

La Suisse et la réforme du Conseil

Autor(en): **Martin, William**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Neue Schweizer Rundschau**

Band (Jahr): - **(1926)**

Heft 6

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-760000>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La Suisse et la réforme du Conseil

Par William Martin

En appelant la Suisse à faire partie de la commission chargée d'étudier la réforme du Conseil, la Société des Nations a eu une idée précise : introduire dans cette commission un élément de modération. Le Conseil fédéral a souvent déclaré qu'en aucun cas il n'accepterait d'élection au Conseil. Il ne peut être accusé ou soupçonné de visées ambitieuses. Entre tant d'Etats qui ont des arrière-pensées, la Confédération se distingue par son désintéressement. Parmi les Etats représentés à la commission, la Suisse seule n'a pas les mains liées par son intérêt national ou ses déclarations antérieures. Les membres du Conseil ont tous pris au mois de mars, des positions catégoriques. L'Argentine est suspecte de préventions contre le Brésil; la Pologne et la Chine ont posé leur candidature à un siège permanent au Conseil, l'Allemagne, enfin, s'est opposée à la candidature polonaise. Nous seuls n'avons rien dit d'irréparable.

Avant l'Assemblée de mars, le Département politique avait espéré n'avoir pas à prendre position dans ces « querelles étrangères ». La question de l'élargissement du Conseil ne devait pas être soumise à l'Assemblée, à moins que le Conseil ne pût aboutir lui-même à une décision unanime. Il ne semblait donc pas nécessaire que la Suisse prit un parti défini. Si le Conseil n'arrivait pas à se mettre d'accord, la question n'existait pas pour l'Assemblée. Dans le cas contraire, comment s'opposer à une décision unanime du Conseil ?

Un examen plus approfondi du problème révéla, cependant, que la Suisse avait son mot à dire dans une question qui pouvait avoir une répercussion sur l'entrée de l'Allemagne dans la Société. Le silence aurait pu être faussement interprété. On aurait pu reprocher à la Suisse de rompre le front des neutres. C'est pourquoi les instructions de la délégation suisse lui ordonnaient de s'opposer, au besoin par son vote, à tout accroissement du Conseil, en dehors du siège promis à l'Allemagne.

Le Conseil fédéral avait pour faire cette politique une triple raison : l'augmentation du Conseil risque d'affaiblir l'Assemblée, en faisant entrer dans le Conseil tous les Etats qui représentent vraiment une force politique. En second lieu, l'accroissement du Conseil risque d'affaiblir le Conseil lui-même, en rendant difficile à ce corps de prendre des décisions unanimes. Enfin, il risque d'affaiblir la Société des Nations en décourageant les Etats, qui ont des difficultés, de porter

celles-ci devant un organe dans l'impartialité duquel on ne pourra plus avoir confiance.

Cependant, tout en se tenant dans le cadre de cette politique parfaitement juste, le chef de la délégation suisse a représenté, parmi les neutres, un élément de modération. Le discours qu'il a prononcé lors du débat par lequel a été clôturée l'Assemblée extraordinaire a été de ton modéré. C'est parce que M. Motta est apparu alors, comme un arbitre possible que la Suisse a été désignée pour faire partie de la Commission. Ce qu'on attend d'elle et de lui c'est d'aider les grandes puissances à sortir de l'impasse dans laquelle elles sont entrées. Mission honorable et périlleuse.

Nous croyons que M. Motta, par sa souplesse d'esprit, et le prestige personnel dont il jouit, est parfaitement préparé à la mener à bien. A une condition: c'est que les instructions données à la délégation suisse au mois de mars, cessent de lui être imposées et qu'il jouisse, dans l'accomplissement de ses délicates fonctions, d'une liberté d'allures complète.

* * *

Un premier fait, leçon de l'Assemblée dernière, domine le débat. C'est qu'il est impossible de créer dans le Conseil de nouveaux sièges permanents. L'Allemagne n'est pas seule à s'y opposer. Elle y est beaucoup moins hostile que d'autres Etats. Mais les neutres d'Europe sont fermes dans leurs propos. La difficulté, qui est brésilienne et espagnole lorsqu'on décide de ne rien faire, est suédoise lorsqu'on décide de faire quelque chose. M. *Unden* se ferait lapider en rentrant à Stockholm s'il apportait dans sa valise de nouveaux sièges permanents.

Il est impossible, en second lieu, de trouver la solution dans des réformes constitutionnelles. Un amendement au Pacte exige la ratification des membres du Conseil unanimes. D'ailleurs, la procédure est extrêmement lente et n'apporterait pas la solution immédiate de la difficulté dont la Société des Nations a besoin.

