

La tutelle italienne sur la Somalie

In: Annuaire français de droit international, volume 2, 1956. pp. 571-581.

Citer ce document / Cite this document :

Socini Roberto, Fischer Georges. La tutelle italienne sur la Somalie. In: Annuaire français de droit international, volume 2, 1956. pp. 571-581.

doi : 10.3406/afdi.1956.1272

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1956_num_2_1_1272

et peut-être par l'Assemblée Générale, sera soumis à une conférence diplomatique *ad hoc* (102).

Le Second Projet représente le point de vue prudent de la Commission en ce qui concerne la codification du droit international des stupéfiants. Elle a considéré que le système actuel de contrôle des stupéfiants était dans l'ensemble efficace, et devait donc être maintenu. Cependant, la Commission a essayé de combler des lacunes comme l'absence de contrôle des phases agricoles de la production des stupéfiants et d'arriver aussi vite que possible à la complète suppression de la consommation d'opium à fumer, à manger, de la mastication de la feuille de coca, et de l'usage légal de cannabis (hachisch, marihuana) dans un but de plaisir. Elle a cependant rejeté toutes les propositions visant à remplacer le contrôle international par des mesures d'administration internationale directe, telle que l'inspection internationale (103), l'établissement d'un monopole international de l'opium (104), ou d'un office de compensation international pour le commerce international des stupéfiants (105).

LA TUTELLE ITALIENNE SUR LA SOMALIE

ROBERTO SOCINI

1. — La Somalie avec une superficie de 461.000 kilomètres carrés ne compte qu'une population de 1.263.584 habitants, à savoir une densité de 2,74 par km² (1). Il faut encore ajouter quelques 30.000 Arabes venant du Yémen ou de l'Hadramaout, 5.000 Italiens et un millier environ d'Indiens et de Pakistanais.

Les autochtones, dont l'origine est incertaine, sont au point de vue religieux des musulmans sunnites de rite chafiite; deux tiers d'entre eux pratiquent le nomadisme. Leur langue, le somali, dont il existe plusieurs dialectes, n'a point d'alphabet et, par conséquent, est une langue exclusivement parlée.

L'ensemble du territoire est très pauvre : 40 % de la superficie ne sont pas susceptibles d'une utilisation économique quelconque; pour le reste seuls 10 % sont cultivables et 50 % utilisables seulement pour le pâturage. Tout

(102) E/1998, § 72.

(103) E/2423, §§ 138-141.

(104) E/CN.7/AC.3/3, § 189 et E/2606, § 63.

(105) E/CN.7/AC.3/3, §§ 123-132 et E/2219, §§ 98-100 et annexe C, § 9.

(1) Toutes les données statistiques sont tirées du *Rapport du Gouvernement italien à l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'administration de tutelle de la Somalie*, Rome, 1956.

cela explique les difficultés considérables rencontrées par l'Italie dans son administration de tutelle.

2. — La Somalie actuellement sous tutelle italienne représente le seul exemple d'un territoire visé par l'Art. 77, 1, b, de la Charte de San Francisco. L'Accord (2) d'où découlent les droits et les obligations de l'Autorité administrante présente certaines caractéristiques particulières que l'on ne trouve pas dans les autres accords : ce qui permet de dire que l'administration de tutelle (3) italienne sur la Somalie est une tutelle « *sui generis* ». Il suffit encore de constater l'intérêt et l'attention avec lesquels les organes compétents de l'O.N.U. suivent l'expérience italienne pour se rendre compte qu'ils considèrent la Somalie comme un terrain d'essai des administrations de tutelle en général en tant que moyen de conquête pacifique de l'indépendance politique et économique de la part des territoires dépendants (4).

Les Italiens prirent possession de cette partie de la Somalie au moyen d'accords conclus en 1889 avec le Sultan de Zanzibar et de protectorats coloniaux conclus avec les Sultanats de Obbia et de Migiurtinia et la gardèrent jusqu'aux événements de la deuxième guerre mondiale. Le traité de paix entre les Puissances Alliées et Associées et l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947, entré en vigueur le 16 septembre de la même année, prévoyait en effet à l'art. 23, al. 1, la renonciation explicite de l'Italie à toutes ses possessions en Afrique y compris évidemment la Somalie (5). Ce même article ainsi que la Déclaration commune des gouvernements de l'Union soviétique, du Royaume-Uni, des Etats-Unis d'Amérique et de la France, dont le texte a été reproduit à l'Annexe XI, établissait la procédure à suivre pour la détermination du sort définitif de tels territoires. La condition envisagée

(2) Sur la nature juridique de ces accords, voir : G. VEDOVATO, *Les accords de tutelle*, RCADI, 1950, tome 1^{er}, p. 613 et c.; F. CAPOTORTI, « Natura e carattere degli accordi di amministrazione fiduciaria », *Rivista di diritto internazionale*, 1955, p. 185 et s.

