

LA PARTICIPATION DE CERTAINES ENTITÉS NON SOUVERAINES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Daniel Dormoy

Special Issue, January 2022

Hommage à Daniel Turp : *Amicorum discipulorumque liber*

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1087961ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1087961ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Dormoy, D. (2022). LA PARTICIPATION DE CERTAINES ENTITÉS NON SOUVERAINES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 113–139. <https://doi.org/10.7202/1087961ar>

Article abstract

Some "non-sovereign entities" that are human collectivities with a link to a territory, falling or potentially falling under the right of peoples to self-determination or exercising a right of secession, or simply having an autonomy recognized by domestic law in matters of international relations, in certain fields, sometimes participate with various statuses (observers, associate members, full members) in international organizations. This raises the question of the extent and scope of this participation and whether it might not lead to the questioning of the principle of the intergovernmental character of international organizations, which would like them to be first and foremost groupings of sovereign States?

LA PARTICIPATION DE CERTAINES ENTITÉS NON SOUVERAINES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

*Daniel Dormoy**

Certaines « entités non souveraines » que sont des collectivités humaines ayant un lien avec un territoire, relevant ou pouvant potentiellement relever du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou exercer un droit de sécession ou simplement disposant une autonomie reconnue par le droit interne en matière de relations internationales, dans certains domaines, participent parfois avec des statuts divers (observateurs, membres associés, membres pléniers) à des organisations internationales. Dès lors, on peut s'interroger sur l'ampleur et la portée de cette participation et se demander si elle ne conduit pas à la remise en cause du principe du caractère intergouvernemental des organisations internationales qui voudrait que celles-ci soient d'abord et avant tout des regroupements d'États souverains ?

Some "non-sovereign entities" that are human collectivities with a link to a territory, falling or potentially falling under the right of peoples to self-determination or exercising a right of secession, or simply having an autonomy recognized by domestic law in matters of international relations, in certain fields, sometimes participate with various statuses (observers, associate members, full members) in international organizations. This raises the question of the extent and scope of this participation and whether it might not lead to the questioning of the principle of the intergovernmental character of international organizations, which would like them to be first and foremost groupings of sovereign States?

Algunas "entidades no soberanas" que son colectividades de personas con vínculo a un territorio específico, que son o podrían ser sujetos al ejercicio del derecho de los pueblos a la autodeterminación o un derecho de secesión, o que simplemente tienen una autonomía reconocida por el derecho interno en el ámbito de las relaciones internacionales, participan a veces en las organizaciones internacionales con diversos estatutos (observadores, miembros asociados, miembros de pleno derecho). En ese entonces, suscita una reflexión sobre la amplitud y el alcance que aquellas participaciones conllevan, ya que sugieren un cuestionamiento del principio del carácter intergubernamental de las organizaciones internacionales, que son ante todo agrupaciones de Estados soberanos.

* Professeur émérite, Chaire Jean Monnet en droit institutionnel de l'Union européenne, Idest (EA 2712), Université Paris-Saclay ; École des Hautes Études Internationales et Politiques ; Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques ; Membre de l'association des juristes en droit des outre-mer (L'AJDOM) et du Réseau Francophone de Droit International (Rfdi).

Traditionnellement, l'organisation internationale est définie comme étant un « groupement d'États établi par convention, doté d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité distincte de celle de chacun des États »¹. Cette définition proposée par Sir Gerald Fitzmaurice² souligne le principe du caractère intergouvernemental des organisations internationales. D'ailleurs, la *Convention de Vienne sur le droit des traités*³ et de très nombreux actes constitutifs définissent l'organisation internationale comme étant une « organisation intergouvernementale »⁴ dans le sens où, en principe, les participants à l'acte constitutif et les membres de l'organisation internationale sont des États⁵.

Cependant tout principe admet des exceptions, d'autres entités que les États ayant pu devenir partie contractante à l'acte constitutif et donc membres d'organisations internationales, et il existe quelques cas d'organisations dont on peut considérer qu'elles ont été créées par d'autres instruments que des traités. Aussi, aux fins de l'élaboration du projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales⁶ l'expression « organisation internationale »

s'entend de toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre. Outre des États, une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États⁷.

