

l'O.E.C.E. et l'O.C.D.E. et dans les hypothèses où l'O.N.U. a été chargée d'attributions qui avaient antérieurement appartenu à la S.D.N.

Bien que l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 21 décembre 1962, concernant les exceptions préliminaires de l'Afrique du Sud sur les requêtes de l'Éthiopie et du Libéria visant le régime du Sud Ouest Africain, soit indépendant des avis consultatifs précités puisqu'il se rapporte essentiellement à la question, qui n'a pas à être discutée ici, de savoir si le mandat était ou non un traité international, il n'en est pas moins vrai qu'il repose sur la solution admise dans les avis au sujet de la subsistance du mandat. Cependant dans cet arrêt du 21 décembre 1962 la Cour, ressentant sans doute la difficulté de se fonder sur une succession implicite de l'O.N.U. à la S.D.N., a consacré une partie de ses efforts à démontrer que l'obligation de l'Afrique du Sud, en vertu du mandat, à se soumettre à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale avait été transférée à la Cour internationale de Justice par l'article 37 du Statut de la Cour, faisant partie intégrante de la Charte, avant la dissolution de la S.D.N., qui est du 19 avril 1946. Bien que cette argumentation ne tranche pas, comme certains juges dissidents l'on fait remarquer, la question de savoir si le mandat était encore en vigueur à la date des requêtes de l'Éthiopie et du Libéria, c'est-à-dire en 1960, elle a du moins l'avantage de comporter, au moins indirectement, l'aveu qu'une succession ne saurait être implicite entre deux organisations, puisqu'elle présente l'article 37 du Statut de la Cour comme étant la clause explicite faisant le pont entre les deux organisations en ce qui concerne la juridiction de la Cour.

Finalement l'ensemble de solutions apportées par la Cour dans les avis de 1950, 1955, et 1956, et l'arrêt de 1962, ne paraît pas de nature à infirmer l'application du principe de relativité dans les rapports entre organisations, en tant qu'équivalent, à l'égard des tiers, du principe de spécialité.

Dès lors, il y a, là aussi, l'illustration de l'intérêt juridique que présente l'unification des concepts grâce à la notion de service public international.

Charles M. CHAUMONT.

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LA STRUCTURE ET LE FONCTIONNEMENT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

par

C. A. COLLIARD

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Paris
Doyen honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences économiques
de Grenoble

C'est en 1965 que l'on célébrera le centième anniversaire de la création, le 17 mai, de l'Union télégraphique internationale dont le Bureau international, organe central devant assurer l'unité du service, a commencé à fonctionner à Berne le 1^{er} janvier 1869, après la tenue à Vienne en 1868 de la première conférence de l'Union.

Ainsi apparaît-il qu'il n'y a pas encore un siècle que fonctionne la plus ancienne des organisations internationales de type moderne si l'on fait abstraction des exemples très particuliers qu'ont pu constituer auparavant, dans la première moitié du XIX^e siècle, quelques commissions fluviales ou la réglementation spéciale du Cap Spartel.

En évoquant l'exemple de 1865 on peut méditer sur la remarque de Louis Renault qui incite les juristes à la modestie en affirmant : « Les administrateurs des postes et télégraphes qui ont créé l'Union postale et l'Union télégraphique, et dont les noms sont ignorés du public, ont fait plus, pour la civilisation et l'entente entre les peuples que bien des diplomates célèbres ».

En faisant actuellement, en quelque sorte, le point, on constate combien s'est développée la solidarité internationale. Le nombre des organisations est devenu considérable, on en dénombre plus de cent cinquante de caractère intergouvernemental et ce nombre peut d'ailleurs très largement s'accroître beaucoup plus certainement que le nombre même des États dont la progression spectaculaire autour de 1960, au moment de l'apogée du phénomène de décolonisation, semble devoir se ralentir et même s'arrêter prochainement.

L'existence d'un tel nombre d'organisations intergouvernementales offre au juriste une matière d'étude pleine d'enseignements. Les organisations, bien que les problèmes de structure qui se sont posés

aient été en général analogues, ont adopté des solutions qui ne sont pas identiques tout en présentant des éléments communs et, par catégories au moins, un « air de famille ». Un vaste domaine s'ouvre à l'analyse, celui du droit et structures comparés des organisations, qui permet de dégager une *typologie* de l'organisation internationale.

Désormais donc une nouvelle dimension s'ajoute à celle du droit international classique conçu comme le droit d'une société interétatique, et cette dualité est, en elle-même, une donnée fondamentale des disciplines internationales.