(3) Voir en général : R. HOLLAND, « Trusteeship aspirations », *Foreign Affairs*, 1946, p. 118 et s.; H.D. HALL, « The trusteeship system », *The British Year Book of International Law*, 1947, p. 33 et s.; C.G. RAGGI, *L'amministrazione fiduciaria internazionale*, Milan 1950; D.H.N. JOHNSON, « Trusteeship : theory and practice », *Year Book of World Affairs*, 1951, p. 221 et s.

Pour une comparaison avec le système des mandats voir : D.S. LEEPER, « Trusteeship compared with Mandate », *Michigan Law Review*, 1951, p. 1199 et s.; G. AMBROSINI, *Mandati internazionali et amministrazione fiduciaria*, Rome, 1953; R.N. CHOWDHURI, *International Mandates and Trusteeship systems : a comparative study*, La Haye, 1955.

Pour une comparaison avec les territoires non autonomes (colonies) voir : N. BENTWICH, « Colonial system and trusteeship », *Transactions of the Grotius society*, 1947, p. 121 et s.

Pour des problèmes particuliers voir : F. SAYRE, « Legal problems arising from the U.N. trusteeship system », *The American Journal of International Law*, 1948, p. 263 et s.; M. SCERNI, « Il controllo internazionale nell'amministrazione fiduciaria », *Comunità internazionale*, 1949, p. 193 et s.

(4) En effet le territoire a déjà reçu deux Missions de visite de l'O.N.U. La première se rendit en Somalie au mois de septembre 1951 et était composée des représentants de la République Dominicaine, de la Nouvelle-Zélande, du Thaïland ainsi que des Etats-Unis d'Amérique. La deuxième, qui visita la Somalie du 21 septembre au 13 octobre 1954, était composée des représentants des Etats-Unis, de l'Inde, de la Nouvelle-Zélande et du San Salvador.

(5) Sur la Somalie italienne voir en général : E.S. PANKHURST, *Ex-Italian Somaliland*, New-York, 1951. Voir aussi : E. MARTINO, « Aspetti politici ed economici della Somalia », *Comunità internazionale*, 1954, p. 363 et s.

(accord entre les quatre Puissances avant le 16 septembre 1948) n'ayant pas été remplie, la question des anciennes colonies italiennes fut déferée à l'Assemblée générale de l'O.N.U.

Le 19 novembre 1947, l'Italie avait envoyé un Memorandum aux Suppléants des Ministres des Affaires Etrangères réunis à Londres en demandant la tutelle sur ses anciennes colonies africaines. En ce qui concerne la Somalie (6), la demande italienne fut renouvelée plusieurs fois (7). Après le renvoi de la question à l'O.N.U. l'on put espérer un instant que l'Italie obtiendrait une reconnaissance plus vaste de ses prétentions légitimes, à savoir, la tutelle immédiate sur la Somalie, la tutelle sur la Tripolitaine à partir de 1951 ainsi qu'un statut particulier pour les ressortissants italiens résidant à Asmara et à Massaoua (8). Malheureusement, à la suite de circonstances qui ne sont pas parfaitement claires, l'Assemblée générale repoussa le compromis une semaine plus tard et recommanda que seule la Somalie fût placée sous tutelle italienne. Puis, dans sa Résolution du 21 novembre 1949, l'Assemblée adopta les principales lignes directrices de l'Accord de tutelle sur la Somalie italienne. Le texte complet fut rédigé par le Conseil de tutelle et approuvé par ce même organe dans sa séance de Genève le 27 janvier 1950. Le 18 novembre de la même année le texte définitif de l'Accord fut approuvé par la IV^e Commission et le 2 décembre par l'Assemblée générale en séance plénière (9). Avec ce dernier vote le chemin long et tourmenté vers l'instauration de la tutelle italienne sur son ancienne colonie s'acheva enfin (10).

3. — Le texte de l'Accord de tutelle sur la Somalie, qui se compose d'un Préambule, de 25 articles ainsi que d'une Déclaration de principes constitutionnels, divisée à son tour en 10 articles, a été introduit dans l'ordre juridique italien par la loi du 4 novembre 1951, n° 1301. Cette loi offre un exemple d'une procédure d'adaptation de l'ordre étatique à l'ordre international que l'on peut qualifier de « procédure mixte ». En effet, à côté de la procédure classique comprenant l'ordre d'exécution et l'autorisation de ratifier l'accord, elle comporte des dispositions d'application directe (art. 4 et 5 de la loi qui concerne la nomination et la subordination hiérarchique de

(6) Une Commission d'enquête des Quatre Puissances visita les anciennes colonies italiennes et rédigea un Rapport. La partie relative à la Somalie fut publiée à Londres le 21 juillet 1948.

