



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/142
16 juin 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session

DEMANDE D'INSCRIPTION D'UNE QUESTION À L'ORDRE DU JOUR PROVISOIRE
DE LA CINQUANTIÈME SESSION

EXAMEN DU RÔLE DU CONSEIL DE TUTELLE

Lettre datée du 2 juin 1995, adressée au Secrétaire
général par le Représentant permanent de Malte auprès
de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de demander au nom du Gouvernement de Malte, conformément à l'alinéa e) de l'article 13 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, l'inscription d'une question intitulée "Examen du rôle du Conseil de tutelle" à l'ordre du jour provisoire de la cinquantième session de l'Assemblée générale.

Conformément à l'article 20 du règlement intérieur, un mémoire explicatif concernant la demande de mon gouvernement est joint à la présente lettre (voir annexe).

L'Ambassadeur,

Représentant permanent de Malte auprès
de l'Organisation des Nations Unies

(Signé) Joseph CASSAR

ANNEXE

Mémoire explicatif

1. La célébration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies offre une occasion des plus opportunes d'améliorer l'efficacité et de renforcer le rôle de l'Organisation dans la vie des peuples qu'elle représente. Une "ONU de la deuxième génération" doit également relever les défis du changement dans le fonctionnement des organes principaux du système des Nations Unies créé il y a 50 ans.

2. Le Conseil de tutelle a servi, et continue de servir, l'objectif qui lui est assigné dans la Charte. Cependant, le succès même qu'il a obtenu en amenant au statut de nation tant de pays et de peuples auparavant sous tutelle a diminué son rôle.

3. Au cours de la quarante-cinquième session, le Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, M. Guido de Marco, a lancé et défendu l'idée que le Conseil de tutelle, outre le rôle qui est le sien en vertu de la Charte, se voit confier la responsabilité du patrimoine commun et des préoccupations communes de l'humanité (voir appendice).

4. Le 25 mai 1994, le Conseil de tutelle a adopté un amendement à son règlement intérieur [résolution 2200 (LXI)] qui stipule que le Conseil se réunit désormais où et quand il y a lieu, sur décision de son président, ou à la demande de la majorité de ses membres ou à la demande de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité agissant en conformité des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies.

5. Le Gouvernement de Malte est convaincu qu'il est possible de renforcer le rôle du Conseil de tutelle et de faire du Conseil le "dépositaire du patrimoine commun de l'humanité".

6. La conviction qu'il est nécessaire d'introduire une perspective transgénérationnelle dans les délibérations de la communauté internationale est à l'origine de l'adoption d'un certain nombre de conventions qui traitent de plusieurs aspects distincts de la sauvegarde du patrimoine commun.

7. Le Conseil de tutelle peut devenir la plaque tournante de la coordination de l'action menée dans ces domaines interdépendants du patrimoine commun, préservant ainsi les intérêts des générations présentes et futures contre la dispersion des efforts et la fragmentation. Une telle décision serait compatible avec d'autres initiatives qui visent à rendre le système des Nations Unies plus efficace et plus productif.

8. Le Gouvernement de Malte propose donc d'inscrire à l'ordre du jour de la cinquantième session une question intitulée "Examen du rôle du Conseil de tutelle", afin de donner aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies l'occasion de rechercher les moyens de modifier le rôle du Conseil de tutelle pour qu'il réponde aux impératifs des réalités d'aujourd'hui.

APPENDICE

Transformer le rôle du Conseil de tutelle

(Pour mémoire – Concerne la proposition présentée par le Premier Ministre adjoint et Ministre des affaires étrangères de Malte, M. Guido de Marco, lorsqu'il exerçait les fonctions de président de l'Assemblée générale à sa quarante-cinquième session)

Le tuteur et le dépositaire du patrimoine commun
et des préoccupations communes de l'humanité

La célébration du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies présente une occasion des plus opportunes et nous fait un devoir d'améliorer l'efficacité et de renforcer le rôle de l'Organisation dans la vie des milliards d'hommes et de femmes qu'elle représente. Une "ONU de la deuxième génération" doit également relever les défis du changement dans le fonctionnement des organes du système créé il y a 50 ans.

