

## LE CHEMINEMENT HISTORIQUE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : ENTRE TECHNOCRATIE ET DÉMOCRATIE

Anne Peters\*

La notion d'organisation internationale au singulier est un peu plus ancienne que celle d'organisations internationales au pluriel. Nous la devons au juriste écossais James Lorimer<sup>1</sup>.

C'est dans le Traité de Versailles de 1919 que fut utilisé pour la première fois le terme d'« organisation internationale » pour désigner une institution intergouvernementale<sup>2</sup>. Le traité faisait référence aux organisations (au pluriel) à l'article 23(a) du Pacte de la Société des Nations (SdN) – qui faisait partie du premier des trois Traités de paix – dans le contexte des conditions de travail<sup>3</sup> et à la Partie XIII du Traité instituant l'« Organisation [permanente] du travail » (OIT)<sup>4</sup>.

Référence fut également faite aux « organisations internationales » à l'article 67 du Statut révisé de la Cour permanente de justice internationale (CPJI) de 1929<sup>5</sup>. Ce terme, que le président de la CPJI, Dionisio Anzilotti, qualifia de « malheureuse expression », fut apparemment adopté

---

\* Prof. Dr. iur., Directrice à l'institut Max Planck de droit public comparé et de droit international public (Heidelberg) et professeure à l'Université de Bâle. Cette contribution constitue une version étendue de A. Peters & S. Peter, « International Organizations: Between Technocracy and Democracy », in B. Fassbender & A. Peters (éds.), *Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford 2012, 170–197.

L'auteure remercie Simone Peter (Dr. iur.) pour son aide lors des recherches et Myriam Jung (Dr. iur.) pour sa traduction et ses recherches supplémentaires.

<sup>1</sup> J. Lorimer, *Principes de droit international*, abrégé et trad. par E. Nys, Bruxelles, 1885, 308, 318.

<sup>2</sup> Traité de paix avec l'Allemagne, conclu le 28 juin 1919 à Versailles, in Librairie Militaire Berger-Levrault (éd.), *Pages d'histoire – 1914–1919, Traité de Versailles 1919*, Nancy/Paris/Strasbourg, 1919, 6–240.

<sup>3</sup> Le terme d'organisation fut également utilisé pour désigner les organes de l'Assemblée de la Société des Nations que nous qualifierions aujourd'hui de comités. Trois de ces « organisations » furent créées en vertu de l'art. 23(e) du Traité de Versailles, à savoir l'Organisation économique et financière, l'Organisation des communications et du transit et l'Organisation d'hygiène. Voir J. Ray, *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*, Paris, Sirey, 1930, 653 et suiv.

<sup>4</sup> Constitution de l'Organisation internationale du travail (Partie XIII du Traité de Versailles, signée le 28 juin 1919), telle qu'amendée le 20 avr. 1948, 15 RTNU 40 (entrée en vigueur : 10 jan. 1920), s. 1, ch. 1, art. 387 : « Il est fondé une organisation permanente chargée de travailler à la réalisation du programme exposé dans le préambule. »

<sup>5</sup> Statut de la CPJI, visé par l'Article 14 du Pacte de la Société des Nations, tel qu'il a été amendé conformément au Protocole du 14 sep. 1929, CPJI, Sér. D, n° 1, 13–28.

pour « ne pas mentionner particulièrement le Bureau international du travail »<sup>6</sup>.

Avant que cette expression – malheureuse ou non – n’entre en usage, on recensait déjà un certain nombre d’organisations internationales, quoique sous des labels différents, tels qu’unions (administratives) ou commissions. L’année 1865 entra dans les annales de l’histoire du droit des gens comme « *annus mirabilis* »<sup>7</sup> des organisations. Ce fut l’année de la création de l’Union télégraphique internationale<sup>8</sup> et de l’établissement de la Commission internationale du phare du cap Spartel à Tanger, première institution interétatique à laquelle adhérèrent les Etats-Unis<sup>9</sup>. En 1900, on dénombrait près de 30 organisations intergouvernementales et quelque 40 Etats<sup>10</sup>. A ce jour, ce ratio n’a guère changé, puisque nous comptons actuellement quelque 192 Etats et près de 250 organisations internationales<sup>11</sup>.

Le présent article se focalisera sur les *topoi* de la « technocratie » ou plus précisément de la « technicité » et de la « démocratie ». Dès le 19<sup>e</sup> siècle, ces *topoi* ont marqué les débats sur les organisations internationales et influé sur la manière de les appréhender. Notre analyse cherchera notamment à mettre en lumière l’interaction entre ces *topoi* et à en donner une lecture actualisée.

Au préalable, nous évoquerons brièvement les principales étapes du cheminement historique des organisations internationales (section 1). Cet aperçu se limitera aux développements jusqu’en 1945, étant donné que la création des Nations unies marque le début d’une nouvelle ère du droit international. On sait que la SdN a largement inspiré la conception de l’Organisation des Nations unies. Tirant profit des expériences du « novice

<sup>6</sup> Dionisio Anzilotti dans ses observations sur le projet de révision du règlement de la Cour de 1924, CPJI, Sér. D, Add. au n° 2 (1926), 290.

<sup>7</sup> M. Herren, *Internationale Organisationen seit 1865: eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2009, 18.

<sup>8</sup> Convention télégraphique internationale de Paris (1865) et Règlement de service international (1865), in *Documents diplomatiques de la Conférence télégraphique internationale de Paris*, Paris, Imprimerie Impériale, 1865, 1–67. Tous les documents et traités historiques peuvent être consultés sur le site de l’Union télégraphique, disponible sur : <http://www.itu.int/en/history/Pages/Navigation.aspx>.

<sup>9</sup> D. Bederman, « The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel », *Vanderbilt Journal of International Law*, 36, 1996, 275–377.

<sup>10</sup> W.J. Feld & R.S. Jordan, *International Organizations: A Comparative Approach*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Praeger, 1988, 14.

<sup>11</sup> Union of International Associations (éd.), *Yearbook of International Organizations*, 46<sup>e</sup> éd., vol. 5, Munich, Saur, 2009/2010, 33.

prédécesseur »<sup>12</sup>, les auteurs de la Charte ont notamment tenté d'éviter les écueils constructifs du Pacte de la SdN.

Après ce bref aperçu historique, nous nous arrêterons aux raisons de l'émergence des organisations internationales au 19<sup>e</sup> siècle (section 2). La section 3 traitera de la technicité et de la technocratie, et la section 4 des aspects démocratiques et non démocratiques des organisations internationales. Nous terminerons par les conclusions à la section 5.

## 1. APERÇU HISTORIQUE

### 1.1. *Les conférences de la paix, précurseurs des organisations internationales*

Les organisations internationales contemporaines sont des créations du 19<sup>e</sup> siècle, issues des congrès des chefs d'Etat et plénipotentiaires du 18<sup>e</sup> et du début du 19<sup>e</sup> siècle.

Ces congrès – à l'origine convoqués surtout, voire exclusivement pour rétablir la paix à l'issue d'une guerre<sup>13</sup> – étaient dominés par les Grandes Puissances, qui assumaient des fonctions législatives et adoptaient des réglementations dans des domaines d'intérêt transnationaux, avec des incidences pour des Etats tiers et plus particulièrement des Etats petits et faibles.

Tel fut notamment le cas de l'Acte final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815<sup>14</sup>, conclu par l'Autriche, la France, le Royaume-Uni, le Portugal, la Prusse, la Russie et la Suède. Cet acte consacra le principe de la liberté de navigation sur les cours d'eau européens (à l'article 108) et adopta à l'annexe XV une « Déclaration sur l'interdiction de la traite des Nègres »<sup>15</sup>. Par ailleurs, dans un Traité d'alliance entre les Cours d'Autriche, de Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, signé à Paris le 20 novembre 1815<sup>16</sup>, les Grandes Puissances affirmèrent solennellement « le devoir de

<sup>12</sup> R. Kolb, *Introduction au droit des Nations unies*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 14.

<sup>13</sup> N.L. Hill, *The Public International Conference: Its Function, Organization and Procedure*, Stanford, Stanford University Press, 1929, 1 et suiv.

<sup>14</sup> Acte du Congrès de Vienne, signé le 9 juin 1815, in G.F. de Martens (éd.), *Supplément au Recueil des principaux traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, d'échange etc.*, vol. 6, Gottingue, Dieterich, 1818, 379–450.

<sup>15</sup> Annexe XV de l'Acte final de Vienne : Déclaration des Puissances sur l'abolition de la traite des Nègres du 8 fév. 1815, in Martens, *Supplément au Recueil*, vol. 6, 1818, 432–434.

<sup>16</sup> Traité d'alliance entre les Cours d'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, signé à Paris le 20 nov. 1815, in G.F. de Martens (éd.), *Nouveau Recueil des principaux traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, de commerce, de limites, d'échange*

redoubler leurs soins pour veiller, dans des circonstances pareilles, à la tranquillité et aux intérêts de leurs peuples » et s'engagèrent « dans le cas qu'un aussi malheureux événement vînt à éclater de nouveau, à concerter entre elles [...] les mesures qu'elles jugeront nécessaires pour la sûreté de leurs états respectifs, et pour la tranquillité générale de l'Europe »<sup>17</sup>. A cette fin et afin de garantir « le bonheur du monde », les Grandes Puissances décidèrent de « renouveler, à des époques déterminées [...], des réunions »<sup>18</sup>. Ces réunions périodiques donnèrent naissance au « système des congrès », avec des conférences de suivi à Aix-la-Chapelle (1818), à Carlsbad (1819), à Vérone (1822) et, des années plus tard, à Londres (1832) et à Berlin (1878).

En parallèle à ces développements, on assista vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle à l'émergence d'un autre type de multilatéralisme institutionnalisé : le mouvement pour l'arbitrage<sup>19</sup>. Ce mouvement visait à promouvoir le règlement des différends entre Etats par des instances d'arbitrage indépendantes, dont le fonctionnement supposait aussi un certain degré d'institutionnalisation.

Toutes ces entités – que nous appellerions aujourd'hui « organisations internationales » – se posaient donc en multiplicateurs ou catalyseurs des capacités de gouvernance de leurs membres. Leur émergence au milieu du 19<sup>e</sup> siècle en Europe plutôt qu'ailleurs dans le monde s'explique notamment par la relative stabilité politique<sup>20</sup> des Etats-nations de l'Europe post-napoléonienne, sans laquelle ces développements n'auraient guère été possibles.

### 1.2. *Les nouvelles entités au cours du long 19<sup>e</sup> siècle (1770–1918)*

Dès la fin des années 1770, on assista à l'émergence de quatre types d'entités internationales différents qui étaient plus institutionnalisés que les congrès mentionnés précédemment.

---

*etc.*, vol. 3, Gottingue, Dieterich, 1818, 708–712. Ce traité fut signé en cinq instruments séparés entre la Grande-Bretagne et la Prusse, la Grande-Bretagne et la Russie, la Grande-Bretagne et l'Autriche, la Prusse et l'Autriche ainsi qu'entre la Russie et l'Autriche.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Art. 2, 709–710.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Art. 6, 711.

<sup>19</sup> Pour un aperçu historique de l'arbitrage institutionnel avant la Première Guerre mondiale voir D. Schindler, « Les progrès de l'arbitrage obligatoire depuis la création de la Société des Nations », *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, 25, 1928 (233–364), 241 et suiv.

<sup>20</sup> C. Archer, *International Organizations*, London, Routledge, 2001, 3.

### 1.2.1. *Les confédérations*

Le premier type d'entités furent les confédérations. Parmi les exemples historiques d'Etats confédérés figure notamment celui des Etats-Unis d'Amérique. Après deux années de guerre pour l'indépendance, les représentants des 13 colonies britanniques, réunis à Philadelphie pour le Second Congrès continental, adoptèrent en 1776 la Déclaration d'indépendance et, un an plus tard, les articles de la Confédération et de l'Union perpétuelle de 1777 instituant la « Confédération des Etats-Unis d'Amérique » qui devait garantir à chaque membre « sa souveraineté, sa liberté et son indépendance » (article 2)<sup>21</sup>. La Confédération déboucha en 1787 sur la création des Etats-Unis d'Amérique.

Autre exemple, celui de la Confédération germanique (*Deutscher Bund*) qui comptait initialement 39/41 Etats membres<sup>22</sup>. Etablie en 1815, elle fut appelée à disparaître en 1866 à la suite de la défaite autrichienne à Sadowa. Quant à la Confédération helvétique, instituée par le Pacte fédéral de 1815, elle était constituée de 22 « Etats » et fut remplacée en 1848 par l'Etat fédéral centralisé que nous connaissons aujourd'hui<sup>23</sup>.

Ces trois confédérations ont toutes débouché sur la création d'Etats fédéraux basés sur une Constitution d'Etat. Cette finalité est d'ailleurs souvent mise en avant pour distinguer ces entités des unions administratives sur lesquelles nous reviendrons plus en détail par la suite. Un autre facteur distinctif des confédérations est la logique territoriale (par opposition à fonctionnaliste) qui sous-tendait leur institution. L'objectif premier était non pas de faciliter l'exécution de tâches ou fonctions spécifiques, mais de fédérer des territoires sous un même toit (le traité). Cependant, nous verrons plus loin que ces distinctions sont en réalité trompeuses.

<sup>21</sup> *Articles of Confederation and perpetual union between the states of New Hampshire, Massachusetts Bay, Rhode Island, and Providence plantations, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina and Georgia, Williamsburg, William Purdie, 1777*, reproduit en anglais sur: <http://memory.loc.gov>; pour la version française voir: <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/amnord/USA-Articles-Conf.htm>.

<sup>22</sup> *Deutsche Bundesakte* du 8 juin 1815, in D. Gosewinkel & J. Masing (éds.), *Die Verfassungen in Europa 1789–1949*, München, C.H. Beck, 740–747. Le pacte a été conclu entre 39 Etats, Baden suivit le 23 juil. 1815 et Württemberg le 1<sup>er</sup> sep. 1815, la Confédération eut donc 41 membres.

<sup>23</sup> La question de savoir si, de 1803 à 1814, la Suisse était une confédération ou une fédération a été discutée de manière controversée. Voir J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. 1, Paris, Dalloz, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, 13–14.

### 1.2.2. *Les commissions fluviales*

Les commissions fluviales constituèrent le deuxième type d'entités internationales. Les plus importantes furent la Commission centrale pour la navigation du Rhin, érigée en vertu de l'Acte du Congrès de Vienne de 1815<sup>24</sup>, et la Commission européenne du Danube, établie par le Traité de Paris de 1856<sup>25</sup>. Se référant aux principes définis par l'Acte final du Congrès de Vienne pour la navigation des fleuves, le Traité de Paris stipulait à l'article 15 que « ces principes seront également appliqués au Danube et à ses embouchures » et que cette disposition fera désormais « partie du droit public de l'Europe »<sup>26</sup>.

Ces commissions avaient essentiellement pour mandat de superviser et d'assurer la libre navigation sur les fleuves européens, de veiller à l'exécution des travaux nécessaires au maintien de la navigabilité et de percevoir les taxes et droits calculés sur la jauge des bâtiments. A cet effet, les commissions fluviales furent dotées de compétences législatives, exécutives et judiciaires. La Commission européenne du Danube, par exemple, avait la possibilité d'imposer des sanctions militaires en vertu de l'article 11 de l'Acte de 1856 qui l'autorisait à faire appel à des bâtiments de guerre stationnés aux embouchures du Danube pour assurer l'exécution du Règlement de navigation et de police ainsi que l'application du tarif<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Acte du Congrès de Vienne, signé le 9 juin 1815, in Martens, *Supplément au Recueil*, vol. 6, 1818, Acte principal, 379–432, annexe XVI : Règlements pour la libre navigation des rivières, 434–450. Pour un aperçu historique voir W.J.M. van Eysinga, *La Commission centrale pour la navigation du Rhin : historique composé par W.J.M. van Eysinga sur l'invitation de la Commission centrale pour la navigation du Rhin*, Leiden, W. Sijthoff, 1935 ; les documents les plus importants y sont reproduits, 139 et suiv.

