

Une typologie des statuts de membres dans les organisations internationales

CHRISTIAN PHILIP *

Deux des manifestations les plus évidentes de l'évolution de la société internationale au XX^e siècle sont le développement des organisations internationales et l'accroissement du nombre des États. Nous avons ainsi connu une importante diversification des acteurs des relations internationales. Aux États toujours plus nombreux (environ 160 aujourd'hui, soit trois fois plus qu'avant la Seconde Guerre mondiale), s'ajoutent désormais les organisations internationales (près de 200 intergouvernementales et des milliers de non gouvernementales) et même, dans certaines circonstances, les individus. S'interroger sur les formes de participation à la vie internationale apparaît donc une question privilégiée. Et rien ne peut mieux convaincre de la diversité croissante des sujets du droit international que l'examen des statuts de membres dans les organisations internationales. Une telle étude est le meilleur moyen de démontrer combien nous ne vivons plus dans une société purement interétatique et combien l'on développe sans cesse les formules les plus variées pour permettre un accès aussi large que possible à la capacité internationale.

Établir une typologie des statuts de membres dans les organisations internationales serait apparu sans grand intérêt il y a encore quelques

* Professeur à l'Université de Lyon.

années. Il n'y avait pas matière à un débat juridique. Les organisations internationales ne suscitaient pas sur ce plan des questions particulières. Elles regroupent des États et relèvent d'une volonté commune de constituer une entité propre se manifestant par la création d'organes spécifiques dotés de permanence auxquels sont confiées certaines compétences dans l'intérêt exclusif des États membres. Ces organisations internationales restent rares jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale et ne réussissent pas vraiment à atteindre leurs objectifs, comme en témoignent les difficultés rencontrées par la S.D.N.

Il n'est maintenant plus possible de ne pas accorder une grande attention à cette question des statuts de membres dans les organisations internationales. Ces dernières se sont multipliées et, malgré des pouvoirs et des moyens encore très limités, elles ont su acquérir, au moins pour quelques-unes, une autorité reconnue. La meilleure preuve est le nombre de ceux souhaitant, d'une manière ou d'une autre, participer à leurs activités. Le premier geste international de bien des États accédant à l'indépendance a été de poser leur candidature à l'O.N.U. et aux principales institutions spécialisées. Et les États ne sont plus les seuls à demander une participation à la vie des organisations internationales. Celles-ci ont dû inventer des formes nouvelles permettant à d'autres entités ou personnes représentatives de certaines collectivités ou intérêts particuliers, mal ou non représentés par un État, de s'exprimer dans leur cadre. Chacun peut constater aujourd'hui que les organisations internationales ne sont plus un cadre réservé aux seuls États. Chacun peut aussi constater qu'il existe différentes formes de participation aux organisations internationales. Se développent à la fois des modalités distinctes de la participation, c'est-à-dire des niveaux différents d'association à l'organisation internationale, et une diversification de la nature juridique de leurs membres, la qualité d'État n'étant plus la condition indispensable pour obtenir de pouvoir participer aux activités d'une organisation internationale.

Nous construirons notre réflexion autour de ces deux axes. Mais, avant tout, nous devons préciser combien la diversité des systèmes juridiques des organisations internationales rend difficile la présentation d'une typologie générale des statuts de leurs membres. Le droit des organisations internationales est d'abord celui de chaque organisation, tel qu'il résulte du texte de sa charte constitutive et des actes dérivés adoptés depuis la création de l'organisation. Si la diversité constitue un trait dominant, nous croyons possible de la surmonter pour proposer une synthèse, laquelle, si elle peut souffrir des exceptions dans le cadre

d'une ou plusieurs organisations internationales, nous apparaît représentative de la réalité actuelle.

I. — LES MODALITÉS DE LA PARTICIPATION AUX ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les organisations internationales ne connaissent plus une unique forme de participation à leurs activités. Outre les membres proprement dits ou membres pléniers (A) disposant d'un statut leur permettant de prendre pleinement part à la vie de l'organisation, se sont développés un statut de membre associé (B) et un statut de membre observateur (C). Il s'agit de modalités ouvrant un accès aux travaux de l'organisation internationale, même si leurs titulaires n'ont pas les mêmes compétences que les membres pléniers. Leur participation est limitée si nous la comparons à celle dont bénéficient ces derniers, mais elle est réelle.

A. — Les membres pléniers

Les membres pléniers sont les membres de l'organisation internationale jouissant à part entière des droits prévus par sa constitution. Nous distinguerons parmi eux les membres originaires et les membres admis (1). Il conviendra également de souligner le statut privilégié dont bénéficient souvent les grandes puissances (2) et la position particulière de l'État hôte (3). Enfin, il ne sera pas non plus sans intérêt d'examiner dans quelles conditions il est possible de perdre le statut de membre plénier (4).

1. — *Les membres originaires et les membres admis*

Les membres originaires sont les membres au jour de l'entrée en vigueur du traité créant l'organisation internationale. Ils ont en principe participé à l'élaboration de la convention, l'ont signée au terme de la négociation et ont ensuite procédé à sa ratification.

Une organisation peut vouloir rester limitée aux seuls membres originaires. On parle alors d'une organisation fermée. L'exemple type est le Benelux. Mais, en règle générale, tel n'est pas le cas. L'organisation est dite ouverte. Peuvent entrer d'autres membres selon une procédure d'admission prévue par le traité constitutif.

L'ouverture à des membres admis peut être plus ou moins importante. Elle peut d'abord être limitée par la nature des objectifs de l'organisation (par exemple s'il s'agit d'une organisation à vocation universelle ou d'une organisation régionale). Elle peut être aussi soumise à des conditions de fond comme le prévoit l'article 4, alinéa 1^{er}, de la Charte de l'ONU¹ en mentionnant les « États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire ». L'entrée de nouveaux membres est encore fonction des modalités du vote sur les candidatures, selon qu'est exigée l'unanimité ou que la décision se prend à la majorité (laquelle peut être spéciale ou simple). Elle est enfin le plus aisé si l'admission est un droit, ce qui est le cas dans presque toutes les institutions spécialisées des Nations Unies vis-à-vis des États membres de l'ONU, à l'Agence internationale pour l'énergie atomique pour les membres de l'ONU et ceux d'une institution spécialisée non-membres de l'ONU, ou à la Banque mondiale en faveur des membres du Fonds monétaire international; dans cette hypothèse, un acte unilatéral de l'État désirant son admission suffit.