Les organisations internationales modernes offrent non seulement le spectacle de la diversité mais elles font aussi apparaître un monde véritable d'organismes doués de la plus grande vitalité qui interviennent dans les divers domaines de la vie internationale et font face aux impératifs multiples de leurs missions diverses en créant les organes subsidiaires nécessaires et en faisant à cet égard le plus large usage d'une faculté généralement inscrite dans les textes constitutifs.

L'analyse comparée de ces diverses organisations conduit donc à une véritable ontologie juridique, on serait presque tenté de dire à une *zoologie* juridique.

Mais si l'on veut prendre quelque recul par rapport à l'actualité présente, on peut remarquer que les organisations internationales présentent une illustration assez remarquable du phénomène de l'évolution des institutions juridiques. Par delà leur développement numérique, d'importance fondamentale, elles présentent une autre caractéristique et l'on peut dire, utilisant à nouveau le langage de la biologie, qu'elles manifestent l'existence d'un *transformisme juridique* étonnant selon lequel les fonctions à remplir ont entraîné la modification de l'organe initial.

Les organisations internationales procèdent en effet de la conférence diplomatique, cette vieille institution du droit international classique. Les lignes qui suivent se proposent d'analyser les traits essentiels de cette évolution en la présentant par rapport à deux axes de référence qui caractérisent initialement la conférence diplomatique, la notion d'égalité des Etats, la notion de représentation étatique.

I

Organisations internationales et égalité des Etats

Le principe de l'égalité des Etats caractérise la conférence diplomatique. Dans les organisations internationales ce principe est souvent affirmé mais il est en général aménagé et il n'est maintenu d'une manière rigoureuse que dans certaines organisations, très généralement celles qui groupent peu d'Etats.

La tendance constatée à l'aménagement du principe s'explique pour des raisons diverses. La notion d'égalité est une notion strictement

juridique, or la plupart des organisations ne sont plus orientées vers des fins juridiques et les Etats y apparaissent non plus comme des entités abstraites mais comme des ensembles économiques, techniques ou politiques qui apparaissent inégaux.

On remarque en second lieu une différenciation des Etats entre eux. A l'âge des conférences diplomatiques, au siècle des Congrès, les Etats qui participent à ces conférences sont relativement peu nombreux et en quelque sorte homogènes. Au niveau du Concert européen et des Grandes Puissances on admet évidemment le principe d'égalité et dans d'autres conférences, pour éviter toute difficulté on n'invite que très peu d'autres Puissances, les petits Etats ne siègent pas dans les conférences les plus importantes. Dans les organisations internationales actuelles il en va généralement différemment. Elles sont, du point de vue de l'aire géographique qu'elles concernent, régionales ou continentales ou universelles. Dans les organisations à vocation universelle qui sont fort nombreuses, avec, autour de l'O.N.U., toutes les institutions spécialisées, le nombre des Etats membres est considérable, dépassant souvent aujourd'hui la centaine. Entre les divers Etats participant à ces organisations, les différences économiques et financières s'accroissent et le phénomène s'accroît lorsqu'il s'agit d'organisations universelles qui interviennent dans les domaines de l'activité industrielle ou technique car le développement des divers Etats est très différent.

Ainsi a-t-il été nécessaire, malgré des proclamations de principe qui demeurent parfois de simples causes de style, d'aménager le principe d'égalité et cela apparaît dans trois domaines, celui des structures, celui des délibérations, celui aussi parfois des mécanismes de vote.

A) EGALITÉ ET STRUCTURE

La conférence diplomatique était et demeure une, l'Organisation internationale comporte souvent deux assemblées différentes, un organisme qui regroupe tous les Etats, un organisme qui ne comporte au contraire qu'un nombre plus restreint de membres. C'est la solution généralement appelée « bicaméralisme », la terminologie est contestable, elle signifie simplement qu'en face de l'Assemblée ou conférence générale existe un Conseil restreint (1).

Le Conseil est souvent bâti sur le principe de la dualité des Membres. Il comporte d'une part des membres qui y siègent en raison de leur importance et de leurs aptitudes particulières, d'autre part des membres qui sont appelés à siéger pour des raisons d'équilibre géographique. C'est cet équilibre géographique qui est le résidu en quel-

(1) Il existe, on le sait, diverses organisations internationales qui sont de type « mono-caméral » comme la Ligue arabe, l'Association européenne de libre échange, l'Organisation de coopération et de développement économiques. D'autres ne comportent pas de Conseil restreint malgré une structure complexe, ainsi l'Organisation des Etats américains.

que sorte du principe de l'égalité en le transposant du plan de chaque Etat au plan des diverses régions du monde.

