE  
GÉNÉRALE

SEANCE

## SEPTIÈME SESSION

Jeudi 13 novembre 1952, à 15 heures

Documents officiels

Siège permanent, New-York

## SOMMAIRE

Pages

Facteurs dont il convient de tenir compte pour décider si un territoire est, ou n'est pas, un territoire dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes: rapport du Comité <i>ad hoc</i> pour l'étude des facteurs (territoires non autonomes) [A/2178, A/C.4/L.231] (suite)	161
Demande d'audition	165

Président: M. Rodolfo MUNOZ (Argentine).

**Facteurs dont il convient de tenir compte pour décider si un territoire est, ou n'est pas, un territoire dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes: rapport du Comité *ad hoc* pour l'étude des facteurs (territoires non autonomes) [A/2178, A/C.4/L.231] (suite)**

[Point 36\*]

1. M. RIVAS (Venezuela) déclare qu'au sein du Comité *ad hoc* pour l'étude des facteurs, la délégation du Venezuela s'est efforcée, comme elle le fait toujours, de concilier les vues des Puissances administrantes et des Puissances non administrantes concernant l'aspect international de la question des territoires non autonomes, et à ramener en même temps à des proportions raisonnables les divergences d'opinion qui ont fait penser à certaines Puissances administrantes que les Puissances non administrantes s'élevaient en juges à leur égard. La cessation de la communication des renseignements relatifs à certains territoires qu'une majorité d'Etats Membres ne considèrent pas encore comme pleinement autonomes a été l'un des principaux facteurs qui ont, semble-t-il, divisé la Quatrième Commission en deux camps dont chacun suspecte l'autre, et empêche l'union des efforts et de l'expérience acquise de part et d'autre en vue d'une œuvre constructive.

2. Les pays qui considèrent que certains territoires ne sont pas pleinement autonomes estiment que leur thèse est fondée en droit et en fait. Aucun de leurs arguments n'est inspiré par le désir antagoniste et illégitime d'empiéter sur la souveraineté nationale d'autres Etats; ils ne sont animés que par la volonté de poursuivre l'œuvre entreprise à San-Francisco, œuvre qui se trouvait menacée par des constructions juridiques échafaudées sur le Chapitre XI et en désaccord avec la tendance fondamentale qui a amené l'inclusion, dans la Charte des Nations Unies d'un chapitre

que les propositions de Dumbarton Oaks ne prévoyaient pas. Le Venezuela a été le seul pays qui ait signalé cette lacune. Il a fait valoir que la Charte devrait poser les principes qui régiraient l'administration des colonies et protectorats, les changements de souveraineté qui pourraient se produire, compte tenu de leur situation géographique et des aspirations librement exprimées de leurs populations, ainsi que les conditions qui devaient être remplies pour qu'ils soient reconnus en temps utile comme Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, jouissant du droit de se gouverner eux-mêmes et des autres prérogatives inhérentes à ce droit.

3. En formulant ces observations, le Gouvernement du Venezuela n'a pas été guidé simplement par des principes humanitaires. Il était mû avant tout par des considérations d'ordre politique. La paix et la sécurité internationales ne pourraient être sauvegardées comme il convient, si l'on négligeait le problème représenté par des populations habitant des territoires qu'une grande distance géographique et juridique sépare de leurs métropoles respectives. Ces territoires pourraient devenir des foyers de mécontentement, voire de rébellion et de violence. Le Gouvernement du Venezuela croit sincèrement que le Chapitre XI donne aux habitants de ces territoires l'assurance qu'ils peuvent réaliser leurs aspirations par des moyens pacifiques. Il avait considéré et il continue de considérer que la communication des renseignements prévus à l'Article 73, e, de la Charte permettrait à l'Organisation des Nations Unies de montrer aux populations des territoires non autonomes que leurs problèmes politiques sont l'objet d'une étude constante de la part de la collectivité internationale. L'obligation de communiquer des renseignements, que les Puissances administrantes ont acceptée, confère aux territoires non autonomes un statut politique d'un niveau plus élevé que celui de dépendance pure et simple d'un pays plus civilisé. En dernière analyse, les territoires non autonomes sont passés sous la protection de la collectivité internationale, ce qui représente un progrès vers leur admission comme sujets, à l'état naissant, du droit international.