Ces entités, dont le statut de membre n'est pas forcément lié à leur participation à l'acte constitutif, peuvent également participer aux travaux de certaines organisations avec le statut d'observateur. Il peut s'agir d'organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales (ONG), de territoires dépendants, de démembrements de l'État, États fédérés ou collectivités territoriales plus ou moins autonomes, personnes publiques ou privées... Dans le cadre de cette étude, nous allons nous concentrer sur « certaines entités non souveraines », c'est-à-dire sur des collectivités humaines ayant un lien avec un territoire, des « pays »⁸, relevant ou pouvant potentiellement relever du droit des

¹ Gérald G Fitzmaurice, « Le droit des traités » (Doc NU A/CN.4/101) dans *Annuaire de la Commission du Droit International 1956*, vol 2, New York, NU, 1957, 106 à la p 110.

² *Ibid.*

³ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331, (entrée en vigueur : 27 janvier 1980).

⁴ *Ibid.*, art 2.1 (i).

⁵ *Ibid.*, art 2. Il est fréquent que l'on rencontre dans les actes constitutifs à propos de la participation d'une organisation internationale à une autre organisation internationale des disposition du genre de celle qui figure dans la *Convention de Montego Bay sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 1834 RTNU 3 annexe IX art 1, (entrée en vigueur : 16 novembre 1994) qui dispose : « Aux fins de l'article 305 et de la présente annexe, on entend par "organisation internationale" une organisation intergouvernementale constituée d'États qui lui ont transféré compétence pour des matières dont traite la Convention, y compris la compétence pour conclure des traités sur ces matières. » [Nous soulignons]. Sur le droit de la participation aux organisations internationales, voir aussi Daniel Dormoy, *Introduction au droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2020, en particulier aux pp 59 et s [Introduction].

⁶ « Responsabilité des organisations internationales » dans *Annuaire de la Commission du Droit International*, vol 2, partie 2, New York, NU, 2011, 44.

⁷ *Ibid.*, art 2 (a).

⁸ Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, 13^e éd, Paris, LGDJ, 2019 à la p 276; A cet égard, voir la notion de « pays tiers » dans la jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne, à propos

peuples à disposer d'eux-mêmes ou exercer un droit de sécession ou simplement disposant une autonomie reconnue par le droit interne en matière de relations internationales, dans certains domaines. Cela permet d'écarter les organisations internationales, y compris l'Union européenne, même si celle-ci dans ses domaines de compétences ressemble à un État (et pourrait en devenir un), ce qui lui permet de participer à certaines organisations internationales⁹. Cela permet aussi d'écarter les ONG. Parmi ces entités non souveraines, qu'on peut définir comme des entités paraétatiques, des quasi-États ou des États potentiels, certaines participent aux organisations internationales tantôt comme observateurs, tantôt comme membre, associé ou plénier.

I. La participation comme observateur

Ce statut qui souvent n'est pas expressément prévu dans l'acte constitutif est très recherché par des entités qui, en principe, ne peuvent pas devenir membre dans des organisations qui ne sont ouvertes qu'à la participation d'États souverains, qui sont seuls en principe à pouvoir devenir parties contractantes et membres de l'organisation. À travers l'obtention de ce statut qui permet plus de participer à certains travaux, dans certains organes, que de participer à proprement parler à l'organisation, ces entités vont chercher à exercer une influence sur l'organisation, une tribune pour leurs revendications et à bénéficier d'une certaine reconnaissance sur le plan international.

À cet égard, on rappellera l'action de certains mouvements de libération nationale, et en particulier de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), aux Nations Unies (NU) qui ont d'abord utilisé le droit de pétition reconnu initialement en pratique dans le cadre du système des mandats de la Société des Nations (SDN) puis consacré par la *Charte des Nations Unies*¹⁰ concernant le système de la tutelle¹¹, avant d'obtenir le statut d'observateur à l'Assemblée générale des NU. En 1970, celle-ci prévoit la possibilité d'inviter des mouvements de libération nationale, à l'Organisation des Nations Unies et dans d'autres organismes des NU, à participer « aux débats concernant leur pays »¹², et le 10 décembre 1974, dans la *Résolution 3280*, elle décide

du statut du Kosovo, *Royaume d'Espagne c Commission*, T-370/19, ECLI:EU:T:2020:440 : « la notion de « pays tiers » au sens de l'article 35, paragraphe 2, du règlement 2018/1971 ne saurait, contrairement à ce que soutient le Royaume d'Espagne, être assimilée à celle d' "État tiers". La notion de "pays tiers" a une portée plus large qui va au-delà des seuls États souverains, de sorte que le Kosovo est susceptible d'en relever, sans préjudice de la position de l'Union européenne ou de ses États membres en ce qui concerne le statut du Kosovo en tant que un État indépendant ».

