

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1965.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification des amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations Unies relatifs à la composition du Conseil de sécurité et à celle du Conseil économique et social, adoptés le 17 décembre 1963 par l'Assemblée générale des Nations Unies,

Par M. Marius MOUTET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Vincent Rotinat, président ; Marius Moutet, Philippe d'Argenlieu, Paul Piales, vice-présidents ; Jean Clerc, Georges Repiquet, Jacques Ménard, secrétaires ; Edmond Barrachin, Maurice Bayrou, Jean Bène, Daniel Benoist, le général Antoine Béthouart, Raymond Boin, Marcel Boulangé, Julien Brunhes, Roger Carcassonne, Maurice Carrier, Pierre de Chevigny, Georges Dardel, Edgar Faure, le général Jean Ganeval, Georges Guille, Raymond Guyot, Jean Lacaze, Jean de Lachomette, Bernard Lafay, Charles Laurent-Thouverey, Guy de La Vasselais, Jean Lecanuet, Etienne Le Sassiér-Boisauné, Louis Martin, André Monteil, Roger Morève, Léon Motais de Narbonne, Henri Parisot, Jean Périquier, le général Ernest Petit, Paul Ribeyre, François Schleiter, Edouard Soldani, Jacques Soufflet, Jean-Louis Tinaud, Jacques Vassor, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 1379, 1423 et in-8° 347.

Sénat : 203 (1964-1965).

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée Nationale a, dans sa séance du jeudi 10 juin 1965, voté à l'unanimité le projet de loi proposé par le Gouvernement (n° 1379) autorisant la ratification des amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations Unies, relatifs à la composition du Conseil de Sécurité et à celle du Conseil économique et social.

Ces amendements avaient été adoptés le 17 décembre 1963 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 1991 au cours de la 18^e session.

Il s'agissait pour l'Assemblée d'obtenir une représentation équitable dans ces deux organes en raison de l'accroissement du nombre des Etats membres de l'Organisation des Nations Unies.

En effet en 1945 l'O. N. U. ne comptait que cinquante et un Etats adhérents. Les Etats du Moyen-Orient et ceux du Commonwealth exceptés, l'Asie n'était à cette époque représentée à l'Assemblée générale que par les Philippines ; l'Afrique seulement par l'Ethiopie et le Libéria.

Depuis lors, le nombre des Etats membres s'est accru rapidement : soixante en 1953, cent quatre en 1962 et cent treize actuellement, dont vingt-cinq asiatiques et trente-quatre africains.

La résolution portant amendements à la Charte a pour objet d'augmenter le nombre des membres non permanents du Conseil de Sécurité de six à dix, ce qui, avec les cinq membres permanents portera à quinze le nombre total des Etats siégeant au Conseil de Sécurité (la majorité requise passant dans les scrutins de 7 à 9 voix) — et de 18 à 27 le nombre des membres du Conseil économique et social — où l'on vote à la majorité simple.

Les droits et prérogatives des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité restant intacts (France, Chine, Etats-Unis, Royaume-Uni, Union soviétique) et spécialement le droit pour chacun de ces membres de faire obstacle à l'adoption d'une motion en utilisant son droit de veto en votant contre une proposition lorsque la Charte exige une majorité dans laquelle il doit y avoir l'unanimité des voix des membres du Conseil de Sécurité.

L'article 108 de la Charte prévoyait que ces amendements entreraient en vigueur pour tous les membres des Nations Unies s'ils étaient adoptés par la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés par les deux tiers des membres de l'Organisation *y compris tous les membres permanents* du Conseil de Sécurité.

Soixante-dix-sept Etats ont déjà déposé leur instrument de ratification. La France doit y joindre son adhésion et doit le faire rapidement, le délai fixé par la motion de l'Assemblée générale étant le 1^{er} septembre 1965.

D'après certains renseignements, seule la Chine nationaliste n'aurait pas encore apporté son adhésion, qui cependant paraît assurée.

M. le Ministre des Affaires étrangères du Gouvernement français a déclaré : « nous n'avons aucune raison aujourd'hui, compte tenu des votes intervenus, de refuser notre accord à cette réforme ». S'il ne s'agissait que du projet actuel, je pourrais arrêter là mes explications. Mais il importe d'examiner les conséquences résultant de ce vote à la majorité dans l'Assemblée générale.