Les membres d'une organisation internationale peuvent établir une mission permanente auprès de celle-ci, comme le prévoit la convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales universelles de 1975². L'institution d'une mission permanente est subordonnée aux règles pertinentes de l'organisation. D'une manière générale, elles sont assimilées aux missions diplomatiques interétatiques, et les délégations des membres aux organes et conférences aux missions spéciales. Concernant en particulier le régime des privilèges et immunités, il est presque identique à celui des missions diplomatiques bilatérales.

Sauf rares exceptions, la qualité de membre originaire n'ouvre pas droit à des privilèges particuliers dans l'organisation et ne porte pas atteinte au principe de l'égalité des membres. Seule l'admission de nouveaux membres donne parfois lieu à une procédure où les membres originaires disposent d'une compétence propre pour préserver les objectifs sur lesquels s'est fondée la création de l'organisation. Le Traité

1. Charte des Nations Unies, reproduite dans P. REUTER et A. GROS, *Traités et Documents diplomatiques* (4^e éd., 1976), pp. 31-54.

2. Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales universelles, Doc. N.U. A/CONF. 67/16 (1975).

de l'Atlantique Nord ou le statut du Conseil de l'Europe prévoient une invitation préalable décidée à l'unanimité par les membres originaires³. Une nouvelle adhésion au Pacte de Varsovie exige le consentement unanime des membres originaires⁴. Mais de telles règles ne sont pas fréquentes. S'il existe un statut privilégié pour certains membres d'une organisation internationale, il ne se fonde pas sur la distinction entre membres originaires et membres admis. Il a pour raison d'être la volonté des grandes puissances de disposer de certains droits particuliers.

2. — *Le statut souvent privilégié des grandes puissances*

Ce statut privilégié se traduit par le droit de participer de façon permanente aux travaux de l'organe restreint (créé, aux côtés de l'institution réunissant tous les membres, par beaucoup de traités constitutifs d'organisations internationales) et par le droit de vote.

La première modalité se rencontre essentiellement dans les organisations universelles. Le nombre plus limité des membres d'une organisation régionale ne rend pas souvent nécessaire un organe restreint et il est plus difficile, dans un cadre géographique précis, de faire accepter par des États de ne pas participer pleinement à toutes les institutions mises en place. Mais, au plan universel, les exemples sont nombreux : les cinq membres permanents du Conseil de sécurité à l'ONU, dix des délégués gouvernementaux au Conseil d'administration de l'O.I.T. sont les représentants des dix États « dont l'importance industrielle est la plus considérable », les cinq principaux actionnaires sont administrateurs de droit au F.M.I. et à la B.I.R.D...

Les privilèges en matière de droit de vote vont du droit de veto (Conseil de sécurité) au vote pondéré (chaque membre dispose au F.M.I. de 250 voix et d'une voix supplémentaire pour chaque fraction de sa quote-part équivalente à 100 000 dollars des États-Unis) ou à la majorité qualifiée (système du vote au Conseil des Communautés européennes). Ils se justifient par la nécessité d'éviter la règle de l'unanimité, source d'une certaine paralysie, et par celle de corriger le principe majoritaire difficilement acceptable pour les grandes puissances au regard de leurs

3. Voir l'article 10 du Traité de l'Atlantique Nord, (1949) 34 *R.T.N.U.* pp. 243, 249 ; voir l'article 4 du Statut du Conseil de l'Europe, (1951) 87 *R.T.N.U.*, pp. 103, 107.

4. Voir l'article 9 du Traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle, (1955) 219 *R.T.N.U.*, pp. 3, 11.

responsabilités propres (ou de leur participation financière au budget des organisations internationales).

Ce statut privilégié rompt avec l'égalité des États. Aussi n'est-il pas facilement accepté. Il est d'abord le témoin d'une époque, celle de l'immédiat après-guerre où les « Grands » disposaient d'une influence plus facilement reconnue. Il se retrouve dans les constitutions des organisations créées alors. Depuis, sous la pression des nouveaux États nés de la décolonisation, ces privilèges sont contestés. Les organes pléniers affirment leur suprématie, même au-delà des compétences qui leur sont fixées par le traité constitutif. Les organes restreints sont élargis (par exemple Conseil de sécurité et Conseil économique et social à l'ONU). La pratique du consensus, sorte d'unanimité tacite, résultat d'un compromis entre groupes d'États, montre aussi la volonté des membres d'une organisation internationale de voir respecter pleinement leur souveraineté.

3. — *La position particulière de l'État membre, hôte de l'organisation*

Une convention conclue entre l'organisation et l'État hôte, dénommée « accord de siège », détermine certains droits reconnus par l'État hôte au profit de l'organisation. Ainsi l'accord de siège signé le 26 juin 1947 entre les États-Unis et l'ONU prévoit que « le district administratif (de l'ONU) sera sous le contrôle de l'autorité de l'ONU »⁵. L'organisation internationale doit disposer d'une certaine indépendance par rapport à l'État du siège. Le traité négocié avec ce dernier règle en particulier le régime des privilèges et immunités au bénéfice de l'organisation elle-même (par exemple immunité de juridiction ou inviolabilité des locaux et des archives), de ses agents et des membres des délégations des États (assez largement comparables à ceux reconnus aux diplomates). Les représentants des membres n'ont pas à être accrédités auprès de l'État hôte qui n'a pas d'agrément à donner. Leur nomination est notifiée à l'organisation qui la communique seulement à l'État du siège. Et celui-ci ne peut déclarer l'un d'entre eux *persona non grata*, même si l'État d'envoi doit rappeler une personne coupable d'infraction grave

5. Voir l'article III, section 7a) de l'Accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies (Organisation des Nations Unies et États-Unis d'Amérique), (1947) 11 *R.T.N.U.*, pp. 11, 19.

et manifeste à la législation de l'État hôte ou d'immixtion grave et manifeste dans ses affaires intérieures⁶.

4. — *La perte du statut de membre plénier*

Telle est la dernière question à poser. La qualité de membre plénier se perd tout d'abord par le retrait volontaire d'un membre. La souveraineté d'un État ne permet pas de l'obliger à rester au sein d'une organisation s'il estime ne pas vouloir rester en son sein. Même si les traités de Rome créant la C.E.E. et l'Euratom ne prévoient pas le droit de retrait, il est clair qu'il ne serait pas possible de contraindre un État à se maintenir dans les Communautés européennes contre son gré (celui-ci aurait d'ailleurs la possibilité de bloquer leur fonctionnement) et l'exemple du Groënland le montre aujourd'hui. En règle générale, le traité constitutif règle les modalités d'un éventuel retrait en imposant souvent un délai de préavis.