<sup>25</sup> Traité général de paix entre l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Porte Ottomane, signé à Paris le 30 mars 1856, in C. Samwer (éd.), *Nouveau Recueil général de traités : conventions et autres transactions remarquables, servant à la connaissance des relations étrangères des puissances et Etats dans leurs rapports mutuels*, sér. 1, vol. 15, Gottingue, Dieterich, 1857, 770–781. L'internationalisation de la navigation sur le Danube était une réponse à la politique russe qui cherchait à empêcher le commerce sur le Danube afin de développer les activités à Odessa. (E. Krehbiel, « The European Commission of the Danube: An Experiment in International Administration », *Political Science Quarterly*, 33, 1918, 38–55, 39.) Pour un aperçu général voir H. Hahnal, *Le droit du Danube international*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1929, ainsi que C. Rossetti, *La Commission européenne du Danube et son œuvre de 1856 à 1931*, Paris, Imprimerie Nationale, 1931, version numérisée disponible sur le site de la Bibliothèque nationale de France, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5453976h.r=.langFR>.

<sup>26</sup> Traité de Paris du 30 mars 1856, in Samwer, *Nouveau Recueil général*, sér. 1, vol. 15, 770.

<sup>27</sup> Art. 11 de l'Acte public de 1856 : « L'exécution du Règlement de navigation et de police est assurée en outre, ainsi que l'application du tarif dont il sera parlé aux articles 13

Les deux commissions fluviales furent réformées à plusieurs reprises et placées sur de nouvelles bases conventionnelles. Aussi leurs compétences furent-elles régulièrement étendues à d'autres domaines d'activités<sup>28</sup>. Par ailleurs, elles changèrent plusieurs fois de quartiers généraux : la Commission centrale pour la navigation du Rhin, par exemple, était initialement installée à Mayence, puis à Mannheim, avant d'être transférée en 1919 à Strasbourg<sup>29</sup>. Quant aux quartiers généraux de la Commission européenne du Danube, ils furent transférés en 1954 de Galatz à Budapest. Les deux commissions fluviales existent toujours<sup>30</sup>.

En 1927, la CPJI émit un avis consultatif concernant les compétences de la Commission européenne du Danube dans lequel elle posait déjà le

---

et suivants du présent Acte, par l'action des bâtiments de guerre stationnés aux embouchures du Danube, conformément à l'article 19 du Traité de Paris. » Acte public, relatif à la navigation des embouchures du Danube, signé le 2 nov. 1856, in C. Samwer & J. Hopf (éds.), *Nouveau Recueil général de traités : conventions et autres transactions remarquables, servant à la connaissance des relations étrangères des puissances et Etats dans leurs rapports mutuels*, sér. 1, vol. 18, Gottingue, Dieterich, 1873 (144–153), 149.

<sup>28</sup> Voir Krehbiel, « The European Commission », 45–47. La Commission européenne du Danube avait, par exemple, la compétence de trancher de façon définitive la question litigieuse du choix de celle des trois embouchures pour laquelle les travaux définitifs de construction de digues seraient entrepris. Voir les art. 2 et 3 de l'Acte public de 1865, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités : conventions et autres transactions remarquables*, sér. 1, vol. 18, 1873, 144–153.

<sup>29</sup> La Commission centrale pour la navigation du Rhin fut réformée une première fois en 1831 par la Convention de Mayence (Convention entre les Gouvernements des Etats riverains du Rhin et Règlement relatif à la Navigation dudit fleuve, signés à Mayence le 31 mars 1831), in F. Saalfeld (éd.), *Nouveau Recueil des traités d'alliance, de paix, de trêve, de neutralité, etc.*, sér. 1, vol. 9, Gottingue, Dieterich, 1833, 252–312, et une deuxième fois, en 1868, par l'Acte de Mannheim (Convention révisée pour la navigation du Rhin entre la France, la Prusse, les Pays-Bas, la Bavière et les Grands-Duchés de Bade et de Hesse, suivie de deux modèles et d'un protocole de clôture, signée à Mannheim le 17 oct. 1868), in C. Samwer & J. Hopf (éds.), *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, sér. 1, vol. 20, Gottingue, Dieterich, 1875, 355–374. A l'issue de la Première Guerre mondiale, le siège de la Commission fut déplacé à Strasbourg (art. 355 du Traité de Versailles, dans Librairie Militaire Berger-Levrault, *Pages d'histoire*). Quant à la Commission européenne du Danube, elle fut réformée par l'Acte public de 1865 (in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités : conventions et autres transactions remarquables*, sér. 1, vol. 18, 1873, 144–153). Les pouvoirs de la Commission furent confirmés par le Traité de Berlin du 18 juil. 1878 (art. 53), in Samwer & Hopf, *ibid.* Le Traité de Londres relatif à la navigation sur le Danube, signé le 10 mars 1883, prorogea les pouvoirs de la Commission européenne pour une période de 21 ans et stipula qu'à l'expiration de cette période, ces pouvoirs seraient renouvelés par reconduction tacite de trois en trois ans (art. 2), in J. Hopf (éd.), *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, sér. 2, vol. 9, Gottingue, Dieterich, 1884, 392–413.

<sup>30</sup> Pour la Commission centrale pour la navigation du Rhin voir : <http://www.ccr-zkr.org> ; pour la Commission européenne du Danube : [http://www.danubecommission.org/index.php/fr\\_FR/index](http://www.danubecommission.org/index.php/fr_FR/index).

principe de spécialité et déclarait qu'une « institution » internationale (la Cour n'employait pas encore le terme d'« organisation ») n'avait que les attributions qui lui avaient été conférées par le statut définitif<sup>31</sup>. La Cour établit une distinction entre les compétences territoriales et les compétences fonctionnelles et constata que « le pouvoir de règlement et la juridiction appartiennent aux autorités territoriales ; le droit de surveillance en vue d'assurer la liberté de la navigation et l'égalité des pavillons appartient à la Commission européenne »<sup>32</sup>.

Nonobstant cet avis consultatif un peu restrictif, la Commission du Danube fut considérée par la doctrine comme précurseur des organisations supranationales modernes<sup>33</sup> et « entité internationale distincte possédant la souveraineté sur les eaux du Danube »<sup>34</sup>.

### 1.2.3. *Les unions internationales*

Le troisième type d'entités internationales du 19<sup>e</sup> siècle furent les « unions administratives »<sup>35</sup>, également appelées « unions internationales »<sup>36</sup> ou « unions universelles »<sup>37</sup>, (en allemand : *internationale Verbindungen*<sup>38</sup>,

<sup>31</sup> CPJI, *Compétence de la Commission européenne du Danube entre Galatz et Braïla (avis consultatif)*, CPJI, Sér. B, n° 14, 64. L'affaire en question avait pour objet le différend qui opposait le délégué roumain de la Commission européenne aux délégués britannique, français et italien concernant les compétences de la Commission sur le secteur du Danube maritime s'étendant de Galatz à Braïla.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 67.

<sup>33</sup> K. Schmalenbach, « International Organizations or Institutions : General Aspects », in R. Wolfrum (éd.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. V, Oxford, Oxford University Press, 2012, 1126–1156, para. 2.

<sup>34</sup> G.A. Blackburn, « International Control of the River Danube », *Current History*, 32, 1930 (1154–1159), 1154. Texte original : « a distinct international entity possessing sovereignty over the broad waters of the Danube ».

<sup>35</sup> G. Scelle, *Précis de droit des gens : principes et systématique*, Paris, Sirey, 1932, 207.

<sup>36</sup> L. Renault, « Les unions internationales : leurs avantages et leurs inconvénients », *Revue générale de droit international public*, 3, 1896, 14–26.

<sup>37</sup> G. Moynier, *Les bureaux internationaux des Unions universelles*, Genève, Cherbuliez, Paris, Fischbacher, 1892, 8 : « J'appelle "Unions internationales," – qu'ils aient ou non adopté cette dénomination, – tous les groupes d'Etats [...] qui, formés diplomatiquement pour la poursuite de progrès intéressant la totalité des nations civilisées, admettent dans leurs rangs tous les peuples jaloux d'en faire partie. »

<sup>38</sup> A.W. Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart auf den bisherigen Grundlagen*, 7<sup>e</sup> éd., Berlin, Schroeder, 1881, para. 241, 467 : « Internationale Post-, Eisenbahn- und Telegraphen-Verbindungen ».



*internationale Verwaltungsvereine*<sup>39</sup>, *Verwaltungsunionen*<sup>40</sup>, *Vereinigungen zu Verwaltungszwecken*<sup>41</sup> ou *Verwaltungsgemeinschaften*<sup>42</sup>).

Dans la plupart des manuels et précis de droit international de l'époque, les unions administratives étaient largement passées sous silence. Le plus souvent, ces ouvrages se contentaient d'évoquer les traités fondateurs, mais omettaient de mentionner que ces derniers étaient à l'origine de la création d'unions administratives<sup>43</sup>. Le peu d'intérêt porté aux unions internationales transparaît notamment dans la littérature anglophone de l'époque : les ouvrages standard de Phillimore<sup>44</sup>, Hall<sup>45</sup> ou Westlake<sup>46</sup>, par exemple, ne font aucune mention des unions internationales.

Seul Georg Jellinek voua une attention plus particulière à ce qu'il appelait les *Verwaltungsbündnisse*. Il les percevait clairement comme quelque chose de nouveau et d'important, et en développa une systématisation cohérente. Dans son ouvrage-clé de 1882, intitulé *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Jellinek constatait : « En tout cas, nous nous trouvons au début d'une époque d'unions administratives internationales qui donnera un nouveau souffle aux échanges du monde civilisé<sup>47</sup>. »

Sans doute, les auteurs allemands étaient-ils plus sensibles que d'autres à l'émergence de ces unions en raison de l'attention que suscitait l'édification de l'Etat allemand. Cela explique notamment le grand intérêt académique qu'ils portèrent à la construction juridique de la « confédération » (telle que celle du *Deutscher Bund*) et partant, des unions administratives.

<sup>39</sup> G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, orig. Vienne, 1882, repr. Aalen, Scientia, 1969, 159.

<sup>40</sup> K. Strupp, *Grundzüge des positiven Völkerrechts*, Bonn, Röhrscheid, 1921, 40 ; J.L. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, Kohlhammer, 1929, 374.

<sup>41</sup> E. Ullmann, *Völkerrecht*, Tübingen, Mohr, 1898, para. 13, note 4 en bas de page, 46.

<sup>42</sup> Karl Strupp conçoit les deux termes comme étant étroitement liés : « Verwaltungsgemeinschaften, im engeren Sinne auch Unionen genannt, [...] » (Strupp, *Grundzüge*, 92).

<sup>43</sup> Voir, par exemple, Th. Funck Brentano & A. Sorel, *Précis du droit des gens*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Plon, 1900, 185-202.

<sup>44</sup> R. Phillimore, *Commentaries upon International Law*, 3 vol., London, Butterworths, 1854-1857.

<sup>45</sup> W.E. Hall, *A Treatise of International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1895.

<sup>46</sup> J. Westlake, *International Law*, 2 vol., 2<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, 1910-1913.

<sup>47</sup> Jellinek, *Die Lehre*, 111 (notre trad.). Texte original : « Auf jeden Fall stehen wir am Beginne einer Epoche internationaler Verwaltungsbündnisse, welche dem Verkehrsleben der civilisirten Welt ein neues Gepräge aufdrückt. »

Le « prototype »<sup>48</sup> de l'union administrative est sans nul doute l'Union télégraphique internationale. Elle fut créée le 17 mai 1865 à Paris aux termes de la première Convention télégraphique internationale, signée par 20 Etats, parmi lesquels un grand nombre de petits royaumes allemands, la ville libre d'Hambourg, la Suisse, la Russie et l'Empire ottoman<sup>49</sup>.

En 1906 fut par ailleurs créée à Berlin l'Union radiotélégraphique internationale (URI), autre organisation de la télégraphie sans fil, qui fusionna en 1934 avec l'Union télégraphique pour devenir l'Union internationale des télécommunications (UIT)<sup>50</sup>. L'UIT existe toujours et continue à gérer avec succès l'organisation mondiale des télécommunications.

La première révision de la Convention de l'Union télégraphique, entreprise à Vienne en 1868<sup>51</sup>, soit trois ans après son adoption, marqua un saut qualitatif important en termes d'institutionnalisation. La Convention de 1865 n'avait pas institué de bureau permanent et chargeait l'« administration de l'Etat où avait eu lieu la dernière conférence » des « mesures d'exécution relatives aux modifications à apporter d'un commun accord au règlement » (article 55 de la Convention de 1865). Avec la révision de 1868, la Conférence de Vienne décida de mettre en place une « Administration télégraphique, désignée par la Conférence » (article 61 du Traité de 1868). L'Administration avait notamment pour tâche de prendre les mesures propres à faciliter « dans un intérêt commun » l'exécution et l'application de la Convention télégraphique. A cet effet, la Conférence décida d'organiser sous le titre de « Bureau international des Administrations télégraphiques » « un service spécial fonctionnant sous sa direction »<sup>52</sup>.

Le Bureau était chargé de centraliser les renseignements de toute nature relatifs à la télégraphie internationale, de rédiger le tarif, de dresser une statistique générale, de procéder aux études d'utilité commune dont il

<sup>48</sup> Herren, *Internationale Organisationen*, 21.

<sup>49</sup> Convention télégraphique internationale de Paris (1865) et Règlement de service international (1865), in *Documents diplomatiques*.

<sup>50</sup> Convention internationale des télécommunications avec appendice, 151 RTSN 4 (adoptée le 9 déc. 1932 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> jan. 1934).

<sup>51</sup> Convention télégraphique internationale de Paris révisée à Vienne (1868) et Règlement de service international (1868), in *Documents de la Conférence télégraphique internationale de Vienne*, Vienne, Imprimerie impériale et royale de la Cour et de l'Etat de Vienne, 1868, 1-86, pdf disponible sur : [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/oth/02/01/S02010000024002PDF.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/01/S02010000024002PDF.pdf).

<sup>52</sup> *Ibid.*, art 61 : « Une Administration télégraphique, désignée par la Conférence, prendra les mesures propres à faciliter, dans un intérêt commun, l'exécution et l'application de la Convention. A cet effet elle organisera, sous le titre de 'Bureau international des Administrations télégraphiques', un service spécial qui fonctionnera sous sa direction, dont les frais seront supportés par toutes les Administrations des Etats contractants. »

serait saisi et de rédiger un journal télégraphique en langue française<sup>53</sup>. Il s'agit là du premier secrétariat permanent établi par un traité international, chargé de l'exécution et de l'application d'une convention<sup>54</sup>.

Le modèle d'organisation de l'Union télégraphique fut ultérieurement repris pour l'Union générale des postes, créée à Berne en 1874<sup>55</sup>. Cette organisation avait pour tâche de former, entre tous les pays membres, un seul territoire postal pour l'échange réciproque des envois de la poste aux lettres, de garantir la liberté de transit dans le territoire de l'Union ainsi que d'uniformiser les taxes à percevoir par chaque pays pour les envois de la poste aux lettres destinés à l'ensemble du territoire de l'Union<sup>56</sup>.