Il apparaît bien que cette réforme constitue un succès important pour la politique de Bandoung. Il faudra désormais compter dans la politique internationale avec ces Etats devenus indépendants et spécialement ces Etats afro-asiatiques qui par leur pression ont obtenu la majorité des deux tiers à l'Assemblée générale.

En effet les grandes puissances, Grande-Bretagne, Etats-Unis, s'étaient abstenus avec l'U. R. S. S. et les pays socialistes (Cuba et l'Albanie exceptés) et la France avait voté contre.

Ce vote pose aussi le problème de la répartition des pouvoirs entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

Ce vote négatif de la France, à notre avis, fut une erreur. Dans une telle situation la satisfaction demandée par les Etats récemment libérés était juste. L'augmentation de la représentation n'était pas tellement considérable, comme l'avenir l'a montré, qu'on ne put les accepter en paraissant opposer un refus à l'accroissement de l'influence du Tiers Monde dans les délibérations de l'O. N. U.

La France, qui a su conserver l'amitié et la sympathie des nouvelles nations francophones, hier colonies ou protectorats français, aurait pu s'attirer celles des autres nations qui ont, à tort

pensons-nous, interprété son vote comme l'expression d'une survivance de l'autoritarisme colonialiste, ou de volonté d'imposer leur politique à la majorité des nations de l'Assemblée générale.

On donnait ainsi un argument à ceux qui exploitent toujours ces rancunes contre le colonialisme comme s'il n'avait pas été supprimé dans la presque totalité des anciennes colonies.

M. Couve de Murville a soutenu que la seule question qui s'est posée à l'occasion de cette réforme « a été de savoir quelle devait être l'importance du nombre des membres augmentant celui du Conseil de Sécurité ou du Conseil économique et social ».

Cette explication n'est pas tout-à-fait exacte car le Ministre ajoutait « comme il est naturel les grands pays membres du Conseil de Sécurité et ceux qui leur sont le plus proches étaient d'avis que cette organisation devait être aussi limitée que possible... En fait le débat pour le Conseil de Sécurité était entre une augmentation de onze à treize membres ou une augmentation de onze à quinze.

« Nous avons dans le vote de la résolution pris position avec l'Union Soviétique pour porter le nombre à treize membres. Au dernier moment la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique changeant leur position, la majorité, je dirai même — la très grande majorité — s'est prononcée pour quinze membres en ce qui concerne le Conseil de Sécurité, et 27, au lieu de 25, pour le Conseil économique et social ».

L'abstention dans le vote pour une telle question pouvait être une position d'attente défendable — mais le vote négatif apparaissait comme un vote hostile à la compétence de l'Assemblée générale. Le Gouvernement français a compris qu'il devait rectifier sa position et nous l'en approuvons.

C'est d'ailleurs une opposition sur le fond qui résulte de la suite du discours du Ministre lorsqu'il parle de la crise de l'O. N. U. « Celle-ci chacun le sait, est aujourd'hui en crise pour des raisons *en apparence financières*, c'est-à-dire à propos de la controverse qui s'est élevée entre les uns et les autres sur la question de savoir comment devait être couvert le coût des interventions de l'organisation.

« Enfin le débat qui s'est ouvert à cette occasion porte sur tout autre chose, quelque chose de beaucoup plus important et M. Ribière l'a dit également ; il porte sur l'inter-

prétation de la Charte et sur l'équilibre qu'il convient d'établir dans la répartition des pouvoirs entre les deux organes essentiels que sont le Conseil de Sécurité d'une part et l'Assemblée générale, d'autre part.

« Certains pays — c'est le cas en particulier des Etats-Unis d'Amérique — ont eu tendance à accroître à mesure que le temps passait, les pouvoirs et les compétences de l'Assemblée générale, alors que d'autres — et c'est le cas de la France — s'attachaient à une interprétation plus stricte de la Charte, laquelle attribue les pouvoirs essentiels au Conseil de Sécurité. Tel est le débat qui est ouvert actuellement et qui est malheureusement bien loin d'être terminé ».

Le Ministre rappelle aussi l'échec d'une commission appelée « Commission des trente-trois » chargée de discuter un accord entre les deux tendances qui s'affrontent, *tant sur le problème financier — c'est l'accessoire — que sur le problème constitutionnel des pouvoirs respectifs du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale — c'est l'essentiel* ».