Au retrait volontaire s'oppose le retrait imposé, qui est l'expulsion prévue à titre de sanction pour une atteinte grave aux obligations définie dans la constitution de l'organisation. L'expulsion est un recours ultime, rarement mis en pratique du fait de sa gravité et des conséquences qu'elle peut avoir sur les relations internationales (citons cependant l'expulsion de l'U.R.S.S. de la S.D.N. en 1939). La même remarque peut être faite pour les sanctions du type de la suspension⁷. Nous noterons seulement l'utilisation de procédures indirectes tendant à placer l'État visé en marge des activités de l'organisation (cas de l'Afrique du Sud à l'ONU et dans d'autres organisations universelles).

B. — Les membres associés

Il s'agit d'une forme de participation limitée aux activités d'une organisation internationale. Le membre associé a généralement les mêmes droits qu'un membre plénier à l'exception — importante — du droit de vote. Il a pleinement accès aux travaux, mais sa position n'est pas prise en compte au moment d'une délibération quelle que soit sa

6. Voir Convention sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales, *supra*, note 2.

7. Voir les articles 5 et 19 de la Charte des Nations Unies, *supra*, note 1, pp. 35, 37-38, et les traités constitutifs de la plupart des institutions spécialisées.

forme juridique. En contrepartie, le membre associé n'est pas lié par toutes les obligations pesant sur le membre plénier. Son statut est régi par les dispositions de la convention d'association conclue entre l'organisation et le membre associé.

Un tel système répond à des objectifs différents. L'association peut être une première étape vers une adhésion et sera considérée comme une sorte de stage préalable. Elle peut s'expliquer par le souci de permettre la participation alors qu'une situation spécifique et particulière empêche une admission à part entière. Elle vise, dans d'autres circonstances, à organiser des relations étroites et la réalisation d'actions précises entre l'organisation et certains États tiers. L'association prend, en fonction de ces différences, la forme de formules variées.

Soulignons combien la solution du membre associé reste peu fréquente. Peu de traités constitutifs d'organisations internationales prévoient expressément un tel statut — lequel semble surtout utilisé par les organisations régionales.

Nous noterons la pratique très particulière de l'association dans le cadre des Communautés européennes. Le traité de la C.E.E. détermine deux bases d'association, la première au profit des « pays et territoires d'outre-mer » ayant entretenu des relations particulières avec certains États membres⁸, la seconde instituant « avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières »⁹. La première hypothèse est le régime juridique de la Convention de Lomé¹⁰ liant la C.E.E. à plus de soixante États du Tiers-Monde. Cette convention, outre des rapports privilégiés établis sur le plan économique entre les États concernés, met en place une structure institutionnelle fondée sur plusieurs organes communs. La seconde hypothèse a permis la signature d'accords avec les États de l'A.E.L.E. et du bassin méditerranéen. Chaque traité d'association fixe des règles spécifiques pour chaque État associé et conduit à réaliser une coopération étroite entre les deux partenaires. Ce système d'association dans le cadre des Communautés est très particulier. Il ne vise pas à une participation aux institutions

8. Voir l'article 131 du Traité instituant la Communauté Économique Européenne, reproduit dans REUTER et GROS, *op. cit. supra*, note 1, p. 291.

9. *Id.*, art. 238, p. 313.

10. Convention A.C.P.-C.E.E. de Lomé, (1976) 6 *R.A.C.E.*, pp. 1003-1069.

communautaires. L'État associé n'est pas membre des Communautés. L'association fait toujours de cet État associé un État tiers, mais des relations privilégiées s'établissent avec lui. Par rapport à un traité bilatéral traditionnel, l'association a pour but d'affirmer la permanence de ces liens et leur caractère institutionnalisé.

Beaucoup plus fréquent, même si ce statut résulte rarement de dispositions expresses du traité constitutif mais d'une pratique qui s'est développé empiriquement, est l'état de membre observateur.

C. — Les membres observateurs

Il s'agit d'une autre forme de participation limitée aux travaux d'une organisation internationale. En théorie, elle est plus restrictive que l'association. Le membre observateur est seulement admis à participer à certains débats et pas dans tous les organes de l'organisation. Mais la pratique a beaucoup élargi les droits reconnus à l'observateur. Le succès de ce mécanisme, particulièrement utilisé par les organisations universelles, est un phénomène important par lequel l'accès aux organisations internationales s'est incontestablement trouvé plus aisé depuis une quinzaine d'années.

Le recours au statut d'observateur est couramment utilisé par l'ONU et les institutions spécialisées pour permettre¹¹ une participation d'entités non étatiques, comme les mouvements de libération nationale ou d'autres organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales.

Les droits de l'observateur sont déterminés par chaque organisation et s'entendent plus ou moins largement. Dans une même organisation, plusieurs types d'observateurs peuvent coexister, certains disposant d'un statut privilégié par rapport à d'autres. Il peut être seulement prévu une participation aux réunions d'un organe si une invitation propre pour cette réunion a été faite. Il peut, au contraire, se faire que la qualité d'observateur donne un accès permanent aux travaux d'un organe, voire de tous les organes de l'organisation considérée. Sa participation est parfois prévue dans les seules commissions ou organes subalternes. Elle permet, dans d'autres organisations, d'assister aux sessions des institutions principales. L'observateur peut être uniquement autorisé à assister aux réunions sans droit de parole. Il peut aussi se voir

11. Voir *infra*, II^e partie.

reconnaître ce dernier, soit s'il y est expressément invité, soit d'une manière directe. Dans l'hypothèse où un membre observateur peut participer aux réunions de tous les organes et dispose d'un droit d'intervention général, sa situation se rapproche de celle du membre plénier, excepté l'absence de droit de vote et des obligations contractées par ce dernier.

