Zeitschrift: Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

Band: 2 (1962)

Artikel: L'étude de la diplomatie multilatérale au XIXe siècle

Autor: Brugelin, Henri / Siotis, Jean

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-170524

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

L'ÉTUDE DE LA DIPLOMATIE MULTILATÉRALE AU XIXe SIÈCLE

par

HENRI BURGELIN et JEAN SIOTIS

Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

L'étude de l'organisation internationale semble avoir gagné son droit de cité parmi les matières « respectables » dans les programmes d'enseignement et de recherches de plusieurs grandes universités européennes. Cette étude, cependant, se limite, en règle générale, aux organisations interétatiques issues des deux guerres mondiales et aux institutions européennes. D'autre part, certaines questions touchant à l'organisation internationale, en particulier celles qui ont trait aux théories utopistes allant des projets de Sully à ceux de l'abbé de Saint-Pierre, aux plans pacifistes et universalistes de notre siècle et même à certaines idéologies européennes récentes, sont traitées dans le cadre des enseignements de droit international public.

Toutefois, à la notable exception de quelques auteurs dont M. Stanley Hoffmann [1] et, dans une certaine mesure, avant lui, M. Pitman Potter [2], la très grande majorité des spécialistes se désintéressent de l'étude, sous l'angle nouveau apporté par la science politique, des problèmes de l'organisation internationale au XIXe siècle.

L'étude de la diplomatie multilatérale au XIXe siècle constitue, dans notre optique, la préface à une étude générale sur les organisations internationales contemporaines. Il ne s'agit donc pas de refaire l'étude de l'histoire diplomatique de cette époque, mais seulement de chercher ce qui a préparé la naissance de l'organisation internationale contemporaine. En effet, dès les premières années du XIXe siècle, on voit apparaître, dans plusieurs pays et dans certains groupements internationaux, des projets d'organisation politique internationale, ainsi à l'Union interparlementaire, au Congrès

[1] STANLEY HOFFMANN: *Organisation internationale et pouvoir politique des Etats*, A. Colin, Paris, 1954, 428 p.

[2] PITMAN POTTER: « Développement de l'organisation internationale (1815-1914) » dans *Académie de droit international de La Haye*, Recueil de cours N° 64, 1938, II, pp.71-156.

de la paix, à l'Organisation centrale pour une paix durable, d'une façon générale surtout dans le milieu des spécialistes du droit international. Pendant et immédiatement après la Première guerre mondiale, certains gouvernements ont accordé leur appui à des projets de ce type: il existait alors une tradition diplomatique et une idéologie qui s'étaient formées au XIXe siècle et qui aboutirent aux organisations internationales du XXe siècle.

Certes, le Concert européen n'a pas été une organisation institutionnelle comme l'ont été par la suite la S.d.N. et l'O.N.U., mais il a été, sous diverses formes, une coopération continue, destinée à garantir la paix au moyen du règlement pacifique des différends internationaux. Parmi les faits qui nous paraissent attester cette continuité du Concert européen aux institutions internationales contemporaines, citons l'enquête qu'a fait entreprendre le *Foreign Office* à la fin de la Première Guerre mondiale, pour dégager les aspects institutionnels du Concert européen et fournir à ses diplomates de l'après-guerre la connaissance des traditions de la diplomatie multilatérale qui pourraient les guider dans l'élaboration d'institutions nouvelles et dans l'action au sein de ces organismes [1]. Certes, le président Wilson se refusait à admettre une continuité entre le Concert européen et la Société des Nations, néanmoins, le gouvernement américain a fait entreprendre des enquêtes analogues à celles du gouvernement anglais, ce qui semble indiquer qu'il n'était pas indifférent à ce précédent [2].

Il nous semble important de préciser en quoi consistait cette tradition et quelles expériences nourrissaient ces idéologies, ce qui, dans les organisations internationales contemporaines, est l'héritage du passé, quels buts réels chaque diplomatie pouvait assigner à une diplomatie collective.