(7) Pour les raisons qui justifiaient l'action de l'Italie voir : G. VEDOVATO, M. MORENO et G. MANGANO, *La questione dell'amministrazione fiduciaria delle colonie italiane in Africa*, Florence, 1947.

(8) Il s'agit du compromis BEVIN-SFORZA approuvé par le Conseil des Ministres des Quatre Puissances le 10 mai 1949.

(9) Il est intéressant de rappeler la distribution des voix : 44 pour, 5 contre (les Etats du bloc soviétique) et une abstention (Libéria). Le texte se trouve dans le document A/1294.

(10) L'administration italienne en Somalie s'était déjà installée à titre provisoire à partir du 1^{er} avril 1950 à la suite d'un arrangement avec la Grande-Bretagne qui occupait le territoire. Il faut encore noter, en ce qui concerne l'ordre juridique italien, que l'administration provisoire n'a pris fin que le 22 décembre 1951, date à laquelle entra en vigueur la loi italienne portant ratification et exécution de l'Accord de tutelle.

l'Administrateur et le budget de la Somalie) ainsi que des dispositions d'exécution déléguée (art. 3 qui comporte délégation au gouvernement pour établir les règles nécessaires à l'exécution de l'accord, même en dérogation des lois existantes) (11).

Sans parler des caractéristiques particulières dont il sera question plus bas, l'Accord de tutelle comprend, à la différence des autres accords du même genre, une Déclaration annexée, expressément considérée comme en faisant partie intégrante, Déclaration dont l'art. 1^{er} (12) prend position sur le vieux problème si discuté de la souveraineté, qui fut soulevé à l'époque des mandats de la *Société des Nations* (13). La Déclaration dispose que l'Administrateur sera investi du pouvoir exécutif suprême dans le territoire (art. 3), ainsi que du pouvoir législatif, après consultation d'un Conseil territorial, composé d'habitants du territoire, sauf pour les questions relatives à la défense nationale et aux affaires étrangères, jusqu'au moment où aura été établie une Assemblée législative élue (art. 4). En outre, la Déclaration stipule à propos de l'organisation judiciaire (art. 7) l'attribution des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales à tous les habitants (art. 8), d'après les principes proclamés dans la *Déclaration universelle des Droits de l'Homme* approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 ; ces principes sont expressément considérés par l'art. 10 « comme l'idéal à atteindre » (14). Par ailleurs l'Accord ne diffère pas des autres accords de tutelle qui ont été conclus : il renvoie (15) en particulier aux dispositions des chapitres XII et XIII de la Charte de San Francisco concernant respectivement le régime international de tutelle et le Conseil de tutelle. Avec ces limitations et dans le respect des buts généraux du système et de ceux qui sont propres au cas présent (réalisation de l'indépendance de la Somalie dans un délai de dix ans), l'Autorité chargée de l'administration aura pleins pouvoirs de législation, d'administration et de juridiction sur le territoire (art. 7 de l'accord).

4. — Nous avons qualifié de régime de tutelle « sui generis » la tutelle italienne sur la Somalie (16) et nous tâcherons d'en indiquer les raisons.

(11) Sur ces distinctions voir : R. SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, Milan, 1954, p. 115 et s.

(12) « La souveraineté du Territoire appartient à la population de celui-ci et sera exercée en son nom et dans les conditions ci-après par l'Autorité que la décision des Nations Unies a chargée de l'administration ».

(13) Voilà les principales théories qui avaient été énoncées à l'époque : a) souveraineté de la Puissance mandataire ; b) souveraineté de la population locale ; c) souveraineté de la S.D.N. ; d) souveraineté suspendue ; e) souveraineté partagée ; f) distinction entre exercice et jouissance de la souveraineté.

(14) Ce qui ne fait que confirmer la valeur purement morale de la Déclaration universelle. Voir : R. SOCINI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Florence, 1950, p. 27 et s.

(15) Ce renvoi doit être considéré comme « réceptif ».

(16) Sur l'administration de tutelle de la Somalie italienne voir : A. ALLEGRI, *L'amministrazione fiduciaria della Somalia*, Vicence, 1951 et, surtout, R. MERGAZZI, *L'amministrazione fiduciaria italiana della Somalia*, Milan, 1954.

Tout d'abord il s'agit d'un Accord à terme fixe puisqu'il doit expirer dix ans après son approbation par l'Assemblée générale, date à laquelle le territoire deviendra un Etat souverain indépendant (art. 24). Le 2 décembre 1960 donc, l'administration italienne prendra fin et la Communauté internationale enregistrera la naissance artificielle d'un Etat nouveau. Espérons qu'il ne soit pas seulement vivant, mais aussi vital !