Si l'on prend l'exemple de l'ONU, aucune disposition concernant le statut d'observateur ne figure dans la Charte. À de rares exceptions près (la venue du Pape ou celle de M. Y. Arafat), un observateur ne peut faire de déclarations au cours de séances plénières de l'Assemblée générale. Par contre, dans de nombreux cas, les grandes commissions de l'Assemblée ont entendu des observateurs sur la base de décisions prises par elles-mêmes, lorsqu'elles estiment qu'ils sont directement et immédiatement intéressés par le point en discussion¹². Le Conseil de sécurité n'a pas pour sa part l'habitude d'inviter des membres observateurs à présenter des déclarations (sauf le cas particulier de l'O.L.P.), ce qui est justifié par son caractère d'organe restreint. Au contraire, le Conseil économique et social invite régulièrement des observateurs à prononcer des déclarations. Sur la base d'un examen rapide, il n'apparaît pas que se soit posée la question de la participation d'observateurs à un organe subsidiaire de l'Assemblée composé uniquement d'États membres. Enfin, le statut d'observateur rend possible la distribution aux différentes délégations des textes des déclarations prononcées ou autres documents écrits. Un observateur ne peut, par contre, être l'auteur de propositions ou amendements, soulever des questions d'ordre ou contester les décisions du Président.

Un État choisira rarement d'être seulement observateur auprès d'une organisation internationale. S'il est intéressé par celle-ci, il demandera en principe à être admis comme membre plénier pour disposer du même statut que les autres États et considérera une situation d'observateur comme une atteinte à sa souveraineté. S'il ne peut être admis pour une raison particulière, il préférera, si la constitution de l'organisation le permet, le statut de membre associé. Il y a donc peu d'exemples d'États-observateurs. Ce régime juridique est d'abord utilisé pour permettre à d'autres entités que les États de participer aux activités des organisations internationales.

12. Voir *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies* (1955).

II. — UNE DIVERSIFICATION DE LA NATURE JURIDIQUE DES MEMBRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Cette diversification est certainement l'un des traits les plus originaux de la vie internationale du dernier quart de siècle. Les États (A) ne sont plus les seuls sujets du droit international, même s'ils restent les plus importants et les plus influents. Aussi les organisations internationales ne pouvaient pas ne pas chercher à associer à leurs activités d'autres entités ou personnes représentatives (B) et les autres organisations internationales elles-mêmes (C).

A. — Les États

Ils participent aux organisations internationales normalement comme membres pléniers, mais peuvent être aussi membres associés ou membres observateurs. Les organisations internationales sont d'abord des associations d'États. Leurs traités constitutifs sont élaborés et ratifiés par des États. Et ce n'est pas sans fondement que l'on parle d'organisations internationales intergouvernementales. Concernant les États et leur adhésion aux organisations internationales ne se pose donc aucun problème de principe. L'État est naturellement appelé à appartenir à différentes organisations internationales. Chaque État est membre de plusieurs dizaines d'entre elles, universelles et régionales, techniques ou politiques.

Trois questions méritent cependant d'être posées. Les deux premières ont trait aux États fédéraux (1) et aux micro-États (2). Dans quelles conditions ces États peuvent-ils être membres des organisations internationales? La troisième question est relative à la représentation des États dans les organes des organisations dont ils sont membres (3).

1. — *Les États fédéraux*

A priori, la réponse apparaît simple. Il est classique d'affirmer que seul l'État fédéral dispose d'une compétence internationale. Lui seul peut adhérer à une organisation internationale. On sait que le projet de la Commission du droit international soumis à la Conférence de Vienne sur le droit des traités proposant de reconnaître aux États fédérés une capacité de conclure des traités, si celle-ci est admise par la constitution fédérale et dans les limites qu'elle indique, n'a pas été adopté par la Conférence.

Cela étant, s'il convient d'établir une règle générale selon laquelle un État fédéré ne peut être membre d'une organisation internationale, la pratique conduit à observer que peuvent exister des cas particuliers s'expliquant par des raisons politiques. L'exemple type est l'appartenance à l'ONU et à la plupart des institutions spécialisées de l'Ukraine et de la Biélorussie. Pour disposer d'une plus grande représentativité dans les organisations envisagées à la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'U.R.S.S. a prévu, par une révision constitutionnelle du 1^{er} février 1944, d'attribuer aux républiques fédérées des compétences externes importantes, dont le droit « de participer aux activités des organisations internationales ». À la suite de négociations avec Staline, parce que les pays occidentaux souhaitaient que l'U.R.S.S. ne restât pas en dehors de l'ONU, un compromis politique a abouti à accepter deux des républiques fédérées. L'autre exemple est celui du Québec et du Nouveau-Brunswick à l'Agence de coopération culturelle et technique¹³.

Nous ajouterons qu'en toute hypothèse, s'il y a accord de l'État fédéral et des États membres de l'organisation considérée, rien ne s'oppose à ce qu'un État fédéré soit admis comme membre de celle-ci. Mais il est évident que cet accord sera rarement réalisé. L'État fédéral (voir les positions prises par le Canada) craint d'amorcer sa propre dislocation. Les autres États ne veulent pas qu'un État fédéral, au bénéfice de sa structure interne, puisse disposer de plusieurs sièges.

2. — *Les micro-États*

Il existe des États dont le territoire est très limité et la population réduite. Le jeu des successions monarchiques (Monaco ou le Liechtenstein) ou le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et la décolonisation (indépendance au cours des vingt dernières années de certaines îles des Caraïbes ou du Pacifique, entre autres exemples) ont beaucoup accru leur nombre à l'époque actuelle.

Leur participation aux organisations internationales soulève des difficultés. Peuvent-ils assumer les obligations découlant du statut de membre ? Leur simple représentation aux organes de nombreuses organisations et le paiement de leur quote-part au budget n'iront pas de soi. C'est pourquoi la S.D.N. avait refusé d'admettre les micro-États (les