C'est en septembre, lorsque l'Assemblée générale de 1965 aura à se réunir, que la question sera soulevée à nouveau.

On ne saurait mieux souligner l'importance du vote que vous allez émettre. Il ne renverse pas la situation pour le moment, mais il est un avertissement pour l'avenir.

Or le Ministre français n'est pas optimiste sur le résultat et conclut : « la crise risque de continuer. En attendant, le mieux que nous puissions faire est d'apporter notre accord définitif au projet de réforme qui est soumis. Ce sera toujours un pas en avant dans la voie d'un règlement ».

Nous nous permettons de ne pas être sur ces points en accord avec le Ministre sauf sur la conclusion.

Très justement, M. Ribière, Rapporteur du projet à l'Assemblée Nationale déclare :

« Quoi qu'il en soit, pour opportuns que ces amendements puissent paraître, leur portée est assez limitée. Ils ne sauraient résoudre le problème de fond posé à l'O. N. U. qui est d'accroître l'efficacité de son action. »

Examinant la situation, M. Ribière ne fait aucune allusion au problème financier que le ministre déclare « accessoire », mais expose pourquoi « le Conseil de sécurité n'a pu fonctionner en

faveur de la paix, alors qu'il était le seul organe habilité à prendre dans ce domaine des décisions qui devaient réunir l'unanimité des cinq membres permanents ».

« De plus, ajoute-t-il, toute action d'ordre militaire relevait de la compétence du Conseil, celui-ci passait des accords avec les puissances appelées à intervenir. A ses côtés était créé un comité d'état-major chargé de le conseiller et de l'assister. »

Nous savons que la division des anciens alliés n'ayant pas permis à cette organisation de fonctionner, l'Assemblée générale, *après la crise de Corée*, avait voté la résolution par laquelle :

« Toute affaire intéressant une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, qui n'a pu aboutir devant le Conseil par suite de l'opposition d'un membre, peut être transférée à l'Assemblée dont les pouvoirs se trouvent désormais élargis, puisque, dit le rapporteur, elle hérite en fait d'une partie des pouvoirs de décision remis au Conseil de sécurité. »

Le rapporteur soutient que tout amendement à la Charte de San Francisco supposerait l'accord des membres permanents.

Pour lui, « la réforme actuelle peut donner un regain de crédit et d'activité au Conseil de sécurité et apporter un contrepoids nécessaire à l'importance exagérée de l'Assemblée générale ».

Cependant, le Conseil de sécurité, en acceptant la réforme actuelle, ne reconnaît-il pas la compétence de l'Assemblée générale, puisque le vote de celle-ci a été considéré comme rentrant dans sa compétence à défaut pour le Conseil de sécurité de l'avoir préalablement acceptée ? Il s'y est rallié postérieurement (la Chine exceptée).

Si ce conflit sur les compétences et leur partage entre les deux organes des Nations Unies est important, il y en a un autre encore plus important, bien qu'on prétende le justifier par un abus de pouvoir du secrétaire général s'appuyant sur l'Assemblée générale, c'est le refus des nations adhérentes, comme la France et l'U. R. S. S., de fournir à l'O. N. U. les moyens d'existence en ne lui remboursant pas les frais des interventions qui rentraient dans sa mission du maintien de la paix et de la sécurité.

Si l'on accule l'O. N. U. à la faillite, qui en portera la responsabilité ?

C'est dans cette optique que le problème financier *n'est pas l'accessoire*. Il est le premier qui doit être réglé, et les gouvernements qui paralysent l'action d'un organe de pacification interna-

tionale le font-ils de bonne foi, ou parce qu'ils veulent eux-mêmes agir au lieu et place de l'O. N. U., l'empêcher même avec l'assentiment de la majorité de l'Assemblée générale. Les grandes puissances pensent-elles travailler pour la paix et la sécurité en affaiblissant et en ruinant son action ?

En réalité, *on croit ou on ne croit pas à la nécessité de l'Organisation des Nations Unies*. Les grandes puissances ont plus confiance en elle-mêmes ; elles entendent agir pour la défense de leurs intérêts nationaux et de leurs conceptions idéologiques.

L'Assemblée générale de l'O. N. U. peut faire un contrepois à cette action et à ces conceptions.

Nous comprenons très bien que l'entente des cinq puissances qui siègent au Conseil de sécurité devrait être la vraie force de soutien de l'O. N. U., mais, en l'absence de cette entente, pourquoi ne pas reconnaître les pouvoirs de l'Assemblée générale votant à la majorité des deux tiers ?

