

tier. Selon Jawarharlal Nehru, une association qui regroupe des chefs d'Etat de diverses parties du monde pour des discussions franches, mais sans engagements formels, pourrait constituer un début de remède pour un monde troublé.

Nehru voulait que l'Inde reste dans le Commonwealth en tant que république, soulevant ainsi une nouvelle question: jusqu'alors, tous les membres avaient eu le même chef d'Etat et, de l'avis de certains chefs politiques et de beaucoup de spécialistes en droit constitutionnel, cette caractéristique d'allégeance commune à la Couronne était indispensable. Peu de temps auparavant, l'Irlande avait décidé de se retirer du Commonwealth lorsqu'elle devint une république, ce que ses partenaires d'outre-mer regrettèrent, sans toutefois contester la logique irlandaise.

La demande très raisonnable de Nehru précipita une mise au point utile sur l'ensemble de la question. Le Statut de Westminster 20 ans plus tôt, et la neutralité de George VI, roi d'Irlande, lors de la Seconde Guerre mondiale, avaient depuis longtemps montré que le Commonwealth ne formait pas un bloc, et que l'adhésion n'était, en aucun cas, une dérogation à la souveraineté, mais un attribut supplémentaire, tout à fait facultatif, comme l'a indiqué un Néo-Zélandais renommé, «non pas un peu moins, mais un peu plus d'indépendance». On trouva alors une façon rationnelle de répondre à la demande de Nehru et, loin de marquer le début de la désintégration du Commonwealth, cette ouverture fut une des conditions de sa croissance.

Le Commonwealth compte maintenant une vingtaine de républiques et quelques royaumes où la monarchie est héréditaire ou élective, ainsi que des membres ayant le même chef d'Etat que la Grande-Bretagne. Tous reconnaissent la Reine comme le symbole de leur libre association et, en cette qualité, comme chef du Commonwealth. Ce symbole collectif n'a pas le seul mérite de rappeler une histoire commune et, si vous le voulez, le pardon constructif des péchés commis, il transcende adroitement la souveraineté nationale pour déboucher sur une coopération internationale accrue. De surcroît, l'existence au centre de l'appareil politique de Londres d'un internationaliste convaincu est un apport non négligeable.

Si le retrait de l'Irlande, en 1949, n'était pas nécessaire, celui de l'Afrique du Sud, en 1962, a été imposé lors d'une décision collective solennellement rendue par les membres du Commonwealth sur l'importance fondamentale de l'égalité raciale et de la non-discrimination. Cette

décision comportait un choix conscient des priorités en politique internationale avec l'espoir que le Commonwealth se développerait suffisamment pour devenir une grande association multiraciale, ce qui a depuis été réalisé.

Une autre décision, essentiellement administrative, fut prise par les chefs de gouvernement en 1964-1965: la création d'un Secrétariat. Cette proposition, avancée par les premiers ministres de la Trinité-et-Tobago, de la Malaisie et de Ceylan, facilita pour les membres un recours plus fréquent à l'association; par la même occasion, on s'éloignait de l'«anglocentrisme» apparent et réel qui était le fait de l'association depuis ses débuts, pour mettre l'accent sur le multilatéralisme et l'égalité. L'administration de l'appareil central limité dont avait besoin le Commonwealth fut d'un commun accord confiée à un secrétaire général plutôt qu'à un gouvernement national en particulier. Elu par tous les chefs de gouvernement et responsable devant les gouvernements du Commonwealth pris collectivement, le nouveau secrétaire général recrute son personnel dans les pays membres.

Eléments essentiels renforcés

La souplesse et le caractère «familial» qui, depuis le début, ont été des éléments essentiels et indispensables de l'association du Commonwealth n'ont pas été touchés par la création d'un Secrétariat, comme certains l'avaient craint au début, mais bien renforcés. Voilà un point important. Le Commonwealth, contrairement aux Nations Unies, aux organismes spécialisés et à la majorité des organisations régionales, n'a pas de constitution écrite. Ses décisions sont prises par consensus, terme dont j'ai toujours essayé d'éviter de donner une définition rigide. Il n'y a pas de veto, l'expérience l'a montré, on tente plutôt d'aboutir à une entente très générale, ce qu'on réussit habituellement à obtenir. Pour que ce système fonctionne, les participants doivent reconnaître (ou être amenés à reconnaître) que leur communauté d'intérêts transcende leurs différences. Le Commonwealth est, de par sa nature, pragmatique, il se rapproche plus du droit coutumier que des codes de lois. Son optique, je l'ai déjà dit, est plutôt celle d'un jardinier qui cherche à influencer et à canaliser les forces et courants existants que celle d'un ingénieur ou d'un architecte voulant dominer.

Aussi bien, lorsque le Commonwealth créa un petit organisme central chargé de maximiser l'utilité de l'association pour ses membres, son mandat fut caractéristiquement vague et ambigu. Effectivement, on