\* Numéro affecté à la question dans l'ordre du jour de l'Assemblée générale.

4. M. Rivas cite un passage d'un discours prononcé à San-Francisco par le maréchal Smuts, présentant le texte qui est devenu par la suite celui du Chapitre XI de la Charte et montrant qu'il appliquait le principe de la tutelle à tous les territoires dépendants, qu'il s'agit de territoires sous mandat, de territoires enlevés à des pays vaincus ou des colonies existantes de certaines Puissances<sup>1</sup>. Il imposait aux Etats, en particulier aux Puissances coloniales qui avaient la responsabilité de colonies, certaines obligations. Ainsi, les rapports que devaient présenter les Puissances administrantes sur les territoires non autonomes étaient clairement destinés à fournir à l'Organisation des Nations Unies des renseignements de nature à lui permettre d'apprécier le rythme de l'évolution des populations non autonomes vers la capacité de s'administrer elles-mêmes et à suggérer des mesures d'ordre général pour assurer que cette évolution se poursuivrait dans une atmosphère pacifique. La délégation du Venezuela croyait, et continue de croire, que l'obligation acceptée par les Puissances administrantes repose sur le fait que les territoires non autonomes ne se gouvernent pas eux-mêmes et que, tant que cette base n'a pas disparu—c'est-à-dire tant que les territoires non autonomes ne s'administrent pas eux-mêmes—l'obligation en question subsiste.

5. Le Gouvernement du Venezuela estime que pour définir la "capacité de s'administrer elles-mêmes" des populations, dont il est fait mention au Chapitre XI, il n'est pas essentiel de savoir si cette administration est bonne ou mauvaise, mais si elle est assurée par les habitants du territoire sans intervention d'aucun autre gouvernement à la politique générale duquel ce territoire ne participe pas sur un pied de parfaite égalité.

6. On a prétendu que les Puissances non administrantes semblaient préconiser l'indépendance des territoires coloniaux comme une sorte de panacée magique pour tous les maux dont souffre le monde. On a dit que le bien-être des habitants de ces territoires était souvent plus grand sous la tutelle d'un peuple plus civilisé que sous l'autorité de leurs propres chefs et qu'il y avait des colonies où la situation dans les domaines économique, social et de l'instruction, était meilleure que dans beaucoup d'Etats souverains. On a encore allégué que l'on ne gagnerait rien à accorder l'autonomie à des collectivités qui ne peuvent se suffire à elles-mêmes du point de vue économique. Ces arguments sont aussi vieux que le système colonial lui-même. A première vue, ils semblent objectifs et scientifiques; mais l'esprit humain a des besoins qui échappent quelquefois à la science. On pourrait aussi bien demander aux ressortissants des pays métropolitains s'ils seraient satisfaits de jouir des avantages sociaux, économiques et culturels que leur accorderait quelque autorité lointaine qui les gouvernerait à condition qu'ils demeurent passifs et ne demandent ni à légiférer, ni à s'administrer eux-mêmes, ni à réclamer une citoyenneté pleine et entière.

7. Certaines Puissances administrantes, qui s'en tiennent trop étroitement à la lettre de l'Article 73, e, ont prétendu que, lorsque des territoires sont parvenus à l'autonomie dans les domaines économiques, social et de l'instruction, l'obligation qui découle de cet article pour les pays métropolitains prend fin. La grande masse des habitants des territoires non autonomes ne serait

cependant pas de cet avis. L'erreur traditionnelle des Puissances métropolitaines a été de considérer les mouvements séparatistes comme l'idée de quelques éléments irresponsables ne jouissant d'aucun appui de la part du reste de la population. Pourtant, chaque fois qu'une Puissance métropolitaine a été forcée de réduire ses forces dans un territoire pour faire face à une situation critique ailleurs, la masse de la population s'est montrée prête à suivre ces éléments irresponsables en particulier lorsqu'ils étaient soutenus par les rivaux politiques ou commerciaux de la Puissance métropolitaine. Le Chapitre XI est expressément destiné à minimiser cette menace internationale.