En 1878, l'Union générale des postes fut rebaptisée en « Union postale universelle »<sup>57</sup>. Elle connut plusieurs réformes et devint en 1948 l'une des agences spécialisées des Nations unies. Tout comme l'Union télégraphique, l'Union générale des postes comptait trois organes : les « congrès » périodiques (de plénipotentiaires), les « conférences » périodiques des Administrations postales des Etats membres ainsi qu'un « bureau » ou « office central »<sup>58</sup>, sis au siège de l'Union à Berne.

A ce stade de nos propos, il convient de faire une distinction entre les unions administratives, comprises au sens large comme système reposant sur un traité, et les bureaux internationaux qu'elles instituèrent. Les Etats

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 61, al. 2. Le *Journal télégraphique* fut publié à partir de 1869 et peut être consulté sur le site de la Bibliothèque nationale de France, <http://gallica.bnf.fr>.

<sup>54</sup> *Ibid.*, art 61.

<sup>55</sup> Traité concernant la création d'une Union générale des postes, signé à Berne, le 9 oct. 1874, suivi d'un Protocole final en date du même jour, et du Protocole d'échange des ratifications, signé à Berne, le 8 mai 1875, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 651-659.

<sup>56</sup> Bureau international de l'Union postale universelle (éd.), *Constitution, Règlement général. Règlements intérieurs. Statut juridique de l'UPU. Commentés par le Bureau international de l'UPU*, Berne, 2010, disponible sur : <http://www.upu.int/fr/lupu/actes/actes-en-quatre-volumes.html>.

<sup>57</sup> Convention d'une union postale universelle suivie d'un Protocole final, signée à Paris le 1<sup>er</sup> juin 1878, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 3, 1878-1879, 699-708.

<sup>58</sup> Pour les compétences du Bureau de l'Union postale, voir art. 15 de la Convention UPU de 1874, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 651-659 : « Il sera organisé sous le nom de "Bureau international de l'Union générale des postes" un office central, qui fonctionnera sous la haute surveillance d'une Administration postale désignée par le Congrès, et dont les frais seront supportés par toutes les Administrations des Etats contractants. Ce bureau sera chargé de coordonner, de publier et de distribuer les renseignements de toute nature, qui intéressent le service international des postes, d'émettre, à la demande des parties en cause, un avis sur les questions litigieuses, d'instruire les demandes de modification au règlement d'exécution, de notifier les changements adoptés, de faciliter les opérations de la comptabilité internationale, notamment dans les relations prévues à l'article 10 ci-dessus et en général de procéder aux études et aux travaux dont il serait saisi dans l'intérêt de l'Union postale. »

hésitaient à doter les bureaux d'une autorité propre. Comme le souligna le délégué belge Vinchent lors du Congrès postal de Paris en 1874, « le bureau international ne serait pas une *autorité*, mais simplement une *aide* »<sup>59</sup>. Dans le même ordre d'idées, la Convention pour la protection de la propriété industrielle de 1883, par exemple, autorisa le directeur du Bureau international à assister aux séances des conférences et à prendre part aux discussions, mais sans voix délibérative<sup>60</sup>.

Par ailleurs, les unions administratives et leur personnel ne bénéficiaient pas encore de l'immunité ni de privilèges fiscaux<sup>61</sup>. L'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885, qui avait pour objet de « fixer les règles de la colonisation de l'Afrique » et prévoyait l'institution d'une Commission internationale de navigation du Congo (article 17), fut le premier traité à consacrer le principe de l'inviolabilité des agents, offices et bureaux. Cette Commission ne vit cependant jamais le jour<sup>62</sup>. Ce n'est qu'en 1919 que des « privilèges et immunités diplomatiques » furent accordés « aux agents de la Société [des Nations] dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>63</sup>.

#### 1.2.4. *Les conseils de guerre*

Les conseils de guerre interalliés de la Première Guerre mondiale formèrent le quatrième type d'entités internationales. Parmi les plus importants

<sup>59</sup> Déclaration du délégué belge Vinchent, Procès-verbaux des séances du Congrès tenu à Berne (1875), *Archives diplomatiques*, 15, vol. 4, 143–263, Procès-verbal de la 5<sup>e</sup> session du 23 sep. 1874, 191 (italiques ajoutées).

<sup>60</sup> Art. 6 du Protocole de clôture de la Convention pour la protection de la propriété industrielle signée à Paris le 20 mars 1883, in J. Hopf (éd.), *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, sér. 2, vol. 10, Gottingue, Dieterich, 1885–1886, 133–139.

<sup>61</sup> Voir pour l'évolution historique, avec de nombreuses références, J. Kunz, « Privileges and Immunities of International Organizations », *American Journal of International Law*, 41, 1947, 828–862.

<sup>62</sup> Art. 18 de l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 fév. 1885 : « Les membres de la Commission internationale, ainsi que les *agents* nommés par elle, sont investis du privilège de *l'inviolabilité dans l'exercice de leurs fonctions*. La même garantie s'étendra aux *offices, bureaux et archives* de la Commission » (italiques ajoutées), Acte général de la Conférence de Berlin, in Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 10, 1885, 414–427, 422. Le fait que ce privilège de l'inviolabilité ait été accordé à cette époque à un organe international situé sur territoire non européen n'est sans doute pas un hasard.

<sup>63</sup> Art. 7 du Pacte de la SdN de 1919, in Librairie Militaire Berger-Levrault, *Pages d'histoire* : « Le siège de la Société est établi à Genève. Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu. Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes. Les Représentants des Membres de la Société et ses *agents* jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des *privilèges et immunités diplomatiques*. Les *bâtiments* et *terrains* occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont *inviolables* » (italiques ajoutées).

figuraient la Commission internationale de ravitaillement (1914), la Commission exécutive pour le blé (1916), le Conseil maritime allié (1917) et le Conseil suprême de l'économie (1919)<sup>64</sup>. Selon Bob Reinalda, ces conseils constituent des exemples parfaits de coopération entre Alliés dans des domaines spécifiques<sup>65</sup>. Aucun de ces conseils n'avait de compétences d'exécution directes.

### 1.3. *L'entre-deux-guerres :* *SdN et Organisation internationale du travail*

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, deux organisations furent créées en vertu des Traités de paix de Versailles, à savoir la SdN<sup>66</sup> et l'Organisation internationale du travail (OIT)<sup>67</sup>. Les deux documents fondateurs de ces organisations faisaient non seulement formellement partie des Traités de paix, mais renvoyaient explicitement l'un à l'autre et mentionnaient la guerre finissante comme étant leur raison d'être. Le préambule de la Partie XIII du Traité de Versailles, portant création de l'OIT, disposait :

Attendu que la Société des Nations a pour but d'établir la paix universelle, et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ; Attendu qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger, [...] Les hautes parties contractantes, mues par des sentiments de justice et d'humanité aussi bien que par le désir d'assurer une paix mondiale durable, ont convenu ce qui suit [...].

Quant au préambule du Pacte de la SdN, bien qu'il ne mentionnât pas la guerre finissante, il précisait que les Hautes Parties contractantes adoptaient le Pacte « pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté ». Le Conseil, organe exécutif suprême de la SdN, devait se composer des quatre membres permanents « Représentants des Principales Puissances alliées et associées », c'est-à-dire des

<sup>64</sup> Voir, au sujet de ces conseils de guerre, M. Hill, *The Economic and Financial Organization of the League of Nations : A Survey of Twenty-Five Years' Experience*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1946, 14 et suiv.

<sup>65</sup> B. Reinalda, *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, London, Routledge, 2009, 243.

<sup>66</sup> Le Pacte de la SdN de 1919 formait la première partie du Traité de paix de Versailles de 1919 (dans Librairie Militaire Berger-Levrault, *Pages d'histoire*).

<sup>67</sup> La section I de la Partie XIII du Traité de Versailles (in Librairie Militaire Berger-Levrault, *Pages d'histoire*), portant création de l'OIT, était consacrée à l'organisation et la section II aux principes généraux « propres à guider la politique de la Société des Nations » (art. 427).

vainqueurs de la guerre. Ce lien avec la Grande Guerre ainsi que la structure institutionnelle mise en place ont largement contribué à saper l'autorité de la SdN et expliquent le manque de confiance dans l'organisation.

## 2. EMERGENCE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : EXPLICATIONS HISTORIQUES

Sous ce titre, nous analyserons les facteurs qui contribuèrent à l'émergence des organisations internationales au cours de la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle. A des fins analytiques, nous distinguerons entre facteurs matériels, idéationnels et stratégiques, tout en sachant que ces facteurs sont intimement liés : l'essor factuel du commerce international, par exemple, était mû par la conviction profonde des bienfaits du libre commerce. Et le progrès technique bénéficia largement du fait qu'il était perçu comme indicateur du degré de civilisation et moyen civilisateur.

### 2.1. *Les facteurs matériels*

Un premier facteur crucial pour l'émergence des organisations internationales étaient l'important essor du commerce international et l'idéologie du libre-échange développée dans les travaux séminaux d'Adam Smith, *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* de 1776, et de David Ricardo, *Théorie de l'avantage comparatif* de 1817.

Comme deuxième facteur matériel on peut relever les rapides progrès techniques dans les domaines des transports et de la communication. Tous deux jouèrent un rôle-clé dans le développement du commerce international et c'est précisément dans ces domaines que furent créées les premières commissions et unions administratives, dont les unions postales et télégraphiques, les commissions fluviales, la Commission internationale du phare du cap Spartel à Tanger (déjà évoquée plus haut) ainsi que l'Office central des transports internationaux, créé en 1890 aux termes de la première Convention internationale sur le transport de marchandises par chemins de fer<sup>68</sup>.

Un troisième facteur facilitateur du commerce international fut l'harmonisation des normes, termes et standards avec l'adoption en 1875 de la

---

<sup>68</sup> Convention internationale sur le transport de marchandises par chemins de fer du 14 oct. 1890, in F. Stoerk (éd.), *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, sér. 2, vol. 19, Gottingue, Dieterich, 1894, 289–366.

Convention du mètre, qui institua le « Bureau international des poids et mesures » (BIPM) à Sèvres<sup>69</sup>.

Quatrièmement, l'innovation technique et le commerce international exacerbèrent le besoin de protection de la propriété intellectuelle, tant et si bien que, dès 1880, deux unions administratives furent établies dans ce domaine<sup>70</sup>.

Cinquièmement, l'économie et le commerce portaient un intérêt croissant à la réglementation des ressources naturelles et de leur utilisation. Une union administrative importante dans ce domaine fut l'Union internationale des sucres, active entre 1902 et 1920<sup>71</sup>.

Enfin, dernier problème global intimement lié à l'essor du commerce international, des transports et partant, de la mobilité croissante des personnes : la santé. Sur fond de grandes pandémies de choléra importées d'Asie en Europe, l'Empire ottoman et les puissances européennes instaurèrent en 1838 à Constantinople le Conseil supérieur de santé<sup>72</sup>, chargé « d'impulser la politique sanitaire [...] et de piloter la gestion de maladies »<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Convention concernant la création et l'entretien d'un bureau international des poids et mesures, suivie d'un règlement et de dispositions transitoires, signée à Paris, le 20 mai 1875, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 663–672.

<sup>70</sup> Voir la Convention concernant la création d'une Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques suivie d'un article additionnel d'un Protocole de clôture et d'un Procès-verbal de signature (signée le 9 sep. 1886), in Stoerk, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 12, Gottingue, Dieterich, 1887, 173–192, ainsi que la Convention pour la protection de la propriété industrielle, suivie d'un Protocole de clôture, signée à Paris le 20 mars 1883, in Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 10, 1885.

<sup>71</sup> Convention relative au régime des sucres, signée à Bruxelles, le 5 mars 1902, in Stoerk, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes relatifs aux rapports de droit international*, sér. 2, vol. 31, Leipzig, Brockhaus, 1905, 272–290.

<sup>72</sup> Ce Conseil fut établi aux termes d'un Règlement organique du Conseil de santé à Constantinople pour les provenances de mer, signé le 10 juin 1839 par l'Empire ottoman, la France, l'Autriche, la Prusse, la Russie et la Sardaigne, in F. Murhard (éd.), *Nouveau Recueil de traités*, vol. 16, 2<sup>e</sup> partie, Gottingue, Dieterich, 1842, 920–926. La Grèce, l'Espagne et la Grande-Bretagne rejoignirent le Conseil plus tard. L'art. 19 du règlement stipule qu'il [le règlement] « fera foi comme acte organique et fondamental ». Pour l'histoire du Conseil supérieur de santé voir B. von Toll, *Der oberste Gesundheitsrat von Konstantinopel in seiner völkerrechtlichen Bedeutung (1838–1914)*, München, Piloty & Loehle, 1922 ; H. Wehberg, « Ein Vorläufer internationaler Organisation : Der Oberste Gesundheitsrat von Konstantinopel (1838–1923) », in *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1957, 404–419 ; J.-D. Mizrahi, « Politique sanitaire et impérialisme à l'heure de la révolution pastoriennne : le Conseil sanitaire de Constantinople, 1838–1923 », in W. Arbid et al. (éds.), *Méditerranée, Moyen-Orient : deux siècles de relations internationales : recherche en hommage à Jacques Thobie*, Paris, L'Harmattan, 2003, 221–242.

<sup>73</sup> Mizrahi, « Politique sanitaire », 222.

En résumé, presque toutes les organisations internationales de l'époque étaient directement ou indirectement liées aux besoins de facilitation du commerce mondial. Comme l'a si bien constaté l'ancien président américain Bill Clinton : « It's economy, stupid ! »

## 2.2. *Les facteurs intellectuels*

Les idées et idéologies qui accompagnèrent la croissance économique et les progrès techniques étaient à la fois réalistes et idéalistes. Au tournant du 20<sup>e</sup> siècle, les organisations interétatiques et la coopération internationale étaient clairement perçues comme résultant de la « force des choses »<sup>74</sup>. Pour Georg Jellinek, elles émanaient de la volonté et du pouvoir irrésistible et inéluctable de la communauté, et non plus de l'Etat individuel<sup>75</sup>. Et en 1882, Lorenz von Stein fit l'éloge de « l'émergence d'une vie européenne commune appelée à remplacer l'ancienne individualité rigide de l'Etat-nation et à gouverner les siècles à venir »<sup>76</sup>.

L'intérêt commun des nations civilisées fut l'un des thèmes récurrents justifiant de la nécessité de coopérer<sup>77</sup>. La Convention instaurant

<sup>74</sup> J.L. Brierly, *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*, Oxford, Clarendon Press, 1928, 199 (italiques ajoutées) : « [I]n the nineteenth century, a rudimentary international administrative system came into existence. The motive was not any idealistic theory of international relations, but the *compelling force of circumstances*; in one department of administration after another experience showed that government *could not be even reasonably efficient* if it continued to be organized on a purely national basis. »

<sup>75</sup> Jellinek, *Die Lehre*, 110. La citation complète est : « Hier auf dem Gebiete der Verwaltung entwickelt sich in Folge der immer steigenden Solidarität der Staaten *mit zwingender Kraft eine Organisation*, welche nicht mehr auf dem Willen und der Kraft des Einzelstaates, sondern auf dem der Gemeinschaft beruht. Die internationalen Organe der Schifffahrts-, Post-, Telegraphen-, Meterconventionen bezeichnen den Anfang eines neuen zwischensstaatlichen Lebens. Die immer zahlreicher werdenden internationalen Congresse, sei es staatlicher Delegirter, sei es Privater zum Zwecke der Berathung oder Anregung internationaler Massregeln, die internationalen Ausstellungen zeugen von der steigenden Bedeutung des weit über den Einzelstaat hinausragenden Culturlebens, welches, wie alles Leben, *mit unwiderstehlicher, wenn auch langsam wirkender Gewalt, eine Organisation aus sich hervortreibt* » (italiques ajoutées).