Sur ce schéma général les solutions sont diverses, la détermination des Etats les plus importants pouvant se faire de manière plus ou moins automatique. L'automatisme absolu, marqué par l'inscription dans un texte constitutif de la liste des Membres devant siéger nécessairement, est très rare et l'exemple actuellement fourni par le Conseil de Sécurité demeure assez isolé.

On procède plus généralement par voie de catégories, ce sont les Etats remplissant telles conditions qui seront appelés à siéger en tant que les plus « importants » et assureront donc une représentation des « capacités » par opposition à une représentation destinée à assurer un certain équilibre géographique. Mais « l'importance » elle-même peut être déterminée par certains critères objectifs ou être laissée à l'appréciation de la Conférence générale elle-même.

Dans les organisations financières les mécanismes utilisés sont très simples. Le *Fonds monétaire international* et la *Banque internationale pour la reconstruction et le développement* ont nécessairement dans leurs conseils d'administration et sur l'ensemble des membres, les cinq Etats qui possèdent le plus grand nombre de parts de l'ensemble du capital. C'est donc en fonction des souscriptions qu'est établie la liste de ces Etats, ce qui ne soulève aucune difficulté d'interprétation (Art. 5 section 4 al. b B.I.R.D. — Art. 17 section 3 al. b F.M.I.). Mais en général la détermination des membres les plus importants est plus délicate.

D'après l'article 7 de la Constitution de l'O.I.T. le Conseil d'administration comprend quarante membres dont vingt représentent des Etats ; sur les vingt représentants des gouvernements dix sont nommés par les membres « dont l'importance industrielle est la plus considérable ». La détermination de cette « importance » est confiée au Conseil lui-même, assisté d'un Comité et la décision prise peut faire l'objet d'un appel devant la Conférence elle-même. Les critères retenus pour cette détermination ont varié dans le temps car le problème s'est posé avec la création de l'O.I.T. en 1919 et la Conférence de 1922 a déjà posé les premières règles. Actuellement les critères retenus se réfèrent à quatre éléments : la contribution à l'O.I.T. — le revenu national — le commerce international — la population active. Le revenu national intervient à vrai dire deux fois car la contribution à l'O.I.T. est fonction de cette donnée. Par ailleurs les deux premiers critères sont affectés d'un coefficient 3 cependant que les deux autres ont simplement le coefficient 1.

Selon l'art. 17 de la convention relative à la création d'une *Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime*, le Conseil comprend quinze membres parmi lesquels douze sont des Etats ayant une particulière importance, à raison de six qui sont « les plus intéressés à fournir des services internationaux de navigation

maritime » et de six qui sont « les plus intéressés dans le commerce international maritime ».

Cette organisation dont la structure est complexe comprend d'ailleurs un autre organe que le Conseil, le Comité de la sécurité maritime. Selon l'art. 28 de la convention il se compose de quatorze membres élus par l'Assemblée parmi les Membres, gouvernements des pays qui ont un intérêt important dans les questions de sécurité maritimes. Huit au moins de ces pays doivent être ceux *qui possèdent les flottes de commerce les plus importantes*. Cette formule paraît simple mais une difficulté a surgi pour son interprétation en raison de la pratique dite des pavillons « de complaisance ». L'Assemblée de l'Organisation a demandé un avis consultatif à la C.I.J. afin de savoir si le Comité élu en 1959 avait été établi conformément aux dispositions de la Convention. Dans son avis du 8 juin 1960 la Cour a répondu affirmativement à la question estimant que les termes de l'article indiquaient un critère objectif exclusif de tout pouvoir de choix discrétionnaire a retenu que ce critère objectif qui devait être appliqué était uniquement le tonnage de jauge brut immatriculé, ce qui est un critère purement numérique (2).

Dans l'organisation de l'aviation civile internationale le Conseil est élu, il comportait à l'origine 21 membres puis depuis la révision de 1961 il doit en comprendre 27. L'article 50 prévoit qu'en procédant à l'élection des membres du Conseil, l'Assemblée doit accorder une représentation *suffisante* : 1°) aux Etats les plus importants en matière de transports aériens ; 2°) aux Etats qui contribuent le plus en fait d'installations de navigation aérienne civile internationale. On trouve donc ici encore une place particulière faite aux Etats les plus importants du point de vue de la navigation aérienne mais la place réservée n'est pas numériquement définie comme dans les autres Organisations.

