

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
12 février 2002
Français
Original: anglais

**Lettre datée du 29 janvier 2002,
adressée au Président du Conseil de sécurité
par le Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques,
Conseiller juridique**

1. Dans une lettre qu'il m'a adressée le 13 novembre 2001, le Président du Conseil de sécurité m'a demandé, au nom des membres du Conseil et compte tenu des règles du droit international, notamment des résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale et des accords relatifs au Sahara occidental, de lui faire part de mon avis sur la légalité des décisions qu'auraient prises les autorités marocaines concernant l'offre et la signature de contrats de prospection des ressources minérales au Sahara occidental passés avec des sociétés étrangères.
2. À ma demande, le Gouvernement marocain a communiqué des informations au sujet de deux contrats conclus en octobre 2001 et portant sur des activités de reconnaissance pétrolière et d'évaluation au large des côtes du Sahara occidental. L'un de ces contrats a été signé entre l'Office national de recherches et d'exploitations pétrolières du Maroc (ONAREP) et la société pétrolière américaine Kerr McGee du Maroc Ltd., l'autre entre l'ONAREP et la société pétrolière française TotalFinaElf E&P Maroc. Ces deux contrats, qui ont été conclus pour une période initiale de 12 mois, comportent chacun des clauses standard relatives au renoncement aux droits découlant du contrat et à la poursuite du contrat, y compris une option concernant de futurs contrats pétroliers dans les zones visées ou dans une partie de ces zones.
3. Pour trancher sur la question de la légalité des contrats de reconnaissance et d'évaluation au large du Sahara occidental, conclus par le Maroc, il convient d'analyser le statut du territoire du Sahara occidental et le statut du Maroc vis-à-vis du territoire. Comme on le verra, il convient aussi d'analyser les principes du droit international régissant les activités relatives aux ressources minérales dans les territoires non autonomes.
4. Le droit applicable à ces questions est énoncé dans la Charte des Nations Unies, les résolutions de l'Assemblée générale relatives à la décolonisation en général et aux activités économiques conduites dans les territoires non autonomes en particulier, et les accords relatifs au statut du Sahara occidental. Il convient aussi d'analyser le droit applicable en tenant compte des modifications qu'il a subies à mesure qu'il était codifié et précisé ainsi que de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et de la pratique des États s'agissant des activités ayant trait aux ressources naturelles dans les territoires non autonomes.



A. Le statut du Sahara occidental sous administration marocaine

5. Protectorat espagnol depuis 1884, le Sahara espagnol a été inscrit en 1963 sur la liste des territoires non autonomes relevant du Chapitre XI de la Charte des Nations Unies (A/5514, annexe III). À partir de 1962, l'Espagne, en tant que Puissance administrante, a communiqué des renseignements statistiques et techniques sur le territoire en vertu de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte. Ces renseignements ont été examinés par 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 (le Comité spécial de la décolonisation). Dans une série de résolutions portant sur la question du Sahara espagnol/occidental, l'Assemblée générale a réaffirmé que la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux [résolution 1514 (XV)] s'appliquait au territoire.

6. Le 14 novembre 1975, une Déclaration de principes sur le Sahara occidental a été signée à Madrid par l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie (l'Accord de Madrid). En vertu de cette déclaration, les pouvoirs et responsabilités de l'Espagne, en tant que Puissance administrante du territoire, ont été transférés à une administration tripartite temporaire. L'Accord de Madrid ne prévoyait pas de transfert de souveraineté sur le territoire ni ne conférait à aucun des signataires le statut de puissance administrante, statut que l'Espagne ne pouvait d'ailleurs unilatéralement transférer. Le transfert des pouvoirs administratifs au Maroc et à la Mauritanie en 1975 n'a pas eu d'incidence sur le statut du Sahara occidental en tant que territoire non autonome.

7. Le 26 février 1976, l'Espagne a informé le Secrétaire général qu'à dater de ce jour, elle mettait fin à sa présence au Sahara occidental et renonçait à ses responsabilités sur le territoire, laissant ainsi de fait le Maroc et la Mauritanie administrer le territoire dans les zones placées respectivement sous leur contrôle. La Mauritanie s'étant retirée du territoire en 1979, à la suite de la conclusion de l'accord mauritano-saharaoui du 19 août 1979 (S/13503, annexe I), le Maroc administre seul le territoire du Sahara occidental depuis cette date. Toutefois, le Maroc ne figurant pas comme puissance administrante du territoire sur la liste des territoires non autonomes de l'ONU, il ne communique pas de renseignements sur le territoire en vertu de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies.