8. Il était inévitable que l'interprétation, par les Puissances administrantes, des obligations qui leur incombent aux termes du Chapitre XI, inquiète les pays qui ont été eux-mêmes des colonies. Il est probable que les éléments évolués des populations autochtones ont éprouvé la même inquiétude, ce qui en a fait une proie facile pour les organisations subversives.

9. La liste des facteurs dont la Commission est saisie représente une suite d'idées sur l'autonomie, au sujet desquelles aucun désaccord important ne s'est manifesté. Certains de ces facteurs ont un caractère évident. Aucun pays qui ne possède pas pleinement les attributs de la souveraineté extérieure et intérieure ne peut être dit indépendant. De plus, en ce qui concerne les autres formes d'autonomie séparée, la souveraineté limitée ne saurait être considérée comme satisfaisant aux besoins des habitants d'un territoire, à moins que le consentement de ceux-ci ne soit manifeste. On ne peut dire qu'un territoire participe à la direction des affaires nationales sur un pied de parfaite égalité avec d'autres régions dépendant de l'Etat dans lequel il est incorporé, si des personnes nées dans ce territoire ne sont pas, de ce seul fait, citoyens de cet Etat, ou si elles ne participent pas, sur un pied de parfaite égalité au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif. Là encore, il est extrêmement difficile de déterminer dans quelle mesure l'égalité existe. Il serait difficile pour un territoire géographiquement très éloigné de la métropole de se considérer comme traité en égal lorsque le gouvernement tend à favoriser les intérêts du territoire métropolitain. Le facteur géographique revêt par conséquent une très grande importance. Le facteur racial importe aussi grandement. Si la distinction entre conquérants et conquis est maintenue pendant des siècles, il est très difficile à la population autochtone des territoires de ne plus considérer les blancs qui les dominent comme des étrangers.

10. Selon les observations d'ordre général que le Gouvernement des Pays-Bas a formulées sur la question des facteurs (A/AC.58/1/Add.3), il serait impossible à un pays métropolitain de communiquer des renseignements sur la situation économique, sociale et de l'enseignement dans des territoires qui ont atteint leur autonomie dans ces domaines. Cependant, tout récemment encore, les Puissances administrantes ont été unanimes à affirmer que la représentation internationale des territoires non autonomes était exercée par les gouvernements métropolitains, et par eux seuls. C'est là une raison de plus pour que les Puissances administrantes assument une responsabilité internationale pleine et entière en ce qui concerne les territoires non autonomes.

<sup>1</sup> Voir la *Conférence des Nations Unies pour l'organisation internationale*, II/16.

11. Sur le plan intérieur, on pourrait permettre aux habitants de certains territoires non autonomes de gérer leur propre budget, d'organiser leurs écoles et de réglementer leur activité syndicale. Toutefois, aussi longtemps que ces territoires n'exerceront pas la souveraineté politique en tant qu'Etats indépendants ou parties intégrantes d'un autre Etat, sur un pied d'égalité absolue avec les autres parties constitutives de cet Etat, il est évident que la mesure d'autonomie qui leur sera accordée dépendra toujours de la bonne volonté de la métropole. En outre, les bases d'une telle autonomie sont instables, car elles ne dérivent pas de la pleine reconnaissance du territoire non autonome comme un partenaire ayant absolument les mêmes droits que la métropole du point de vue des engagements contractuels. Une autonomie partielle de ce genre ne constitue qu'une étape vers l'objectif final énoncé au Chapitre XI de la Charte. Tant que cet objectif n'est pas atteint, il est évident que les obligations imposées par le Chapitre XI à la Puissance administrante subsistent, puisque les raisons qui les ont motivées demeurent. Le paragraphe 3 du dispositif du projet de résolution adopté par la Quatrième Commission à sa 270ème séance concernant la participation des territoires non autonomes aux travaux du Comité des renseignements pourrait apporter quelque solution à la question de savoir comment les Puissances administrantes doivent faire rapport sur les progrès réalisés dans les territoires ainsi dotés d'une autonomie partielle. Les Puissances administrantes ont voté contre le paragraphe 3, et pourtant, la continuation de l'étude qu'il recommande pourrait permettre de trouver une formule propre à résoudre le problème d'ordre général soulevé par le Gouvernement des Pays-Bas.