13. Voir à ce sujet J. TARDIF, « La francophonie institutionnelle et le Québec », dans la présente revue.

États « lilliputiens » comme on disait alors). L'ONU n'a pas suivi la même pratique et plusieurs micro-États ont été admis en son sein et dans les institutions spécialisées au fur et à mesure de leur accession à l'indépendance. Le secrétaire général de l'ONU, M. U Thant, avait pourtant lancé un avertissement prudent à ce sujet dans son introduction au rapport annuel qu'il présenta en 1967 devant l'Assemblée générale et il suggérait une participation limitée sous la forme de membres associés. Le Conseil de sécurité a créé sur ce problème un groupe d'experts en 1969. Les États-Unis ont également fait des propositions en ce sens. Mais ces initiatives n'ont pas eu de suite face à la force des principes d'universalité et d'égalité souveraine véhiculés par l'idéologie de la décolonisation. Les États du Tiers-Monde déjà majoritaires n'ont pas voulu rejeter des États proches d'eux et les « Grands », faute d'accord entre eux (l'U.R.S.S. n'aurait jamais adhéré à une attitude de blocage de ces nouveaux membres et les Occidentaux n'ont pas souhaité s'opposer au Tiers-Monde sur ce problème finalement mineur), n'ont pas utilisé le droit de veto. De toute manière, la question aurait dû être résolue dès le départ. À partir du moment où certains micro-États avaient été admis, il devenait impossible de fermer la porte aux autres. De plus, la définition d'un micro-État est quelquefois difficile et un État exigü et peu peuplé pourra disposer d'un poids économique et politique supérieur à celui d'États plus importants (cf. émirats arabes producteurs de pétrole). Le seul paradoxe concernant les micro-États réside dans le fait que les plus anciens (ceux situés en Europe comme Monaco ou le Liechtenstein) ne sont pas membres des organisations universelles, alors qu'ont adhéré ceux ayant accédé plus récemment à l'indépendance dans la vague de la décolonisation (au plan régional, on notera toutefois l'entrée du Liechtenstein au Conseil de l'Europe en 1978).

3. — *La représentation des États*

Elle est, en principe, assurée par le gouvernement de l'État membre. Le gouvernement désigne les personnes constituant sa délégation aux divers organes. Celles-ci agiront sur instructions. Il s'agit soit de fonctionnaires (du corps diplomatique sauf pour des organisations techniques), soit de personnalités choisies en raison de leur compétence ou de leur représentativité.

Mais exceptionnellement d'autres formes de représentation existent. Le système le plus original est le tripartisme en vigueur à l'O.I.T.

Chaque État membre est représenté à la Conférence internationale du travail par une délégation de quatre personnes, deux délégués gouvernementaux (ce qui est classique), plus un délégué représentant les organisations patronales et un délégué représentant les travailleurs. Ces deux délégués sont désignés par le gouvernement, mais sur proposition des organismes représentatifs du monde patronal ou des syndicats. Si cette pratique a une signification dans un État démocratique, il est clair que le tripartisme cher à l'O.I.T. est vidé de son sens par l'absence d'indépendance des organisations socio-professionnelles dans de nombreux États membres. L'autre forme originale de représentation mise en œuvre par certaines organisations européennes consiste à prévoir un organe parlementaire. En son sein, le pays membre sera représenté par des députés appartenant aussi bien à la majorité qu'à l'opposition au gouvernement en place ; ces députés se regroupent par affinités politiques plutôt que sur une base nationale et ne pourront recevoir des instructions gouvernementales. Ne fût-ce que consultatives, ces assemblées parlementaires sont une innovation importante introduite par les organisations européennes (Conseil de l'Europe, U.E.O., Communautés européennes). L'élection depuis 1979 de l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct constitue un événement essentiel, qui dénote l'originalité du système communautaire par rapport aux organisations internationales traditionnelles.

B. — Les autres entités ou personnes représentatives

La pratique montre que peuvent participer aux organisations internationales des territoires non autonomes (1), des mouvements de libération nationale (2), voire des individus (3).

1. — *Les territoires non autonomes*

La décolonisation et l'accès de nombre de ces territoires à l'indépendance ont beaucoup réduit l'intérêt de la question, laquelle a été cependant la première des modalités imaginées pour faire participer aux organisations internationales d'autres entités que les États.

Cette participation peut même s'envisager sous la forme du statut de membre plénier. Le Pacte de la S.D.N. prévoyait que pouvaient y entrer « tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement »¹⁴. Cette

14. Voir l'article 1^{er}, par. 2 du Pacte de la Société des Nations, reproduit dans REUTER et GROS, *op. cit. supra*, note 1, p. 23.

disposition a permis aux *dominions* britanniques d'entrer à la Société des Nations dès sa création, alors qu'ils ne sont devenus des États au sens du droit international qu'après l'adoption du Statut de Westminster en 1931 et que l'Inde n'a pas accédé à l'indépendance avant 1947. Exceptionnel pour une organisation internationale aussi importante, ce statut de membre plénier est, par contre, adopté assez couramment par des organisations au caractère technique prononcé. Cette pratique a pour raison d'être que de telles organisations regroupent moins des États au sens politique que des administrations techniques, des services publics ayant une individualité propre. Il s'agit d'une pratique qui remonte aux Unions administratives nées à la fin du XIX^e siècle. Une dizaine d'organisations sont concernées, dont les trois institutions spécialisées que sont l'U.P.U., l'O.M.M. et l'U.I.T. (citons, en outre, le Bureau international des poids et mesures, l'Accord international de l'étain ou l'Institut international du froid). La reconnaissance du statut de membre plénier est en principe subordonnée à l'existence d'une spécificité propre du territoire candidat prenant la forme d'une organisation distincte de celle de la métropole dans le domaine d'activité envisagé. La Charte constitutive de l'O.M.M. exige ainsi la possession d'un service météorologique¹⁵. Dans le même ordre d'idées, l'Organisation européenne et méditerranéenne de protection des plantes stipule que l'admission n'est possible que si le territoire est susceptible d'apporter à l'organisation une contribution individuelle et spécifique¹⁶. Pour être membre du Conseil international de l'étain (Convention de 1960), le territoire doit s'intéresser à la production ou à la consommation de cette matière première¹⁷. Enfin, le traité instituant le Conseil de coopération douanière n'admet la participation des territoires dépendant que si les autorités d'un territoire douanier séparé sont autonomes en ce qui concerne la conduite de ses relations commerciales extérieures¹⁸.

Une autre forme de participation des territoires non autonomes est l'adoption d'une qualité de membre associé. Nombreuses sont les organisations internationales, et notamment les institutions spécialisées,

15. Voir l'article 3 de la Convention de l'Organisation météorologique mondiale, (1950-1951) 77 *R.T.N.U.*, pp. 143, 147.

16. Voir l'article 21 de la Constitution de l'Organisation européenne et méditerranéenne de protection des plantes, [1954] *G.B.T.S.* n° 44.