8. Nonobstant ce qui précède et compte tenu du fait que le Sahara occidental a le statut de territoire non autonome, il serait utile aux fins de la présente analyse d'examiner les principes applicables aux pouvoirs et aux responsabilités des puissances administrantes en ce qui concerne les activités ayant trait aux ressources minérales des territoires non autonomes.

B. Droit applicable aux activités portant sur les ressources minérales dans les territoires non autonomes

9. Les principes fondamentaux applicables aux territoires non autonomes sont énoncés dans l'Article 73 de la Charte des Nations Unies. Les membres de l'Organisation des Nations Unies qui assument la responsabilité d'administrer ces territoires reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires et acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure possible leur prospérité. En vertu de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la

Charte, ils sont tenus de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d'information, des renseignements statistiques et autres à caractère technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires qu'ils sont chargés d'administrer.

10. Le régime juridique applicable aux territoires non autonomes a été précisé dans la pratique de l'ONU et plus précisément au sein du Comité spécial de la décolonisation et de l'Assemblée générale. Dans les résolutions qu'elle a adoptées au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux », l'Assemblée générale a demandé aux puissances administrantes de veiller à ce qu'aucune des activités économiques menées dans les territoires non autonomes qu'elles administrent ne nuise aux intérêts des peuples mais qu'au contraire ces activités visent à aider les peuples de ces territoires à exercer leur droit à l'autodétermination. L'Assemblée a en outre régulièrement engagé les puissances administrantes à sauvegarder et garantir les droits inaliénables des peuples des territoires non autonomes – droits sur leurs ressources naturelles et droit d'être et de rester maîtres de la mise en valeur future de ces ressources (résolutions 35/118 du 11 décembre 1980, 52/78 du 10 décembre 1997, 54/91 du 6 décembre 1999, 55/147 du 8 décembre 2000 et 56/74 du 10 décembre 2001).

11. Dans les résolutions adoptées au titre du point de l'ordre du jour intitulé « Activités des intérêts étrangers, économiques et autres, qui font obstacle à l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux dans les territoires se trouvant sous domination coloniale », l'Assemblée générale a de nouveau déclaré que « l'exploitation et le pillage des ressources marines et autres ressources naturelles des territoires coloniaux ou non autonomes par des intérêts économiques étrangers, en violation des résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies, compromettent l'intégrité et la prospérité de ces territoires » et que « toute puissance administrante qui prive les peuples coloniaux des territoires non autonomes de l'exercice de leurs droits légitimes sur leurs ressources naturelles ... viole les obligations solennelles qui lui incombent en vertu de la Charte des Nations Unies » (résolutions 48/46 du 10 décembre 1992 et 49/40 du 9 décembre 1994).

12. Faisant franchir un pas important à cette doctrine, l'Assemblée générale, dans sa résolution 50/33 du 6 décembre 1995, a établi une distinction entre les activités économiques qui sont préjudiciables aux habitants des territoires non autonomes et celles qui sont déployées dans leur intérêt. Au paragraphe 2 de ladite résolution, l'Assemblée générale a affirmé « la valeur des investissements économiques étrangers entrepris en collaboration avec les populations des territoires non autonomes et conformément à leurs vœux afin d'apporter une contribution valable au développement socioéconomique des territoires ». Cette position a été affirmée par l'Assemblée générale dans des résolutions ultérieures (résolutions 52/72 du 10 décembre 1997, 53/61 du 3 décembre 1998, 54/84 du 5 décembre 1999, 55/138 du 8 décembre 2000 et 56/66 du 10 décembre 2001).

13. La question du Sahara occidental a été examinée tant par l'Assemblée générale, en ce qu'elle a trait à la décolonisation, que par le Conseil de sécurité, en ce qu'elle a trait à la paix et à la sécurité. Le Conseil a pour la première fois été saisi de la question en 1975 et, dans ses résolutions 377 (1975) du 22 octobre 1975 et 379 (1975) du 2 novembre 1975, il a prié le Secrétaire général d'entamer des

consultations avec les parties. Il est plus particulièrement saisi du processus politique visant à parvenir à un règlement pacifique, depuis 1988, c'est-à-dire depuis que le Maroc et le Frente para la liberación de Saguia el-Hamra y del Río de Oro (Frente POLISARIO) ont, en principe, accepté les propositions de règlement du Secrétaire général et du Président de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Toutefois, dans la mesure où elles n'ont pas trait au régime juridique applicable aux activités relatives aux ressources minérales des territoires non autonomes, les résolutions du Conseil de sécurité portant sur le processus politique ne sont pas pertinentes aux fins de la présente analyse et ne sont donc pas examinées en détail dans la présente lettre.