M. Guido de Marco a exercé les fonctions de président de l'Assemblée générale à sa quarante-cinquième session, de septembre 1990 à septembre 1991. C'est au cours de son mandat qu'il a formulé pour la première fois l'idée de transformer le rôle du Conseil de tutelle en lui confiant, en plus du rôle qui est le sien en vertu de la Charte, la responsabilité du patrimoine commun et des préoccupations communes de l'humanité¹.

Cette proposition a été présentée à un moment où la communauté internationale se libérait de l'emprise de la guerre froide, donc à un moment propice à une réflexion sur l'Organisation créée pour prévenir le fléau de la guerre. Chacun pouvait alors voir plus clairement que désormais les notions de sécurité ne reposaient plus seulement sur des considérations militaires. La préservation des ressources pour le présent et pour l'avenir, le respect de l'environnement dans l'optique de la durabilité, la promotion des droits de l'homme et la protection des peuples confrontés à des situations d'effondrement total des États sont autant de défis auxquels il faudra faire face demain.

L'Organisation des Nations Unies a pour mission de veiller à ce que les générations présentes et futures profitent et jouissent de la paix dans la liberté. Ce noble objectif fait de la souplesse un élément indispensable dans le fonctionnement du système des Nations Unies. Il implique une révision et une relance des organes existants pour que le système ne se contente pas de réagir mais devienne le moteur de l'action. Le système des Nations Unies doit être perçu comme un système adaptatif complexe qui, sans renoncer à ses idéaux originels et à ses objectifs fondamentaux, peut apporter une réponse efficace et rapide aux besoins d'aujourd'hui².

Parmi les idées mises en avant, il y a la proposition de Malte tendant à transformer le Conseil de tutelle pour qu'il devienne, d'organe chargé de la défense des intérêts des territoires dépendants, le tuteur et le dépositaire du patrimoine commun et des préoccupations communes de l'humanité dans l'intérêt des générations présentes et futures.

Le patrimoine commun de l'humanité

Le concept de patrimoine commun, lancé pour la première fois par Malte à l'ONU en 1967, est aujourd'hui universellement accepté, de sorte qu'il y est fait référence dans plusieurs conventions internationales. Le concept même de patrimoine commun de l'humanité, révolutionnaire quand il a été formulé pour la première fois, conserve aujourd'hui encore tout son intérêt. Il combine les notions contemporaines d'espace et de temps. Bien mieux, il assure à la fois un lien naturel avec le passé et une transition évidente en direction de l'avenir, proposant ainsi une nouvelle dynamique qui permet de surmonter une vision statique du monde.

La notion de patrimoine fournit la logique nécessaire à la prise en compte de paramètres plus larges dans l'évaluation de l'ici et du maintenant. Elle a encouragé une vision du monde qui ne se concentre plus seulement sur les situations d'aujourd'hui mais transcende les préoccupations égoïstes et appréhende également ce qui se trouve au-delà de notre condition humaine immédiate. Elle est la preuve de la solidarité intergénérationnelle à laquelle nous aspirons tous dans l'effort que nous avons entrepris pour créer une humanité vraiment digne de ce nom. La matière première dont est pétri le concept de patrimoine commun, c'est la confiance.

La notion de confiance (trust) découle d'une notion du droit coutumier anglais qui est par nature une notion "fiduciaire" et traduit bien la mission assignée à la Société des Nations puis à l'Organisation des Nations Unies à l'égard de certains territoires. Ce concept doit maintenant s'appliquer à des réalités nouvelles, l'Organisation des Nations Unies devenant le dépositaire du patrimoine commun et des préoccupations communes de l'humanité².