<sup>76</sup> L. von Stein, « Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht », *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich*, 6, 1882, 396–442, 399 (notre trad.).

<sup>77</sup> Voir, par exemple, Jellinek, *Die Lehre*, 109 : « Aber die moderne Weltcultur hat gemeinsame Interessen aller civilisirten Völker sowohl, als auch *einer* grösseren oder geringeren Anzahl unter ihnen geschaffen, und diese gemeinsamen Interessen, welche auf der gemeinsamen Cultur beruhen und daher bleibend sind, gewähren eine sichere und dauernde Basis sowohl für Verträge, welche die ganze Zeit ihres stipulirten Bestandes hindurch eingehalten werden, als auch für bleibende internationale Institutionen. » Ullmann, *Völkerrecht*, para. 104, 252–253 : « Die meisten Interessen, welche den Gegens-



le Bureau international des Administrations télégraphiques, par exemple, stipulait que celui-ci devait exécuter et appliquer la Convention « dans un intérêt commun »<sup>78</sup>.

L'incapacité des Etats-nations à résoudre seuls les problèmes fut notamment thématifiée par Ernst Ullmann, qui nota en 1898 que, dans la plupart des domaines de gouvernance, les moyens matériels et formels à disposition des gouvernements étaient voués à l'échec et que ce qu'un Etat ne pouvait plus accomplir seul pouvait être atteint par la « fonction collective des Etats »<sup>79</sup>. Lorsque nous comparons cet ouvrage de 1898 à la littérature sur la mondialisation des années 1990<sup>80</sup>, force est de constater que « plus ça change, plus c'est la même chose »<sup>81</sup>.

Le nationalisme et l'impérialisme étaient alors les forces motrices des organisations internationales. Le service postal, par exemple, fut qualifié de « technique civile de colonisation »<sup>82</sup>, à laquelle avaient recours certains Etats pour asseoir leur autorité sur des territoires souverains, tels que la Turquie : en dépit de la reconnaissance de la Turquie en tant qu'Etat souverain et de son adhésion à la Convention de l'Union postale de 1874, il semblerait que d'autres Etats se réservaient le droit d'installer des offices postaux sur le territoire turc<sup>83</sup>. Pour reprendre les termes de

---

tand staatlicher Verwaltung bilden, haben sich innerhalb der Gemeinschaft civilisirter Staaten geradezu zu solidarischen und sohin zu internationalen Interessen ausgebildet. » Voir par ailleurs : S.E. Baldwin avec son essai au titre programmatique « The International Congresses and Conferences of the Last Century as Forces working toward the Solidarity of the World », *American Journal of International Law*, 2, 1907, 565-578 ; voir aussi W. Schücking, *Der Staatenverband der Haager Konferenzen*, München, Duncker & Humblot, 1912, 18, qui affirmait que le principe de solidarité internationale formait le noyau d'un futur développement des organisations internationales : « Damit aber kam man zu einem neuen rechtspolitischen Programm für das Völkerrecht, der Forderung der internationalen Organisation. »

<sup>78</sup> Art. 61 de la Convention télégraphique internationale de Paris, révisée à Vienne (1868), in *Documents de la Conférence*.

<sup>79</sup> Ullmann, *Völkerrecht*, para. 104, 252 (notre trad.). Texte original : « Allein soviel steht schon heute fest, dass auf den meisten Gebieten staatlicher Verwaltung *die eigenen materiellen und formellen Machtmittel versagen*. [...] *was der einzelne Staat im Bereich seiner nationalen Verwaltung nicht zu leisten vermag*, das kann die kollektive Funktion der Verkehr pflegenden Staaten mindestens annähernd erreichen » (italiques ajoutées).

<sup>80</sup> Voir, par exemple, J.N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, 78 et suiv.

<sup>81</sup> A. Karr, *Les guêpes*, juil. 1848, 6<sup>e</sup> série, nouvelle éd., Paris, Michel Lévy Frères, 1862, 278, version numérisée disponible sur : <http://www.archive.org/details/lesgupes06karruoft>.

<sup>82</sup> O. Simons, « Heinrich von Stephan und die Idee der Weltpost », in A. Honold & K.R. Scherpe (éds.), *Mit Deutschland um die Welt : Eine Kulturgeschichte des Fremden in der Kolonialzeit*, Stuttgart, Metzler, 2004, 24-35.

<sup>83</sup> F. von Liszt, *Das Völkerrecht*, 5<sup>e</sup> éd., Berlin, Haering, 1907, 244. Voir également l'exemple du Conseil supérieur de Constantinople. Initialement impulsé par les dirigeants

John Hobson, le nationalisme « is a plain highway to internationalism, and if it manifests a divergence we may well suspect a perversion of its nature and its purpose »<sup>84</sup>.

Par ailleurs, les organisations internationales furent aussi perçues comme pouvoir civilisateur. Jean Ray, auteur du *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*, compare celle-ci à la papauté et écrivait que « la Société des Nations est faite pour avoir [...] un pouvoir d'ordre moral sur le monde entier »<sup>85</sup>. Cette époque nous a légué bon nombre d'idéaux, tenus en haute estime jusqu'à nos jours, tels que la solidarité, l'action sociale internationale, le pacifisme, l'europanisme et la démocratie. Ces idéaux constituèrent des facteurs propices à l'établissement d'organisations internationales<sup>86</sup>.

### 2.3. *Les facteurs stratégiques*

Le troisième type de facteurs ayant contribué à l'émergence des organisations internationales peut être qualifié de stratégique. Dans un premier temps, les organisations internationales furent en effet un moyen détourné des Etats et d'autres acteurs pour accéder au pouvoir<sup>87</sup>.

#### 2.3.1. *Gain de pouvoir pour certains Etats*

Certains types d'Etats eurent recours aux organisations et unions administratives pour asseoir leur légitimité et compenser un manque de pouvoir à l'échelon national. Tel fut apparemment le cas du Second Empire français, qui aurait cherché à camoufler ses déficits de légitimité grâce à l'action internationale<sup>88</sup>. Plus important encore, le rôle des Etats neutres, dont la Suisse et la Belgique, qui rivalisaient pour accueillir les unions internationales : en tant qu'Etat siège d'une union, ces pays bénéficiaient non seulement d'une plateforme politique, mais aussi (initialement du moins) de rentrées fiscales non négligeables et d'un moyen de contrôle sur les unions administratives.

---

ottomans, ce Conseil passa « progressivement sous la coupe des puissances étrangères », Mizrahi, « Politique sanitaire », 223 et suiv. ; von Toll, *Der oberste Gesundheitsrat*, 5.

<sup>84</sup> J.A. Hobson, *Imperialism: A Study*, orig. London, Allen & Unwin, 1902, repr. New York, Cosimo Classics, 2005, 11.

<sup>85</sup> Ray, *Commentaire*, s. préambule, 68.

<sup>86</sup> Voir les citations dans la note 77 ci-dessus.

<sup>87</sup> Herren, *Internationale Organisationen*, 10–11 et 34.

<sup>88</sup> Madeleine Herren fait ici référence aux deux expositions universelles de Paris de 1855 et 1867 ainsi qu' à l'Union monétaire latine, créée en 1865 par la France, la Belgique, la Suisse et l'Italie. *Ibid.*, 7.

Le « Bureau de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques », par exemple, institué par ladite Convention de Berne de 1886, était placé « sous la haute autorité de l'Administration supérieure de la Confédération suisse » et devait fonctionner sous sa surveillance<sup>89</sup>. Conformément au Protocole de clôture du 5 septembre 1886, le gouvernement suisse était notamment chargé d'élaborer un règlement fixant l'organisation du Bureau international<sup>90</sup>. Ces dispositions montrent qu'au départ, les secrétariats et bureaux des unions administratives n'étaient pas pleinement indépendants des Etats membres.

Ajoutons que quelques entités non souveraines, dont notamment l'Inde, pouvaient devenir membres des unions administratives et agir par ce biais sur le plan international alors qu'elles ne disposaient en général d'aucune compétence. L'Egypte, par exemple, bien que toujours soumise à la suzeraineté de l'Empire ottoman (ou Empire turc)<sup>91</sup>, fut l'un des membres fondateurs de l'Union postale créée en 1874.

### 2.3.2. *Gain de pouvoir pour les acteurs non étatiques*

Au 19<sup>e</sup> siècle, des groupes sociaux tels que les femmes et les ouvriers – généralement dépourvus de pouvoir politique sur le plan national – gagnèrent en influence sur le plan international. Il en fut de même pour la grande noblesse, dont le rôle politique à l'échelle nationale s'était notablement affaibli au tournant du 20<sup>e</sup> siècle<sup>92</sup>. Sur le plan interne, la participation à la vie politique était largement conditionnée par le statut de citoyenneté et le droit de vote (suffrage censitaire), alors que la sphère internationale était beaucoup moins rigide et plus ouverte à des activités politiques informelles de groupes désaffranchis. Dans l'entre-deux-guerres, « l'absence de responsabilité et de contrôle démocratique, critiquée comme une faiblesse de la politique internationale, était tout à l'avantage des acteurs politiques précédemment marginalisés »<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> Art. 16 de la Convention de Berne concernant la création d'une Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, signée le 9 sep. 1886. Bureau international de l'Union littéraire et artistique (éd.), *Convention de Berne révisée en 1908 mise en regard de la Convention de Berne de 1886 et des Actes de Paris de 1896*, Berne, 1909, 8.

<sup>90</sup> Art. 5 du Protocole de clôture, in *ibid.*

<sup>91</sup> Voir, par exemple, von Liszt, *Das Völkerrecht*, 55–56.

<sup>92</sup> Reinalda, *Routledge History*, 94.

<sup>93</sup> D. Gorman, « Empire, Internationalism, and the Campaign against the Traffic in Women and Children in the 1920s », *Twentieth Century British History*, 19, 2008, 186–216, 215 (notre trad.).

Cela fut particulièrement vrai pour les femmes<sup>94</sup>. Le Pacte de la SdN fut l'un des premiers documents à prôner l'égalité des agents de la SdN. L'article 7 – qui avait fait l'objet de luttes serrées – disposait que « [t]outes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes »<sup>95</sup>. Voilà qui explique sans doute le nombre relativement élevé de femmes travaillant pour les comités de la SdN.

Quant aux ouvriers, ils furent à l'origine de l'internationalisme prônant la solidarité et l'unité internationale. Le 28 septembre 1864, des ouvriers venus de l'Europe tout entière fondèrent à Londres la « Première Internationale ouvrière » et, en 1871, l'Association internationale des travailleurs (AIT)<sup>96</sup>, dont le but était de « créer un point central de communication et de coopération entre les sociétés ouvrières des différents pays aspirant au même but, à savoir : la protection, le progrès et le complet affranchissement de la classe ouvrière » (article 1 des statuts de l'AIT)<sup>97</sup>. L'AIT comprenait alors un comité central et des sections nationales, et comptait des milliers d'adhérents dans toute l'Europe.

Par ailleurs, confrontés à une compétition économique internationale de plus en plus vive, les industriels firent pression auprès de leur gouvernement pour que des règles de jeu susceptibles de garantir une concurrence à armes égales soient adoptées. Pour prévenir une distorsion des conditions de concurrence entre Etats, ils revendiquèrent l'harmonisation des normes de travail et de protection sociale<sup>98</sup>.

L'un des modèles ayant servi d'exemple à cette harmonisation fut l'unification du droit suisse du travail avec l'adoption, en 1877, de la Loi fédérale sur les fabriques<sup>99</sup>. A la suite de l'entrée en vigueur de cette loi, les industriels suisses, redoutant la concurrence internationale, persuadèrent le gouvernement fédéral de la nécessité d'une action internationale. La Suisse fut cependant devancée dans son projet de convoquer une confé-

<sup>94</sup> S. Charnovitz, « Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance », *Michigan Journal of International Law*, 18, 1997, 183–286, 233–235.

<sup>95</sup> Art. 7(3) du Pacte de la SdN (dans Librairie Militaire Berger-Levrault, *Pages d'histoire*).

<sup>96</sup> W. Eichhoff, *Die Internationale Arbeiterassoziation: Ihre Gründung, Organisation, politisch-soziale Tätigkeit und Ausbreitung*, Berlin, Albert Eichhoff, 1868.

<sup>97</sup> K. Marx, Statuts généraux de l'Association internationale des travailleurs, disponibles sur : <http://www.marxists.org/francais/marx/works/1864/00/18640000.htm>.

<sup>98</sup> P.S. Reinsch, *Public International Unions: Their Work and Organization: A Study in International Administrative Law*, Boston, Athenaeum, 1911, 580.

<sup>99</sup> Loi fédérale sur les fabriques du 23 mars 1877, *Feuille fédérale*, 2, cahier 18, 25 avr. 1877, 113–126.

rence internationale par l'empereur allemand Guillaume II qui accueille à Berlin en 1890 la première conférence intergouvernementale consacrée aux questions du droit du travail<sup>100</sup>. Ce qui, de nos jours, est décrié par les altermondialistes comme « dumping social » et « course vers le bas » n'est donc pas un phénomène inédit propre à notre époque, mais remonte à la « première mondialisation »<sup>101</sup> d'avant la grande récession des années 1930.

### 3. TECHNICITÉ, TECHNOCRATIE ET FONCTIONNALISME

#### 3.1. *Entités territoriales versus entités fonctionnelles ?*

Les théories courantes de l'intégration font généralement une distinction entre logique territoriale et logique fonctionnaliste de l'intégration<sup>102</sup>. En appliquant cette grille d'analyse aux entités du 19<sup>e</sup> siècle, nous pourrions distinguer entre entités territoriales (les confédérations) et entités fonctionnalistes (les unions administratives). Cependant, comme nous allons le démontrer ci-après à l'appui de trois exemples, cette distinction est trompeuse.

Commençons par l'Union postale, parfait exemple d'une union administrative à première vue « fonctionnaliste ». En même temps, il s'agit là d'une entité essentiellement territoriale, comme en témoigne l'article 1 du Traité de Berne de 1874 qui dispose que « [l]es pays entre lesquels est conclu le présent traité formeront, sous la désignation de *Union générale des postes* [rebaptisés plus tard en Union postale universelle], un seul territoire postal pour l'échange réciproque des correspondances entre leurs bureaux de poste »<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Pour les détails et la communication officielle de l'empereur Guillaume II, voir le « Rapport du conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la question de la réglementation internationale de la protection ouvrière et la conférence de Berlin du 9 juin 1890 », *Feuille fédérale*, 3, cahier 28, 5 juil. 1890, 619–899. Les notes diplomatiques relatives à cet incident peuvent être consultées dans Commission pour la publication de documents diplomatiques suisses (éd.), *Documents diplomatiques suisses*, vol. 4, Berne, Benteli, 1994, 14–16 et 25–26.

<sup>101</sup> S. Berger, *Notre première mondialisation : leçons d'un échec oublié*, trad. de l'américain par Richard Robert, Paris, Seuil, 2003.