Parmi les réformes constitutionnelles suggérées, on peut mentionner la suppression totale du privilège de la permanence, ou la désignation des membres permanents par un système de critères objectifs, analogues à ceux qui servent à la désignation des huit Etats les plus industriels qui sont représentés en permanence au Conseil d'administration du Bureau international du Travail. On a parlé aussi de créer diverses catégories de membres non-permanents, les uns représentant un seul Etat, les autres des groupements d'Etats, avec des durées de mandat différentes. On a été plus loin encore et on a envisagé, soit la suppression de la règle de

l'unanimité, soit une refonte complète de l'organisation de la Société des Nations en vue de spécialiser les continents pour certains problèmes.

Il se peut que certaines de ces idées soient inspirées par une conception exacte de la démocratie. La permanence, au Conseil, est un privilège et l'évolution moderne se fait dans tous les domaines dans le sens de l'égalité.

Il ne faut pas, cependant, abuser du mot démocratie. Il n'est pas très facile de définir ce qu'est la démocratie en matière internationale. Les Etats qui demandent des sièges permanents au Conseil prétendent aussi briser le privilège des grandes puissances et faire une œuvre démocratique. Il n'est pas certain, au point de vue politique, que la Société des Nations gagnerait beaucoup à la suppression des membres permanents. Les grandes puissances représentent dans le monde un intérêt réel. Les éliminer du Conseil serait enlever à celui-ci son caractère représentatif des forces internationales. Des décisions prises par un Conseil où l'Angleterre et la France n'auraient pas de représentant, n'auraient aucune valeur et personne ne songerait à les exécuter. Maintenir dans le Conseil les grandes puissances par voie d'élection serait les contraindre à exercer sur les petits pays des pressions diplomatiques. Comme disait récemment dans le *Journal de Genève* un diplomate partisan de cette solution; les grandes puissances ont plus d'une flèche dans leur carquois: « Elles ont de nombreux moyens économiques et politiques à leur disposition pour déterminer les sympathies nécessaires parmi les petites nations. » S'il en est ainsi que gagnerait-on à la suppression de la permanence, sinon de nouvelles intrigues? Peut-être certains pays verraient-ils un intérêt à pouvoir marchander leur vote, mais la Société des Nations dans son ensemble n'en aurait aucun avantage.

S'il en est ainsi, si l'on ne peut ni accroître le nombre des membres permanents, ni procéder à aucune réforme profonde du Pacte, par voie d'amendement, que peut-on faire et la solution la meilleure ne serait-elle pas de ne rien faire du tout? Le mieux ne serait-il pas de s'en tenir simplement au point de vue exprimé par le Conseil fédéral dans son message aux Chambres:

« La Suisse considère comme important que le nombre des membres du Conseil ne soit pas trop grand. C'est la raison pour laquelle la délégation s'est ralliée avec quelque difficulté à l'accroissement, décidé en 1922, de deux membres non permanents. Un Conseil trop élargi sera gêné plus qu'un Conseil restreint par la règle de l'unanimité. Il se formera des groupements dans son sein. Le fait que ses fonctions l'obligent à se réunir généralement quatre fois par an, tandis que l'Assemblée ne

siège qu'une fois tend déjà à lui assurer un rôle qu'une élévation du chiffre de ses membres contribuerait à augmenter et il serait à craindre que cette prépondérance ne diminuât d'autant le prestige de l'Assemblée, seul collège où tous les Etats membres sont représentés. »

Le point de vue du Conseil fédéral est parfaitement juste en théorie. Mais il ne nous semble pas, dans les circonstances actuelles, pouvoir être maintenu sans modification. L'accroissement du Conseil a de très grands inconvénients et présente de réels dangers. Mais ces inconvénients sont moins grands que ceux qui résulteraient d'une prolongation de la crise de la Société des Nations, ces dangers sont moins éminents que ceux que présenterait un échec de la commission. Après tout, s'il est certain que le Conseil ne doit pas être agrandi d'une façon exagérée, on ne peut pas prétendre que le chiffre de onze membres soit précisément le seul bon. L'Assemblée ne sera pas sensiblement plus faible s'il y a dans le Conseil un ou deux membres de plus : le Conseil n'aura pas beaucoup plus de peine à prendre des décisions unanimes et la confiance des membres de la Société dans l'impartialité du Conseil ne sera pas sensiblement diminuée. Le point de vue négatif adopté par la Suède et soutenu par les autres neutres au mois de mars est juste, mais de cette justesse relative qu'ont toujours les théories politiques. On risquerait de le rendre faux en y adhérent de trop près.