La protection de l'environnement

La protection de l'environnement est maintenant considérée comme l'un des domaines d'action de l'ONU. Malte, si elle n'a pas été la seule à faire campagne en ce sens, a beaucoup contribué à cette évolution. On sait le rôle qu'elle a joué en 1967, lorsqu'elle a appelé l'attention du monde sur le patrimoine commun de l'humanité que constituent, au-delà des limites des juridictions nationales, les grands fonds marins et leur sous-sol.

Vingt et un ans plus tard, à la quarante-troisième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, Malte a encore beaucoup contribué à mettre en évidence un problème qui est probablement le plus grave de tous ceux qui ont jamais risqué de compromettre les conditions de vie naturelles sur la planète, celui des changements climatiques. Lorsque l'Assemblée générale, le 6 décembre 1988, a adopté sa résolution 43/53, où elle déclarait que l'évolution du climat est une préoccupation commune de l'humanité, l'attention du monde s'est concentrée sur cette question et celle du réchauffement de la planète. Une multitude de réunions se sont alors tenues un peu partout, pour aboutir à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

En août 1989, Malte a demandé que l'Assemblée générale inscrive au point 83 de l'ordre du jour de sa quarante-quatrième session une question supplémentaire intitulée "Protection de l'environnement dans les zones extraterritoriales pour

les générations présentes et futures". Dans le mémoire qui accompagnait cette requête, Malte considérait la délimitation et l'étendue des zones situées hors du territoire des États, les droits et devoirs de ces derniers et de la communauté internationale dans ces zones, l'éventuel renforcement des instruments juridiques existants et la protection générale et effective du milieu naturel de ces espaces.

Un projet de résolution a été présenté devant la Deuxième Commission de l'Assemblée générale le 20 novembre 1989 puis examiné lors de consultations officieuses tenues par un groupe de travail que dirigeait l'un des vice-présidents de la Commission. Si l'Assemblée générale, sur recommandation de la Deuxième Commission, n'a pas donné suite (décision 44/451 du 22 décembre 1989) au projet de résolution à ce moment-là, cette décision du moment laissait de ce fait même la possibilité de revenir par la suite sur l'initiative de Malte. L'Assemblée a manqué à statuer sur cet important sujet mais, en revanche, les travaux de la Commission du droit international et du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement ont marqué un tournant.

Le Rapporteur spécial de la CDI, M. Julio Barboza, analysait dans le détail la question de la responsabilité des dommages causés à l'environnement dans les zones situées au-delà des juridictions nationales - ces mêmes "zones extraterritoriales" qui étaient visées dans la proposition de Malte à l'Assemblée générale. D'autre part, le texte qui était à l'étude pour la Conférence sur l'environnement et le développement comportait un chapitre sur la question de la conservation et de l'exploitation rationnelles des richesses biologiques de la haute mer.

C'est avec cet arrière-plan que le Vice-Premier Ministre et Ministre des affaires étrangères de Malte, M. Guido de Marco, qui présidait la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale, a proposé une refonte du Conseil de tutelle, faisant valoir que c'était l'organe le mieux propre à veiller sur le patrimoine naturel de façon à préserver les intérêts des générations à venir. Cette réforme du Conseil s'inscrivait parmi les mesures générales nécessaires pour donner un nouveau souffle à l'ONU et la faire entrer dans une deuxième étape.

La proposition de Malte a ensuite été exposée devant des auditoires diplomatiques et universitaires divers, au cours d'une série de causeries consacrées à "l'ONU de la deuxième génération" qui ont été faites d'avril à juin 1991 à l'Université de Gênes, à l'Académie diplomatique de Moscou, au Collège des affaires étrangères de Beijing, à l'Institut d'études politiques de Turin et au Carolinum de l'Université Charles de Prague.