<sup>102</sup> Voir D. Mitrany, « The Prospect of Integration: Federal or Functional », *Journal of Common Market Studies*, 4, 1965, 119–149.

<sup>103</sup> Art. 1 du Traité concernant la création d'une Union générale des postes de 1874, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 651–659.

Deuxième exemple, celui des Etats-nations (territoriaux), eux aussi issus d'une coopération initialement « fonctionnaliste ». Tel fut notamment le cas de l'Empire allemand de 1871. Nous devons sa création essentiellement à la puissante Union douanière (1834–1871), alors dominée par la Prusse<sup>104</sup>, et non à l'échec politique de la Confédération allemande (1815–1866)<sup>105</sup>.

Enfin, troisième et dernier exemple : les commissions fluviales. Elles étaient pas seulement fonctionnalistes, mais en quelque sorte aussi liées à un territoire, à savoir celui des fleuves. Certains auteurs – allemands surtout – les qualifiaient d'ailleurs de « *Flussstaaten* » (« Etats fluviaux »)<sup>106</sup>, sans doute parce qu'ils ne pouvaient conceptualiser que par analogie aux Etats les pouvoirs étendus et « quasi souverains » attribués à ces commissions.

### 3.2. Unions administratives : fonctionnalistes et techniques (et donc non politiques) ?

Dans la littérature d'avant-guerre, les unions administratives et leurs bureaux étaient généralement considérés comme entités fonctionnelles et techniques et, par conséquent, non politiques. En 1921, Karl Strupp définit les unions administratives comme « contrats de droit international public conclus par des Etats indépendants dans le but de faciliter la poursuite commune d'*objectifs non politiques communs* »<sup>107</sup>. Aujourd'hui encore, différents auteurs contemporains partagent sans discernement cette vision des choses<sup>108</sup>.

La perception des unions administratives comme entités « non politiques » (par opposition à « politiques ») est toutefois contredite par la

<sup>104</sup> Reinalda, *Routledge History*, 32.

<sup>105</sup> N. Weiss, *Kompetenzlehre internationaler Organisationen*, Dordrecht, Springer, 2009, 88–91.

<sup>106</sup> Von Liszt, *Das Völkerrecht*, 45. Bien que von Liszt renvoie à des auteurs tels que Engelhardt, Geffcken, von Holtzendorff ou Heilborn, c'est lui qui semble être à l'origine de ce terme de *Flussstaat*. Quant à Engelhardt, il parle d'un « Etat dans l'Etat ». Voir E. Engelhardt, « Les embouchures du Danube et la Commission instituée par le Congrès de Paris », *Revue des deux mondes*, 40, 1870, 93–117, 117.

<sup>107</sup> Strupp, *Grundzüge*, 40 (notre trad., italiques ajoutées). En ce sens également : L. Oppenheim, *International Law : A Treatise*, H. Lauterpacht éd., 5<sup>e</sup> éd., London, Longmans, Green, 1937, 677 : « Closely akin to these permanent commissions are the international unions which the growing interdependence of States has brought into existence for the international regulation of mainly *non-political common interests* » (italiques ajoutées).

<sup>108</sup> R. Wolfrum, « International Administrative Union », in Wolfrum, *The Max Planck Encyclopedia*, vol. V, 2012, 335–344, para. 2.

structure même des unions. Si nous prenons l'exemple de l'Union télégraphique ou celui de l'Union postale, force est de constater qu'elles étaient conçues pour embrasser à la fois les dimensions « technique » et « politique ». Elles reposaient sur une base légale duale comprenant d'une part un traité, d'autre part un règlement. Alors que le traité constituait le document « politique », le règlement était le « technique » qui complétait le traité et définissait les « mesures d'ordre » et « règles de détail » du service télégraphique ou postal<sup>109</sup>.

La dualité du régime se lit notamment dans la structure bicéphale de l'organe plénier<sup>110</sup> avec le volet politique formé par le « congrès » (des plénipotentiaires) et le volet technique constitué par la « conférence » des représentants des administrations des États membres<sup>111</sup>. Aussi les organes pléniers « administratifs » de l'Union télégraphique internationale et de l'Union postale universelle ne furent-ils créés que bien des années plus tard, à l'issue d'une révision du texte fondateur.

Les deux organes pléniers (congrès et conférence) assumaient l'un comme l'autre des fonctions législatives et avaient pour tâche – selon la formulation adoptée par la Convention de l'Union postale – de développer

<sup>109</sup> L'Union télégraphique de 1865 reposait sur deux textes intitulés « Convention télégraphique internationale de Paris » et « Règlement de service international ». L'art. 54 de la Convention de Paris de 1865 (in *Documents diplomatiques*) se référait au Règlement : « Les dispositions de la présente Convention seront complétées, en ce qui concerne les règles de détail du service international, par un règlement commun qui sera arrêté de concert entre les administrations télégraphiques des États contractants » (italiques ajoutées). Cet article de la Convention devint l'art. 59 (1868) et, plus tard, l'art. 13 (1875). L'art. 15 de la Convention de 1875 confirmait l'équivalence normative de la Convention et du Règlement (et des tarifs) : « Le tarif et le règlement [...] ont la même valeur et entrent en vigueur en même temps qu'elle [la Convention]. » La Convention de l'Union générale des postes de 1874 (in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 651–659) faisait référence au Règlement à l'art. 13, devenu plus tard l'art. 14 de la Convention UPU de 1878 (in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 3, 1878–1879, 699–708).

<sup>110</sup> Voir Reinsch, *Public International Unions*, 583, au sujet de l'UIT : « The double nature of the conference [1868], composed as it was of diplomatic and technical representatives, was preserved on this as well as on subsequent occasions. »

<sup>111</sup> L'art. 19 de la Convention de l'Union postale de 1878 (in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 3, 1878–1879, 699–708) introduisit cette dualité quatre ans après la création de l'Union : « Des congrès de plénipotentiaires des pays contractants ou de simples conférences administratives, selon l'importance des questions à résoudre, sont réunis, lorsque la demande en est faite ou approuvée par les deux tiers, au moins, des Gouvernements ou administrations, suivant le cas. » Les art. 15 et 16 de la Convention de l'Union télégraphique de 1875 (adoptés dix ans après la création de l'Union télégraphique) prévoyaient l'organisation de « conférences administratives » « composées des délégués représentant les Administrations des États contractants ».

et d'adapter le régime « en vue de perfectionner le système de l'Union »<sup>112</sup>. L'organe politique, c'est-à-dire le congrès, était chargé de réviser périodiquement la convention<sup>113</sup>, tandis que l'organe technique, c'est-à-dire la conférence des administrations, avait la compétence de modifier le règlement « d'un commun accord »<sup>114</sup>. Cependant, les révisions des règlements n'étaient « exécutoires » qu'après avoir reçu « l'approbation de tous les Gouvernements des Etats contractants »<sup>115</sup>.

Ajoutons que les activités des télécommunications et des services postaux étaient étroitement liées aux intérêts nationaux, relevant donc aussi de la politique, voire de la « haute politique ». La communication et les transports comportaient des aspects de sécurité et étaient importants pour les économies nationales, et c'est notamment pour cette raison qu'il ne convient pas de les qualifier « non politiques ».

### 3.3. *La SdN et sa technicité*

A la différence des unions administratives, la SdN fut la première organisation à être perçue comme entité réellement politique. Selon le préambule du Pacte, la Société avait pour double mandat de « développer la coopération entre les nations » et de « garantir la paix et la sûreté ».

Les domaines privilégiés de la coopération entre les nations furent ceux de l'économique et du social. Aux termes de l'article 23 du Pacte, les membres de la Société s'engageaient à assurer « des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme » (lettre a), « le traitement équitable des

<sup>112</sup> Art. 18 de la Convention de l'Union postale de 1874, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 651–659.

<sup>113</sup> Art. 56 de la Convention de l'Union télégraphique internationale de 1865 (in *Documents diplomatiques*) : « La présente Convention sera soumise à des révisions périodiques, où toutes les Puissances qui y ont pris part seront représentées. » La Convention de l'Union postale de 1874 n'attribuait au Congrès qu'une compétence implicite de réviser le traité (art. 18). Quant à la Convention de l'Union postale de 1878, elle ne mentionnait pas les révisions.

<sup>114</sup> En vertu de l'art. 20 de la Convention de l'Union postale de 1878 (in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 3, 1878-1879, 699–708), les administrations pouvaient faire des « propositions concernant le régime de l'Union ». L'art. 54 de la Convention télégraphique internationale de 1865 (in *Documents diplomatiques*) disposait que « [l]es dispositions de ce règlement entreront en vigueur en même temps que la présente Convention : elles pourront être, à toute époque, modifiées d'un commun accord par lesdites administrations » (italiques ajoutées). Cet article devint plus tard l'art. 59 de la Convention de 1868 (in *Documents de la Conférence*). Les art. 15 et 16 de la Convention télégraphique dans la version adoptée en 1875 à Saint-Petersbourg disposaient que le règlement et les tarifs pouvaient être révisés par les conférences administratives.

<sup>115</sup> Art. 16 de la Convention télégraphique internationale de 1875 (dans *Documents diplomatiques*).



populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration » (lettre b), « le contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles » (lettre c), « la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société » (lettre e) et, enfin, la prévention et le combat des maladies (lettre f). En vertu de cet article, la Société institua de nombreux comités et créa trois « organisations » : l'Organisation économique et financière, l'Organisation des communications et du transit et l'Organisation d'hygiène<sup>116</sup>.

Les premières années après la création de la SdN, ces domaines d'activités (économiques, sanitaires et autres) furent qualifiés de « techniques », par opposition aux activités « politiques » de maintien de la paix et de la sécurité<sup>117</sup>. Cette distinction appelle trois remarques : premièrement, en les qualifiant de « techniques », les détracteurs de la SdN contribuèrent à discréditer les activités économiques et sociales de la Société<sup>118</sup>. Tout à la fois, et c'est là notre deuxième constat, la « technicité » de la SdN était volontiers invoquée pour couper court aux arguments des Etats récalcitrants qui voyaient dans la SdN un « super-Etat ».

Une récente analyse historique de l'Organisation économique et financière de la SdN conclut que « pour comprendre le fonctionnement et la structure de la SdN, souvent perçus comme abscons, il faut se rappeler que ses règles et procédures étaient délibérément ambiguës afin d'offrir la flexibilité voulue pour mener des négociations politiques par divers moyens, souvent sous le couvert de discussions "techniques" ou fonctionnelles »<sup>119</sup>.

Dans les années 1920, l'adage « La Société des Nations n'est pas un super-Etat » était omniprésent dans les débats de la SdN et, selon Jean Ray, ces paroles reflétaient l'essence de la Société. Face aux craintes d'« atteintes possibles à une souveraineté nationale »<sup>120</sup>, l'adage avait pour double fonction de faire accepter l'institution et d'empêcher qu'elle ne gagne une trop grande importance (politique).

<sup>116</sup> Ray, *Commentaire*, 652 et suiv.

<sup>117</sup> Voir à ce propos : C. Tams, « League of Nations », in Wolfrum, *The Max Planck Encyclopedia*, vol. VI, 2012, 760-772, para. 26, qui jugea cette distinction d'emblée trop simpliste.

<sup>118</sup> Voir S. Pedersen, « Back to the League of Nations », *The American Historical Review*, 112, 2007, 1091-1117, 1108, relatant que le Secrétaire général Drummond avait déploré le développement des activités de la SdN dans des domaines prétendument non politiques.

<sup>119</sup> P. Clavin & J.-W. Wessel, « Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation », *Contemporary European History*, 14, 2005, 465-492, 491 (notre trad., italiques ajoutées).

<sup>120</sup> Ray, *Commentaire*, s. préambule, 57.

Nous sommes bien persuadé que, pendant des années, on continuera à répéter la maxime : la Société des Nations n'est pas un super-Etat. Et les amis de la Société continueront à s'incliner devant elle, avec un respect mêlé de reconnaissance : car c'est grâce à cet adage que l'institution nouvelle a pu se faire accepter par les constitutions nationales. Ajoutons qu'il jouera sans doute longtemps encore le rôle de frein. Mais on ne se sert d'un frein que lorsqu'on est emporté par une pente ou par un élan<sup>121</sup>.

Troisième et dernier constat : face à l'échec des activités politiques de maintien de la paix et de la sécurité, la SdN décida dans les années 1930 de se rabattre sur la coopération « technique »<sup>122</sup>. Il est aujourd'hui généralement admis que les activités « techniques » de la SdN étaient couronnées d'un succès durable, contrairement à celles de maintien de la paix<sup>123</sup>. Elles se sont soldées par des progrès tangibles dans la coopération internationale (notamment avec la conclusion de plus d'une centaine de traités et de conventions) et ont servi d'exemples positifs (et pas seulement négatifs) à la définition des structures institutionnelles des Nations unies et du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC)<sup>124</sup>.

#### 4. ASPECTS DÉMOCRATIQUES

Sous ce point, nous examinerons les aspects démocratiques des organisations internationales jusqu'en 1945.

##### 4.1. *Les organisations internationales et acteurs non étatiques*

###### 4.1.1. *La société civile*

Dès le 19<sup>e</sup> siècle, la société civile joua un rôle important dans la formation des organisations internationales<sup>125</sup>. Nous lui devons notamment l'unification des législations dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle<sup>126</sup>. A l'époque, les inventeurs étaient réticents à l'idée

<sup>121</sup> *Ibid.*, 61.

<sup>122</sup> Tams, « League of Nations », para. 39.

<sup>123</sup> Voir l'aperçu donné par Pedersen, « Back to the League of Nations », 1091–1117.

<sup>124</sup> I. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, London, University Press, 1965, 357 ; M.D. Dubin, « Transgovernmental Processes in the League of Nations », *International Organization*, 37, 1983, 469–493 ; Reinalda, *Routledge History*, 221, 267 ; Tams, « League of Nations », para. 37.

<sup>125</sup> Charnovitz, « Two Centuries ».

<sup>126</sup> Voir Reinalda, *Routledge History*, 102 : « The origin of the international industrial property regime was mainly a private one. »

d'exposer leurs inventions lors des expositions universelles de Paris organisées depuis 1851, parce qu'ils redoutaient de les voir copier par les visiteurs. Pour répondre aux besoins d'une meilleure protection non seulement des inventions, mais également des œuvres littéraires et artistiques, Bruxelles accueillit en 1858 le premier congrès international de la propriété littéraire et artistique. Il réunit surtout des particuliers, des délégués de sociétés littéraires et quelques représentants de gouvernements<sup>127</sup>. Cette initiative privée déboucha en 1883 sur l'adoption de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle avec un bureau à Berne<sup>128</sup> et, en 1886, sur la création de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, elle aussi dotée d'un bureau à Berne<sup>129</sup>. Certaines des initiatives d'organisations privées furent à l'origine de l'établissement d'une union publique dans le domaine d'activité même de ces organisations. Tel fut le cas du Congrès international pour l'unification des poids, mesures et monnaies de 1867, prédécesseur de l'Union métrique créée en 1875<sup>130</sup>, lequel fut préparé par plusieurs congrès internationaux sponsorisés par différentes organisations scientifiques<sup>131</sup>. Relevons par ailleurs la SdN qui, selon Oppenheim, doit son existence à l'initiative privée<sup>132</sup>.

<sup>127</sup> *Ibid.*, 103.

<sup>128</sup> Convention pour la protection de la propriété industrielle, suivie d'un Protocole de clôture, signée à Paris le 20 mars 1883, in Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 10, 1885, 133.