Un fait domine le débat actuel, c'est qu'il faut faire quelque chose.

Si la commission revenait devant l'Assemblée du mois de septembre en déclarant qu'elle ne voit aucune modification à apporter à la situation actuelle, l'Assemblée n'aurait que deux voies ouvertes devant elle : l'une consiste à réélire les membres actuels du Conseil, l'autre à ne pas les réélire.

Dans le premier cas, la difficulté polonaise et la difficulté brésilienne reparaitraient aussitôt. Le Brésil opposerait son veto à l'entrée de l'Allemagne dans le Conseil comme membre permanent et empêcherait ainsi ce pays de faire partie de la Société des Nations. La Pologne, de son côté, remuerait ciel et terre pour empêcher l'Allemagne d'entrer au Conseil sans qu'elle y fût elle-même. On ne voit pas pourquoi des obstacles qui se sont révélés insurmontables au mois de mars cesseraient de l'être au mois de septembre.

Dans le second cas, la Pologne pourrait être élue au Conseil. L'Espagne et le Brésil, peut-être aussi la Suède, auraient à le quitter. Cette solution a paru séduire certains esprits. Mais ils ne se sont pas rendus compte que ce n'était pas une solution. En effet, le mandat des membres du Conseil

ne vient à échéance que le 31 décembre. Jusqu'alors, l'Espagne et le Brésil ont en mains les moyens d'empêcher l'Allemagne d'entrer et, dans la colère que leur causerait une non-réélection, ils useraient de ce moyen sans merci. L'entrée de l'Allemagne serait donc ajournée à l'année prochaine. Au mois de mars? Croit-on sérieusement qu'il serait possible de tenir une seconde Assemblée extraordinaire pour admettre l'Allemagne et que ce pays accepterait de courir une seconde fois le risque de faire antichambre. Cela est impossible. L'ajournement durerait une année – et peut-être plusieurs.

Ce n'est pas tout. L'Espagne et le Brésil, rejetés brutalement hors du Conseil par un vote de l'Assemblée, au moment même où ces deux pays ont pu croire qu'ils allaient devenir permanents, se désintéresseraient de la Société des Nations. Peut-être même la quitteraient-ils. Les Etats hispano-américains, dont plusieurs ne manifestent pas pour la Société des Nations un très grand enthousiasme, auraient désormais une triple raison de ne plus venir à Genève. Leur abstention ferait plaisir à la fois aux Etats-Unis, à l'Espagne et au Brésil. Dans ces conditions, la Société des Nations cesserait complètement d'avoir son mot à dire dans le Nouveau Monde. Elle aurait sacrifié son universalité à la poursuite de l'universalité!

Résumons-nous :

- 1^o La commission de réforme du Conseil doit trouver une solution aux difficultés survenues et ceci avant le mois de septembre.
- 2^o Ne rien faire n'est pas une solution .
- 3^o Augmenter le nombre des membres permanents est impossible.
- 4^o Supprimer les membres permanents ou reviser le Pacte de toute autre façon est également impossible.

Quelles conclusions se dégagent de ces faits? N'y a-t-il donc aucune issue à la situation dans laquelle la Société des Nations se trouve placée? Faut-il abandonner l'espoir de voir entrer l'Allemagne et de conserver la collaboration de l'Espagne et du Brésil? Nous ne le pensons pas. Nous croyons qu'il y a une solution; elle n'est pas idéale et elle exige de la part des Etats qui, au mois de mars, se sont opposés à l'élargissement du Conseil une dose réelle de renoncement et d'opportunité. Mais elle est la seule possible. Cette solution consiste à élargir le Conseil par la création de quelques nouveaux sièges non-permanents.

On va se récrier : la difficulté d'obtenir des décisions unanimes ne sera pas moins grande si les membres sont électifs. Vous cédez au chantage et vous ouvrez la porte à tous les élargissements ultérieurs. C'est vrai dans

une certaine mesure. Il serait préférable de laisser le Conseil tel qu'il est. Nous avons démontré que ce n'est pas possible. Il suffit maintenant d'établir que la création de nouveaux sièges non-permanents est, par rapport aux autres solutions, un moindre mal.

Cela est évident. Les membres non-permanents, par le fait qu'ils restent sous le contrôle de l'Assemblée, ont une tendance à tenir compte des désirs de la majorité des Etats membres de la Société. Leur privilège n'est pas inaliénable comme celui des membres permanents, dont l'existence charge l'avenir d'un lourd passif. Si l'augmentation du Conseil est de nature à affaiblir l'Assemblée, la création de membres non-permanents l'affaiblit moins que la création de sièges permanents. Car l'élection permet d'assurer une majorité aux opinions de l'Assemblée au sein du Conseil. Il n'y a pas entre les deux organes une opposition constante, ni une cloison étanche. Chaque fois que l'Assemblée a eu une opinion quasi-unanime, au moment de l'affaire de Corfou, par exemple, ou au cours de la dernière Assemblée extraordinaire, elle a trouvé, à l'intérieur du Conseil, des membres élus pour traduire ses désirs.