L'étude de l'organisation internationale a été sérieusement freinée dans le passé autant par les études purement juridiques que par celles des spécialistes de la science politique qui rejettent généralement l'apport de la méthode juridique aussi bien que celui de l'histoire dans l'étude de ces problèmes. C'est la stérilité des travaux produits par les uns et les autres qui oblige le chercheur qui veut aborder cette étude sans idées préconçues dans le domaine méthodologique, à se hasarder sur des chemins beaucoup moins sûrs et dont les issues lui paraissent parfois bien incertaines. L'étude de l'organisation internationale est loin d'avoir acquis sa méthode propre au même titre que l'ont fait, depuis longtemps, l'histoire ou le droit. Quant à la jeune science politique, les tentatives faites, jusqu'à présent, d'appliquer

---

[1] *Handbooks prepared under the direction of the historical section of the foreign office*, published by H. M. stationnery service, parmi lesquels: N° 151, Sir E. SATOW: *International congresses*, Londres, 1920; N° 153, CHARLES WEBSTER: *The Congress of Vienna*, Londres, 1920.

[2] Parmi ces publications américaines, citons: HENRY MUNRO: *The Berlin congress*, Washington, Government printing office, 1918, 52 p., dont la perspective est très proche de la nôtre. *Cf.* aussi la préface de la seconde édition de l'ouvrage de CHARLES WEBSTER: *The Congress of Vienna* 1814-1815, Londres, G. Bell, 1934, XII + 189 p.

sa ou ses méthodes à l'organisation internationale, ont abouti à des travaux qui ne manquent certes pas d'intérêt, mais qui sont loin de nous convaincre de son efficience en la matière. Nous avons alors opté pour le principe de l'éclectisme en matière de méthodes, ce qui peut sembler une solution de facilité, mais cette option a eu le grand mérite de nous permettre de retrouver un chemin à travers le fouillis et l'accumulation des faits de natures très diverses qui accablent tout chercheur se penchant sur l'organisation internationale et ses problèmes, d'établir, parmi ces faits, un classement et un ordre d'où nous espérons dégager ce qui fait l'objet de notre étude: la nature de la décision politique dans des organes de diplomatie multilatérale.

Enfin, il est bien évident que le schéma théorique que nous tentons d'établir ici ne pourra s'appliquer de la même façon à n'importe quelle étude de l'organisation internationale: pour prendre un exemple, il est bien clair que, selon la personnalité du président d'une assemblée et selon la conception qu'il a de son rôle, la fonction présidentielle influera ou n'influera pas sur la décision finale et, par conséquent méritera plus ou moins d'attention. Il ne s'agit donc pour nous que d'indiquer quelques directions de recherches qui nous ont paru intéressantes ou utiles, mais dont la liste ne peut être ni impérative ni exhaustive.

*

Toute institution internationale, toute forme institutionnelle ou coutumière d'organisation internationale est le reflet d'une situation internationale et des rapports de forces qui caractérisent le système des relations entre puissances à une époque donnée. Si ce n'était pas le cas, l'organisation internationale ne serait pas en mesure de jouer le rôle qui est le sien ni de traduire en termes concrets ces rapports multilatéraux en vue de la solution de problèmes intéressant l'ensemble ou une partie de la société internationale.

Le recours à la méthode historique traditionnelle est évidemment nécessaire pour s'assurer que l'étude des structures et du contenu ne soit jamais détachée de la réalité des situations et des faits que l'on ne peut envisager que sous l'angle de l'historien. Il s'agit, pour le chercheur, de se garder constamment du danger qui consiste à élaborer l'analyse des institutions dans le vide, et il lui faut toujours se demander quels sont les problèmes que l'organisation internationale est appelée à résoudre. En d'autres termes, la première étape d'une telle étude doit porter sur les objectifs assignés à l'organisation par les éléments du système de relations internationales disposant du pouvoir de décision.

C'est, de façon très générale, à l'occasion d'une crise des relations internationales que se forment, au XIXe siècle, les organes de diplomatie collective, soit qu'ils aient à résoudre les problèmes créés par une guerre ayant bouleversé les rapports de forces en Europe, comme au Congrès de Vienne, ou dans une partie de l'Europe, comme aux Congrès de Paris ou

de Berlin, soit qu'ils aient à ajuster aux rapports de forces existant la situation d'une partie du monde qui n'était pas, jusqu'alors, soumise à ce système international, ainsi à la Conférence de Berlin de 1885 ou à celle d'Algésiras, à propos de territoires africains. Il pouvait encore s'agir d'une crise intérieure à un Etat dont la situation importait à l'équilibre européen, qu'il s'agisse de l'Empire ottoman ou, en 1830, des Pays-Bas.

Mais l'occasion ne suffisait pas à la réunion d'une conférence européenne: il fallait l'initiative délibérée d'une puissance, pas toujours de la puissance invitante, et il fallait que, souvent, cette initiative triomphe de vigoureuses oppositions. Ainsi, en 1879, quand l'Autriche et l'Angleterre ont voulu user du Concert européen pour faire rendre gorge à la Russie, victorieuse des Ottomans, il leur a fallu user de pressions et de menaces.