On ne peut pas manquer de critiquer la fixation d'un terme fixe et non susceptible d'être modifié : la naissance d'un Etat est un fait historique, il ne peut nullement être déterminé par des règles juridiques, appartenant soit à l'ordre étatique, soit à l'ordre international. La prétention avancée par l'O.N.U. dans le domaine de l'histoire nous semble donc quelque peu étrange ! (17). On aurait dû logiquement disposer qu'après l'expiration du délai fixé, le Conseil de tutelle (ou l'Assemblée générale elle-même) examinerait la situation avec faculté, le cas échéant, de proroger la validité de l'Accord.

Aucun autre texte, accord de tutelle, ou mandat international, ne prévoit ou ne prévoyait la fixation d'un terme : en tant qu'expédients d'ordre temporaire ces régimes ne doivent prendre fin qu'avec la réalisation du but essentiel poursuivi. D'après l'art. 76 b) de la Charte de San-Francisco l'un des buts essentiels du régime de tutelle est de « favoriser l'évolution progressive [des populations des territoires sous tutelle] vers la capacité de s'administrer elles-mêmes ou vers l'indépendance » (18). Cela veut dire évidemment que le régime de tutelle doit cesser, selon des modalités fixées dans chaque cas d'espèce (19), avec cette alternative : indépendance politique de la communauté soumise, c'est-à-dire, sa transformation en un Etat au sens du droit international ou bien « self-government » de la même communauté (20).

5. — Une autre caractéristique particulière de l'Accord de tutelle sur la Somalie résulte de l'institution d'un Conseil consultatif, composé de la Colombie, de l'Egypte et des Philippines, siégeant à Mogadiscio, ayant pour tâche d'aider et de conseiller l'Autorité administrante (art. 2 de l'Accord, al. 2 et 3). La création et le fonctionnement d'un tel organe, qui n'a de précédent ni dans les mandats, ni dans les autres régimes de tutelle, n'a pas été sans inconvénients (21), à cause surtout de l'interprétation extensive qu'il a donné à ses pouvoirs. En effet, il a agi en pratique comme un véritable organe de contrôle, en présentant directement un rapport au Conseil de tutelle, se

(17) Voir : R. QUADRI, *Diritto coloniale*, Palermo, 1950, p. 138.

(18) But essentiel, mais non exclusif. Les autres sont les suivants : a) affermir la paix et la sécurité internationales; b) favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires; c) encourager le respect des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales; d) assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les membres de l'organisation et à leurs ressortissants.

(19) Aucune disposition de la Charte ne traite expressément de la cessation de ce régime.

(20) Nous sommes d'avis que le « self-government » n'implique pas nécessairement l'indépendance politique.

plaignant de n'avoir pas été préalablement consulté, d'après l'art. 8 de l'Accord, au sujet de l'établissement de la première organisation administrative de la Somalie, etc.

Malheureusement son attitude a reçu l'approbation officielle de l'Assemblée générale de l'O.N.U., qui pria le 9 décembre 1953 (22) le Conseil consultatif de donner dans son Rapport annuel des renseignements précis sur l'observation de cette Résolution (23) par l'Autorité administrante ainsi que des observations, commentaires et suggestions relatifs aux moyens les plus indiqués pour atteindre à sa réalisation. Ainsi, le gouvernement sous deux drapeaux (24), inconvénient inévitable dans chaque régime tutelle, est encore accentué !

Cependant, le Conseil consultatif n'est pas un organe de contrôle de l'O.N.U., mais un simple organe consultatif de la tutelle de la Somalie (25), dont on demande l'avis tantôt à titre obligatoire, tantôt à titre facultatif, mais en tout cas un avis qui n'engage pas l'Autorité administrante. Cela est nettement spécifié dans tous les textes internationaux qui en régissent les fonctions (26). Par conséquent le Conseil doit présenter à l'Italie et non à l'O.N.U. ses observations et ses recommandations. Ce n'est qu'au cours des débats au Conseil de tutelle, auxquels les Etats membres du Conseil consultatif peuvent participer sans droit de vote, et en ce qui concerne uniquement les questions qui intéressent directement le territoire, qu'ils pourront, même s'ils ne font pas partie du Conseil, éventuellement faire des observations orales ou écrites (art. 11 de l'Accord).