Dans l'Agence internationale de l'énergie atomique l'art. 6 des Statuts prévoit d'une manière assez complexe la composition du Conseil des Gouverneurs. Sur l'ensemble des vingt trois membres on distingue deux groupes, l'un de treize membres, l'autre de dix.

Les treize membres du premier groupe sont désignés par le Conseil sortant parmi les Etats qui ont une certaine importance du point de vue atomique. Mais l'analyse de la notion *d'importance* est ici fort nuancée, car on a voulu établir un certain équilibre entre les pays producteurs et les pays utilisateurs. Parmi les pays *importants* une première place est réservée tout d'abord aux cinq Etats les plus avancés dans le domaine de la technologie de l'énergie atomique, y compris

(2) Sur le caractère contestable de la solution adoptée par la Cour, le caractère trop sommaire du critère purement numérique et les inconvénients d'une référence à une quantité qui varie d'une manière parfois considérable selon les années, voir C.A. Colliard, « Avis consultatif concernant l'Organisation intergouvernementale consultative de navigation maritime du 8 juin 1960 », *Annuaire français de droit international*, 1960, pp. 333-361.

la production de matières brutes, mais à un échelon régional étant précisé que la région dont il s'agit ne doit pas avoir préalablement été représentée au titre de la première catégorie. Il s'agit donc ici d'une « avance » entendue d'une manière relative et par régions ; le texte énumère huit régions différentes (3). A ces dix membres définis ainsi d'un point de vue technologique s'ajoutent deux membres choisis par le Conseil sortant parmi les Etats producteurs de matières brutes énumérés par l'art. 6 § 2 et comprenant la Belgique, la Pologne, le Portugal, la Tchécoslovaquie et enfin un dernier membre désigné en tant que fournisseur d'assistance technique. L'importance atomique est donc, on le voit, appréciée selon divers critères. Au groupe de ces treize Etats à vocation atomique s'ajoute pour compléter le Conseil dix Membres qui, à la différence des premiers sont désignés non par le Conseil mais par l'Assemblée et qui sont élus par celle-ci d'une manière qui assure la représentation de toutes les principales régions du monde.

Certaines organisations comportent d'autres formules et assurent un autre type de représentation. Il s'agit des organisations destinées à réglementer le marché de certains produits, notamment les produits dits de base, dans lesquelles les Etats sont classés en deux catégories distinctes. Les producteurs et les consommateurs sont représentés dans les organismes et les décisions prises doivent exprimer l'accord des deux catégories mais on quitte ainsi le domaine des structures pour entrer dans celui des délibérations.

B) EGALITÉ ET DÉLIBÉRATIONS

Le principe de l'égalité des Etats aboutit dans la conférence diplomatique à faire prendre les décisions de celle-ci selon une formule d'unanimité. On dit fréquemment que dans les organisations inter-gouvernementales actuelles la règle de l'unanimité est abandonnée. La formule ainsi exprimée est très exagérée, ici encore on se trouve en présence d'un aménagement.

Evidemment dans certaines organisations politiques la règle de l'unanimité est abandonnée ou restreinte. A l'O.N.U. l'unanimité n'est exigée qu'au Conseil de sécurité pour les questions autres que de procédure et elle ne concerne que les Cinq membres permanents. On sait de quelle manière cette règle a joué dans la pratique et on a considéré que l'abstention d'un membre permanent ne portait pas atteinte à la notion d'unanimité, malgré les dispositions formelles de la Charte (4). Par ailleurs la fameuse Résolution 377 (V), dite « Union pour le

(3) Amérique du nord, Amérique latine, Europe occidentale, Europe orientale, Afrique et Moyen Orient, Asie du sud, Asie du sud-est et Pacifique, Extrême-Orient.

(4) Sur ce problème, cf. Georges Day, *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, thèse de droit, Paris, 1951.

maintien de la paix » a permis d'éviter les plus graves inconvénients de la règle de l'unanimité qui a si souvent bloqué l'activité du Conseil en permettant l'intervention de l'Assemblée générale où les délibérations se font en utilisant la règle de la majorité des 2/3. Il demeure évident que cette solution comporte d'ailleurs une « dégradation juridique » puisque la recommandation n'a pas de portée exécutoire, à la différence de la décision qu'aurait pu prendre le Conseil.

Dans les organisations où elle est maintenue la règle de l'unanimité d'ailleurs se trouve fréquemment aménagée. Strictement entendue en effet la règle de l'unanimité signifie que la délibération non unanime est sans aucune portée ; elle constitue et demeure un simple projet. Or ce n'est pas la solution adoptée en général. La règle de l'unanimité lorsqu'elle est formulée se trouve en même temps aménagée.