14. Le principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles », c'est-à-dire le droit des peuples et des nations à user et à disposer des ressources naturelles que recèlent leurs territoires pour assurer leur développement et leur bien-être, a été arrêté par l'Assemblée générale dans sa résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962. Il a depuis été réaffirmé dans les pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels et aux droits civils et politiques, ainsi que dans des résolutions ultérieures de l'Assemblée générale, principalement la résolution 3201 (S-VI) du 1er mai 1974, intitulée « Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international » et la résolution 3281 (XXIX), qui contient la Charte des droits et devoirs économiques des États. Si le principe fondamental de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles », corollaire du principe de la souveraineté territoriale ou du droit à l'autodétermination, est indéniablement établi en droit international coutumier, sa portée et ses incidences juridiques précises demeurent discutables. En l'occurrence, la question est de savoir si le principe de la « souveraineté permanente » interdit à la puissance administrante toute activité liée aux ressources naturelles du territoire non autonome qu'elle administre (voir plus haut le paragraphe 8), ou seulement celles qui seraient entreprises au mépris des besoins et intérêts de la population de ce territoire, sans qu'elle en bénéficie.

C. Jurisprudence de la Cour internationale de Justice

15. La question de l'exploitation des ressources naturelles des territoires non autonomes par les puissances qui les administrent a été portée devant la Cour internationale de Justice dans le cadre de l'affaire du Timor oriental (*Portugal c. Australie*) et de l'affaire relative à certaines terres à phosphates à Nauru (*Nauru c. Australie*). Toutefois, la Cour n'a, ni dans un cas ni dans l'autre, statué de façon décisive sur la légalité de l'exploitation des ressources des territoires non autonomes.

16. Dans l'affaire du Timor oriental, le Portugal a fait valoir que lorsqu'elle avait négocié avec l'Indonésie un accord portant sur l'exploration et l'exploitation du plateau continental dans la zone de la passe de Timor, l'Australie n'avait pas respecté le droit du peuple du Timor oriental à la souveraineté permanente sur ses richesses et ressources naturelles, ni les prérogatives et droits du Portugal, Puissance administrante du Timor oriental. Comme l'Indonésie n'était pas partie à l'instance, la Cour internationale de Justice a conclu qu'elle n'avait pas compétence.

17. Dans l'affaire relative à certaines terres à phosphates à Nauru, Nauru a demandé la remise en état de certaines terres à phosphates exploitées avant

l'indépendance alors que le territoire se trouvait sous la tutelle de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Royaume-Uni. Nauru a fait valoir que le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles avait été violé, d'importantes ressources ayant été épuisées dans des conditions extrêmement inéquitables et le territoire s'étant trouvé physiquement amoindri du fait de leur extraction. Après que la Cour eut rendu son arrêt sur les exceptions préliminaires, les parties sont parvenues à un accord et la Cour n'a donc pas eu à statuer quant au fond.

D. Pratique des États

18. Pour des raisons évidentes, il n'y a eu récemment, dans la pratique des États, que très peu de cas d'exploitation des ressources de territoires non autonomes. En 1975, la mission de visite des Nations Unies au Sahara espagnol a indiqué qu'au moment de la visite, quatre sociétés détenaient des concessions leur permettant de prospecter au large du Sahara espagnol. Lors d'entretiens portant sur l'exploitation des gisements de phosphate dans la région de Bou Craa, les responsables espagnols ont informé la mission que les recettes prévues seraient utilisées au bénéfice du territoire, que l'Espagne reconnaissait la souveraineté de la population sahraouie sur les ressources naturelles du territoire et qu'elle ne prétendait tirer aucun bénéfice outre la récupération du montant de ses investissements (A/10023/Rev.1).

19. L'exploitation de l'uranium et d'autres ressources naturelles de la Namibie par l'Afrique du Sud et un certain nombre de multinationales occidentales a été jugée illégale dans le décret No 1 pour la protection des ressources naturelles de la Namibie, adopté en 1974 par le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, et a été condamnée par l'Assemblée générale dans ses résolutions 36/51 du 24 novembre 1981 et 39/42 du 5 décembre 1984. Toutefois, le cas de la Namibie doit être examiné à la lumière de la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, en date du 30 janvier 1970, dans laquelle le Conseil a déclaré que la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie était illégale et qu'en conséquence toutes les mesures prises par le Gouvernement sud-africain étaient illégales et nulles.

