

Schwob, Jacques. *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*. Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, Coll. « Organisation internationale et Relations internationales », 1987, 412 p.

Michel Bélanger

Volume 19, Number 4, 1988

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702435ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702435ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Bélanger, M. (1988). Review of [Schwob, Jacques. *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*. Bruxelles, Établissements Émile Bruylant, Coll. « Organisation internationale et Relations internationales », 1987, 412 p.] *Études internationales*, 19(4), 749–751.
<https://doi.org/10.7202/702435ar>

inspecteurs de gestion du Joint Inspection Unit. Il est ensuite question du rôle des commissaires de la Commission de la fonction publique internationale, qui assure un système commun de gestion du personnel, et des administrateurs, incluant des représentants des États, de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Sont finalement analysés les rôles des tribunaux administratifs et des autres mécanismes de résolution des griefs des employés ainsi que des associations d'employés dans les organes conjoints employés-employeurs. Dans chaque cas, la situation est décrite de façon précise et brève et l'évaluation met clairement en lumière autant les aspects positifs que les aspects négatifs de la question ou du secteur examiné. De plus l'auteur y formule ses suggestions pour l'avenir.

Finalement, dans la troisième partie, Beigbender considère rapidement quelques propositions de réforme globale des structures des Nations Unies et il conclut que cette voie de réforme n'est pas très réaliste. La voie de l'amélioration de la gestion opérationnelle des organisations des Nations Unies lui paraît, à l'inverse, offrir de bien meilleures perspectives. Il soutient à ce sujet que la crise financière de l'ONU, qui se prolonge, a atteint un tel degré de gravité en 1986 que des réductions importantes ont dû être opérées et que ce peut être là l'amorce de réformes majeures et durables qui pourraient assurer la viabilité financière et l'efficacité opérationnelle des Nations Unies. En guise de conclusion, Beigbender cite les réformes entreprises et les résultats obtenus dans plusieurs pays et diverses organisations internationales de l'Europe de l'ouest de même que dans certains organismes du système des Nations Unies pour affirmer qu'il est possible de réformer une bureaucratie internationale. Il soutient également que, dans le cas des Nations Unies, les conditions propices à la réforme sont actuellement la volonté du secrétaire général, la continuation de la crise financière, les recommandations du Groupe des 18 (qui a été constitué par l'Assemblée générale en 1985 pour revoir la situation administrative et financière des Nations Unies et qui a soumis son rapport en 1986) et la poursuite des pressions des pays industrialisés.

Il s'agit en somme d'un plaidoyer pour la réforme des Nations Unies. Ce plaidoyer est fait par un ferme défenseur de ces organisations, mais un défenseur qui s'efforce d'être réaliste tout en demeurant optimiste. Le livre de Beigbender intervient fort pertinemment dans le débat actuel sur les organisations des Nations Unies car il discute certains des arguments les plus fréquemment utilisés et ceux que les médias occidentaux véhiculent le plus facilement. Ces arguments reflètent bien sûr essentiellement le point de vue occidental mais c'est le point de vue des pays qui financent la plus grande part des budgets de ces organisations. Dans cette perspective, l'apport de Beigbender est très concret, pratique et actuel, complétant utilement les analyses offertes par les auteurs précités. Enfin, c'est un livre relativement bref, divisé en courts chapitres et rédigé dans un style clair et un langage concret. On y trouve aussi quelques tableaux instructifs et une bibliographie choisie comprenant une sélection de documents des Nations Unies. Un livre à recommander donc et qui s'adresse à un large public mais qui sera sans doute peu accessible en raison de son prix excessif de vingt livres sterling.

Guy GOSSELIN

*Département de science politique
Université Laval*

SCHWOB, Jacques. *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*. Bruxelles, Établissement Émile Bruylant, Coll. « Organisation internationale et Relations internationales », 1987, 412p.

Cet ouvrage est l'édition commerciale d'une Thèse de doctorat en Droit soutenue à l'Université de Strasbourg. Jacques Schwob, qui a, depuis, réussi le concours d'agrégation de Droit public, est actuellement professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Nancy.