⁹ Daniel Dormoy, dir, *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles, Éditions Bruylant et Éditions de l'université de Bruxelles, 1997, en particulier : « Le statut de l'Union européenne dans les organisations internationales » aux pp 36-55; Dormoy, « Introduction », *supra* note 5, en particulier aux pp 65-68.

¹⁰ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7 [*Charte de l'ONU*].

¹¹ *Ibid*, art 87. L'article 87 de la *Charte de l'ONU* prévoit que l'Assemblée générale et le Conseil de tutelle peuvent recevoir des pétitions. Voir Éric David, *Droit des organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2016 aux pp 224-30.

¹² *Programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux*, Rés AG 2621/XXV, Doc off AG NU, 25^e sess, supp n° 28, Doc NU A/8028 (1971) 1 aux pp 1-3.

d'inviter à titre d'observateur, sur une base régulière et conformément à la pratique établie, les représentants des mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'unité africaine 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 pays¹³.

Par la suite, ces mouvements pourront obtenir plus de droits comme celui d'intervenir sur d'autres questions, de faire des propositions, de disposer d'un droit de réponse, de distribuer des documents, d'être des observateurs actifs, avec tous les droits accordés aux États membres sauf le droit de vote qui leur est réservé¹⁴.

La participation comme observateur à l'ONU, principalement à l'Assemblée générale, des mouvements de libération nationale, n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique, la « [l]iste des États non-membres, des entités et des organisations ayant reçu une invitation permanente à participer en tant qu'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale »¹⁵ ne comprenant plus ces entités¹⁶. Cela ne signifie pas qu'il n'existe plus d'entités non souveraines figurant sur la liste du Comité spécial de la décolonisation. Actuellement, 17 territoires non autonomes figurent sur cette liste¹⁷. Parmi ceux-ci, certains ont le statut d'observateur dans certaines organisations

¹³ *Coopération entre l'ONU et l'Organisation de l'unité africaine*, Rés AG 3280 (XXIX), Doc off AG NU, 29^e sess, supp n° 31, Doc NU A/9631 (1974) 5 art 6.

¹⁴ Pour l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), voir David, *supra* note 11 à la p 230 et aux pp 248 et s. Outre l'OLP qui aura à partir de 1988 le statut d'observateur à l'Assemblée générale sous le nom de « Palestine » (Résolution 43/177 de l'Assemblée générale des Nations Unies (NU) du 15 décembre 1988, par laquelle il a été décidé d'utiliser la dénomination « Palestine » au lieu de « Organisation de libération de la Palestine » au sein du système des NU), les mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et la Ligue des États arabes, ont obtenu le statut d'observateur à l'Assemblée générale. Ainsi, en 1976 pour le Congrès national africain (ANC) et le Congrès panafricain d'Azanie (PAC), observateurs depuis 1974 au Comité de l'apartheid, ainsi que pour l'Organisation du peuple du Sud-Ouest africain (SWAPO). Voir Elleck Kutakunesu Mashingaidze, « Le Rôle des mouvements de libération dans la lutte pour l'Afrique australe, 1955-1977 » dans *La Décolonisation de l'Afrique : Afrique australe et Corne de l'Afrique*, Histoire générale de l'Afrique : études et documents vol 5, Paris, Presses de l'UNESCO, 1981 25 aux pp 25-34; André Lewin, « Commentaire de l'article 9 » dans Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, dir, *La Charte des Nations Unies : Commentaire article par article*, 2^e éd, Paris, Economica, 1991 à la p 635; Paul Tavernier, « L'année des Nations Unies : Questions juridiques » (1976) 22 AFDI 336 aux pp 339-40; Claude Lazarus, « Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies » (1974) 20 AFDI 173 aux pp 173-200. Le Front Polisario, bien qu'ayant le statut d'observateur à l'OUA (Décision du Conseil des ministres, 26^e session, Addis Abeba, 28/02/1976), n'a pas obtenu le statut d'observateur permanent à l'Assemblée générale. Celle-ci, dans sa résolution *Question du Sahara occidental*, Rés AG 34/37, Doc off NU, 34^e sess, supp n° 46, Doc NU A/34/46 (1979) 228 art 7, a recommandé que le Front Polisario « représentant du peuple du Sahara occidental, participe pleinement à toute recherche d'une solution politique juste, durable et définitive de la question du Sahara occidental ».