12. La liste des facteurs ne peut évidemment être considérée en aucune façon comme étant de nature à faire obstacle aux efforts des Puissances administrantes tendant à aider les populations des territoires non autonomes à parvenir progressivement à leur pleine autonomie. On ne saurait non plus la considérer comme une suite de conditions que les populations des territoires non autonomes doivent remplir avant d'être considérées comme autonomes. Bien au contraire, si ces populations manifestent librement le désir de s'administrer elles-mêmes, l'Organisation des Nations Unies ne pourra qu'inviter les Puissances administrantes à leur permettre d'exercer leur souveraineté.

13. Il est également possible d'envisager sous un angle analogue le facteur relatif au progrès politique. Sur ce point, la délégation du Venezuela partage les doutes qui ont été exprimés par le représentant de la France devant le Comité *ad hoc* pour l'étude des facteurs. Il pourrait être difficile de tenir compte de ce facteur, dans certains cas, car il faudrait au préalable se mettre d'accord sur la nature de l'organe qui décidera si les habitants d'un territoire donné sont prêts à assumer certaines responsabilités. Vraisemblablement, on peut considérer que si la population d'un territoire choisit l'indépendance, elle est suffisamment prête à assumer ces responsabilités. Toutefois, il conviendra de déterminer avec soin le progrès politique d'une population si celle-ci semble accepter volontairement des limitations à l'exercice de son autonomie. Dans un cas de ce genre, le mieux serait d'inviter la population à choisir entre l'autonomie complète et l'autonomie partielle dont elle jouissait, et de veiller en même temps à ce que les partisans de

l'autonomie complète aient la possibilité d'exprimer leur opinion en toute liberté.

14. Les délégations de la Birmanie, de Cuba, de l'Egypte, du Guatemala, de l'Irak et du Venezuela ont présenté conjointement le projet de résolution distribué sous la cote A/C.4/L.231. A l'exception de l'Egypte, tous ces pays ont été membres du Comité pour l'étude des facteurs, et c'est la délégation égyptienne qui, la première, a avancé l'idée que l'Organisation des Nations Unies devrait entreprendre l'étude des facteurs. Dans l'ensemble, les vues du Gouvernement du Venezuela s'accordent avec le projet de résolution. En outre, le caractère constructif et conciliant du projet de résolution est conforme à l'esprit dans lequel la délégation du Venezuela a examiné les points au sujet desquels elle est en désaccord avec certaines Puissances administrantes concernant l'interprétation de principes. Si les Puissances administrantes étudient objectivement le projet de résolution, elles reconnaîtront au moins la bonne foi et la sincérité qui l'ont inspiré. Cette reconnaissance contribuerait en soi à dissiper la méfiance qui paraît diviser la Quatrième Commission en deux camps adverses dont chacun cherche à mettre l'autre en déroute.

15. M. MCINNIS (Canada) désirerait étudier plus à fond toutes les implications du projet de résolution commun. De prime abord, cependant, il éprouve une déception et du regret à constater que ce texte paraît inacceptable. Il supprime beaucoup des larges conditions qui donnaient à la liste des facteurs proposée dans le rapport du Comité *ad hoc* son caractère provisoire. Le projet de résolution a un caractère beaucoup plus impératif et ne fait que parcimonieusement mention de la nécessité de tenir compte des conditions particulières à chaque territoire.