On fait aujourd'hui un pas en avant — nous sommes d'accord — mais combien celui-ci aurait plus de valeur si les Gouvernements français et soviétique déclaraient, tout en réservant leur opinion et leur décision sur le partage des compétences et des pouvoirs entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, qu'ils sont prêts à régler à l'O. N. U. le montant des sommes qui leur sont réclamées — sauf à examiner dans chaque circonstance et à soutenir devant l'Assemblée générale l'attitude qu'ils entendent prendre à défaut d'accord du Conseil de sécurité. Si les 80 vetos de l'U. R. S. S. ont paralysé celui-ci — est-il de l'intérêt de la France et de la paix d'être l'obstacle au fonctionnement de l'O. N. U. ? Rappelons-nous que la Société des Nations a été ruinée par l'action des régimes de pouvoir personnel, du fascisme ou du nazisme, refusant les sanctions et se retirant de l'organisation. La guerre mondiale était dès ce moment certaine.

La crise de l'O. N. U. est d'abord dans cette impuissance à agir, faute de moyens financiers. Un journal allemand constate que : « Tous les phénomènes de paralysie au sein des blocs de puissances et des alliances constituent en quelque sorte un écho de la situation des Nations Unies : le litige entre Washington et Moscou au sujet du versement des dettes soviétiques à l'O. N. U. a paralysé l'Assemblée générale ».

Certes, il sera toujours difficile de répartir l'autorité entre les nations sur lesquelles pèsent des responsabilités particulières dans la politique internationale de l'Assemblée générale et surtout s'il

s'agit de mettre fin à des conflits armés ou des agressions, ou de rétablir l'ordre dans les régions troublées, chaque nation revendiquant l'égalité des droits et des pouvoirs en raison de sa qualité de nation souveraine.

La charte de l'O. N. U. laisse un pouvoir considérable aux grandes puissances par le droit de veto. Celui-ci devrait être tempéré et admis seulement pour s'opposer à des décisions qui seraient de nature à porter atteinte à leurs intérêts vitaux (notion difficile à définir) ou au maintien de la paix.

L'augmentation du nombre des délégués au Conseil de Sécurité et au Conseil économique et social donne une large satisfaction aux nations jusqu'à présent non représentées, qui vont, directement ou par leurs délégués renouvelables et interchangeableables, participer aux délibérations essentielles avant toute décision.

Si la situation dépendait vraiment de chacune des nations se décidant d'une façon indépendante et souveraine, on pourrait réformer plus profondément la charte de San Francisco. Mais la lutte politique est une lutte d'influence de grandes ou même de petites ou modestes puissances, pour attirer les nations du tiers monde dans leur action en faveur de tel ou tel régime idéologique, ou d'un accroissement de puissance. La propagande joue par tous les moyens, exploite les passions et très justement l'antiracisme, mais parfois provoque un nouveau racisme en sens opposé au précédent. L'exploitation de la guerre des races n'est pas terminée. Les accusations de domination, de capitalisme, d'impérialisme, ou de néo-colonialisme, sont souvent fondées — mais n'y a-t-il pas un impérialisme de nations communistes. La Russie soviétique n'a-t-elle pas pris la suite de l'impérialisme de la Russie tsariste? Le conflit sino-russe n'est-il pas une lutte d'influence et de conquête sur l'Asie et même pour la conquête du tiers monde? Certains pays musulmans d'Asie — l'Ousbekistan, la Mongolie, le Thibet — ne sont-ils pas l'objectif de luttes d'impérialisme ou d'indépendance?

M. Ribière dans son rapport constate que les continents jusqu'alors exclus du droit commun de la vie internationale, l'Asie et l'Afrique, disposent maintenant de 59 membres exprimant leurs aspirations et détiennent la majorité absolue au sein de l'Assemblée générale et il ajoute: « Cette majorité est d'ailleurs plus virtuelle qu'effective car les votes des Afro-Asiatiques sont loin d'être monolithiques ».

A cette opinion on peut opposer celle qu'exprime une phrase de l'ouvrage sur Bandoung : « Parmi les résultats immédiats de la conférence, le plus important est que la Chine est devenue l'Etat moteur de l'Asie. Mais surtout Bandoung soulève des espoirs fantastiques, annonce un déferlement de forces jusqu'ici sans conscience d'elles-mêmes, et c'est sans doute ce que visait ses promoteurs que l'on voit entourant Sokarno ».