¹⁵ Secrétariat de l'Assemblée Générale, *Liste des États non-membres, des entités et des organisations ayant reçu une invitation permanente à participer en tant qu'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale*, Doc off AG NU, 74^e sess, Doc NU A/INF/74/3 (2019) [*Liste des États non-membre*].

¹⁶ *Ibid*, Secrétariat de l'Assemblée Générale, *Liste des États non-membres, des entités et des organisations ayant reçu une invitation permanente à participer en tant qu'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale*, Doc off AG NU, 74^e sess, Doc NU A/INF/74/3/Rev.1 (2020).

¹⁷ D'après le chapitre XI de la *Charte de l'ONU*, *supra* note 10, les territoires non autonomes sont des « territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes » et qui

comme la Nouvelle-Calédonie ou la Polynésie française qui participent avec ce statut au Forum de développement des Îles du Pacifique (FDIP), organisation qu'il convient de distinguer du Forum des Îles du Pacifique (FIP)¹⁸. Mais le fait de ne pas figurer sur cette liste n'est pas un obstacle à l'octroi de ce statut à d'autres territoires dépendants. Ainsi les Îles Samoa (États-Unis), l'Île de Guam (États-Unis), le Commonwealth des Mariannes du Nord (États-Unis), sont observateurs depuis 2011 au Forum du Pacifique. Wallis et Futuna qui d'après son statut, à la différence de Nouvelle-Calédonie ou de la Polynésie française, ne détient aucune compétence en matière internationale a également été observateur du FIP de 2006 à 2018 et est actuellement observateur au FDIP¹⁹.

Dans la zone Amérique, les actes constitutifs sont peu ouverts à la participation comme observateur d'entités non souveraines. Par contre, dans l'espace caraïbe, le *Traité constitutif de la Communauté des Caraïbes* (CARICOM)²⁰ dispose que la Conférence « peut décider d'admettre à ses délibérations comme observateurs, des représentants des États non-membres de la Communauté et d'autres entités »²¹. Ainsi, les îles néerlandaises d'Aruba, de Curaçao et de Sint Maarten, pays autonomes au sein des Pays-Bas, ainsi que Porto Rico, territoire non incorporé des États-Unis, ont-ils le statut d'observateur²². De même, l'article 20.2 de l'acte constitutif de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECO), soit le *Traité révisé de Basseterre instituant l'Union économique de l'Organisation des États des Caraïbes orientales*²³, déclare que « *The Organization may decide, in accordance with its rules of procedure, to admit as observers at its deliberations representatives of Non-Member States or other*

relèvent de l'application de la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*, Rés AG 1514 (XV), Doc off AG NU, 15^e sess, supp n° 16, Doc NU A/4684 (1960). Il s'agit de la Polynésie française (France), des Îles Caïmans (Grande-Bretagne), des Îles Samoa (États-Unis), de l'Île Pitcairn (Grande-Bretagne), des Bermudes (Grande-Bretagne), de Gibraltar (Grande-Bretagne), des Îles Turks et Caicos (Grande-Bretagne), des Îles Vierges britanniques (Grande-Bretagne), des Îles Vierges américaines (États-Unis), d'Anguilla (Grande-Bretagne), de Montserrat (Grande-Bretagne), Îles Malouines (Grande-Bretagne), du Sahara occidental (sans puissance administrante), de Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha (Grande-Bretagne), de Guam (États-Unis), de la Nouvelle-Calédonie (France) et de Tokelau (Nouvelle-Zélande). « Territoires non autonomes » (dernière modification le 22 septembre 2020), en ligne : Nations Unies <un.org/dppa/decolonization/fr/nsgt>.