17. Voir l'article 3 du Deuxième Accord international sur l'étain, (1961) 403 *R.T.N.U.*, pp. 3, 11.

18. Voir l'article 2 de la Convention portant création d'un Conseil de coopération douanière, (1953) 157 *R.T.N.U.*, pp. 129, 131-133.

qui prévoient expressément dans leur traité constitutif cette possibilité. Nous citerons l'O.M.S. (article 8), l'UNESCO (article 2, par. 3), la F.A.O. (article 2), l'O.M.C.I. (article 9) ou l'U.I.T. (article 1^{er}). La Constitution de l'O.M.S. permet, en outre, la participation, dans les comités régionaux, des territoires — ou groupes de territoires — dépendants correspondant à la région considérée et qui ne sont pas membres associés¹⁹. Le texte précise que la nature et l'étendue des droits et obligations de ces territoires devront être déterminées par l'Assemblée mondiale de la santé en consultation avec les membres et les autorités administrantes de la région.

Environ vingt-cinq territoires ont été admis comme membres associés dans les institutions spécialisées. Mais ce chiffre a naturellement beaucoup décliné depuis vingt ans et la décolonisation. Ce statut doit être d'une application rarissime aujourd'hui.

Une dernière forme de participation, bien plus limitée, sera la présence au sein de la délégation de l'État administrant. La Constitution de l'O.I.T. stipule par exemple qu'un État membre responsable de territoires non autonomes peut désigner, au titre de ces derniers, des conseillers supplémentaires pour accompagner ses délégués²⁰. Mais il s'agit d'une simple faculté. L'État n'est aucunement obligé d'inclure des représentants de ces territoires dans sa délégation. Surtout, le caractère exceptionnel de cette pratique se trouve mis en évidence par les dispositions très restrictives du § 6 de l'article 3. Il y est, en effet, précisé que ces conseillers ne peuvent prendre la parole excepté à la demande du délégué qu'ils accompagnent et en vertu d'une autorisation spéciale du président de la Conférence. Évidemment les conseillers ne sauraient prendre part aux votes.

Si ces exemples sont rares, c'est que l'État administrant n'acceptera normalement pas une participation propre du territoire non autonome. Il estimera ce dernier représenté par ses délégués et craindra, en adoptant une autre position, de favoriser son accès à l'indépendance.

Nous nous demanderons cependant si cette pratique, qui a été utile avant la décolonisation, ne pourrait pas donner matière à réflexion pour justifier une participation de certains États fédérés. Dans les organisations internationales les plus techniques, pourquoi ne pas envisager

19. Voir l'article 47 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, (1948) 14 *R.T.N.U.*, pp. 185, 197.

20. Voir l'article 3, par. 3 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail reproduite dans REUTER et GROS, *op. cit. supra*, note 1, p. 179.

une certaine participation d'États membres d'une union fédérale (il faudrait, bien sûr, éviter d'être noyé par le nombre) quand, tout au moins, le domaine de compétence de l'organisation est une des matières relevant de l'autorité de l'État fédéré pour laquelle il a développé un service public propre et présenté une individualité prononcée (cas du Québec sur le plan de l'éducation et de la culture)?

2. — *Les mouvements de libération nationale*

Le développement d'un véritable statut des mouvements de libération nationale dans le cadre des organisations internationales est une contribution majeure de ces dernières à l'élargissement des sujets du droit international. L'ONU et les institutions spécialisées, d'une part, l'O.U.A., la Ligue arabe ou les grandes conférences du Tiers-Monde (Conférence des pays non alignés ou Conférence islamique), d'autre part, ont été les instruments de cette reconnaissance.

Les mouvements de libération nationale sont, en principe, admis dans ces organisations à titre d'observateurs. À l'ONU, l'Assemblée générale a décidé « d'inviter à titre d'observateurs, sur une base régulière..., les mouvements de libération nationale... à participer aux travaux pertinents des grandes commissions de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires intéressés, ainsi qu'aux conférences, séminaires et autres réunions organisées sous les auspices de l'ONU qui intéressent leur pays... » et elle a demandé que les institutions spécialisées accordent également à ces mouvements le statut d'observateur.

Sont admis comme observateurs les mouvements dont la représentativité est reconnue par une organisation régionale telle l'O.U.A. ou la Ligue arabe, ou ceux participant aux diverses conférences représentatives du Tiers-Monde. L'ONU et les institutions spécialisées ont pris l'habitude de cette pratique, laquelle leur évite de trancher des conflits qui pourraient être délicats.

La participation des mouvements de libération nationale peut même aller au-delà du statut d'observateur. À l'ONU, des droits particuliers ont été conférés à l'Organisation de libération de la Palestine. L'O.L.P. est observateur mais s'est vu aussi reconnaître le privilège de participer aux délibérations de l'Assemblée générale en séance plénière, puis du Conseil de sécurité quand le problème de la Palestine est inscrit à leur ordre du jour. De même la S.W.A.P.O. (représentant la Namibie) a été ensuite invitée à participer aux sessions de l'Assemblée générale... Le

mouvement invité put alors prendre la parole : ce qui lui offre une tribune d'une portée politique considérable et lui permet une pression d'une efficacité incomparable avec la simple intervention en commission ou devant un organe subsidiaire.

Un mouvement de libération nationale peut même devenir un membre à part entière d'une organisation internationale. L'O.L.P. a été admise comme membre plénier, au même titre qu'un État, de plusieurs organisations arabes. Parmi les organisations les plus importantes dont est membre l'O.L.P., nous citerons la Ligue arabe ou la Conférence islamique. Elle est aussi membre plénier (depuis 1977) de la Commission économique des Nations Unies pour l'Asie occidentale (statut accordé par le Conseil économique et social).

Cette participation des mouvements de libération nationale aux organisations internationales présente pour eux deux avantages importants. Elle est, bien entendu, une reconnaissance de leur représentativité et de leurs objectifs (on a parlé d'une théorie de « l'État en voie de formation »). Elle leur permet également de bénéficier d'une aide matérielle (économique et financière) sur la base des programmes de l'organisation considérée, aide qui sera d'autant plus importante et adaptée à ses besoins que le mouvement aura pu intervenir directement au moment de la décision. Cette participation leur sert encore à revendiquer au profit de leurs membres les dispositions de droit humanitaire de la guerre (parce que « combattant de la liberté »²¹).