16. Le représentant du Venezuela a souligné l'idée exprimée dans le deuxième considérant du projet de résolution commun. M. McInnis doute que cette idée soit bonne: non seulement les diverses catégories de renseignements qui doivent être transmis en vertu de l'Article 73, e, de la Charte ont été limitées avec soin, mais ces catégories limitées elles-mêmes sont sujettes à restriction selon les exigences de la sécurité et les considérations d'ordre constitutionnel. En outre, il est évident que l'évolution des territoires non autonomes vers la capacité à s'administrer eux-mêmes doit être progressive, et il est infiniment probable qu'à un moment donné, ils arriveront à un stade auquel la Puissance administrante ne pourra plus exercer un contrôle effectif sur les domaines social, économique et de l'instruction, pour lesquels les renseignements doivent être communiqués. L'obligation de la Puissance administrante à cet égard prendra donc fin. Cela, toutefois, n'entraînera pas la fin de l'obligation que lui fait le Chapitre XI de la Charte de favoriser l'évolution du territoire intéressé vers l'indépendance.

17. M. PEREZ CISNEROS (Cuba) dit que sa délégation approuve le projet de résolution commun A/C.4/L.231, qui reprend entre autres les idées exprimées par le Ministre d'Etat de la République de Cuba devant l'Assemblée générale à la 379ème séance plénière. Le Ministre a déclaré que Cuba persisterait à soutenir qu'il est essentiel que la collectivité internationale pèse et évalue les considérations d'ordre constitutionnel sur



lesquelles une Puissance administrante quelconque pourrait fonder sa décision de cesser de communiquer les renseignements qu'exige le Chapitre XI de la Charte. Le Gouvernement cubain estimera toujours qu'aucune autonomie n'est possible dans le domaine économique, social et de l'enseignement si elle ne s'accompagne pas de l'autonomie politique.

18. En se joignant aux promoteurs du projet de résolution, la délégation cubaine a fait tout son possible pour exclure les considérations académiques ou doctrinales et pour demeurer dans les limites du problème pratique qui a retenu l'attention de l'Assemblée générale de prendre des mesures en la matière considérée. Elle estime que le problème se résume aux réponses à donner à deux questions bien simples: premièrement, dans quelles circonstances une Puissance administrante est-elle libérée de l'obligation de communiquer des renseignements sur un territoire déterminé, obligation que lui incombe aux termes de l'Article 73, e? Deuxièmement, dans quelles circonstances l'Organisation des Nations Unies est-elle libérée de l'obligation de recevoir des renseignements sur un territoire déterminé, obligation qui lui incombe aux termes de l'Article 73, e? Ces deux questions doivent rester présentes à l'esprit. L'année dernière, de nombreuses délégations ont exprimé la crainte que l'examen du sujet entraîne la Commission dans un débat purement académique.

19. La délégation cubaine estime qu'il s'agit d'une dualité de compétence. M. Pérez Cisneros rappelle certains passages d'une communication relative au problème des facteurs (A/AC.58/1/Add.1) envoyée, à la demande du Secrétaire général, par le Gouvernement cubain qui a déclaré que les progrès réalisés par l'adoption du Chapitre XI seraient vains dans la pratique si l'exécution régulière de la seule obligation concrète contractée par les Puissances administrantes aux termes de l'Article 73, e, dépendait uniquement de leur jugement unilatéral. Les obligations découlant du Chapitre XI ont tout autant force obligatoire que celles qu'imposent les autres chapitres de la Charte et ne peuvent cesser d'exister sans un accord préalable entre les parties. Les seuls motifs prévus à cet effet, sous réserve des circonstances dans lesquelles l'Article 73 lui-même permet d'en suspendre l'exécution, sont les exigences de la sécurité et les considérations d'ordre constitutionnel, mais, même dans ces cas, et surtout dans le deuxième cas, il est plus que douteux que la Charte autorise une action unilatérale de la Puissance administrante intéressée. Il est vrai qu'il peut y avoir des cas dans lesquels la détermination des limitations imposées par la sécurité ne pourrait être le fait que de la Puissance administrante, car un examen public des raisons de ces limitations serait de nature à porter atteinte à cette sécurité, mais en autorisant des mesures unilatérales d'ordre constitutionnel on risquerait de rendre vains tous les principes aujourd'hui reconnus par le droit international positif. Il est essentiel que l'Organisation des Nations Unies soit informée de toute modification du statut constitutionnel de l'un quelconque des territoires non autonomes en vertu de laquelle le gouvernement responsable estimerait n'être plus tenu de communiquer de renseignements.