Le titre assez hermétique du travail de J. Schwob cache en réalité une analyse extrêmement claire et didactique des organes (bureaux, secrétariats...) « composés d'agents in-

ternationaux, dont la structure ainsi que le fonctionnement sont organisés sur le modèle bureaucratique et qui assurent des tâches d'un contenu matériel variable dans l'intérêt exclusif de l'Organisation internationale dans son ensemble » (p. 8). Le souci de l'exactitude est permanent, manifesté en particulier par le renvoi à des notes en bas de pages. Un index alphabétique des matières a également été ajouté dans l'édition commerciale. La documentation est solide (la bibliographie citée est importante), constituée par des études publiées en français, mais aussi par des travaux publiés en anglais et en allemand. Nous avons déjà eu l'occasion de dire combien, tout spécialement en droit international, l'emploi de sources documentaires étrangères et pas seulement nationales est essentiel (cf. *cette Revue*, Vol. XVIII, n° 1, mars 1987, p. 228). La méthode utilisée par l'auteur pour sa démonstration est enfin très rigoureuse, aboutissant, pour chaque paragraphe, à la présentation de conclusions. On suit donc parfaitement l'évolution de la réflexion, caractérisée par une grande objectivité, comme le souligne le Pr. Virally dans l'avant-propos qu'il a rédigé pour cet ouvrage.

La deuxième qualité fondamentale manifestée dans ce livre consiste en un très intéressant effort de théorisation. Cette étude fonctionnelle des Organisations internationales (du moins d'un certain nombre d'entre elles, en particulier les Organisations du système des Nations Unies et plusieurs Organisations régionales telles les Communautés européennes et l'Organisation de l'Unité Africaine) apparaît comme une étude particulière du droit des Organisations internationales. L'appareil conceptuel utilisé par l'auteur est à vrai dire spécifique, puisqu'il emprunte aussi bien au droit comparé des Organisations qu'à la science administrative (internationale). On doit ainsi souligner, avec le doyen Cohen-Jonathan, qui a rédigé la préface de l'ouvrage, qu'il s'agit de la première théorie systématique de ce type (du moins en France). L'objectif de J. Schwob est en effet d'établir une typologie des organes intégrés créés par les Organisations internationales.

L'ouvrage est divisé en trois titres, traitant respectivement des missions des organes

intégrés, des rapports interorganiques qu'ont ces organes avec les organes interétatiques des Organisations internationales, et du régime juridique du personnel des organes intégrés.

La démonstration développée dans le Titre I s'appuie sur l'idée que les missions des organes intégrés sont largement la résultante de la finalité fonctionnelle des Organisations internationales. Jacques Schwob, dans un souci de classification de ces missions, en distingue deux catégories. La première catégorie est constituée par les missions d'assistance (l'organe intégré pouvant être soit un bureau de liaison, comme à l'OUA, au Conseil Nordique ou à l'OTAN, soit un organe d'études et de préparation des décisions, par exemple par l'encadrement des comités d'experts ou l'assistance à la gestion des normes, comme au COMECON, à l'OCDE ou à l'OACT). La seconde catégorie concerne les missions d'action, les organes intégrés d'action étant définis comme ceux qui « participent, au même titre que les organes interétatiques, à la fonction d'orientation des activités de l'Organisation internationale notamment par l'exercice d'un pouvoir d'initiative » (p. 90). Ces organes d'action sont eux-mêmes de deux types. Il y a tout d'abord des organes intégrés chargés de l'expression et de la gestion des intérêts communs, grâce à la participation de l'organe intégré soit à la fonction délibérative (J. Schwob parle d'« initiative institutionnelle intégrée » — p. 93 — à côté de l'initiative interétatique, ce qui est le cas pour l'ONU) et au pouvoir de décider (en participant notamment à la définition d'une doctrine de l'Organisation internationale, comme à l'OIT, ou à la fonction de programmation de ses activités, comme à l'OMS, ou encore à sa fonction de représentation, comme à l'ONU), soit au pouvoir d'agir (grâce à des fonctions d'enquête et de contrôle, comme à l'OIT, ainsi qu'à la gestion d'activités opérationnelles, comme le sont les activités onusiennes de « police internationale »). Il y a ensuite des organes intégrés chargés de la promotion et de la garantie des intérêts communs : J. Schwob, présente ici une analyse très fine des compétences de la Commission des Communautés européennes (tout particulièrement à travers l'art. 155 du Traité CEE), et conclut en soulignant que

l'évolution du système communautaire a tendu à accentuer le rôle d'exécutant de la Commission (p. 141), tout en reconnaissant à juste titre, en référence à l'Acte unique européen, que « rien ne s'oppose à la définition de nouvelles responsabilités pour elle » (p. 142).