Cet aménagement se fonde sur la pratique de l'abstention et le sens qui est attribué à cette manifestation d'indifférence (5) revêt deux formes principales que l'on peut qualifier l'une de notion de la *validité relative*, l'autre de l'unanimité entendue comme une non-opposition, ou si l'on préfère de *quasi-unanimité*.

La solution de la validité relative se rencontre dans plusieurs organisations. Selon l'article 7 de l'acte constitutif de la Ligue Arabe les délibérations unanimes obligent tous les Membres, les délibérations majoritaires obligent les Etats qui les acceptent. Selon l'art. 6 de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques les décisions sont prises et les recommandations sont faites par accord mutuel de tous les Membres, mais si un Membre s'abstient de voter une décision ou une recommandation une telle abstention ne fait pas obstacle à cette décision ou recommandation qui est applicable aux autres Membres mais pas au Membre qui s'abstient. C'est également une solution de validité relative que consacrait l'acte constitutif de l'Organisation européenne de coopération économique qui a existé avant l'O.C.D.E., mais elle était un peu différente. Selon l'article 14 les décisions étaient prises par accord mutuel toutefois l'abstention d'un Etat pouvait ne pas faire obstacle aux décisions qui demeuraient obligatoires pour les autres membres mais il fallait que l'Etat qui s'abstenait ait déclaré ne pas être intéressé à la question, la validité relative n'était donc pas acquise nécessairement.

C'est une solution différente, que l'on peut qualifier de quasi-unanimité, que l'on trouve avec l'Association européenne de libre-échange. L'art. 32 de la Convention de Stockholm du 3 mai 1960 précise en effet dans son paragraphe 5 que le Conseil adopte en principe ses décisions et ses recommandations à l'unanimité. Mais le texte ajoute : « Les décisions ou les recommandations sont à considérer comme

(5) Cf. Michel Fromont, « L'abstention dans les votes au sein des Organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1961, pp. 492 et s.

unanimes si aucun Etat membre n'émet un vote négatif ». Il en résulte que l'Etat qui s'est abstenu se trouve lié par un vote qui, formellement, est intervenu à l'unanimité puisqu'il n'a pas rencontré d'opposition (6).

C) LES SYSTÈMES DE PONDÉRATION DES VOIX

La conférence diplomatique, dans la mesure où intervenait formellement une procédure de vote, reposait sur la base de l'unanimité, reflet de l'égalité juridique des Etats et excluait donc la pondération des votes. Diverses organisations connaissent aujourd'hui au contraire des mécanismes de pondération (7). Les Communautés européennes en fournissent des exemples lorsqu'il s'agit des délibérations des Conseils qui sont composés des représentants des Etats car pour les organismes communautaires (Haute Autorité ou Commissions) la règle normale est celle de la majorité numérique des membres composant l'organisme. Pour la C.E.C.A. lorsque le Conseil spécial de ministres est appelé à donner un avis, celui-ci est réputé acquis si la proposition recueille la majorité absolue, soit quatre voix, y compris celle du représentant d'un Etat assurant au moins 1/6 de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté, ce qui signifie la voix de la République fédérale allemande ou de la France. L'avis peut être également réputé acquis en cas de partage égal des voix si parmi les trois voix favorables à une proposition figurent celles des représentants des deux Etats assurant 1/6 au moins de la valeur totale des productions de charbon et d'acier de la Communauté c'est-à-dire les voix de la République fédérale et de la France. Lorsqu'exceptionnellement le Conseil intervient pour décisions la règle normale est celle de la majorité, celle-ci devant comprendre la voix du représentant d'un de ces deux gros Etats producteurs.

Dans le cadre des institutions nées des traités de Rome de 1957 les Conseils interviennent plus souvent et prennent des décisions. La règle de l'unanimité est très fréquemment prévue pour les deux premières étapes de la période de transition. Lorsque, selon les dispositions des traités joue la règle de la majorité, c'est selon des systèmes complexes et multiples; il y a des règles spéciales concernant le budget du Fonds spécial européen de la C.E.E., le budget de recherches et d'investissement d'Euratom, le budget du Fonds de développement des pays et territoires d'Outre-mer. En dehors de ces cas particuliers la majorité nécessaire pour la prise d'une décision par le Conseil est dite qualifiée. Les voix des Six sont ici pondérées numériquement.

(6) Cf. Ingrid Detter, « Aspects institutionnels de l'Association européenne de libre-échange », *Annuaire français de droit international*, 1960, pp. 791 et s.