Le lieu de réunion de l'organisation n'est pas sans importance pour l'étude de la décision, les intéressés s'en rendaient d'ailleurs parfaitement compte, car c'était l'un des points sur lesquels portaient des négociations préalables souvent très laborieuses. L'atmosphère dans laquelle travaille un congrès est bien différente selon qu'il se réunit chez un vaincu, comme à Châtillon, en 1814, chez un « neutre », comme à Berlin, chez un vainqueur, comme à Vienne. La pression de l'opinion, le fait que la puissance invitante fournissait à la conférence son président et son secrétariat, pouvaient donner à cette puissance une influence particulière sur les décisions.

Enfin, les participants aux conférences européennes n'ont pas toujours été les mêmes: à côté des grandes puissances qui, souvent, avaient seules voix délibérative, de petites puissances étaient parfois consultées. L'on est donc amené, à chaque reprise, à se demander non seulement qui a pris part à la conférence, mais aussi jusqu'à quel point chaque puissance a participé à la décision finale.

Il n'est pas toujours aisé de voir clair dans l'analyse des buts assignés à l'institution: instructions aux plénipotentiaires, déclarations devant les parlements, mémoires d'hommes d'Etat peuvent souvent nous renseigner sur les visées de chacune des puissances, mais ces visées peuvent ne pas correspondre à celles que des négociations interétatiques préalables assignent à la conférence. Ainsi, les signataires du Pacte de Chaumont n'ont pas toujours présenté un front uni au Congrès de Vienne, ceux du Traité de San Stefano et de la Convention de Reichstadt ont mené à Berlin des politiques pour le moins divergentes, les négociations préalables entre la France et l'Allemagne n'ont pas empêché ces deux puissances de s'affronter à Algésiras. Néanmoins, la plupart des diplomates du XIXe siècle et, après eux, beaucoup d'historiens, ont estimé que l'existence d'un programme préétabli avec l'accord des puissances était une condition essentielle du succès d'une conférence ou d'un congrès [1].

---

[1] Sir E.SATOW, *op. cit.*, p. 12.

Certains organismes internationaux tirent leur origine et se voient assigner certains buts par d'autres institutions de diplomatie collective. Ainsi plusieurs congrès décidèrent de se réunir en d'autres occasions, et certaines puissances demandèrent même, à plusieurs reprises, des réunions à périodicité fixe. Fréquemment, des conférences créèrent des commissions spécialisées, destinées à compléter leur œuvre sur des points particuliers.

L'analyse historique doit enfin aboutir à l'évaluation des influences exercées sur l'organisation par des groupes d'Etats, ainsi, à Vienne, par les quatre grandes puissances victorieuses dont les réunions préparaient celles des cinq et des huit, ou par des Etats particuliers. La situation morale d'une puissance, comme celle de la Grande-Bretagne en 1830, sa situation militaire ou navale, comme celle de la même puissance à la Conférence navale de 1908, exerçaient une influence certaine, mais l'usage du français comme langue diplomatique donnait une place particulière aux délégués français, notamment dans les secrétariats. Enfin, certaines actions particulières, comme le versement de subsides par certaines puissances à Gentz, secrétaire du Congrès de Vienne, pouvaient, sur certains points, accroître l'influence de ces puissances [1].

Au XIXe siècle déjà, l'opinion publique joue un grand rôle, même en matière de politique internationale, elle ne peut manquer d'influer sur les débats d'un congrès, même si, en règle très générale, l'on considère le secret comme une condition indispensable de la réussite de négociations, même multilatérales [2]. Il y a toujours des indiscrétions, et certains journalistes, comme le fameux Blowitz au Congrès de Berlin, sont à la fois redoutés et utilisés. Les réunions du concert européen, parce qu'elles avaient lieu à des moments de crises, suscitaient des réactions souvent violentes de l'opinion dans de nombreux pays, et les diplomates ne pouvaient évidemment rester totalement indifférents à ces mouvements, dont le rôle demeure évidemment toujours difficile à évaluer en termes précis. L'influence des intérêts privés demeure encore plus malaisée à déceler, quoique, dans certains cas, elle apparaisse au grand jour, par exemple quand, à propos d'affaires concernant l'Empire ottoman, les plénipotentiaires français et anglais défendent les intérêts des porteurs de titres de la dette ottomane. A la veille du Congrès de Berlin, ces porteurs s'organisent même en un « Comité anglo-français des porteurs de la dette turque » dont une délégation va porter un mémoire au Congrès [3]. Les banques intéressées à la construction des chemins de fer

---

[1] *Cf.* GOLO MANN: *Secretary of Europe,* Yale Univ. Press, New Haven, 1946, pp. 213-214.