6. — Enfin une dernière caractéristique de la tutelle italienne sur la Somalie résidait dans le fait que l'Italie, jusqu'à son admission à l'O.N.U. remontant au 14 décembre 1955, était le seul Etat administrateur non membre de l'Organisation. Cela a donné lieu à une situation particulière et désavantageuse pour l'Italie au sein du Conseil de tutelle (27), organe qui ne représente certainement pas un progrès par rapport à la Commission permanente des mandats de la S.D.N., composée d'experts et non d'Etats. Le Conseil de Tutelle s'est révélé quelquefois en pratique un champ de bataille plutôt qu'un terrain d'entente et de collaboration, surtout à cause de son

(21) Voir, par exemple, les explications fournies le 23 mai 1952 par l'administrateur FORNARI à la suite des critiques formulées par le représentant des Philippines, qui n'étaient d'ailleurs pas justifiées, ce qui a été ensuite reconnu par le délégué philippin lui-même.

(22) Voir aussi la Résolution n° 289 A (IV) du 21 novembre 1949.

(23) La Résolution recommandait : a) de continuer à prendre les mesures nécessaires à la préparation progressive de la population somalie à l'indépendance; b) de conférer des pouvoirs législatifs au Conseil territorial; c) d'augmenter les recettes du budget et de réduire au minimum indispensable les dépenses pour les forces militaires et la police (sic).

(24) Voir R. QUADRI, *ouvrage cité*, p. 109.

(25) Son siège n'est pas en effet à New-York, Rome ou Genève, mais à Mogadiscio.

(26) Tant la Résolution n° 289 de l'Assemblée générale que le Préambule, al. 5, et l'art. 2, al. 2 de l'Accord de tutelle, parlent uniquement d'une fonction « d'aide et de conseil ».

(27) Voir M. ODDINI, « La posizione dell'Italia nel Consiglio per l'amministrazione fiduciaria », *Rivista di studi politici internazionali*, 1951, p. 225 et s.

équilibre parfait entre Etats administrateurs et Etats non administrateurs (28).

Toutes les caractéristiques mentionnées, inspirées d'une sorte de méfiance, qui à l'époque était encore répandue vis-à-vis de l'Italie, ont rendu sa tâche, en tant qu'Etat administrateur d'un régime de tutelle, beaucoup plus lourde que d'ordinaire.

7. — L'Italie instaura une première organisation administrative du territoire de la Somalie par trois décrets pris par le Président de la République le 9 décembre 1952, à savoir : a) décret n° 2357 sur *les attributions de l'Administrateur et des autres organes fondamentaux de l'Administration de tutelle italienne sur la Somalie* (A.F.I.S. = *Amministrazione Fiduciaria Italiana Somalia*); b) décret n° 2358 sur *l'organisation administrative et comptable du territoire*; c) décret n° 2359 sur *le statut du personnel de l'Etat italien en service dans le territoire*.

L'Administrateur (29) centralisait provisoirement tous les pouvoirs : en particulier il exerçait le pouvoir législatif (art. 4 du décret n° 2357, conformément aux articles 4 et 5 de la Déclaration de principes constitutionnels), il était le chef de l'administration, assisté par le Secrétaire général (art. 9 dudit décret), il exerçait le commandement suprême des forces armées (art. 10) et il pouvait gracier et commuer les peines infligées par les tribunaux (art. 11). Il était assisté par un Conseil territorial, prévu par l'art. 4 de la Déclaration de principes, et qui fut effectivement installé le 29 janvier 1951, sous la présidence de l'Administrateur, ou, en son absence, du Secrétaire général. Dans sa première composition, le Conseil comprenait trente-cinq membres, dont vingt-huit somalis, quatre italiens, deux arabes et un indo-pakistanaï. Ensuite le nombre de ses membres fut porté à quarante-cinq afin d'assurer une représentation équitable de tous les intérêts politiques et économiques du territoire. Le Conseil territorial a rempli des fonctions d'ordre purement consultatif, mais cependant très utiles (30). Quant à l'Administration centrale, qui siège à Mogadiscio, capitale du territoire, elle est partagée entre différents bureaux qui représentent des sortes de ministères « in fieri » du futur Etat somali. Du point de vue de l'administration locale, le territoire comprend six Commissariats (Migiurtinia, Mudugh, Uebi Scebeli, Haut-Giuba, Bas-Giuba et Benadir) et vingt-neuf Résidences assistées par des Conseils de résidence.

En vue d'atteindre les buts qui lui ont été fixés, l'Italie a donné une

(28) Nous pensons cependant que la qualité de Membre de l'O.N.U. n'est pas nécessaire pour être chargé de l'administration de tutelle d'un territoire, car les droits et les devoirs de l'Etat administrateur ne découlent pas directement de la Charte de San Francisco mais de l'accord de tutelle particulier. Pour plus de détails voir : R. SOCINI, *L'appartenenza all'Organizzazione delle Nazioni Unite*, Florence, 1951, p. 112 et s., 122 et s.