(7) Cf. Roland Drago, « La pondération dans les Organisations internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 529.

les trois plus grands Etats disposant du coefficient 4, la Belgique et les Pays-Bas du coefficient 2, le Luxembourg de 1. Si la décision prise est conforme à la proposition de la Commission elle est acquise par 12 voix, si elle n'est pas conforme elle est acquise par plus de 12 voix. En traduction « étatique » cela signifie que la décision conforme à la proposition de la Commission est adoptée avec l'accord des trois plus grands Etats ou de deux d'entre eux soutenus par la Belgique et les Pays Bas. Dans le cas où la décision est contraire à la proposition de la Commission elle n'est acquise que si à l'accord des trois plus grands Etats s'ajoute la voix d'un des trois autres ou si un seul des trois plus grands Etats est contre.

II

Organisations internationales et représentation étatique

La conférence diplomatique est composée de représentants des Etats qui agissent sur instructions de leurs gouvernements. Pendant longtemps l'organisation internationale apparaît comme se présentant de la même manière sous la réserve de l'existence d'un Secrétariat indépendant des Etats.

De nos jours et par delà l'existence et le développement des secrétariats internationaux, la formule de la représentation étatique n'a plus la même portée que jadis. La transformation apparaît dans trois domaines, celui de la représentation elle-même, celui des mécanismes décisionnels, celui enfin de la présidence des organes.

A) LA PLURALITÉ DE REPRÉSENTATIONS

Dans les organisations intergouvernementales existant actuellement on en trouve un certain nombre dans lesquelles, à la différence de la conférence diplomatique les Etats ne disposent plus nécessairement d'un monopole de la représentation.

On a souligné depuis longtemps le caractère insolite et révolutionnaire de l'O.I.T. dont les textes constitutifs, dès 1919, selon une formule conservée actuellement, faisaient siéger aussi bien à la conférence générale qu'au Conseil d'administration, et en nombre égal, d'une part des représentants des Etats, d'autre part des représentants des employeurs et des travailleurs ressortissant à chacun des Etats membres siégeant à la Conférence ou au Conseil.

La solution est demeurée exceptionnelle. On voit toutefois, sinon pour l'Assemblée générale, du moins pour les organes numériquement restreints siéger des personnes qui ne sont pas les représentants des Etats.

Une analyse plus poussée de la notion de représentation doit être ici introduite. Entendue dans son sens plein la représentation signifie que l'Etat non seulement désigne le représentant mais encore lui dicte l'attitude qu'il doit avoir et peut le révoquer à tout moment. La représentation est donc le faisceau qui rassemble trois éléments: investiture, instructions, désinvestiture.

Une atténuation de la notion de représentation apparaît dès lors que manque l'un des éléments précités. Ainsi au Conseil de l'U.N.E.S.C.O., avant une modification intervenue en 1954 les membres du Conseil étaient bien nommés par les Etats mais lorsqu'ils siégeaient ils n'étaient pas liés par des instructions gouvernementales. Les membres du Bureau international d'enregistrement des fréquences, aux termes de l'art. 6 de l'acte constitutif de l'Union internationale des télécommunications qui sont désignés par la conférence administrative « ne servent pas en qualité de représentants de leurs pays respectifs mais comme agents d'un service public international ». Dans un domaine tout à fait différent une formule analogue pourrait être utilisée pour caractériser les membres des organes communautaires dans les Communautés européennes, Haute Autorité ou Commissions. Ils sont désignés par un accord international mais, pour la durée de leur mandat, ils échappent à toute instruction gouvernementale et il n'appartient pas au gouvernement dont ils sont ressortissants, ni même à l'ensemble des gouvernements des Etats membres de mettre fin prématurément à leurs fonctions. Leur révocation est de la compétence d'un organisme particulier, l'Assemblée qui n'est pas composée de représentants des Etats.

Dans l'O.I.T. la désignation des représentants « non gouvernementaux » échappait évidemment aux gouvernements et les organes, assemblée ou Conseil d'administration, présentaient ainsi une structure hétérogène avec deux groupes de représentants d'origine différente du point de vue de la désignation. A côté de la représentation étatique, ces organes comportaient une représentation extra-étatique, ils étaient *mixtes*. On trouve actuellement diverses organisations à structure complexe dans lesquelles c'est dans sa totalité qu'un des organes ne procède pas de la désignation gouvernementale mais au contraire de l'intervention des Parlements. Les exemples sont multiples, dans les organisations européennes, d'assemblées composées de représentants des parlements. La formule lancée en 1949 avec le Statut du Conseil de l'Europe et appliquée à l'Assemblée consultative de Strasbourg fut utilisée dans d'autres organisations, en 1951, dans le cadre de la C.E.C.A. et du Conseil nordique, en 1952 dans le traité constitutif de la C.E.D., en 1954 pour l'Union européenne occidentale et pour l'Entente balkanique (traité de Bled), en 1957 avec les traités de Rome. L'O.T.A.N. ne comporte pas un tel organisme mais il a été constitué à titre privé sous le nom de « Conférence des parlementaires de l'O.T.A.N. » et la transformation de celle-ci en assemblée consultative dotée d'un Statut officiel est envisagée. Certes ces diverses