[2] *Cf.* MAURICE BOURQUIN: « Brèves remarques sur le déclin de la méthode diplomatique », dans *Netherlands international law review,* 1959, pp. 73-80.

[3] *Cf.* LAURENT DUPUIS: *Le contrôle financier de la dette publique ottomane,* Imp. Bonvalot-Jouve, Paris, 1908, pp. 13-28, et aussi, CHARLES DUPUIS: *Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le pacte de la Société des Nations,* Paris, Plon, 1921, pp. 382-389.

dans la péninsule balkanique, à la même époque, ont également tenté de défendre leurs points de vue à la fois auprès des chancelleries et au congrès même [1].

*

Pour tout système d'organisation internationale, il nous semble que l'analyse du contenu, l'analyse politique proprement dite, doit être précédée d'une étude de sa structure institutionnelle et para-institutionnelle. Les textes constitutifs et les règlements connexes de toute organisation internationale ne peuvent pas, cependant, nous offrir une image complète de cette structure. La pratique de cette organisation donne naissance à des traditions qui n'ont pas de fondements institutionnels, mais dont l'importance pour l'étude de la diplomatie multilatérale est loin d'être négligeable. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, Stanhope pouvait interpeller le gouvernement britannique à la Chambre des lords, à la veille du Congrès de Berlin, pour savoir qui remplacerait Bismarck à la présidence du Congrès s'il était malade, alors qu'aucune loi écrite ne donnait la présidence à qui que ce soit [2]. Pour une analyse de l'organisation internationale, il importe peu à la science politique de savoir que tel ou tel organe ait une base institutionnelle et que tel autre ait un caractère purement coutumier. L'intérêt principal doit se porter sur le fonctionnement, sur la dynamique de tel ou tel organe, et sur sa place dans le cadre de l'organisation. C'est ainsi que nous pouvons proposer un « modèle » qui soit applicable à l'étude des structures de l'organisation internationale au XIXe siècle sans les distinguer selon leur caractère institutionnel ou coutumier.

1. *Les organes de décision.* Cette expression s'explique par elle-même. En effet, l'élément qui se trouve au centre de toute étude de l'organisation internationale est la recherche du « lieu » de décision. Le caractère diffus des systèmes non institutionnels aussi bien que la multiplicité des institutions dans les organisations internationales contemporaines rendent une telle recherche beaucoup moins facile qu'on ne le croit généralement. Par exemple, dans le cas de l'intervention du Concert européen en Crète, quel était l'organe de décision ? Le Comité des amiraux, la Conférence des ambassadeurs à Rome, le corps diplomatique à Constantinople ou les chancelleries des grandes capitales européennes ? Dans le cas de l'action des Nations Unies en Corée, était-ce le Conseil de sécurité, le secrétaire général, le commandant des forces armées des Nations Unies en Corée ou les conférences périodiques des ambassadeurs à Washington qui exercèrent le pouvoir de décision ? Etait-ce l'ensemble de ces institutions qui possédait ce pouvoir ?

[1] *Cf.* JEAN BOUVIER: *Le krach de l'Union générale (*1878-1881*)*, P.U.F., Paris, 1960, pp. 80-82.

[2] HANSARD, *Parliamentary papers*, 3e série, vol. 238, pp. 1036-1037.

2. *Les organes de délibération.* A coté des organes de décision, on trouve en général des organes de simple délibération, qui influent d'ailleurs, à des degrés très divers, sur les organes de décision et ne sont nullement étrangers à l'élaboration de la décision politique; tel est le cas de l'Assemblée générale des Nations Unies. Au XIXe siècle, il est plus difficile de les distinguer des organes de décision, quoique, au Congrès de Vienne, on puisse attribuer la décision aux réunions des quatre ou des cinq et n'accorder qu'une fonction délibérative aux réunions des huit. Mais, aux Congrès de Paris ou de Berlin, pouvons-nous affirmer que ce sont les réunions des plénipotentiaires qui exercèrent le pouvoir de décision ? Quels étaient les rapports entre les négociations menées par les chancelleries avant la convocation et les délibérations du Congrès lui-même ? Où et quand furent formulées les décisions relatives à la Bulgarie et à la Bosnie-Herzégovine ? La réponse à cette question est évidente: avant la réunion du Congrès de Berlin. Tout le problème de la raison d'être et de l'efficacité d'un système de diplomatie multilatérale est ainsi posé.