Nous pourrions montrer que c'est bien l'objectif visé — par exemple par la demande de la délégation indonésienne à l'Union interparlementaire (75 Parlements) de reviser ses statuts.

L'Indonésie voudrait une répartition géographique qui donnerait une forte majorité aux délégations des Parlements afro-asiatiques et communistes.

Par contre, à la réunion de l'Assemblée de cette Union, à Dublin, en avril, l'U. R. S. S. voulut, pour rallier les représentants de ces pays, présenter une condamnation de l'action des U. S. A. dans le Sud Viet-Nam. Elle fut repoussée à une forte majorité, avec leurs voix, au profit d'une motion condamnant toutes les violences sans distinction et demandant le « cessez-le-feu » et une négociation immédiate sans condition préalable.

La politique de Bandoung ne réussit pas toujours, mais il faut lui donner l'importance qu'elle mérite.

Il m'a paru indispensable de montrer les conséquences futures de la décision que vous allez prendre et des perspectives en face desquelles il faut agir.

La division Chine populaire et U. R. S. S. peut provoquer certaines divisions parmi les nations afro-asiatiques qui sont d'obédience communiste. D'autre part, les anciennes puissances colonisatrices conservent leur influence sur une partie des anciens territoires colonisés. Par exemple, la France avec les seize pays francophones — et cela n'est pas favorisé seulement par l'aide qu'elle leur accorde : assistance financière, économique, technique ou culturelle, mais aussi parce que son colonialisme a souvent contribué à créer ces nouvelles nations dans d'anciens groupements créés pour des facilités administratives et aussi parce qu'elle a eu une politique libérale prévoyant et préparant la décolonisation.

D'autre part, une longue vie commune a modelé les institutions ; la langue française est devenue la langue commune de tous, au milieu des innombrables langages des tribus.

N'en est-il pas de même de la Grande-Bretagne ?

Les Etats-Unis d'Amérique apportent des contributions considérables à des pays comme l'Inde ou des nations de l'Amérique du Sud où elle a renoncé, en apparence, à la doctrine de Monroë, mais elle y a conservé des intérêts économiques importants, dont certains constituent une véritable exploitation de ces pays dans des échanges de produits industriels vendus à haut prix en achetant à trop bas prix les produits de base.

Une politique multilatérale et générale dans l'aide ou pays sous-développés ne doit-elle pas être plus largement étendue et organisée qu'elle ne l'est actuellement pour faire taire les propagandes de néo-colonialisme, éviter les soulèvements et les révoltes ?

C'est vraiment le moment d'y songer et de ne pas, une fois de plus, risquer d'avoir à déplorer les occasions perdues.

A la conférence du commerce de Genève, en février 1964, la majorité afro-asiatique a imposé à l'O. N. U. la permanence de cette conférence.

Il faut que ces nations nouvelles soient représentées dans les institutions internationales, dans celles de l'O. N. U. d'abord, où elles ont déjà quelques représentants, puis dans toutes celles qui ont pour *objectif l'aide aux pays sous-développés*.

C'est bien le problème en réalité posé par la proposition *actuellement présentée*. Si ce vote constitue un pas *en avant* — il ne faut pas piétiner, *mais marcher hardiment* — *s'attacher à donner force et autorité à l'O. N. U.* — et démontrer qu'en marchant c'est un mouvement vers l'égalité des races qu'il s'agit de poursuivre en les libérant de leurs misères, de leurs servitudes, du sentiment qu'on les tient pour des races inférieures incapables de progrès. Elles prendront ainsi conscience de leur valeur et de leurs possibilités.

Elles seront ainsi moins sensibles aux propagandes politiques génératrices de conflits internes et externes. Si la politique des échanges internationaux est organisée dans l'intérêt du développement de ces nations, nous serons sur la voie qui mène réellement à la paix, toujours menacée par l'injustice et la misère.

C'est pourquoi votre Commission vous demande d'adopter le projet de loi qui nous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification des amendements aux articles 23, 27 et 61 de la Charte des Nations Unies, adoptés le 17 décembre 1963 par l'Assemblée générale des Nations Unies et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) **Nota.** — Voir le document annexé au n° 1379 (Assemblée Nationale, 2^e législature).