(29) L'Administration de tutelle de la Somalie dépend du Ministère des Affaires Etrangères, où il existe une Direction générale *ad hoc*. L'Administrateur a d'ordinaire le rang d'ambassadeur et le secrétaire général celui de ministre plénipotentiaire.

(30) Sur la première organisation administrative voir : G. FORNARI, « La Somalia nei primi due anni di amministrazione italiana », *Comunità internazionale*, 1952, p. 389 et s.

impulsion remarquable à l'instruction publique même d'ordre supérieur (31) afin de préparer les cadres dirigeants du futur Etat et de permettre la « somalisation » du territoire, c'est-à-dire, l'installation progressive des autochtones dans toutes les fonctions de responsabilité.

Le 29 mars 1954, pour la première fois, ont eu lieu des élections en Somalie : quoique d'une portée limitée (32), l'expérience a parfaitement réussi.

8. — A mi-chemin de l'expiration du mandat confié à l'Italie, l'organisation administrative de la Somalie a marqué un progrès considérable vers le but final de l'autogouvernement (33). La création, effectuée en 1955, des Conseils de district destinés à collaborer avec l'administration dans le domaine des affaires locales (34) fut très importante.

L'organisation centrale de l'administration de tutelle dépend d'une Direction générale « ad hoc » du Ministère des Affaires Etrangères de Rome (35). L'Administrateur, chef de l'administration de tutelle, a directement à sa disposition un *Magistrat aux Comptes*, le *Commandement du Corps de Sécurité* (Armée, Marine, Aéronautique) (36), actuellement très réduit (37) et le *Secrétaire général*. De ce dernier dépendent directement tous les services, à savoir : a) le *Cabinet de l'Administrateur*, qui se charge, entre autres, des statistiques et des services de presse et radio; b) la *Direction des Affaires intérieures*, qui a sous ses ordres le Corps de police; c) la *Direction du Personnel et Affaires générales*, chargée aussi de l'Economat, du Parc automobile civil, de l'Imprimerie et de la Caisse; d) la *Direction de la Législation et Affaires judiciaires*, qui traite de la Magistrature et du Service des prisons; e) la *Direction des Affaires financières* avec la Police fiscale, le Service des douanes, la Régie (tabacs et allumettes), le Service des impôts directs et le Service des taxes sur le chiffre d'affaires; f) la *Direction du Développement économique*, qui comprend les Inspections des travaux publics, de l'agriculture, du travail, les Services maritimes et des ports, les Postes et Télégraphes, Télécommunications et Téléphones et un Bureau d'enregistre-

(31) Il existe un *Institut supérieur de disciplines juridiques, économiques et sociales*, institué par ordonnance de l'Administrateur du 10 septembre 1954.

(32) Il s'agissait d'élections administratives qui ont intéressé à peu près un cinquième de la population locale. La majorité des voix est allée à un parti politique de type européen, la *Ligue des Jeunes Somalis*, qui obtint 142 sièges sur 281.

(33) A la fin de 1955 on avait déjà un chef de région somali (Hiran) sur 6 régions et 17 chefs de district avec 22 sous-chefs de district sur 30 districts. *Rapport du Gouvernement italien...*, p. 18.

(34) La division actuelle du territoire est la suivante : région de la *Migiurtinia* (chef-lieu : *Bosaso*), du *Mudugh* (*Galcaio*), de l'*Hiran* (*Belet Uen*), du *Benadir* (*Mogadiscio*), du *Haut-Giuba* (*Baidoa*), du *Bas-Giuba* (*Chisimaio*). Chaque région est partagée en plusieurs districts.

(35) Dénommée d'abord, après sa création par décret du Président de la République italienne, 18 novembre 1952, A.F.I.S., puis *Direction générale de la Somalie*.

(36) Le *Corps de Sécurité* a été supprimé par décret de l'Administrateur, n° 16 du 1^{er} janvier 1956 et remplacé par la création d'une Armée « Somalie » (décret de l'Administrateur, n° 17, portant la même date).

(37) La « somalisation » est très poussée dans les forces armées : les effectifs italiens ne sont actuellement que de 408 hommes et 156 dans la police.

ment des voitures automobiles; g) la *Direction du Développement social*, qui comprend un Inspecteur de la Santé, l'Inspection vétérinaire, une Direction centrale de l'Instruction primaire et l'Inspection de l'Instruction secondaire; h) le *Bureau de la Comptabilité*.