L'un des nouveaux sièges permanents irait à la Pologne. Autant nous nous sommes opposés à l'idée que la Pologne dût avoir un siège permanent et faire consacrer prématurément par un détour sa qualité de grande puissance, autant il faut reconnaître que l'Europe dans son ensemble a intérêt à voir la Pologne siéger au Conseil à côté de l'Allemagne. Le Conseil ne doit pas être un organe de défense des intérêts nationaux. Sa vraie nature est d'être un directoire européen dont le but est essentiellement le bien collectif. Mais, dans l'état actuel du monde, il est souvent difficile de distinguer le bien des nations et celui de l'ensemble. Aussi longtemps que la Pologne croira avoir des raisons de redouter l'Allemagne, elle attendra chaque jour une invasion et elle devra s'y préparer, en accroissant ses armées et la protection de son industrie. Il n'y aura pas pour le continent de véritable paix. Ce que la Pologne cherche en demandant à siéger au Conseil, c'est une garantie supplémentaire de son intégrité et l'intérêt du monde est de la lui donner. En second lieu, elle veut pouvoir défendre, même dans les séances privées, du Conseil, qui se sont multipliées au cours de ces années, ses intérêts ou sa politique en face des critiques que pourrait formuler le délégué allemand. On l'a dit déjà, l'Europe n'a pas intérêt à ce que le point de vue polonais soit toujours défendu par la France. Il est plus simple et plus loyal que la Pologne le défende elle-même et puisse prendre la responsabilité des concessions qu'elle sera naturellement amenée à faire à l'Allemagne.

Un second siège irait à un nouvel Etat de l'Amérique du Sud, probablement à l'Argentine. Pour bien comprendre le point de vue du Brésil dans cette affaire, il faut se rappeler que les Etats de l'Amérique latine sont en grande majorité de langue espagnole. L'Argentine, rejetée hors de la Société par la politique personnelle du président Irrigoyen en 1920, a fait depuis l'arrivée au pouvoir de M. de Alvéar, une évolution très marquée vers Genève. Le jour où l'Argentine qui paye déjà ses cotisations reviendra prendre sa place à l'Assemblée, n'est sans doute pas éloigné. Le Brésil prévoit que ce jour-là, les voix des Etats de l'Amérique du Sud se porteront non sur lui, pays portugais, mais sur l'Argentine, la première des puissances de langue espagnole du Nouveau-Monde.

C'est pour ne pas être éliminé du Conseil par la concurrence de l'Argentine que le Brésil insiste pour avoir un siège permanent. En assurant à l'Amérique du Sud un troisième siège non-permanent, on aboutirait au même résultat. Les Etats de langue espagnole de l'Amérique latine ont témoigné à l'égard de la revendication du Brésil un enthousiasme très modéré. Ils n'ont pas été séduits du tout par l'idée de voir le Brésil, pays de langue portugaise chargé à tout jamais de représenter dans le Conseil la collectivité des Etats de langue espagnole.

Ces pays sont, au contraire, disposés si on leur accorde trois sièges non-permanents à élire constamment le Brésil qui jouirait ainsi d'une permanence de fait, mais non d'un privilège de droit. Le Brésil serait membre du Conseil comme représentant de la collectivité des Etats de l'Amérique latine, et non pas par la grâce de Dieu.

C'est la solution que les Etats de l'Amérique latine avaient envisagée déjà avant l'Assemblée de mars, dans l'espoir qu'elle permettrait de régler la difficulté. Peut-être cet espoir n'aurait-il pas été déçu si le problème ne s'était envenimé par ailleurs et si des difficultés de politique intérieure n'étaient venues compliquer encore la tâche de la délégation brésilienne et lui fermer toute retraite.

Avec une préparation suffisante à Rio de Janeiro, cette solution serait sans doute acceptée par le Brésil. S'il est vrai que l'amélioration des relations entre Rome et Berlin s'est déjà fait sentir sur l'attitude de la diplomatie italienne à Rio, on peut espérer que la création pour l'Amérique du Sud d'un troisième siège non-permanent écarterait définitivement le veto du Brésil.