<sup>129</sup> Convention concernant la création d'une Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques suivie d'un article additionnel d'un Protocole de clôture et d'un Procès-verbal de signature (signée le 9 sep. 1886), in Stoerk, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 12, 1887, 173–192.

<sup>130</sup> Convention concernant la création et l'entretien d'un bureau international des poids et mesures, suivie d'un règlement et de dispositions transitoires, signée à Paris, le 20 mai 1875, in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 663–672.

<sup>131</sup> Pour l'histoire de l'Union métrique voir M. Vec, *Recht und Normierung in der Industriellen Revolution: Neue Strukturen der Normsetzung in Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung*, Frankfurt, Vittorio Klostermann, 2006.

<sup>132</sup> L. Oppenheim relate dans son ouvrage de 1937 les activités d'un groupe de Britanniques sous la présidence du Vicomte Bryce qui s'associèrent dans le but d'élaborer un projet de « Ligue of Nations Society » pour éviter la guerre. En 1915, ce groupe publia des « Propositions pour éviter la guerre ». Le mouvement donna naissance au Comité Bryce qui jeta les bases pour la création de la « Société des Nations ». Un mouvement similaire se forma aux Etats-Unis, où fut fondée en juin 1915 « The Ligue to Enforce Peace », dirigée par l'ancien président William Taft. (Oppenheim, *International Law*, 5e éd., 1937, para. 167a, 300–301.) Léon Bourgeois, Prix Nobel de la paix en 1920, publia en 1908 son ouvrage *Pour la Société des Nations* qui devait ultérieurement donner son nom français à l'organisation. Voir L. Bourgeois, *Pour la Société des Nations*, Paris, Georges Crès, 1914.

Les activités de la société civile ne se limitaient pas seulement à mettre sur pied des conférences gouvernementales qui devaient déboucher sur la création d'organisations internationales, mais prirent également la forme d'associations privées de caractère permanent qui se transformèrent *in fine* en organisations intergouvernementales. Pour illustrer nos propos, nous citerons trois exemples. En 1872, la première Conférence météorologique réunie à Leipzig mit en place le Comité météorologique international lequel allait donner naissance, en 1878, à l'Association internationale de météorologie et, en 1891, à l'Organisation météorologique internationale (OMI)<sup>133</sup>.

Deuxième exemple, celui de la Conférence hydrographique de 1919, lors de laquelle les délégués de 24 nations, réunis à Londres, décidèrent de créer un organe permanent chargé, entre autres, de la standardisation des cartes et documents nautiques. A l'invitation du prince Albert I<sup>er</sup> de Monaco, le Bureau établit son siège dans la principauté de Monaco et entama ses activités en 1921 avec 19 Etats membres. En 1967, une Convention intergouvernementale, entrée en vigueur en 1970, transforma le Bureau en Organisation hydrographique internationale. Le préambule de la Convention fait référence au Bureau international créé en 1921 et précise que les Etats étaient « [d]ésireux de poursuivre *sur une base intergouvernementale* leur collaboration en matière d'hydrographie »<sup>134</sup>.

Les progrès scientifiques influencèrent le travail des autorités de police. De nouvelles techniques, telles que la photographie ou le relevé d'empreintes digitales, furent introduites dans le travail de police et contribuèrent à l'internationalisation de ce domaine. La standardisation des enquêtes judiciaires et le constat de l'émergence d'une criminalité transfrontalière firent apparaître la nécessité d'une coopération policière multilatérale<sup>135</sup>. Les premières initiatives émanèrent, là aussi, non pas tant des gouvernements, mais des praticiens (des administrateurs, des magistrats, des directeurs de police)<sup>136</sup>.

<sup>133</sup> En 1950, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) succéda à l'OMI (en tant qu'agence spécialisée des Nations unies).

<sup>134</sup> Convention relative à l'Organisation hydrographique internationale, 751 RTNU 41, 3 mai 1967 (entrée en vigueur 22 sep. 1970) (italiques ajoutées).

<sup>135</sup> M. Fooner, *Interpol: Issues in World Crime and International Criminal Justice*, New York/London, Plenum Press, 1989, 30–31.

<sup>136</sup> J.-A. Roux, « L'entraide des Etats dans la lutte contre la criminalité », *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, 36, 1931, 77–181, 89–90 : « Ce qui n'est pas pour surprendre, la nécessité de cette assistance des Etats dans la lutte contre les criminels fut d'abord aperçue par les praticiens, et seulement ensuite par les théoriciens. »

Enfin, dernier exemple, celui du « Premier Congrès de police judiciaire internationale »<sup>137</sup> qui réunit en 1914 à Monaco les officiers de police criminelle de 14 Etats et déboucha en 1923 sur la création de la Commission internationale de police criminelle (CIPC)<sup>138</sup>. Bien que les membres de cette Commission fussent des « organes officiels de police » (article 4), la Commission était en fait une organisation non gouvernementale (ONG)<sup>139</sup>. Lorsque la SdN parraina la Convention internationale pour la répression du faux monnayage<sup>140</sup>, elle confia à la CIPC l'exécution de cette convention<sup>141</sup>. En 1956, l'organisation fut rebaptisée « Organisation internationale de police criminelle-Interpol » et reconnue en 1971 par les Nations unies en tant qu'organisation intergouvernementale<sup>142</sup>.

#### 4.1.2. *Le secteur privé*

Autre catalyseur important des organisations intergouvernementales : le secteur privé<sup>143</sup>. Au tournant du 20<sup>e</sup> siècle, on assista à la création de différentes fédérations internationales de l'industrie, parmi lesquelles la Fédération internationale des associations patronales des maîtres filateurs de coton, fondée en 1904<sup>144</sup>, qui allait servir de modèle aux fédérations industrielles du 20<sup>e</sup> siècle. En 1919 fut créée à Atlantic City, dans le New Jersey, la Chambre de commerce internationale (ICC). Le congrès fondateur de l'ICC eut lieu en 1920 ; en 1923, l'ICC institua une Cour internationale d'arbitrage.

A la fin du 19<sup>e</sup> siècle, les acteurs du secteur privé (entreprises/patronat), confrontés à l'Internationale socialiste et redoutant que des agitations révolutionnaires similaires à celles de la Russie n'ébranlent les fondations

<sup>137</sup> *Ibid.*, 113.

<sup>138</sup> Voir : <http://www.interpol.int/Public/icpo/governance/sg/historyFR.asp>.

<sup>139</sup> Voir D. Ruzié, « L'Organisation internationale de police criminelle », *Annuaire français de droit international*, 2, 1956, 673-679, 675.

<sup>140</sup> Convention internationale pour la répression du faux monnayage et le Protocole y relatif, Registration n° 2623, n° RS 0.311.51, source : RO 1949 1174, 20 avr. 1929 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avr. 1949).

<sup>141</sup> Fooner, *Interpol*, 8.

<sup>142</sup> Pour l'historique d'Interpol, voir : <http://www.interpol.int/Public/icpo/governance/sg/historyFR.asp>. En 1942, la CIPC tombe entièrement aux mains des Allemands et s'installe à Berlin. En 1946, la Belgique entreprend la reconstruction de l'Organisation au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Le nouveau siège est établi à Paris, et « INTERPOL » est choisi comme adresse télégraphique. En 1949, les Nations unies octroient à Interpol le statut consultatif en tant qu'organisation non gouvernementale.

<sup>143</sup> Voir Reinalda, *Routledge History*, 139.

<sup>144</sup> C.W. Macara, *Internationaler Verband der Baumwollspinner- und Weber-Vereinigungen: Erste Anfänge und Entwicklung*, Manchester, Taylor Garnett Evans, 1911.

de l'Europe occidentale, se mobilisèrent en faveur de la création de l'OIT (1919) et de l'adoption de conventions internationales du travail. La peur de changements radicaux des gouvernements se manifesta notamment lors des négociations de Versailles de 1919, où le silence des révolutionnaires fut acheté au prix de la Partie XIII du Traité de paix<sup>145</sup>.

Autre phénomène ayant contribué à l'émergence d'organisations internationales : les expositions universelles. Elles étaient une affaire de prestige, une source de recettes pour les gouvernements, un lieu de rencontre et de présentation idéal pour les hommes d'affaires, les commerçants et les industriels, et servirent régulièrement de plateforme à la création de nouvelles organisations et associations internationales<sup>146</sup>.

Vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, on dénote par ailleurs un changement de philosophie par rapport aux prestations des communications télégraphiques et autres, perçues comme fonction publique ou « service public ». Les compagnies télégraphiques américaines, par exemple, étaient pour la plupart aux mains du secteur privé. Les Etats-Unis (qui n'adhèrent à l'Union télégraphique qu'en 1908) demandèrent en vain à l'UIT que ces entreprises soient admises comme membres à part entière. En 1871, réunie en conférence à Rome, l'UIT accorda aux grandes compagnies de lignes télégraphiques privées le statut de membres consultatifs. Depuis cette date, l'organisation présente un « caractère mixte »<sup>147</sup>. Dans les années 1990, avec la libéralisation et la privatisation du secteur des télécommunications, l'UIT va changer d'orientation et prôner « la politique d'ouverture du secteur des télécoms et les vertus de la libéralisation »<sup>148</sup>. Après la transformation progressive des associations privées transnationales en organisations intergouvernementales, nous assistons donc à un retour de balancier. Ce mouvement oscillatoire favorisa le caractère hybride des institutions et les activités des acteurs économiques et sociétaux au sein des organisations internationales et contribua à brouiller les frontières entre sphère « privée » et sphère « publique ».

<sup>145</sup> Reinalda, *Routledge History*, 226.

<sup>146</sup> G.P. Speeckaert, « Un siècle d'expositions universelles : leur influence sur les congrès internationaux », *Bulletin NGO-ONG*, 1951, 265-270.

<sup>147</sup> Reinalda, *Routledge History*, 86.

<sup>148</sup> Ces profonds bouleversements, provoqués et entretenus par la Banque mondiale, ont été considérés comme particulièrement problématiques, surtout pour les Etats du continent africain. M. Egger & J.L. Fullsack, « Swisscom, l'UIT et la coopération au développement : le néolibéralisme contre la solidarité », *Annuaire suisse de politique de développement*, 22(2), 2003, 95-111, esp. 103 ; J. Støvring « "The Washington Consensus" in Relation to the Telecommunication Sector in African Developing Countries », *Telematics and Informatics*, 21(1), 2004, 11-24.

Jusqu'à l'adoption par l'ECOSOC, en 1968, de modalités de coopération avec les ONG<sup>149</sup>, la pratique ne faisait aucune distinction entre organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Dans les compilations et statistiques sur les organisations du 19<sup>e</sup> et du début du 20<sup>e</sup> siècle, les associations privées étaient mentionnées au même titre que les unions administratives et les organisations internationales<sup>150</sup>. Les organisations intergouvernementales et non gouvernementales n'ont donc en fait jamais été deux catégories vraiment distinctes et étanches. Et contrairement à ce que laisse entendre la Commission du droit international dans son rapport sur la responsabilité des organisations internationales de 2003, dans lequel elle constate que la « mention [...] d'entités autres que des Etats – telles qu'organisations internationales, territoires ou entités privées – parmi les membres d'une organisation indique une tendance importante en pratique, car *les organisations internationales ont de plus en plus souvent une composition mixte* »<sup>151</sup>, la composition mixte n'est pas une nouvelle tendance, mais un phénomène présent dès les débuts des organisations internationales.

En conclusion, même si les interactions public-privé évoquées plus haut ne sauraient être l'expression d'une « démocratie » au sens formel, elles témoignent tout au moins de l'apport de la société à la gouvernance internationale.

#### 4.2. *SdN et démocratie*

Dès 1915, alors que la Première Guerre mondiale faisait encore rage en Europe, deux internationalistes libéraux, John Hobson et Leonard Woolf, esquissèrent l'idée d'une organisation internationale de la paix. Dans leurs ouvrages, datant de 1915, la démocratie et le processus démocratique de légifération occupaient une place de premier plan<sup>152</sup>. Cette même année, le Congrès international des femmes pour la paix de La Haye, qui réunissait

<sup>149</sup> ECOSOC, *Dispositions relatives aux consultations avec les organisations non gouvernementales*, Rés. ECOSOC 1296 (XLIV), 23 mai 1968.

<sup>150</sup> M. Wallace & D. Singer, « International Organization in the Global System, 1815–1964 : A Quantitative Description », *International Organization*, 24, 1970, 239–287, 244.

<sup>151</sup> Commission du droit international, *Rapport de la Commission du droit international, cinquante-cinquième session (5 mai–6 juin et 7 juil.–8 août 2003)*, doc. ONU A/58/10, ch. 4, 30 (italiques ajoutées).

<sup>152</sup> J.A. Hobson, « Democracy and Internationalism », in *Towards International Government*, London, Allen & Unwin, 1915, ch. 12, 198–212 ; L.S. Woolf, « Cosmopolitan Law-making », in *International Government*, 2<sup>e</sup> éd., London, Allen & Unwin, 1916, ch. 4, 266–310 (1<sup>er</sup> éd. 1915).

plus de 1000 femmes, adopta plusieurs résolutions réclamant non seulement le désarmement, mais également le contrôle démocratique de la politique étrangère<sup>153</sup>.

La paix et la démocratie furent aussi les idées maîtresses développées par le président américain Wilson. Le 2 avril 1917, lorsqu'il demanda au Congrès de voter la déclaration de guerre à l'Allemagne, il prononça ces mots devenus célèbres : « The world must be made safe for democracy<sup>154</sup>. » Dans son discours, il fit une nette distinction entre le gouvernement impérial belligérant et le peuple allemand, laissant entendre que « les nations qui se gouvernent elles-mêmes » étaient plus pacifiques. Il préconisait un « partenariat des nations démocratiques » pour instaurer un concert de paix et défendait l'idée d'une société des nations reposant sur « le règne de la loi basé sur le consentement des gouvernés et soutenu par l'opinion organisée de l'humanité »<sup>155</sup>.

Dans le droit fil des idées de Woodrow Wilson, Georges Scelle décrit la SdN comme « organisation fédérale », conçue comme « une *Ligue* de peuples libres »<sup>156</sup>. Mais c'est précisément cette exclusivité qui devait rendre la SdN suspecte aux yeux de certains et plus particulièrement de l'Allemagne, qui considérait que cette organisation avait été conçue tout à l'avantage des Etats vainqueurs et faisait donc partie du « diktat de

<sup>153</sup> Voir F. Gaspard, « Les femmes dans les relations internationales », *Politique étrangère*, 65, 2000, 730–741, 737 et suiv. La résolution 8 du Congrès de La Haye consacrée au contrôle démocratique de la politique étrangère demandait que la politique étrangère soit sujette à un contrôle démocratique et déclarait que le Congrès international des femmes ne pouvait reconnaître comme démocratique qu'un système qui inclurait l'égalité représentation des hommes et des femmes. Voir pour le texte de la résolution : J. Addams, E.G. Balch & A. Hamilton, *Women at The Hague : The International Congress of Women and Its Results*, repr. Urbana, University of Illinois Press, 2003, appendice 3, 74.

<sup>154</sup> Message du président Wilson au Congrès, le 2 avr. 1917, proclamant l'état de guerre entre les Etats-Unis et l'Allemagne, Records of the United States Senate, Record Group 46, National Archives, version originale en anglais reproduite et disponible sur : <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=61>. Pour une traduction du message en français voir Comité France-Amérique (éd.), *France-Amérique*, jan.–juin 1917, 236 et suiv., version numérisée disponible sur : <http://www.archive.org/details/franceajanjuin1917comiuoft>.