3. *Les organes d'exécution.* Suivant la même perspective, il est logique que, dans l'analyse de tout système d'organisation internationale, nous recherchions les organes qui exécutent les décisions prises. Le rôle de ces organes est peut-être celui qui a été le moins bien étudié à propos du XIXe siècle. En effet, nous avons un grand nombre d'études sur les conférences et les congrès européens et sur les décisions qu'ils ont adoptées, mais nous manquons, en général, d'études portant sur les structures et le fonctionnement des organes agissant au nom du congrès au stade de l'exécution de ses décisions. Pourtant, il est évident que, dans certains cas, la décision du congrès a été interprétée et parfois modifiée à ce stade. Il serait donc intéressant d'étudier sous cet angle le fonctionnement du corps diplomatique européen à Constantinople et d'analyser son rôle d'instrument de pression sur la politique ottomane, voire de véritable tutelle sur l'Empire. Toute l'interaction entre organes de décision et organes d'exécution doit, à nos yeux, tenir une place importante dans l'étude des systèmes de diplomatie multilatérale au XIXe siècle. Il faudrait de même étudier avec une attention particulière les formes d'organisation internationale dans lesquelles les organes de décision et d'exécution sont confondus.

4. *Les organes de contrôle de l'exécution des décisions.* Dans tout ensemble d'organisation internationale, l'activité des organes d'exécution est soumise au contrôle soit des organes de décision eux-mêmes, soit, le plus souvent, à celui d'organes particuliers. Ainsi, le Congrès de Berlin a soumis les décisions des commissaires européens en Bulgarie au contrôle du corps diplomatique des puissances à Constantinople. Lors de l'administration internationale de la Crète, les conférences de Rome contrôlaient l'activité

proprement exécutive du Comité des amiraux. C'est aussi ce rôle qui incombait aux réunions des ambassadeurs accrédités à Washington lors de la guerre de Corée.

5. *Les organes administratifs.* Enfin, le XIXe siècle a vu naître et se développer des formes administratives d'organisation internationale et depuis cette date les organes de type administratif se sont multipliés soit comme des institutions autonomes, soit comme organes subordonnés à un organe exécutif international. L'expérience de l'administration internationale présente un très grand intérêt pour le chercheur qui se penche sur les problèmes de la diplomatie multilatérale si on l'aborde non pas sous l'angle de la seule « science administrative », mais aussi, et surtout, sous celui de la science politique dans le sens le plus large du terme. On peut citer l'administration internationale du Danube ou du Rhin, l'administration des dettes ou des douanes ottomanes ou chinoises, l'Union postale universelle à titre d'exemples pour souligner l'intérêt de cette étude.

Evidemment, l'analyse des structures risque de devenir un exercice mécanique si l'on essaie d'appliquer rigidement le schéma que nous venons de proposer. Au XIXe siècle aussi bien qu'aujourd'hui il est le plus souvent impossible de se tenir à des distinctions très strictes entre les différents organes de l'Organisation internationale. Un organe de décision peut en effet se trouver paralysé dans la pratique de l'Organisation et ses fonctions peuvent être assumées par un organe de caractère exécutif ou même administratif. Nous avons aussi vu des organes de délibération assumer les responsabilités de la décision. De tels exemples ne manquent ni dans l'histoire du XIXe siècle ni dans l'histoire de la S.d.N. et de l'O.N.U. Nous trouvons utile d'établir les schémas qui facilitent la tâche du chercheur, mais nous ne saurons trop insister sur la prudence avec laquelle ils doivent être appliqués.

L'étude de l'élaboration de la décision à l'intérieur de l'organisation implique évidemment une vue claire des limites attribuées à l'institution et de la façon dont l'institution respecte ces limites. Si elle est temporaire, comme l'est un congrès, sa décision se traduit généralement par un texte: traité ou acte final. S'il s'agit au contraire d'un organisme à caractère plus ou moins permanent, ses décisions ont davantage le caractère d'une politique dont le développement même constitue la décision de l'organisation: ainsi la Commission internationale du Danube, mais aussi le Comité des amiraux lors de l'affaire de Crète.