assemblées ont un rôle particulier qui demeure mineur et une compétence simplement consultative sauf pour les Communautés européennes où le Parlement européen joue le rôle d'agent de contrôle politique des organes communautaires, mais leur existence est fort caractéristique, elle exprime une certaine diminution de la représentation étatique et gouvernementale qui désormais n'est plus exclusive.

Les solutions des assemblées d'origine parlementaire sont une étape d'une évolution, elles préfigurent les solutions futures dans lesquelles ces assemblées auront des pouvoirs accrus et procéderont du suffrage universel, elles auront alors pleinement un caractère représentatif mais représenteront précisément des peuples ce qui entraînera une nécessaire diminution de la portée de la représentation gouvernementale.

B) LES MÉCANISMES DÉCISIONNELS

En matière de décisions l'exclusivisme de la représentation étatique conserve souvent une grande part au stade actuel de l'évolution. Cet exclusivisme semble caractériser les organisations intergouvernementales classiques, généralement appelées *internationales* et être abandonné au contraire dans les seules organisations dites « *supra-nationales* ». La réalité juridique et pratique est un peu différente. Les Communautés européennes comportent non seulement un partage de compétence mais une collaboration entre les organes. La pratique a dégagé une symbiose des organes communautaires qui ne sont pas composés de représentants des Etats et des organes interétatiques. La C.E.C.A. a conservé une participation gouvernementale plus importante qu'on ne pourrait croire, à l'inverse dans le Marché commun les méthodes de travail utilisées aboutissent à des groupes mixtes où les fonctionnaires des délégations gouvernementales et les membres de la Commission ou les fonctionnaires internationaux de celles-ci préparent ensemble les projets. Dans le domaine agricole les Comités de gestion des marchés spécialisés (céréales, porcs, volailles, légumes et fruits, vins) sont des organismes intergouvernementaux mais présidés par un représentant de la Commission qui joue en réalité un rôle important dans l'élaboration des projets encore qu'il n'ait pas droit de vote. Ainsi est-on amené à étudier le problème particulier avant l'achèvement de la rotation de la présidence dans les organisations internationales.

C) LA PRÉSIDENTENCE DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Les organisations internationales ont, en principe, maintenu pour la présidence des organes les formules traditionnelles de la conférence diplomatique avec la règle de l'alternat ou de la rotation. Des dispositions des actes constitutifs prévoient parfois l'impossibilité pour un Etat de conserver par le moyen de la réélection, la présidence qu'il a occupée. Un exemple très net en ce sens est celui que fournit l'évolution qui s'est produite au sein de l'Organisation des Etats améri-

cains. A partir de 1928 et la conférence de la Havane la présidence est devenue élective mais en fait les Etats Unis étaient désignés, la Charte de Bogota prévoit au contraire la rotation. A l'O.N.U. la présidence du Conseil de sécurité est alternative, successive par voie de rotation et la durée d'exercice réduite à un mois. Pour l'Assemblée générale la présidence est également alternative et la règle a été adoptée que la présidence ne doit pas être conférée à l'un des membres permanents du Conseil de Sécurité qui peuvent occuper des postes de vice-présidents.

Les fonctions présidentielles et les fonctions de représentation étatique ne sont pas nécessairement liées et l'on rencontre aujourd'hui diverses formules qui aboutissent à une *dissociation*, il existe aussi des formules de *différenciation* qui soustraient la présidence à l'exercice même suspendu de la représentation gouvernementale créant une sorte d'incompatibilité.