<sup>155</sup> Discours du président Wilson prononcé le 4 juil. 1918 au manoir de Mount Vernon, in R.S. Baker (éd.), *Woodrow Wilson and World Settlement*, vol. 3, New York, Doubleday, Page & Company, 1922, 45–46, 46. Voir, pour le texte français, H. Froidevaux, « Les dernières manifestations de l'effort militaire américain (juil.–nov. 1918) », in Comité France-Amérique (éd.), *France-Amérique*, jan.–juin 1919, 139–144, 139 et suiv., version numérisée disponible sur : <http://www.archive.org/details/franceamjanjuin1919comiuoft>.

<sup>156</sup> Scelle, *Précis de droit des gens*, 246 et 249. Selon Scelle, « la Société ne devait être ouverte qu'à des collectivités politiques *se gouvernant librement*. La démocratie et le contrôle qui en est l'âme, le *droit des peuples de disposer d'eux-mêmes* [...] étaient à la base de cette conception » (*ibid.*, 247, italiques ajoutées).



Versailles »<sup>157</sup>. Pour d'autres, par contre, la SdN était antidémocratique du fait qu'elle n'était composée que de représentants des gouvernements et non des peuples<sup>158</sup>.

#### 4.3. *Participation des stakeholders*

Un autre élément caractéristique des organisations internationales que nous pourrions qualifier de démocratique (au sens de démocratie participative) est la participation des *stakeholders* au processus décisionnel des organisations. Dans ce contexte, le tripartisme de l'OIT est certainement l'un des exemples les plus saillants d'une représentation « fonctionnaliste » et non nationale. Bien que « fonctionnaliste », ce tripartisme est aussi éminemment « politique ». Et le fait d'être « non nationale » ne fait pas pour autant de l'OIT une institution « non politique ».

Parmi les principaux *stakeholders* de cette époque figuraient notamment les ONG. Bien qu'aucune relation officielle ne liât les ONG à la SdN, celles-ci disposaient de larges possibilités de faire valoir leur influence. Leurs représentants étaient entendus dans les commissions, produisaient des rapports, lançaient des débats et proposaient même des résolutions et amendements aux textes produits. En 1932, les ONG avaient, par exemple, été autorisées à s'adresser aux délégués de la Conférence sur le désarmement de la SdN lors de la séance plénière<sup>159</sup>. Et l'intense campagne menée par plusieurs associations humanitaires contre la traite des femmes et des enfants déboucha, en 1922, sur la création de la Commission consultative de la traite des femmes et des enfants au sein de la SdN. Les travaux de la Commission étaient suivis de près par ces associations qui continuèrent à mettre à disposition leur savoir et des informations<sup>160</sup>.

Au fil des années, les relations entre la SdN et les ONG devaient cependant se dégrader et la SdN limita graduellement la participation des ONG et leurs privilèges en se fondant sur l'article 24 du Pacte, qui permettait de placer sous l'autorité de la Société « tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs, sous réserve de l'assentiment

<sup>157</sup> Voir, en particulier, B.W. von Bülow, *Der Versailler Völkerbund: eine vorläufige Bilanz*, Berlin, Kohlhammer, 1923.

<sup>158</sup> Voir Oppenheim, *International Law*, 5<sup>e</sup> ed., 1937, para. 167r, 339.

<sup>159</sup> K. Hüfner, « Non-Governmental Organizations », in R. Wolfrum (éd.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. 2, München, Beck, 1995, 927–935, para. 6, 928.

<sup>160</sup> Voir Gorman, « Empire, Internationalism ».

des Parties »<sup>161</sup>. Le Conseil de la SdN interpréta cette disposition d'une manière restrictive et décida d'exclure les ONG du champ d'application de cette disposition<sup>162</sup>.

#### 4.4. *Egalité des Etats et majoritarisme dans les organisations internationales*

La reconnaissance, avant 1945, du principe de l'égalité des Etats et du principe concomitant « un Etat, une voix » peut paraître, à première vue, comme une autre manifestation de la dimension démocratique des organisations internationales<sup>163</sup>. Rappelons cependant que ce n'est qu'en 1945 que l'idée de l'égalité des Etats s'amalgama avec celle de la souveraineté pour former le principe de l'« égalité souveraine » proclamé à l'article 2(1) de la Charte des Nations unies. Pour la période d'avant 1945, il a été avancé dans la littérature que l'idée de l'égalité souveraine s'exprimait au travers de la règle de l'unanimité<sup>164</sup>. Cette règle, jugée cruciale pour le processus décisionnel des premières organisations internationales<sup>165</sup>, fut notamment consacrée à l'article 5 du Pacte de la SdN<sup>166</sup> et qualifiée par la CPJI de règle qui « s'impose comme naturelle, voire nécessaire »<sup>167</sup>. (Notons que le statut de membres permanents du Conseil, réservé aux Grandes

<sup>161</sup> Ray, *Commentaire*, art. 24, 667.

<sup>162</sup> Charnovitz, « Two Centuries », 246 ; K. Martens, « Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10, 2003, 1–24. Voir également Ray, *Commentaire*, art. 24, 660 et suiv., avec le texte de la résolution adoptée en 1923 par le Conseil.

<sup>163</sup> Voir, par exemple, art. 94 de la Convention de Mayence du 31 mars 1831 (in Saalfeld, *Nouveau Recueil des traités*, sér. 1, vol. 9, 1833, 252–312) : « La Commission centrale [de la navigation sur le Rhin] prendra ses décisions à la pluralité absolue des voix, qui seront émises dans une parfaite égalité » ; art. 18 de la Convention de l'Union postale de 1874 (in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 1, 1876, 651–659) : « Chaque pays a une voix » ; art. 16 de la Convention télégraphique internationale de Saint-Pétersbourg de 1875 (dans *Documents diplomatiques*) : « Dans les délibérations, chaque Administration a droit à une voix [...] » ; art. 7 de la Convention relative au régime des sucres de 1902 (in Stoerk, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 31, 1905, 272–290) : « [...] les constatations et évaluations visées aux lettres b et c auront un caractère exécutoire pour les Etats contractants ; elles seront arrêtées par un vote de majorité, chaque Etat contractant disposant d'une voix. »

<sup>164</sup> Oppenheim, *International Law*, vol. 1, 5<sup>e</sup> éd., 1937, para. 116a, 226.

<sup>165</sup> Voir Reinsch, *Public International Unions*, 152 ; W. Koo, *Voting Procedures in International Political Organizations*, New York, Columbia University Press, 1947, 8.

<sup>166</sup> Art. 5, al. 1, du Pacte de la SdN : « Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. »

<sup>167</sup> CPJI, *Article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne (frontière entre la Turquie et l'Irak)* (avis consultatif), CPJI, Sér. B, n° 12, 29.

Puissances, était *prima facie* contraire à l'idée d'égalité<sup>168</sup>. Pour de nombreux auteurs, il reflétait l'ancien « concert européen » des Etats<sup>169</sup>.) Dans son avis consultatif de 1925 relatif à la question de la frontière entre la Turquie et l'Irak, la CPJI déclarait que « l'article 5 contient une règle générale [...] qui peut être regardée comme la règle naturelle d'un corps tel que le Conseil de la Société des Nations<sup>170</sup>. » Aussi le principe du vote à l'unanimité était-il la règle pour toutes les décisions susceptibles d'avoir un grand impact politique ou de créer de nouvelles obligations pour les Etats<sup>171</sup>, alors que les procédures de vote à la majorité étaient surtout réservées aux décisions ne produisant que des effets internes<sup>172</sup>. En dépit de leur portée plutôt limitée dans la pratique, les règles de vote à la majorité ont toujours été hautement symboliques et donc d'une grande importance dans le domaine de la théorie du droit international. La simple possibilité pour un Etat d'être lié par une règle à laquelle il n'a pas explicitement consenti renvoie à la question de la souveraineté et à l'aspect corrélatif de l'autorité de l'organisation internationale. L'un des exemples de cette époque souvent discuté<sup>173</sup> fut celui de l'Union internationale du sucre créée en 1902<sup>174</sup>. L'article 7 de la Convention relative au régime des sucres prévoyait l'institution d'une Commission permanente dotée d'un pouvoir de décision propre et habilitée à prendre à la majorité des voix des décisions exécutoires pour les Etats contractants. En vertu de l'article 9, la Commission se voyait par ailleurs attribuer un rôle décisif dans l'admission de nouveaux Etats membres<sup>175</sup>. L'Union internationale du sucre créa donc

<sup>168</sup> Le Conseil de la SdN (art. 4 du Pacte) était composé de quatre (plus tard cinq) membres permanents, à savoir la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni. Les Etats-Unis n'en firent pas partie. L'Allemagne était un membre permanent de 1926 à 1933 et l'Union soviétique de 1934 à 1939.

<sup>169</sup> Voir, par exemple, Oppenheim, *International Law*, 5<sup>e</sup> éd., 1937, 316.

<sup>170</sup> CPJI, *Article 3, paragraphe 2, du Traité de Lausanne*, 30.

<sup>171</sup> Pour la Commission fluviale du Rhin, voir l'art. 20 de la Convention de Mayence de 1831 (in Saalfeld, *Nouveau Recueil des traités*, sér. 1, vol. 9, 1833, 252-312) et l'art. 46 de la Convention de Mannheim de 1868 (in Samwer & Hopf, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 1, vol. 20, 1875, 355-374). Pour l'Union postale universelle, voir l'art. 20 de la Convention de Paris de 1878 (dans *ibid.*, sér. 2, vol. 3, 1878-1879, 699-708).

<sup>172</sup> La règle de vote majoritaire fut, par exemple, adoptée pour le « Comité international des poids et mesures » à l'art. 12 du Règlement ; ce comité n'avait cependant aucune compétence législative. Voir aussi les dispositions citées dans la note 163 ci-dessus.

<sup>173</sup> N. Politis, « L'organisation de l'Union internationale des sucres », *Revue de science et de législation financières*, 2, 1904, 1-27.

<sup>174</sup> Convention relative au régime des sucres de 1902, in Stoerk, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 31, 1905, 272-290.

<sup>175</sup> *Ibid.*, art. 9 : « Les Etats qui n'ont point pris part à la présente Convention seront admis à y adhérer sur leur demande et après avis conforme de la Commission permanente » (italiques ajoutées).

une « véritable autorité internationale »<sup>176</sup>, un développement qui fut considéré comme un « remarquable abandon de souveraineté »<sup>177</sup>. Trente ans plus tôt, dans les années 1870, les Etats avaient délibérément refusé de doter l'Office central des transports internationaux d'une « autorité » pourvue de compétences décisionnelles<sup>178</sup>. Un premier projet de convention en 1878<sup>179</sup> prévoyait d'instituer une commission internationale investie de pouvoirs exécutifs importants<sup>180</sup>. Cette idée fut toutefois vivement critiquée et rejetée par les gouvernements, qui estimaient qu'elle portait atteinte à la souveraineté des Etats<sup>181</sup>.

Il n'en demeure pas moins que l'application rigoureuse de la règle de l'unanimité va à l'encontre du principe d'efficacité, comme en témoigne l'exemple de la SdN. Face à la rigueur du principe de l'unanimité de l'article 5 du Pacte, les organes de la SdN développèrent au fil des années des règles pour en atténuer la sévérité. L'Assemblée de la SdN accepta, par exemple, le principe selon lequel « [d]ans toutes les votations, les représentants qui s'abstiennent sont considérés comme non présents »<sup>182</sup>.

Comme le souligne Daniel-Henri Vignes, « les Etats sont toujours restés très attachés à la règle de l'unanimité dès lors qu'il s'agissait de décisions pouvant atteindre leur souveraineté »<sup>183</sup>. La règle de l'unanimité fut

<sup>176</sup> Politis, « L'organisation de l'Union internationale des sucres », 1 : « Dérogeant aux idées jusqu'ici admises en matière de souveraineté, la Convention de Bruxelles a créé au-dessus des Etats contractants une véritable autorité internationale investie de pouvoirs propres. »

<sup>177</sup> D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, London, Stevens and Sons, 1963, 8 (notre trad.).

<sup>178</sup> Convention internationale sur le transport de marchandises par chemins de fer conclue le 14 oct. 1890, in Stoerk, *Nouveau Recueil général de traités et autres actes*, sér. 2, vol. 19, 1894, 289–366.

<sup>179</sup> Reproduit dans G. de Seigneux, *Législation internationale des transports de marchandises par chemins de fer : commentaire du projet de convention rédigé par la Conférence internationale réunie à Berne du 21 sep. au 10 oct. 1881*, Paris, Sandoz, 1882, 65–68.

<sup>180</sup> La Convention énonçait aux art. 1 et 5 l'obligation de transport sans restriction. L'art. 2 du projet de 1878 prévoyait de conférer à la Commission internationale et non aux autorités des Etats contractants le pouvoir de suspendre l'obligation de transport (De Seigneux, *Législation internationale*, 65–68).

<sup>181</sup> De Seigneux, *Législation internationale*, 68.

<sup>182</sup> Art. 19, al. 5, du Règlement intérieur de l'Assemblée de la SdN. Voir à ce propos Ray, *Commentaire*, art. 5, 228 ; M. Fromont, « L'abstention de vote dans les organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 7, 1961, 492–523, 496 et suiv.

<sup>183</sup> Voir D.-H. Vignes, « Le principe de l'unanimité dans les organisations européennes », *Annuaire français de droit international*, 1, 1955, 111–119, 112. La règle de l'unanimité fut notamment consacrée dans le fameux « compromis de Luxembourg » du 29 jan. 1966, lequel mit fin à une grave crise institutionnelle de la Communauté européenne. En vertu de ce compromis, les membres du Conseil convinrent de s'efforcer, même dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité, de parvenir à un accord unanime lorsque

qualifiée par un grand nombre d'auteurs de « démocratique »<sup>184</sup> et considérée comme le garant d'une chaîne de légitimité puisque la décision de l'organisation internationale pouvait être ramenée en fin de compte à la volonté du peuple de l'Etat membre individuel<sup>185</sup>. Cependant, il s'agit là tout au plus d'un genre de démocratie interétatique. Dès lors qu'il est admis que la gouvernance démocratique devrait se fonder sur les prémisses des droits et libertés de l'individu, l'égalité des Etats prend une tout autre saveur et induit une appréhension erronée des individus. Vue sous cet angle, l'égalité des Etats au sein des organisations internationales pourrait à la limite même être qualifiée d'antidémocratique.

## 5. CONCLUSIONS : LES IMBRICATIONS DU TECHNIQUE ET DE LA DÉMOCRATIE

### 5.1. *La technicité, facteur de légitimité des organisations internationales*

Au tournant du 20<sup>e</sup> siècle, la question de savoir dans quelle mesure l'appartenance aux organisations internationales était compatible avec la souveraineté de l'Etat donna lieu à d'âpres débats et discussions qui perdurent jusqu'à nos jours. Les souverainistes avaient mis en garde contre un transfert trop important de souveraineté. A ce propos, Louis Renault écrivait dans son essai sur les unions administratives de 1896 que les bureaux internationaux n'avaient « pas d'autorité propre »<sup>186</sup> et que les Etats devaient se réserver de veiller par eux-mêmes à l'exécution des conventions qui les unissaient. « [I]ls ne doivent pas se décharger de ce soin sur une autorité

---

des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires étaient en jeu, alors que la France estimait que « la discussion devra se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime ». Voir W. Nicoll, « The Luxembourg Compromise », *Journal of Common Market Studies*, 23, 1984, 35-43.