Un troisième nouveau siège pourrait être attribué à la Chine, qui a, elle aussi, demandé un siège permanent. Personne jusqu'ici n'y a attaché beaucoup d'importance. C'est peut-être un tort. La Chine, livrée à des

luttres politiques intestines, ne nous apparaît pas aujourd'hui comme un facteur essentiel de la politique internationale. Mais, il faut prévoir l'avenir. La revendication chinoise, appuyée moralement par tous les peuples d'Asie, n'est pas négligeable. La Chine a déjà fait partie du Conseil comme membre élu du temps de M. Wellington-Koo. On n'offensera personne en disant qu'elle n'y a pas joué un grand rôle. Mais, d'autres considérations que l'utilité immédiate peuvent entrer en ligne de compte. Il serait probablement de bonne politique à l'égard des peuples asiatiques de donner à la Chine un siège au Conseil.

Ce pays, très travaillé par la propagande bolchéviste, pourrait facilement être amené à se détacher de la Société des Nations. L'Europe, et même le monde, n'ont pas intérêt à ce que la Chine se jette dans les bras de la Russie. Leur intérêt est de pacifier ce pays. Ils y parviendront mieux par le canal de la Société des Nations que par la rivalité des grandes puissances.

Pour faire entrer dans le Conseil trois candidats nouveaux, Chine, Pologne et Amérique du Sud, il faudrait ou bien créer autant de sièges ou renoncer à réélire l'un ou l'autre des membres actuels. Comme on ne peut enlever ni le siège de la Petite-Entente, ni celui des neutres, ni les sièges Sud-Américains, ni le siège de l'Espagne, on ne voit pas la possibilité de retrouver plus d'une place parmi celles qui sont actuellement pourvues : celle de la Belgique. Il serait donc nécessaire de créer au minimum deux nouveaux sièges non-permanents pour que la difficulté pût être résolue.

Le Conseil a actuellement dix membres, il en aura onze avec l'Allemagne, deux nouveaux sièges non-permanents en feraient treize. C'est un mauvais nombre. Il peut y avoir des gens superstitieux parmi les membres du Conseil et l'on envisage déjà la nécessité d'aller jusqu'à quatorze.

Mais, on pourrait rester au-dessous de ce chiffre par une autre voie, dont il faut dire aussi quelques mots. L'un des grands défauts de l'organisation actuelle du Conseil, c'est le mode d'élection des membres non-permanents. L'article 4 ayant été interprété d'une façon tendancieuse dans le sens que l'Assemblée n'a pas le droit de lier une assemblée ultérieure et que chaque Assemblée doit pouvoir élire librement, c'est à dire sans aucune règle préétablie, les membres du Conseil, toute entente préalable et tout système de rotation entre les membres non-permanents sont impossibles. Chaque année, le vote se fait au scrutin secret, dans la plus complète obscurité. Les membres non-permanents du Conseil

refusent de se retirer et l'Assemblée par lâcheté, par dispersion ou pour toute autre considération diplomatique, les réélit docilement. Le droit de siéger au Conseil devient tout doucement permanent pour tout le monde.

Cette situation a causé déjà au sein de l'Assemblée une vive irritation et celle-ci a essayé d'établir des règles obligeant les membres non-permanents du Conseil à se retirer au bout d'un certain nombre d'années. On a dû pour cela amender le Pacte et l'amendement en question s'est heurté à l'opposition de l'Espagne qui s'est refusée à le ratifier. Il n'est pas entré en vigueur. Aussi longtemps que l'Espagne ne changera pas son point de vue, on ne pourra améliorer le mode d'élection des membres non-permanents.

On peut se demander s'il n'y aurait pas un avantage pratique à donner un siège permanent à l'Espagne contre la promesse de ratifier cet amendement. On recouvrerait ainsi un nouveau siège. Il suffirait alors de créer un seul siège non-permanent. En outre, on pourrait assurer à l'avenir une rotation des membres élus, c'est-à-dire la représentation successive dans le Conseil de tous les grands intérêts qui se manifestent dans le monde. Au prix d'une concession à l'Espagne, douloureuse pour les principes, mais peu coûteuse dans la pratique, on améliorerait certainement le fonctionnement des organes de la Société.

On nous trouvera sans doute terriblement opportuniste. Il n'est pas difficile de faire la critique de ces solutions. Mais nous avons vu qu'il est difficile d'en proposer d'autres et il faut à tout prix sortir la Société des Nations de l'ornière dans laquelle elle est embourbée.

Nous n'avons, quant à nous, qu'un vœu à exprimer. C'est que M. Motta soit le bon cocher de cette promenade périlleuse. Il fera, en aidant la Société des Nations, du bon travail national.