Ceci dit, ce statut des mouvements de libération nationale au sein des organisations internationales qui s'est développé dans les années 70 est probablement appelé à être éphémère dans la mesure où la décolonisation est en voie d'achèvement. Il s'appuie exclusivement sur des considérations politiques et ne s'est imposé qu'en raison du poids majoritaire des États du Tiers-Monde. Il est peu probable qu'un tel statut puisse être reconnu un jour au profit d'une organisation représentative d'une minorité nationale incluse dans un État déjà existant et souhaitant accéder à l'autonomie ou même à l'indépendance. Tous les États, y compris d'abord ceux du Tiers-Monde (en premier lieu, les États africains dont on connaît le caractère souvent artificiel), ont conscience du risque qu'ils prendraient en s'engageant dans cette voie.

21. Voir A.G. Rés. 2621, Doc. off. A.G. 25^e session, p. 1 Doc. N.U. A/8086 (1970).

3. — *Des individus*

On sait que l'individu est aujourd'hui considéré comme un sujet du droit international dans la mesure (exemple de la protection internationale des droits de l'homme) où certains traités cherchent à le protéger en lui conférant des droits (tels que l'accès aux juridictions internationales). Mais cette évolution ne va pas jusqu'à lui reconnaître la possibilité d'être membre, selon quelque modalité que ce soit, d'une organisation internationale intergouvernementale. Il est évident que ces dernières ne peuvent faire place qu'à des entités ou personnes représentatives d'une collectivité humaine. Nous citerons toutefois le cas tout à fait particulier de la convention du 16 avril 1948 créant l'O.E.C.E. admettant comme membres les commandants en chef des zones occidentales d'occupation en Allemagne. Mais ce statut ne peut servir de précédent. Il était seulement la conséquence de la situation née de la guerre et de l'impossibilité de représenter autrement l'Allemagne ; il fut très provisoire, puisque dès 1949 se constituait la R.F.A.

C. — Les organisations internationales

Les organisations internationales ne peuvent s'ignorer entre elles. Parce que leurs membres appartiennent à plusieurs organisations dont les compétences se chevauchent souvent, il est nécessaire que des liens se nouent. Parce qu'elles ont une personnalité internationale propre, il est logique que des relations s'établissent directement d'organisation à organisation. C'est pourquoi le statut d'observateur tend à être de plus en plus fréquent. Une organisation internationale admettra donc comme observateurs les autres organisations intéressées par ses travaux. Une interpénétration assez substantielle se réalise ainsi.

Nous retiendrons ici trois aspects du problème : la pratique de l'ONU (1) prise à titre d'exemple général, puis le cas spécifique des Communautés européennes (2) et des organisations internationales non gouvernementales (3).

1. — *La pratique de l'ONU*

Concernant l'Assemblée générale, il n'existe aucune disposition fixée par le règlement intérieur. Le statut d'observateur est accordé par l'adoption d'une résolution propre à chaque organisation candidate. L'Assemblée ne reconnaît comme observateur permanent ou régulier

que des organisations régionales ayant des attributions étendues dans de nombreux domaines (O.E.A., O.U.A., Ligue des États arabes, Communautés européennes, Comecon ou Conférence islamique). Elle n'utilise pas le statut d'observateur pour les institutions spécialisées, compte tenu des liens spécifiques établis par la Charte et les accords conclus avec ces organisations. Les observateurs ne peuvent intervenir que devant les grandes commissions ou les organes subsidiaires et sur des sujets relevant de leur domaine d'activité. L'Assemblée invite régulièrement, entre les organisations régionales dotées du statut d'observateur permanent, des organisations en faisant la demande à participer aux travaux des commissions ou organes subsidiaires sur les questions les intéressantes.

Le Conseil économique et social a pour sa part adopté un régime reposant sur des règles plus précises. L'article 79 de son règlement intérieur prescrit : « Les représentants des organisations intergouvernementales auxquelles l'Assemblée générale a accordé le statut d'observateur permanent, et d'autres organisations intergouvernementales désignées par le Conseil, à titre spécial ou à titre permanent, sur la recommandation du Bureau, peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations du Conseil sur les questions relevant du domaine d'activité desdites organisations ». Le Conseil accorde la qualité d'observateur aux organisations qui se consacrent à une activité particulière dans le domaine économique et social.

Enfin, les organes subsidiaires invitent aussi les organisations compétentes dans leur champ de responsabilité. Ainsi, pour la C.N.U.C.E.D., l'article 80 du règlement intérieur de la Conférence et l'article 78 du règlement intérieur du Conseil prescrivent, en termes identiques : « 1. Des représentants des institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et des organismes intergouvernementaux visés aux paragraphes 18 et 19 de la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale et désignés à cette fin par la conférence ou le Conseil peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations de la Conférence [du Conseil], de ses grandes commissions et autres organes de sessions, sur l'invitation du Président de la Conférence [du Conseil] ou du Président de l'organe subsidiaire en cause, selon le cas, pour ce qui est des questions qui sont de leur ressort ». Et le second alinéa ajoute : « Le secrétariat distribue aux membres de la Conférence [du Conseil] les exposés écrits qui émanent des institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et des organismes intergouvernementaux visés au paragraphe 1 ci-dessus et qui ont trait à des

points de l'ordre du jour de la Conférence [du Conseil] ». Aux termes de ces articles, il appartient donc à la Conférence ou au Conseil de désigner les organismes intergouvernementaux habilités à participer à leurs réunions en qualité d'observateur.

2. — *Les Communautés européennes*

Dans la mesure où les États membres des Communautés européennes ont déjà transféré certains de leurs droits souverains aux institutions communautaires s'est vite posé la question de savoir si les Communautés ne devaient pas appartenir par elles-mêmes aux organisations internationales dont le domaine d'activité concerne les compétences ainsi transférées. Plusieurs dispositions des traités constitutifs sont à mentionner. Si nous nous référons au seul traité de la C.E.E.²², on citera les articles 116, 229, 230, 231 et 238.

Dans la pratique, un réseau très dense de liaisons avec un nombre considérable d'organisations universelles et régionales s'est constitué soit sur la base d'échanges de lettres, soit, mais le cas est plus rare, à partir d'accords formels²³. Avec le Conseil de l'Europe, un bureau de liaison a été ouvert par ce dernier à Bruxelles (1974) et une réunion conjointe de l'Assemblée des Communautés et de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe se tient chaque année. Les Communautés ont obtenu un statut d'observateur permanent leur conférant, outre une reconnaissance formelle, la possibilité de participer à la plupart des travaux ou organes de toutes les organisations internationales (ou presque) présentant un intérêt pour elles. La Commission a établi quatre délégations permanentes : à New York auprès de l'ONU, à Paris auprès de l'O.C.D.E., à Genève et Vienne auprès des organisations internationales installées dans ces deux villes.