La formule de la dissociation apparaît par exemple à l'O.N.U., pas au Conseil de sécurité mais à l'Assemblée générale, le Président de l'Assemblée ou le Vice-Président agissant en qualité de président ne prend pas part aux scrutins et un autre membre de sa délégation prend part aux votes à sa place. Cette solution se rencontre dans diverses institutions de caractère non politique, avec des variantes. Ainsi à l'O.A.C.I. le Président du Conseil, élu pour trois ans n'a pas droit de vote. Il n'est pas d'ailleurs nécessairement choisi parmi les représentants des membres du Conseil (art. 51). S'il l'est, sa place de représentant sera considérée comme vacante et il sera remplacé par les soins de son Etat au sein de sa délégation nationale. La dissociation de la fonction représentative nationale et de la fonction présidentielle internationale est donc très nette. Des formules analogues se retrouvent dans diverses organisations de caractère économique chargées de réglementer par exemple le commerce de divers produits de base (Accord sur le sucre art. 27 — Accord sur l'huile d'olive (art. 24). L'accord international de l'étain prévoit que le Conseil désigne un président *indépendant* (art. 4), son indépendance étant double, à la fois par rapport à l'industrie et au commerce de l'étain, et par rapport aux gouvernements. La formule est celle là même qui est utilisée pour les fonctionnaires internationaux. Dans certaines organisations de caractère technique très poussé, la présidence des organes où sont pourtant représentés les Etats échappe totalement aux représentants. Ainsi au Fonds monétaire international le collège des administrateurs n'est pas présidé par l'un d'entre eux. Les administrateurs choisissent un Directeur général pris en dehors des Gouverneurs et d'eux-mêmes qui préside les séances du Conseil d'administration sans droit de vote sauf en cas de partage des voix auquel cas il intervient pour départager (art. 12 section 4) ; une formule analogue est adoptée par la Banque internationale pour le développement et la reconstruction (art. 5 section 5) mais on emploie ici l'expression « le Président ». Mais ces deux personnages sont des fonctionnaires internationaux au sens propre. Ici

donc c'est un fonctionnaire international qui est chargé des fonctions présidentielles au sein de l'organe « exécutif », ce qui signifie une institutionnalisation et marque une séparation très nette à l'égard de toute formule héritée de la conférence diplomatique, présidence et représentation deviennent incompatibles.

Cette solution s'explique dans certaines organisations en raison du caractère technique de l'intervention et plus particulièrement de l'organe même dont il s'agit. Il est plus curieux de la rencontrer dans des organismes de caractère politique. Pourtant un exemple est fourni par l'organisation politico-militaire de l'O.T.A.N. La solution actuellement adoptée est la résultante d'une évolution qui aboutit à faire jouer un rôle important par le fonctionnaire international le plus élevé de l'Organisation, le Secrétaire général.

A l'origine l'organe suprême de l'Alliance atlantique, le Conseil, constitué par les Ministres des Affaires étrangères n'était pas permanent, il se réunissait tous les ans en session ordinaire et chaque fois que la majorité de ses membres l'estimait nécessaire. On se trouvait donc bien en présence du mécanisme de la conférence diplomatique fonctionnant à l'intérieur d'un système international organisé. En 1950 fut décidée la création d'un organisme civil, chargé de maintenir le contact politique, ce fut le Conseil des suppléants des Ministres des Affaires étrangères. A sa session de Lisbonne en février 1952 le Conseil atlantique décida la transformation profonde de l'organisation civile de l'Alliance. Le Conseil devenait un organisme permanent, il pouvait siéger soit à l'échelon ministériel, soit à l'échelon des « Représentants permanents » qui se réunissaient dans l'intervalle des sessions ministérielles. En outre une fonction nouvelle était créée, celle de Secrétaire général de l'O.T.A.N. Ce fonctionnaire international, indépendant des Etats, recevait, entre autres missions, la présidence du Conseil permanent. Pour les réunions ministérielles la présidence continuait d'appartenir par roulement et pour un an aux Ministres des Affaires étrangères des Etats membres. Ainsi coexistaient alors deux formules, la formule diplomatique à l'échelon ministériel, la formule institutionnelle à l'échelon des Représentants permanents.

Une troisième étape devait apparaître en 1956 avec l'adoption en décembre, par le Conseil, du rapport dit du Comité des Trois selon lequel le Secrétaire général devait présider les sessions ministérielles du Conseil comme il le faisait déjà pour les autres sessions du Conseil atlantique. Ainsi les Ministres des Affaires étrangères des Etats membres ont-ils perdu la présidence effective du Conseil atlantique, chacun d'eux étant depuis 1957 alternativement et pour un an nommé Président d'Honneur du Conseil de l'Atlantique nord. Les fonctions présidentielles sont donc, dans l'O.T.A.N., au terme de cette évolution, dissociées des fonctions de représentation gouvernementale. Le mécanisme de l'institutionnalisation apparaît, dans cet exemple, avec une particulière netteté.