Le titre II tend à dégager les deux grands types de rapports interorganiques que les organes intégrés entretiennent, au sein des Organisations internationales, avec les organes interétatiques. Le premier cas est celui d'une subordination institutionnelle des organes intégrés aux organes interétatiques. J. Schwob distingue deux degrés de subordination, selon qu'est établie la primauté absolue des organes représentatifs (l'organe intégré devenant alors un organe subsidiaire de l'organe interétatique, comme à l'AELE), ou bien que les organes intégrés deviennent des organes annexes de l'Organisation internationale (ce processus allant jusqu'à la marginalisation de l'organe intégré, comme à l'OACI, à l'AIEA ou à l'OMI). Le deuxième type de rapports est lié à une remise en cause des principes de subordination institutionnelle de l'organe intégré aux organes interétatiques. Cette situation est plus rare, et connaît elle-même deux degrés, selon qu'il tend à s'affirmer soit une autonomie institutionnelle (comme dans les Institutions spécialisées des Nations Unies) soit une indépendance institutionnelle (comme à la CECA) des organes intégrés face aux organes interétatiques.

Le titre III apporte une contribution à l'étude de la fonction publique internationale. J. Schwob établit ainsi, à propos du régime juridique général du personnel de l'organe intégré, une distinction (p. 265 s.) entre trois régimes. Dans les régimes « à caractère ouvert » (comme à l'OTAN), le degré d'institutionnalisation du personnel reste très limité. Les régimes « présentant un caractère mixte » (comme dans les Institutions spécialisées des Nations Unies) combinent les caractères de la fonction publique ouverte avec ceux de la fonction publique fermée. Les régimes « de caractère fermé » (c'est le cas de la fonction publique des Communautés européennes) sont caractérisés par un lien de fonction publique légal et réglementaire, un recrutement par

concours et la généralisation de la permanence de l'emploi et de la carrière.

La conclusion générale de l'ouvrage dresse une double typologie. J. Schwob présente tout d'abord une typologie des organes intégrés, consistant à distinguer quatre « types purs » (qui sont les catégories définies dans le Titre I). L'auteur donne ensuite une typologie des Organisations internationales elles-mêmes, découvrant quatre catégories: les Organisations d'harmonisation des comportements des États (comme l'AELE, l'UEO ou l'OUA), les Organisations de coordination des politiques et des comportements (J. Schwob, parle d'Organisations « normatrices », p. 358, en citant notamment l'OIT, l'OMS, l'OACI et le Conseil de l'Europe), les Organisations opérationnelles ou chargées de missions institutionnelles (comme l'ONU, la FAO ou la BIRD) et les Organisations d'intégration (comme la CECA).

Il faut savoir gré à l'auteur d'insister sur la diversité des situations (tout en précisant qu'il se réfère à des modèles dominants) et de souligner que la réalité est nuancée (les organes intégrés n'ont pas en effet de tâches qui leur soient dévolues par nature). Jacques Schwob, reconnaît également, dans ses analyses, le caractère non pertinent des références aux concepts de droit interne.

À côté des qualités essentielles manifestées par ce travail, les défauts n'en apparaissent que mineurs. On aurait, par exemple, souhaité un classement thématique des sources documentaires, et on peut s'étonner de la référence à l'OMCI plutôt qu'à l'OMI. Cette étude mérite donc, à juste titre, d'être connue à la fois des chercheurs en droit international et des fonctionnaires des Organisations internationales.

Michel BÉLANGER

*Faculté de Droit
Université de Bordeaux I, France*