Il n'y a pas, avant la Société des Nations, d'organisation politique à prétentions universelles; rares étaient même celles dont l'ensemble de l'Europe constituait le champ d'activité et, de façon très habituelle, des négociations préliminaires fixaient de façon très précise le domaine géographique concerné

par les débats. Il s'est agi parfois de territoires extra-européens, comme le Bassin du Congo, en 1885, souvent de territoires de l'Empire ottoman. Mais, même dans ce dernier cas, nous voyons, en 1878, la France faire préciser par ses partenaires, avant d'accepter de prendre part au Congrès, qu'on n'y abordera ni les problèmes de l'Egypte, ni ceux du Levant.

Enfin, la nature des attributions de l'organe est généralement précisée de façon stricte: on revise un traité (en 1878), on règle des questions posées au préalable (en 1885), on tranche un litige (à Algésiras). Metternich, qui pensait être l'inventeur du système de diplomatie par conférences s'indigne quand le « soi-disant Congrès de Paris » lui semble sortir de ses attributions, et il écrit à ce propos à Hübner: « Si on l'autorise à s'occuper des affaires de tous genres, même des événements du jour, autrement dit, si on lui soumet des problèmes différents de ceux qui devaient être discutés par l'Assemblée au moment de sa première réunion, les suites de cette erreur deviendraient incalculables » [1]. L'on ne saurait mieux marquer l'importance de ce problème des attributions de l'organe de diplomatie multilatérale.

La personnalité des hommes qui ont élaboré la décision est évidemment un élément essentiel: leurs caractères, leurs idées, ont une grande importance, et aussi la place que tient l'intervention diplomatique étudiée dans leur carrière. Ainsi, M. Charles Webster constate que Castlereagh ne pouvait consacrer autant de son temps et de son activité aux congrès européens qu'Alexandre Ier [2]. La compétence des partenaires dans les problèmes abordés influe évidemment sur leur décision, et l'on est parfois frappé du contraste entre le travail rapide de ceux qui prennent les grandes décisions sans toujours en mesurer la portée locale, et le soin extrême avec lequel les experts civils ou militaires fixent le détail d'une frontière. Si Paul Reuter songe davantage au XXe siècle quand il souligne la très grande importance des décisions technocratiques dans l'organisation internationale [3], ce danger menace déjà la diplomatie collective du XIXe siècle. La conception même que l'on avait de l'expert et de son rôle à l'époque mériterait une analyse [4]. Enfin, l'on peut se demander ce que représentent les diplomates qui prennent des décisions collectives: M. Webster constate que Richelieu et Castlereagh ne représentaient que des minorités dans leur pays, tandis que Metternich et Alexandre ne représentaient qu'eux-mêmes [5].

---

[1] *Mémoires du Prince de Metternich*, t. IV, *Lettres inédites du Prince de Metternich au Baron Hübner*, 1849-1859; texte publié et introduit par A. C. Breycha-Vauthier, Paris, Editions Javal, 1959.

[2] CHARLES K. WEBSTER: *The foreign policy of Castlereagh*, Bell and sons Ltd., Londres, 1934, t. II, p. 501.

[3] PAUL REUTER: « Techniciens et politiques dans l'organisation internationale », dans *Politique et Technique*, P.U.F., Paris, 1958, pp. 181-196.

[4] *Cf.* R. S. BAKER: *Le président Wilson et le règlement franco-allemand*, Payot, Paris, 1924, pp. 30-35.

[5] CH. WEBSTER: *op. cit.*, p. 497.

Toute rencontre de plénipotentiaires de plusieurs puissances exige une certaine organisation et une certaine répartition des fonctions: un débat implique un président, un secrétariat destiné à préparer le travail et à rédiger les procès-verbaux. La personnalité du président et la façon dont il conçoit son rôle influent souvent de façon décisive sur le tour donné aux délibérations, ainsi, quand, à Berlin, un Bismarck dirige les débats plus qu'il ne les préside, écartant certaines questions, menaçant ceux qui veulent entraîner la négociation sur un terrain qui ne lui convient pas. Il peut être d'autant plus efficace qu'en règle générale, dans les congrès européens, la puissance invitante fournissait à la fois le président et le secrétariat qui était donc formé par des subordonnés permanents du président, quoique, pour des raisons pratiques, la rédaction des protocoles fût confiée à un diplomate français. Il importe donc de se demander à qui étaient confiées ces diverses fonctions, qui formait les commissions et en quelle mesure ces personnes ont pu imprimer leur marque au travail accompli.