"Le Conseil de tutelle est établi par la Charte des Nations Unies. Il faut mettre à son actif le fait que la plupart des peuples qui étaient sous tutelle sont devenus indépendants. Mais le Conseil peut remplir une fonction encore plus utile dans le monde d'aujourd'hui. Il me semble que si on le réoriente légèrement, il peut désormais être mis au service du bien commun. Je suggère que le Conseil de tutelle, jusqu'à présent administrateur de territoires, exerce maintenant sa fonction tutélaire sur le patrimoine commun de

l'humanité et veille à le protéger. Les richesses de la mer et de son sous-sol, le climat, le milieu naturel – en particulier celui des zones extraterritoriales –, les droits des générations futures, toutes ces composantes infiniment précieuses du patrimoine commun doivent absolument être confiés à la garde d'un organe de cette nature si nous voulons les transmettre à nos descendants³."

C'est à cette époque, alors que Malte faisait toujours campagne pour cette proposition, que quelques-uns des membres de la Commission du droit international, traitant un peu plus tard cette année-là de la question des dommages au patrimoine naturel, ont reconnu que la dégradation continue de l'environnement dans lequel doit vivre l'être humain constituait un grave problème, qui avait des répercussions généralisées, et que la Commission devait s'en préoccuper. Ils ont donc proposé d'élargir le mandat du Conseil de tutelle de façon que celui-ci ait pour mission de protéger les richesses de la planète⁴.

Commentant le rapport de la CDI lors de la quarante-sixième session de l'Assemblée générale, M. David Attard, qui représentait le Gouvernement maltais, a pris acte avec satisfaction de la position de la Commission, rappelant que Malte avait déjà proposé d'élargir le mandat du Conseil dans le même sens⁵.

Malte se réjouit de même, aujourd'hui, que le rapport de la Commission de la gouvernance globale, "Notre voisinage mondial", envisage, parmi d'autres propositions de refonte de l'ONU, une réforme du Conseil de tutelle, reprenant essentiellement les idées qu'a exposées M. de Marco dès la quarante-cinquième session de l'Assemblée générale, à savoir que

"Le Conseil de tutelle devrait désormais être mandaté pour veiller sur le patrimoine naturel, dans le cadre de la sécurité de la planète."

Le moment opportun

Le cinquantième anniversaire de l'ONU est une circonstance toute indiquée pour transformer le Conseil de tutelle en un organe capable de préserver les intérêts des générations à venir, cela en lui donnant pour mission de veiller sur le patrimoine universel, de surveiller l'application des conventions intégrant cette notion de biens communs de l'humanité et de coordonner les actions menées par la communauté internationale, notamment pour faire valoir les droits de l'homme et protéger les citoyens lorsque l'appareil de l'État s'est effondré.

Certes, les conventions en vigueur et les résolutions de l'Assemblée générale répondent à des préoccupations universelles ou portent sur des domaines considérés comme intéressant l'humanité tout entière, par exemple les fonds marins, l'évolution du climat, la biodiversité, l'espace, l'environnement, et plusieurs instances internationales étudient respectivement ces questions, notamment l'Autorité internationale des fonds marins, le Groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude du changement climatique, la Commission du développement durable, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Programme des Nations Unies pour le développement. Mais

"Tous ces organismes travaillent indépendamment les uns des autres, pratiquement sans aucune coordination. S'il est vrai que chacune de ces questions doit être traitée en elle-même, il n'en demeure pas moins qu'elles sont toutes fondamentalement liées et qu'il faut unir les efforts. La notion même de patrimoine commun impose de coordonner les analyses. Si quelque chose se produit en un point de la chaîne, c'est le fonctionnement de tout l'ensemble qui s'en trouve modifié. On ne peut pas méconnaître les interactions. La seule façon d'éviter l'éparpillement structurel consiste à établir un organe qui veille sur les domaines que nous avons pour charge de préserver à l'intention des générations futures. Malte n'a pas l'ambition de réinventer la roue; ce qu'elle propose, c'est de passer à une nouvelle étape et de faire évoluer la fonction du Conseil de tutelle⁶."