<sup>184</sup> J.M. Buchanan & G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1967, 96 et ch. 7. Pour un plaidoyer en faveur de la règle de l'unanimité au sein de la Communauté européenne, voir Y. Jong Choi & J.A. Caporaso, « Comparative Regional Integration », in W. Carlsnaes & B.A. Simmons, *Handbook of International Relations*, London, Sage, 2002, 480-499, 495 : « As damaging as unanimity was in terms of making decisions difficult, this procedure did have a beneficial effect. It tended to deflect criticism that the EU was an undemocratic body. »

<sup>185</sup> M. Krajewski, « International Organizations or Institutions: Democratic Legitimacy », in Wolfrum, *The Max Planck Encyclopedia*, vol. V, 2012, 1102-1108, para. 6.

<sup>186</sup> Renault, « Les unions internationales », 25.

qui se superimposerait en quelque sorte aux Etats pour l'objet dont il s'agit ; ce serait une *abdication de souveraineté*<sup>187</sup>. »

A l'inverse, des juristes plus internationalistes, tels que Ernst Ullmann, plaidaient pour un renforcement de la coopération internationale (*inter alia* au travers des unions administratives). Ullmann considérait qu'une telle coopération était possible sans nuire à la souveraineté individuelle<sup>188</sup>.

En dépit de ces divergences, les deux camps étaient unanimes pour reconnaître que le « caractère technique » des unions administratives, et ultérieurement de la SdN, avait contribué à sauver la souveraineté des Etats membres<sup>189</sup>. Le *topos* de la « technicité » permet d'apaiser les critiques : si l'autonomie de l'organisation internationale ne portait que sur des questions techniques, alors la « véritable » souveraineté des Etats membres serait préservée.

Ce même discours, version 21<sup>e</sup> siècle, est tenu par les défenseurs des organisations internationales contemporaines qui argumentent que seule la coopération « fonctionnaliste » ou « technique » garantit la souveraineté du peuple et partant, la démocratie, et qui estiment qu'une organisation purement « technique » peut se passer d'une base démocratique puisqu'elle s'occupe de sujets à la fois insignifiants et trop compliqués pour que le peuple puisse en décider.

Pour les défenseurs des unions (et des organisations internationales contemporaines), les démocrates n'auraient pas lieu de s'inquiéter d'une perte d'autodétermination démocratique induite par le transfert de compétences aux organisations étant donné que ces dernières ne jouissent que d'une autonomie limitée aux aspects techniques. Tout ne serait donc que technique !

### 5.2. *La technicité, facteur d'efficacité des organisations internationales*

De nos jours, les sciences politiques recourent au terme de « fonctionnalisme » autant pour expliquer le phénomène de l'intégration<sup>190</sup> (analyse

<sup>187</sup> *Ibid.* (italiques ajoutées).

<sup>188</sup> Ullmann, *Völkerrecht*, 253. Texte original : « Die Gemeinschaft dieser Staaten würde nur unvollständig ihre historische Mission erfüllen, wenn die Einzelstaaten einem nüchternen Formalismus folgend ihre verwaltende Tätigkeit auf die formellen Konsequenzen der Einzelsouveränität beschränken wollten. Wir sehen vielmehr in unserer Zeit, wie *ohne Schädigung der Einzelsouveränität* die Kräfte der civilisirten Staaten in ihren kollektiven Leistungen sich auf so vielen Gebieten ruhmreich entfalten » (italiques ajoutées).

<sup>189</sup> Au sujet des unions administratives, voir Wolfrum, « International Administrative Union », para. 36.

<sup>190</sup> K.W. Abbott & D. Snidal, « Why States Act through Formal International Organizations », *Journal of Conflict Resolution*, 42, 1988, 3–32. Voir, pour une analyse des processus

positive) que pour justifier du succès d'un projet d'intégration (analyse prescriptive ou normative). Or, au 19<sup>e</sup> siècle déjà, la technicité des organisations internationales était considérée comme un facteur déterminant non seulement de légitimité, mais aussi d'efficacité. En 1896, Louis Renault exhortait à la prudence et considérait que

la conclusion pratique à tirer de ces considérations générales est qu'il faut être fort réservé dans la création des Unions et que celles-ci ne doivent être appliquées qu'à *des objets de telle nature* que l'on doive *raisonnablement présumer que tous les Etats auront la volonté et le pouvoir d'exécuter fidèlement le traité*<sup>191</sup>.

Et dans son cours de l'Académie de La Haye de 1924 consacré au développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne, Otfried Nippold écrivait :

[S]i l'on considère le tableau qui s'est déroulé pendant la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup>, on doit reconnaître que ce tableau a quelque chose d'imposant. Nous sommes en présence de *progrès insoupçonnés* dans le développement du droit des gens, progrès qui *n'ont absolument rien à faire avec les principes politiques* que l'on avait proclamés au 19<sup>e</sup> siècle, comme principes du droit des gens, et comme son fondement même. Ni le principe de l'équilibre européen, ni celui de la légitimité, ni même celui de la nationalité, n'ont le mérite d'avoir réalisé ces progrès<sup>192</sup>.

### 5.3. *La politique de la technocratie*

Face à la complexité croissante de la vie sociétale au 19<sup>e</sup> siècle, induite par l'essor des innovations techniques, l'industrialisation et les sciences, les gouvernements ressentirent un net besoin d'expertise « technique » pour gouverner le pays et s'acquitter de leurs fonctions administratives. C'est ce que l'on pourrait appeler le début de la « technocratie » au sens premier de « gouvernement des experts ».

Les Etats et unions administratives internationales faisaient appel à de nouvelles disciplines telles que la sociologie, les statistiques ou

---

menant à l'établissement de la SdN contrastant « fonctionnalisme » et « intergouvernementalisme » ; M.D. Dubin, « Transgovernmental Processes in the League of Nations », *International Organization*, 37, 1983, 469-493.

<sup>191</sup> Renault, « Les unions internationales », 22 (italiques ajoutées).

<sup>192</sup> O. Nippold, « Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne », *Recueil des cours de l'Académie de La Haye*, 2, 1924, 5-124, 77 (italiques ajoutées).

l'ingénierie<sup>193</sup>. Il était donc tout à fait naturel que ces experts soient associés à l'appareil politique.

Cette « politique de la technocratie » était particulièrement manifeste au niveau des unions postales et télégraphiques basées en Suisse : les administrateurs de ces unions étaient de hauts politiciens et non des spécialistes de l'administration des postes ou des télégraphes. Ainsi, l'Union télégraphique internationale fut dirigée de 1897 à 1921 par Emil Frey, ancien conseiller fédéral<sup>194</sup>.

Autre exemple, celui de la Commission de l'économie et des finances qui assistait le Conseil de la SdN. La Commission était composée de hauts responsables des ministères nationaux des Finances, de directeurs des banques centrales et de spécialistes du commerce et des finances<sup>195</sup>. Comme le souligne Reinalda, « [s]pecialist experts were dominant and functioned more on the basis of their expertise than as national delegates, although they were entrusted with national interests »<sup>196</sup>. Le recours à des experts relevait donc clairement du politique et n'était pas « non politique ».

#### 5.4. *Du technique au politique ?*

A ce stade de la réflexion, la question ultime est de savoir s'il y a eu, et s'il peut y avoir, une évolution du technique vers le politique. Il ne fait aucun doute que les unions administratives « techniques » étaient d'une certaine manière des précurseurs, ouvrant la voie à la SdN (plus « politique »). Les domaines d'activités économiques et sociales énumérés à l'article 23 du Pacte de la SdN étaient tous – à l'exception du traitement des populations indigènes – des sujets dont s'occupaient déjà les unions administratives du 19<sup>e</sup> siècle<sup>197</sup>.

<sup>193</sup> C.N. Murphy, *International Organization and Industrial Change : Global Governance since 1850*, Cambridge, Polity Press, 1994, 54 : « But in each case the expanding state relied on a body of expertise that could be shared throughout the industrial world, and on ideas about the need for government in an industrial society and about how to govern, and these had been concretized into new intellectual disciplines by the last decades of the century. The same experience influenced the establishment of the Public International Unions. »

<sup>194</sup> Voir Herren, *Internationale Organisationen*, 47.

<sup>195</sup> Clavin & Wessel, « Transnationalism », 473.

<sup>196</sup> Reinalda, *Routledge History*, 245.

<sup>197</sup> Aujourd'hui, la Première Guerre mondiale n'est plus perçue uniquement comme la grande rupture. La recherche historique moderne met notamment en avant les continuités. Pour un aperçu historiographique, voir J.M. Winter & A. Prost, *The Great War in History: Debates and Controversies, 1914 to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.



Mais au-delà de ce constat, serions-nous également en présence d'une évolution plus profonde ? D'une évolution de la coopération économique et technique vers une coopération politique, qui irait de pair, pour l'individu, avec une évolution de son statut de bourgeois vers un statut de citoyen du monde ? Un tel « progrès » fut notamment imaginé par Franz von Holtzendorff. En 1873, il prédisait l'avènement d'une « ère nouvelle qui allait répondre aux demandes les plus importantes du commerce mondial moderne ». Avec elle s'accomplirait « la tâche première du droit international qui consiste à garantir le plus haut et plus parfait développement de la culture humaine et des droits individuels des êtres humains ». Holtzendorff trouva confirmation de l'importance du droit international dans la croissance et l'essor des idées fondamentales de la citoyenneté mondiale *et* dans « la création d'Etats-nations par les peuples capables d'un travail culturel indépendant »<sup>198</sup>. Il considérait qu'en dépit de l'absence de gouvernement démocratique dans la plupart des Etats, l'interdépendance économique et financière globale avait donné naissance à un « nouveau facteur cosmopolite de communauté matérielle [*Gütergemeinschaft*] entre les nations »<sup>199</sup>.

Ces propos résument à la perfection la théorie fonctionnaliste du *spill-over-effect* (ou effet d'engrenage)<sup>200</sup>, largement discutée dans les années

<sup>198</sup> F. von Holtzendorff, « Das europäische Völkerrecht », in F. von Holtzendorff (éd.), *Encyclopädie der Rechtswissenschaft*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1870 747-823, 762 (notre trad.). Texte original : « [...] erblicken wir dennoch schon jetzt das Herannahen einer Zeit, in welcher die wichtigsten *Forderungen des modernen Welthandels* [...] eine fortschreitende Befriedigung empfangen werden. Damit vollendet sich aber die von uns an die Spitze gestellte Aufgabe des Völkerrechts : die höchste und vollendetste Ausbildung der *menschheitlichen Cultur* und das *persönliche Recht des Individuums* zu sichern. Die unvergleichlich hohe Bedeutung der Völkerrechtsentwicklung in der gegenwärtigen Epoche bewahrheitet sich daran, dass ein gleichzeitiges Wachstum und eine gleichzeitige Steigerung der die Menschheit durchdringenden Grundideen der *Weltbürgerlichkeit des Menschen* und der *nationalstaatlichen Sonderung* der zu selbständiger Culturarbeit befähigten Völker unzweifelhaft nachweisbar ist » (italiques ajoutées).

<sup>199</sup> *Ibid.*, 760 (notre trad.). Texte original : « *Obschon politisch niedergehalten*, entfalten während eines langen Friedens die Völker ihre wirtschaftlichen Kräfte im Zusammenhang mit einer unermesslichen Entwicklung der Verkehrsmittel, durch welche die *handelspolitischen Interessen der Nationen unlösbar mit einander verknüpft* werden. In kostspieligen Eisenbahnlagen der Continentalstaaten, in industriellen Anlagen, in Staatsanleihen verknüpfen sich die Capitalinteressen der europäischen Geldmärkte. Auf diesen Grundlagen erwächst ein *neuer weltbürgerlicher Factor* der materiellen Gütergemeinschaft unter den Völkern, durch welchen die Oekonomie der Nationen sich langsam zu einer nach dem Grundsatz nationaler Arbeitstheilung gegliederten Weltwirtschaft umgestaltet » (italiques ajoutées).

<sup>200</sup> Le terme de *spill-over-effect* remonte à Ernst B. Haas (E.B. Haas, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press,

1950 en rapport avec l'Union européenne<sup>201</sup>. La théorie de l'engrenage a été partiellement confirmée à l'échelle européenne par le passage de la coopération économique et technique au sein de la « Communauté économique européenne » à l'espace politique de l'« Union européenne » instituant une citoyenneté de l'Union, une monnaie commune, une politique étrangère et de sécurité commune, et même la coopération judiciaire en matière pénale.

Une autre manière d'expliquer ou de prédire un tel *spill-over* repose sur l'argument selon lequel la coopération technique empêche les guerres et ce, pour deux raisons : d'une part, la coopération technique rapproche les peuples et leur permet de mieux se connaître, et d'autre part, étant rationnelle et dépassionnée, elle ne peut donc pas être exploitée pour susciter des passions et obsessions susceptibles d'attiser des haines et de provoquer des tueries. La coopération technique aurait donc un effet socialisant. Ces deux aspects associés de la coopération technique seraient de nature à promouvoir la paix entre les nations. A ce propos, Paul Reinsch écrit en 1911 : « War becomes criminal, a perversion of humanity in such cases. There is no high ideal which can be appealed to for the killing of those with whom we cooperate in the work of making the world a better place<sup>202</sup>. »

La montée du cosmopolitisme, favorisée par la coopération « technique » au sein des unions administratives, fut également prédite en 1907 par Simon Baldwin. Selon lui, l'importance de l'Union postale universelle s'expliquait notamment par le fait qu'elle était présente « dans la vie de tous les jours [...] Quiconque envoie une lettre rapidement expédiée de New York à Tokyo, au prix de seulement cinq cents, sait qu'il doit cette prestation à un accord international grâce auquel *il se sent citoyen du monde* »<sup>203</sup>. Faisant preuve d'une grande clairvoyance, Baldwin comprenait alors déjà que l'acceptation par la population – aujourd'hui nous parlerions de légitimité sociale – est un facteur crucial du succès d'une organisation internationale.

---

1964, 8 et 111), mais l'idée était déjà conçue par David Mitrany. Selon la thèse centrale de Mitrany, « la recherche d'une technologie sociale reposant sur la libre coopération des individus dans différents secteurs de la société » conduirait « progressivement, mais automatiquement, à l'intégration politique (*spill over effect*) » (G. Dussouy, *Les théories de l'interétatique : traités de relations internationales II*, Paris, L'Harmattan, 2007, 97).

<sup>201</sup> D. Mitrany, *The Progress of International Government*, London, Allen & Unwin, 1933 ; *id.*, *A Working Peace System*, London, Royal Institute of International Affairs, 1943 ; Haas, *Beyond the Nation State*.

<sup>202</sup> Reinsch, *Public International Unions*, 7 (italiques ajoutées).

<sup>203</sup> Baldwin, « The International Congresses », 567–568.

Cependant, Baldwin n'avait pas prévu que les organisations internationales pouvaient aussi être victimes de leur propre succès. Aujourd'hui, les hommes et femmes de New York tiennent pour acquise la possibilité d'envoyer une lettre à Tokyo, sans se rendre compte qu'ils ou elles doivent ce privilège à une organisation internationale. Tout comme nos enfants en Europe ne se rendent pas compte que c'est grâce à l'Union européenne qu'ils peuvent voyager d'Allemagne en France sans passeport et sans changer de devises.

C'est peut-être une des raisons pour lesquelles l'existence et le fonctionnement des organisations internationales demeurent précaires. Vu les contestations dont elles continuent à faire l'objet, les organisations internationales doivent être reconquises quotidiennement.