20. Il incombe donc à la collectivité internationale de peser les facteurs d'ordre constitutionnel qu'une Puissance administrante prend en considération pour décider

de ne plus communiquer de renseignements. Cette intervention ne constituerait pas une violation à l'alinéa 7 de l'Article 2 de la Charte, car une décision de ce genre, par laquelle la communauté internationale tend à accomplir les desseins de la Charte, ne peut pas être considérée comme relevant de la compétence nationale de la Puissance intéressée. Les problèmes relatifs au régime colonial peuvent relever de la juridiction internationale et diverses Puissances administrantes l'ont reconnu en signant le traité de Versailles, dont les articles 119 et suivants ont exigé de l'Allemagne qu'elle renonce à ses colonies en raison de la manière dont elle les avait administrées. Il est impossible d'expliquer ces articles si on n'admet pas, en bonne logique juridique, que les Puissances coloniales ne peuvent disposer arbitrairement ni de la population, ni du territoire, ni des pouvoirs qu'elles exercent.

21. Le projet de résolution soumis à la Commission aborde le problème de la compétence avec le maximum de réserve. Il a été rédigé avec le plus grand soin, ses auteurs désirant que le texte soit aussi conciliant que possible.

22. Le paragraphe 4 du projet de résolution traite du problème de l'indivisibilité du principe de l'autonomie. Il a paru nécessaire de soumettre à l'approbation définitive de l'Assemblée générale la vérité évidente qu'il ne saurait y avoir d'autonomie dans les domaines économique, social ou de l'enseignement sans autonomie politique. Reconnaître qu'il en est ainsi éviterait bien des discussions stériles. En acceptant le principe de l'indivisibilité, on enlèverait définitivement toute valeur à l'argument selon lequel il peut être mis fin à la communication des renseignements lorsqu'un territoire a accédé à l'autonomie dans les domaines économique, social ou de l'enseignement. Cette autonomie partielle dans divers domaines sera illusoire s'il n'y a pas en même temps l'autonomie politique au sens où la Charte l'entend, c'est-à-dire la capacité des populations de s'administrer complètement elles-mêmes. Avant que cesse la communication de renseignements au sujet d'un territoire, il faut que l'Organisation des Nations Unies reçoive des informations supplémentaires quant au stade d'évolution politique atteint par ce territoire.

23. Pour être libérée de l'obligation de recevoir les renseignements prévus à l'Article 73, e, il faut que la collectivité internationale soit en mesure d'affirmer qu'il existe dans le territoire intéressé des conditions politiques telles qu'elles permettent et créent l'autonomie dans les domaines économique, social et de l'instruction.

24. Il convient de remarquer aussi que le projet de résolution déclare nettement que la liste des facteurs est simplement recommandée comme guide. Aucun critère absolu ne peut être fixé pour déterminer si un territoire a acquis ou non la capacité de s'administrer lui-même et en essayant de le faire on n'arriverait qu'à créer des difficultés doctrinales. La délégation cubaine souscrit donc sans réserves au paragraphe 2 du dispositif du projet de résolution qui dit que chaque cas d'espèce doit être tranché en tenant compte des circonstances qui lui sont propres. La liste des facteurs demeurera toujours subordonnée à une considération primordiale: l'aspiration des populations à la liberté.

25. M. Pérez Cisneros ne propose pas, pour le moment, d'augmenter ou de modifier la liste des facteurs qui, à son avis, peut servir désormais de guide général;

pourtant, il n'est pas opposé à des suggestions tendant à l'améliorer. Il réserve donc sa position au sujet de cette liste.

26. Le représentant de Cuba invite les membres de la Commission à se souvenir que la question de savoir si un pays peut cesser de transmettre des renseignements soulève un problème politique plutôt que juridique, puisque chaque cas d'espèce doit être examiné en particulier.

### **Demande d'audition**

27. Le PRESIDENT annonce qu'il a reçu une demande d'audition du bloc démocratique camerounais. Si aucune objection n'est formulée, le texte de cette demande sera distribué comme document officiel<sup>2</sup>.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 17 h, 20.

<sup>2</sup> Distribué ultérieurement sous la cote A/C.4/219.