Depuis que l'Australie a décidé, à la fin de 1975, de ne plus siéger au Conseil, celui-ci comprend une puissance administrante (les États-Unis) et quatre puissances non administrantes (la Chine, la Russie, la France et le Royaume-Uni). Le dernier territoire sous tutelle était le Territoire sous tutelle des Îles du Pacifique. Le Conseil de sécurité, par sa résolution 683 (1990) du 22 décembre 1990, a mis fin à ce régime pour trois des quatre entités qui formaient le Territoire, c'est-à-dire les États fédérés de Micronésie, les Îles Marshall et les Îles Mariannes septentrionales. La quatrième entité, les Palaos, est sortie de la tutelle lorsque la population, exerçant son droit de disposer d'elle-même, s'est prononcée par le plébiscite de novembre 1993.

Le Conseil de tutelle a modifié son règlement intérieur (résolution 2200 (XLI) du 25 mai 1994), décidant qu'il se réunirait où et quand il y aurait lieu, sur sa propre décision ou sur décision de son président, ou à la demande de la majorité de ses membres ou de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. Le Secrétaire général, dans son rapport de 1994 sur l'activité de l'Organisation⁷, a recommandé à l'Assemblée générale d'engager la procédure devant mener à la suppression du Conseil de tutelle, en procédant conformément à l'Article 108 de la Charte, qui dispose que les amendements apportés à ce texte constitutif doivent être adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Malte estime pour sa part qu'avant de donner suite à cette recommandation du Secrétaire général, il y a d'autres formules valables à envisager, par exemple celle qui consisterait d'abord à transformer le Conseil, en lui faisant désormais exercer sa fonction tutélaire sur le patrimoine commun de l'humanité.

Malte a proposé en septembre 1994, lors de la Conférence de l'Union interparlementaire, d'organiser une conférence pour étudier la notion de tutelle telle qu'elle pourrait s'appliquer au patrimoine commun. Elle prévoit de demander un peu plus tard cette année que la question de la transformation du mandat du Conseil de tutelle soit inscrite à l'ordre du jour de la cinquantième session de l'Assemblée générale.

L'esprit de solidarité de la grande famille humaine

"Nous croyons en une ONU de deuxième génération, qui sera l'un des plus importants instruments pour aller vers la paix et la sécurité. Une ONU plus humaine, qui au lieu de s'appuyer sur des blocs de forces antagoniques insufflera une nouvelle dynamique aux organisations régionales, en bâtissant autour de sphères multipolaires et interdépendantes.

Pour préserver la paix et la stabilité, Malte propose de transformer le Conseil de tutelle, jusqu'ici chargé de protéger les intérêts des territoires non autonomes, en un organe de vigile, chargé de veiller sur le patrimoine commun de l'humanité et dépositaire pour le compte de celle-ci des richesses du milieu naturel et des droits des générations à venir, un organe à l'écoute des préoccupations universelles et soucieux des intérêts communs, un organe enfin dont l'assise serait l'esprit de solidarité de la grande famille humaine.

Une oeuvre de paix, pour combattre la pauvreté, l'analphabétisme, le sous-développement, la misère et la faim⁸."

Notes

¹ Voir A/45/PV.82.

² Voir A/49/PV.13.

³ Extrait d'une communication de M. Guido de Marco présentée le 12 avril 1991 à l'Université de Gênes.

⁴ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 10 (A/46/10).

⁵ Voir A/C.6/46/SR.30.

⁶ Extrait d'une causerie de M. Guido de Marco sur la refonte du Conseil de tutelle, faite en octobre 1994 à Malte devant l'Association européenne des étudiants en droit.

⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 1 (A/49/1).

⁸ Extrait d'une communication de M. Guido de Marco présentée le 30 janvier 1995 au colloque international "50 years, Malta-Yalta-Mata: A Process of Peace" organisé à Floriana (Malte).