20. Le cas du Timor oriental administré par l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) a cela de particulier que, si l'ATNUTO n'est pas une puissance administrante au sens de l'Article 73 de la Charte des Nations Unies, le Timor oriental figure encore, techniquement, parmi les territoires non autonomes. Lorsque l'ATNUTO a été créée en octobre 1999, le Traité sur la passe de Timor était pleinement opérationnel et l'Indonésie et l'Australie avaient chacune accordé des concessions dans la Zone de coopération. Pour que les arrangements pratiques adoptés en vertu du Traité puissent être maintenus, l'ATNUTO a, le 10 février 2000, procédé au nom du Timor oriental à un échange de lettres avec l'Australie prévoyant que les dispositions du Traité continueraient de s'appliquer. Deux ans plus tard, en prévision de l'indépendance, l'ATNUTO a, au nom du Timor oriental, négocié avec l'Australie un projet d'« Accord sur la mer de Timor » qui remplacera le Traité sur la passe de Timor à l'indépendance. L'ATNUTO a conclu ces deux accords portant sur la recherche et l'exploitation de gisements de pétrole et de gaz naturel sur le plateau continental du Timor oriental en pleine consultation avec les représentants du peuple du Timor oriental, qui ont participé activement aux négociations.

E. Conclusions

21. La question que m'a adressée le Conseil de sécurité, qui porte sur « la légalité de la décision qu'auraient prise les autorités marocaines de passer avec des sociétés étrangères des contrats de prospection des ressources minérales au Sahara occidental », a été examinée sur la base d'analogies dans le cadre de la question de savoir, plus généralement, si les activités d'une puissance administrante touchant aux ressources minérales d'un territoire non autonome sont illégales en soi, ou ne le sont que si elles sont menées au mépris des besoins et intérêts de la population du territoire en question. L'analyse des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies, des résolutions de l'Assemblée générale, de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et de la pratique des États milite en faveur de la deuxième conclusion.

22. Le principe selon lequel les intérêts des peuples des territoires non autonomes doivent primer et selon lequel assurer le bien-être et le développement de ces peuples est la mission sacrée des puissances administrantes a été établi dans la Charte des Nations Unies et défini plus précisément dans les résolutions de l'Assemblée générale sur la décolonisation et les activités économiques dans les territoires non autonomes. En reconnaissant le droit inaliénable des peuples des territoires non autonomes à disposer des ressources naturelles de leurs territoires, l'Assemblée générale a toujours condamné l'exploitation et le pillage des ressources naturelles, ainsi que toute activité économique qui lèse les intérêts de ces peuples et les prive de leur droit légitime à disposer de leurs ressources naturelles. Toutefois, elle a reconnu la valeur des activités économiques menées conformément à la volonté des peuples des territoires non autonomes et leur contribution au développement de ces territoires.

23. Dans les affaires du Timor oriental et de Nauru, la Cour internationale de Justice ne s'est pas prononcée sur la légalité des activités économiques menées dans les territoires non autonomes. Il convient toutefois de noter que ni dans un cas, ni dans l'autre, l'exploitation des ressources minérales des territoires n'a été présentée comme illégale en soi. Dans l'affaire du Timor oriental, un accord d'exploitation pétrolière était présenté comme illégal parce qu'il n'avait pas été conclu avec la Puissance administrante (le Portugal); dans l'affaire de Nauru, ce qui était présenté comme illégal, était le fait que l'exploitation des ressources minérales aurait épuisé les terres inutilement et de façon inéquitable.

24. La récente pratique des États, quoique limitée, indique que les puissances administrantes, aussi bien que les États tiers, ont l'*opinio juris* suivant : si les ressources de territoires non autonomes sont exploitées au bénéfice des peuples de ces territoires, en leur nom, ou en consultation avec leurs représentants, cette exploitation est considérée comme compatible avec les obligations qui incombent aux puissances administrantes en vertu de la Charte et conforme aux résolutions de l'Assemblée générale, ainsi qu'au principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles » qui y est consacré.

25. Les principes juridiques susmentionnés, issus de la pratique des États et de l'Organisation des Nations Unies, s'appliquent aux activités économiques menées dans les territoires non autonomes, en général, et à l'exploitation des ressources minérales, en particulier. Toutefois, il est à noter qu'en l'occurrence, les contrats relatifs aux activités de reconnaissance et d'évaluation pétrolières ne prévoient pas

l'exploitation ou le prélèvement physique de ressources minérales, et qu'aucun bénéfice n'a à ce jour été réalisé. Il faut donc conclure que, quoique les contrats qui font l'objet de la demande du Conseil de sécurité ne soient pas en eux-même illégaux, si des activités de prospection et d'exploitation devaient être entreprises au mépris des intérêts et de la volonté du peuple du Sahara occidental, elles contreviendraient aux principes de droit international applicables aux activités touchant aux ressources minérales des territoires non autonomes.

Le Conseiller juridique,
Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques
(*Signé*) Hans **Corell**