9. — Un évènement d'importance vraiment exceptionnelle pour l'avenir du territoire somali a eu lieu au début de 1956 : il s'agit des élections politiques (38) pour l'Assemblée législative destinée à remplacer le Conseil territorial mentionné plus haut. Les sièges à assigner étaient distribués ainsi: soixante pour les autochtones somalis, quatre pour la communauté italienne, quatre pour les Arabes, un pour les Indiens, un pour les Pakistanais, d'après la proportion déjà adoptée pour la composition du Conseil territorial. La *Ligue des Jeunes Somalis* a obtenu encore une fois la majorité des suffrages en conquérant quarante-deux sièges. Les autres ont été répartis d'après les données suivantes : treize au parti dénommé *Hizbia Dighil Mirifle*, trois au parti *démocratique*, un au parti *Méhéran*, un qui resta à assigner (39). L'Assemblée qui vient d'être élue, ainsi que sa dénomination officielle l'indique clairement, est dotée de pouvoirs législatifs : cependant l'Administrateur peut, dans les trois mois, inviter l'Assemblée, par un message motivé, à amender les lois qu'elle a votées. En outre jusqu'au 1^{er} mai 1957 les projets de loi d'initiative parlementaire seront préalablement soumis à l'avis de l'Administrateur.

10. — Un véritable Gouvernement de la Somalie, quoique encore limité aux affaires intérieures, a été enfin institué par le décret de l'Administrateur n. 78 du 18 mai 1956 (40). Il s'agit d'un premier noyau du futur Gouvernement de l'Etat somali. Les Ministères créés sont les suivants : *Affaires intérieures*, *Affaires sociales*, *Affaires économiques*, *Affaires financières*, *Affaires générales* (art. 1). Un Premier Ministre a la tâche de coordonner l'activité des différents ministres et de présider le Conseil des ministres (art. 2) ; il représente le classique « *primus inter pares* » des Etats démocratiques européens. En un certain sens et d'un certain point de vue, l'Administrateur, qui s'est ainsi autolimité, assume le rôle d'un Chef d'Etat dans un régime constitutionnel : il procède en effet à la nomination du Premier Ministre ; il nomme sur sa proposition les autres fonctionnaires ayant un rang élevé (art. 94) ; il édicte les règlements rédigés par les ministres compétents (art. 10) ; il autorise la présentation des projets de lois rédigés par les ministres compétents, qui ont reçu l'approbation du Conseil des ministres, au Président de l'Assemblée législative (art. 12) et il les promulgue, une fois approuvés par cette Assemblée (art. 13).

(38) Les élections furent fixées par l'ordonnance de l'Administrateur du 31 mars 1955.

(39) Sur ces distinctions de partis politiques voir les explications données dans la revue *Relazioni internazionali*, 1956, p. 267 et s.

(40) Publié dans le *Bulletin officiel de l'Administration de Tutelle de la Somalie*, supplément n° 2 au n° 5, 1956, p. 487 et s.

Les Ministères sont partagés en Départements (art. 17), dirigés par un Chef de Département, éventuellement assisté d'un Chef de Département adjoint (art. 19) et d'un expert (art. 20). Les Départements peuvent être à leur tour subdivisés en Sections et en Services (art. 21) (41).

Quant à l'organisation territoriale, les six Régions sont restées presque inchangées (art. 54) : à ceci près que leur chef s'appelle désormais « Préfet » (art. 56) ; il est le représentant du gouvernement. Chaque Région est partagée en Districts (trente au total, art. 55), placés sous l'autorité d'un Commissaire de District (art. 58). L'art. 61 prévoit la possibilité d'instituer des Municipalités électives, dans les chefs-lieux et dans les centres les plus importants par décret de l'Administrateur sur proposition du Ministre des Affaires intérieures. Il faut encore remarquer, qu'en considération de la structure sociale de la population, pratiquant en grande partie le nomadisme, la loi adopte une réglementation juridique des *Chefs de groupes ethniques* et des *notables* (42) : ils doivent être élus (il vaudrait mieux dire : choisis) par les populations respectives (art. 83) et ils sont placés sous l'autorité de chaque Commissaire de District. En un mot : ils constituent une sorte d'intermédiaire très utile entre ce fonctionnaire et les habitants de chaque circonscription du territoire (art. 84).

A la suite de la création du Gouvernement somali, l'Administrateur a fait procéder, par le décret n° 78 du 18 mai 1956, à l'instauration auprès de l'Administration centrale de tutelle d'un *Office spécial* par chacun des Ministères de ce Gouvernement. Il ne s'agit pas d'un organe de contrôle, mais d'un organe chargé de l'aider et de le conseiller.

Pour tout ce qui concerne les rapports avec l'étranger, le Gouvernement italien reste compétent, l'Italie a le droit de représenter internationalement la Somalie jusqu'à la cessation du régime de tutelle.