Les méthodes de travail elles-mêmes n'ont pas toujours été les mêmes: il y a certes des traditions, mais parfois des accords *ad hoc* les précisent avant la réunion multilatérale ou encore elles font l'objet de débats pendant la réunion, ainsi à Algésiras où Goluchowski, pour tenter de dissimuler l'insuffisante solidarité entre l'Autriche et l'Allemagne, tente de faire écarter la procédure du vote [1]. La nature des arguments employés, des intérêts défendus dans de tels débats vaut qu'on s'y arrête.

*

Notre objectif est de déterminer dans quelle mesure la diplomatie multilatérale aboutit à une politique collective qui n'est pas seulement la politique des puissances accommodée aux besoins d'une action en commun, et dans quelle mesure les différents organes de l'organisation internationale ont influé sur la décision finale pour en faire une décision collective. Cette recherche de la décision et de sa préparation constitue la voie que nous proposent plusieurs spécialistes aussi bien de l'histoire que de la science politique [2]. Mais il est évident que la limitation, toute relative, de nos sources, et surtout notre dessein de rester dans le strict domaine des faits ne nous permettent pas d'utiliser le système assez abstrait d'expression employé dans l'étude du *decision making process* par certains spécialistes américains à propos de la période toute contemporaine [3]. Du moins, un certain nombre de questions devraient se poser à propos de toute étude particulière.

---

[1] André Tardieu: *La Conférence d'Algésiras*, Alcan, Paris, 1909, pp. 268-271.

[2] Ainsi, Max Beloff: *The tasks of government*, Clarendon Press, Oxford, 1958, pp. 19-21; Jean Meynaud: *Introduction à la science politique*, A. Colin, Paris, 1959, p. 228.

[3] Richard Snyder, H. W. Bruck, Burton Sapin: *Decision-making as an approach to the study of international politics*, Princeton Univ. Press, Princeton, 1954.

Il importerait d'abord de savoir s'il y a eu un intérêt général défini, discuté, et, finalement, accepté comme tel et différent des intérêts particuliers des puissances. Notre expérience des publications touchant les grands congrès du XIXe siècle nous amène à penser que cet intérêt général, s'il a parfois été évoqué, n'a, en fait, jamais été clairement défini, ni même clairement conçu par les différents acteurs. Néanmoins, une étude attentive des instructions données aux diplomates ou des délibérations nous montre, dans certains cas, la défense de principes de valeur universelle: respect du droit public, des nationalités, de la liberté religieuse, de la liberté du commerce, équilibre des puissances, paix, conservation ou contre-révolution.

Certes, dans les décisions essentielles, l'intérêt des puissances et, en général, des grandes puissances, reste la motivation déterminante, mais le seul fait que l'on cherche à justifier cet intérêt par des références à ces valeurs nous semble caractéristique, de même la gêne que manifestent parfois certains plénipotentiaires en défendant une politique contraire à ces principes. C'est surtout chez les puissances les moins directement intéressées aux problèmes agités, quand il y en a, que l'on voit s'exprimer de telles préoccupations, ainsi au Congrès de Berlin où Waddington revendique l'égalité des juifs avec les chrétiens en Serbie [1], tandis que Bismarck met sans cesse en avant le souci d'établir une paix durable, qui, il est vrai, correspond alors à ses yeux aux intérêts particuliers de l'Allemagne [2]. D'une façon plus générale, l'ensemble des puissances européennes nous paraît rechercher, tout au cours des réunions multilatérales, un certain équilibre, dont le contenu demeure sujet à bien des conflits, mais sur le principe duquel il y a accord [3].

Naturellement, on trouvera ces idées exprimées beaucoup plus souvent dans les textes par lesquels les gouvernements s'adressent à l'opinion pour justifier leur politique, qu'il s'agisse de discours devant les parlements ou d'articles de journaux, que dans les délibérations de l'institution multilatérale, plus souvent dans ces délibérations que dans les actes en émanant. Surtout, on trouvera de nombreuses contradictions entre les valeurs respectées à propos de décisions importantes et celles qui sont admises à propos de décisions à portée limitée.

Nous pensons que cette intervention de l'idée d'un intérêt général constitue un fait absolument essentiel, qui transformerait la diplomatie multilatérale, où l'on ne trouverait qu'une rencontre d'intérêts particuliers, en une diplomatie collective au plein sens du terme. Chacun des organes d'une

---

[1] Livre jaune français: *Le Congrès de Berlin*, pp. 134 et 143.