Il faut envisager l'éventuelle adhésion comme membres des Communautés à certaines organisations. La Cour de justice des Communautés européennes a reconnu qu'elles sont habilitées à devenir membres de toutes les organisations internationales chaque fois que l'objet de ces organisations entre dans le champ de leurs compétences externes²⁴. Déjà,

22. Voir le Traité instituant la Communauté Économique Européenne, *supra*, note 8.

23. Voir par exemple l'accord de liaison conclu avec le B.I.T.

24. *Kramer et al.*, (1976) 2 R.C.J.C.E., p. 1279 et *Avis rendu en vertu de l'article 228*, par. 1^{er} al. 2 du Traité C.E.E., 1-76, (1976) 1 R.C.J.C.E., p. 741.

sur la base du protocole additionnel n° 1 à la Convention créant l'O.C.D.E., la Commission siège dans toutes les instances sans attendre d'y être invitée et y a automatiquement droit de parole ; elle y négocie, selon les directives du Conseil, les États membres exerçant seuls le droit de vote ; elle est membre du Comité d'aide au développement. Sans être formellement membre du G.A.T.T., la pratique veut que la C.E.E. y négocie et signe tous les accords, soit représentée dans tous les organes et soit éventuellement mise en cause dans le mécanisme des plaintes, comme si elle était une Haute Partie Contractante. La C.E.E. est membre à titre exclusif de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest depuis 1978 et de l'Organisation des pêches de l'Atlantique du Nord-Est depuis 1980. Conjointement avec les États membres, elle participe aux organes de gestion des accords sur les produits de base. L'adhésion des Communautés comme membres pléniers d'une organisation internationale ne va pas sans problèmes : les traités constitutifs des organisations ne reconnaissent pas la possibilité d'un tel statut à une autre organisation, leurs membres ne veulent pas admettre la spécificité des Communautés européennes (l'U.R.S.S. et les pays de l'Est ont une attitude très ferme à ce propos) ou les États constituant les Communautés ne souhaitent pas les voir se substituer à eux. La question pourrait connaître de nouveaux développements dans les prochaines années. La Communauté, sans demander à être formellement membre, pourrait, par exemple, souhaiter que plusieurs organisations permettent l'expression d'un vote collectif des Dix. Dans certains cas²⁵, la Communauté dispose déjà, en tant que telle, d'un certain nombre donné de voix. Dans d'autres cas²⁶, elle dispose, pour les questions de sa compétence, des voix groupées de ses États membres.

La représentation des Communautés dans les organisations internationales avec lesquelles des liens existent s'effectue de façon bicéphale, à la fois par la Commission et par l'État membre exerçant la présidence du Conseil des ministres, le représentant de la Commission étant en principe le porte-parole pour toutes les questions de compétence communautaire. Mais la formule d'une délégation unique a aussi sa place. Le 30 mars 1981, le Conseil a, par exemple, décidé que désormais tous les accords sur les produits de base sans exception seraient négociés

25. Voir l'Accord international sur le blé de 1962, (1962) 444 *R.T.N.U.*, p. 3.

26. *V.g.*, l'Accord international de 1976 sur le café, (1976) 1024 *R.T.N.U.*, p. 39.

par une même délégation composée de représentants de la Commission et des États membres (mais la Commission en étant le porte-parole). L'article 228 du traité de la C.E.E. prévoit expressément que tout accord conclu par la Communauté avec une organisation internationale est négocié par la Commission, puis conclu par le Conseil après consultation de l'Assemblée.

3. — *Les organisations internationales non gouvernementales (O.N.G.)*

Elles se sont multipliées depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et sont au nombre de plusieurs milliers. Il est normal que beaucoup d'entre elles aient souhaité établir des liens avec les organisations intergouvernementales dont le secteur d'activité correspond à leur sphère d'intérêt. Il est sain que ces dernières aient cherché à leur permettre de participer à certains de leurs travaux, car les avis des plus représentatives d'entre elles peuvent être utiles.

L'article 71 de la Charte de l'ONU reconnaît officiellement l'existence des organisations internationales non gouvernementales par l'organisation mondiale quand il stipule que « le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence ». Ce statut consultatif distingue trois types d'O.N.G. Les organisations classées dans la catégorie I (peu nombreuses ; ce sont celles s'intéressant à la plupart des activités du Conseil) disposent de droits étendus (possibilité d'intervenir oralement de la part d'observateurs délégués aux séances publiques du Conseil et de ses organes subsidiaires, de faire distribuer des textes écrits, de recevoir la documentation distribuée aux membres et même de proposer l'inscription de certains sujets à l'ordre du jour). Les organisations classées dans la catégorie II (plus nombreuses, soit plus d'une centaine ; ce sont celles ayant une compétence limitée à un secteur, mais dont la représentativité internationale est réelle) sont, elles aussi, associées de manière étroite et ont un statut, comme les précédentes, s'apparentant à celui d'observateur (à la différence de la catégorie I, elles ne peuvent proposer d'inscription à l'ordre du jour). Enfin, d'autres organisations, inscrites sur ce que l'on dénomme « la liste », sont consultées d'une manière plus indirecte. La plupart des institutions spécialisées (et de façon importante à l'O.I.T. ou à l'UNESCO) et des organisations régionales (O.E.A. ou Communautés européennes) associent de nombreuses O.N.G. à leurs

activités, tout en distinguant également plusieurs types de participation selon les O.N.G., leur domaine d'action ou leur représentativité.

* * *

Les quelques constatations faites ci-dessus démontrent combien les organisations internationales ont su élargir la participation à leurs activités et devenir représentatives de la Communauté internationale. Il y a là un des traits marquants de l'histoire des relations internationales de la seconde moitié du XX^e siècle. Si les États sont en principe seuls admis comme membres pléniers, le caractère exclusivement interétatique des traités constitutifs n'empêche pas l'accès d'autres entités à l'organisation. Cette ouverture ne va pas sans problèmes et toutes les collectivités humaines dotées d'un particularisme tel qu'elles souhaiteraient participer directement à certains travaux des organisations internationales n'y sont pas toujours autorisées. Il sera cependant difficile de résoudre ces problèmes, car les États n'accepteront jamais d'aller jusqu'au point où leur fonction même se trouverait mise en cause.