11. — Malgré de nombreuses difficultés, l'Italie est en train de remplir la mission internationale que lui a confiée l'O.N.U. en Somalie; ceci a été reconnu par le Conseil de tutelle (43), notamment lors de la discussion du

(41) Voilà la répartition actuelle des Ministères du premier Gouvernement somali :

1. *Ministère des Affaires intérieures* : a) *Département de l'organisation administrative et des organes électifs* (y compris les questions relatives aux usages, coutumes, etc.) ; b) *Département de la sûreté publique* ; c) *Département des Affaires administratives* ;

2. *Ministère des Affaires sociales* : a) *Département de l'instruction publique* ; b) *Département du travail* ; c) *Département de la santé publique* ; d) *Département vétérinaire* ; e) *Département des études* ;

3. *Ministère des Affaires économiques* : a) *Département de l'industrie, du commerce, des transports et communications* ; b) *Département des travaux publics* ; c) *Département de l'agriculture et de la zootechnie* ;

4. *Ministère des Affaires financières* : a) *Département du budget et du trésor* ; b) *Département des tributs* ; c) *Département foncier et du domaine de l'Etat* ;

5. *Ministère des Affaires générales* : a) *Département du personnel* ; b) *Département des archives*.

(42) On ne voit pas, à vrai dire, une claire distinction entre ces deux catégories.

(43) Voir, notamment, les résolutions adoptées le 2 juillet 1951, qui font généralement l'éloge de l'action italienne, ainsi que le texte d'un rapport envoyé à l'Assemblée générale de l'O.N.U. par le Conseil de tutelle, le 6 juillet 1954.

VI^e Rapport qui s'est terminée le 12 juillet 1956 (44). L'action italienne est totalement désintéressée, comme l'examen de la situation budgétaire de la Somalie le démontre « ad abundantiam ». En effet le budget pour l'exercice financier 1955 se clôture avec un déficit de 58.332.120 so. qui ont été versés par l'Etat italien à titre de contribution pour la clôture au pair des dépenses civiles et militaires (45). Les prévisions pour l'exercice financier 1956 sont à peu près les mêmes : déficit de 57.142.857 so. à combler par l'Etat italien (46). A la fin de son administration l'Italie aura dépensé en Somalie presque 100 milliards de liras italiennes (47) !

Cela montre que le futur Etat somali se trouverait dans une situation assez pénible et, peut-être, insurmontable, sans un appui extérieur. L'Italie s'est déclarée disposée à continuer même après 1960 son assistance d'ordre financier et technique, mais il faut absolument que l'O.N.U. et les Institutions spécialisées (48) se préoccupent du développement économique de cet Etat. En outre il faut résoudre la question de la délimitation des frontières, puisque seules les frontières avec la Somalie britannique (49) et avec le Kenya (50) ont été fixées et tracées sur le terrain dans leur quasi totalité.

Par contre, la frontière avec l'Ethiopie n'a jamais été tracée et une Commission mixte italo-éthiopienne nommée à la suite d'une Convention conclue le 16 mai 1908, qui établissait le principe de la répartition ethnique pour la délimitation des frontières, ne put tracer la ligne sur le terrain que sur une petite section tout à fait insuffisante. L'Assemblée générale de l'O.N.U. s'est préoccupée de cette question qui pourrait demain rendre la vie difficile au nouvel Etat (51). Des négociations directes ont été entreprises à ce sujet depuis mars 1956 entre l'Autorité administrante du territoire et l'Ethiopie, mais elles avancent péniblement parce que le gouvernement d'Addis Abeba hésite à conclure un accord et est enclin à laisser la question ouverte.

Il faut souhaiter que l'Etat somali ne devienne pas une nouvelle cause de différends entre Etats, mais bien un élément solide de la paix et de la sécurité internationales.

Décembre 1956.

(44) On peut dire que l'action italienne en Somalie a obtenu une reconnaissance et une appréciation générales. De nombreuses résolutions et recommandations (34 en total) à l'Assemblée générale ont été approuvées à la quasi unanimité.

(45) Le *somali* (= so.) équivaut à un *schilling* anglais, c'est-à-dire, actuellement à peu près 85 liras italiennes.

(46) *Rapport du Gouvernement italien...*, p. 34 et s.

(47) Naturellement les frais des premières années ont été les plus élevés.

(48) Une mission de la *Banque internationale pour la reconstruction et le développement* qui siège à Washington (BIRD) a visité la Somalie en hiver 1955-56 ; on espère la concession d'un prêt substantiel.

(49) *Protocole italo-britannique* du 5 mai 1894 et *Accord italo-britannique* signé à Londres le 1^{er} juin 1931.

(50) *Traité* du 15 juillet 1924 entre l'Italie et la Grande Bretagne.

(51) Voir les résolutions, 392 (V), du 15 décembre 1950 et 854 (IX) du 14 décembre 1954.