[2] OTTO, PRINCE DE BISMARCK: *Pensées et souvenirs*, Le Soudier, Paris, 1899, t. III, p. 315.

[3] *Cf.*, sur cette notion, les analyses de CHARLES DUPUIS: *Le principe d'équilibre et le concert européen de la Paix de Westphalie à l'Acte d'Algésiras*, Perrin, Paris, 1911.

institution de diplomatie multilatérale devrait être étudiée de ce point de vue. Il serait ensuite intéressant d'examiner les influences des organes les uns sur les autres, dans la mesure où les conceptions de l'intérêt général ne seraient pas partout les mêmes et où elles auraient influé sur la décision.

Le caractère des objectifs communs n'a cessé de se transformer depuis le début du XIXe siècle, le but de l'organisation internationale passant, à l'époque des conférences de La Haye, du maintien de l'équilibre au maintien de la paix. On peut se demander si le maintien de l'équilibre européen constituait un objectif répondant à un intérêt général en opposition aux intérêts particuliers des Etats. Parfois même, le maintien de la paix est, pour une puissance victorieuse, la condition du maintien de sa prépondérance. Toutefois, il n'est pas douteux que le maintien de la paix, recherché, après La Haye, par la Société des Nations, puis par les Nations Unies, constitue un intérêt général dont l'existence est reconnue par la société internationale et qui, selon les principes mêmes de l'organisation, prime les intérêts particuliers des Etats, même si, en fait, bien souvent, ces intérêts particuliers l'emportent au sein même de l'organisation.

Pour tenter d'isoler ces valeurs, il nous faudra donc ne pas seulement envisager la décision comme un tout, mais en examiner chaque élément, y compris ceux qui mettent en cause des valeurs locales, stratégiques, économiques ou même culturelles ou techniques, en nous demandant, par exemple, pour quels motifs et en fonction de quels intérêts les droits de certaines minorités nationales pouvaient être défendus par le concert européen.

Il faudra enfin examiner jusqu'à quel point et pourquoi la décision internationale est appliquée dans les faits: cela peut être à cause d'un commun accord, ainsi l'adoption d'une tradition reposant sur un classement des puissances dans l'ordre alphabétique des noms des pays fait disparaître les querelles de préséance, si importantes à d'autres époques, et n'est pas remise en cause [1]. Cela peut provenir d'une pression de l'opinion et d'un contrôle par les organes en émanant [2]. L'utilisation d'un Etat comme agent d'exécution, comme lors des interventions de 1818-1823, mais aussi les moyens de coercition mis à la disposition des organisations internationales peuvent aussi assurer le respect de leur décision, ou, au contraire, l'interpréter et la modifier. La règle d'unanimité qui constituait la base de tout le système d'organisation internationale obligeait le concert européen à recourir à des moyens extrêmement complexes et subtils pour contraindre les puissances à agir dans le sens des décisions adoptées, ainsi le maintien du blocus des côtes russes pendant le Congrès de Paris. Il importe de respecter ici la distinction faite par M. Hoffmann entre les moyens applicables à l'encontre de grandes ou de petites puissances. Il n'est nullement certain

---

[1] Sir E. SATOW, *op. cit., passim.*

[2] MAX BELOFF, *op. cit.*, p. 22; PAUL REUTER, *op. cit.*, p. 196.

que l'institutionnalisation des organisations du XXe siècle ait fourni des moyens beaucoup plus efficaces de contrainte au nom de l'organisation internationale [1]. Il y a, sur ce point, une grande divergence entre le point de vue des historiens, qui soulignent la fréquente faillite de la coercition, et celui des juristes pour lesquels son caractère institutionnel constitue un élément fondamental.

Nous pouvons allonger presque indéfiniment la liste des problèmes dont l'étude nous paraît indispensable à l'analyse de tout système d'organisation internationale. Il nous semble toutefois que, sur la base d'un « modèle » tel que celui que nous avons tenté d'établir, une étude au niveau de la science politique peut devenir possible, à propos d'un domaine traditionnellement réservé à l'histoire diplomatique et au droit international public. La recherche d'une meilleure compréhension des problèmes contemporains de la diplomatie multilatérale nous paraît justifier cette étude.

Genève, Décembre 1961

---

[1] STANLEY HOFFMANN: *op. cit., passim.*