¹⁸ Officiellement créé comme organisation internationale le 4 septembre 2015, elle présente l'originalité de rassembler non seulement des petits États et territoires insulaires en développement du Pacifique, mais aussi le secteur privé et la société civile de ces pays et territoires.

¹⁹ Daniel Dormoy, « La participation des outre-mer français aux organisations internationales régionales » (2020) 6 Carnets de recherche de l'Océan indien, 132 aux pp 132-49.

²⁰ *Traité portant sur la création de la Communauté des Caraïbes*, 4 juillet 1973, 947 RTNU 17, (entrée en vigueur : 4 février 2002); *Traité révisé de Chaguaramas portant création de la Communauté des Caraïbes y compris le marché et l'économie unifiés de la CARICOM*, 5 juillet 2001, 2259 RTNU 293, (entrée en vigueur : 4 février 2002) [*Traité révisé de Chaguaramas*].

²¹ *Traité révisé de Chaguaramas*, *ibid*, art 12 (10).

²² Sur les États et organisations observateurs à la CARICOM, voir « Caribbean Community & Common Market (CARICOM) » (dernière modification le 8 juillet 2014), en ligne : *Mission permanente de la France auprès de l'Organisation des États Américains* <franceoea.org/spip.php?article1303>; « Plenipotentiary Representatives Accredited to the Caribbean Community (CARICOM) » (dernière modification le 18 février 2021), en ligne (pdf) : *CARICOM* <CARICOM.org/plenipotentiary-reps.pdf>.

²³ *Traité révisé de Basseterre instituant l'Union économique de l'Organisation des États des Caraïbes orientales*, 18 juin 2010, 54948, (entrée en vigueur : 20 janvier 2011) [*Traité révisé de Basseterre*].

entities »²⁴. Saint-Martin (COM française), dispose de ce statut qui lui permet de participer aux activités de l'Organisation sans droit de vote depuis 2018.

Dans la zone Afrique et Océan Indien, les actes constitutifs des organisations régionales sont également peu ouverts à la participation d'entités autres que les États. Le *Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)*²⁵ du 17 août 1992 ne contient aucune disposition sur d'éventuels observateurs. Si la *Charte de l'Association des bords de l'océan Indien (IORA)*²⁶ du 9 octobre 2014, prévoit que « [c]ouncil of Ministers may grant the status of Dialogue Partners or Observers »²⁷, ce statut est en principe réservé « to other States or Organisations, having the capacity and interest to contribute to IORA »²⁸. Ce caractère intergouvernemental strict de l'organisation se retrouve dans le *Traité du Marché commun de l'Afrique orientale et australe* du 5 novembre 1993 (COMESA)²⁹. L'acte constitutif de la Commission de l'océan Indien créée le 10 janvier 1984 par l'*Accord de Victoria*³⁰ prévoit seulement dans son article 3(2) que « Les parlementaires des pays signataires peuvent être invités à participer à titre d'observateur, aux travaux de la Commission »³¹. Ce qui n'exclut pas l'invitation d'autres entités comme observateurs, de même que l'absence de dispositions relatives aux observateurs n'empêche pas d'une façon générale, que certaines entités non-souveraines puissent obtenir ce statut. On notera cependant que ni La Réunion, ni Mayotte ne participent avec le statut d'observateur dans aucune de ces organisations et qu'au mieux La Réunion participe à la représentation de la France lorsque celle-ci a le statut d'observateur (COMESA depuis 2003) ou de « partenaire de dialogue » (IORA depuis 2001) : la délégation de la France est alors conduite généralement par des représentants des collectivités territoriales de La Réunion, le plus souvent un vice-président de la Région³².

²⁴ *Ibid*, art 20.2.

²⁵ *Traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe*, 17 août 1992, 52885, (entrée en vigueur : 5 octobre 1993); Texte plusieurs fois modifié, voir « Consolidated Text of the Treaty of the Southern African Development Community » (21 octobre 2015), en ligne (pdf) : *Southern African Development Community* <sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/>.

²⁶ *Charter of the Indian Ocean Rim Association*, 9 octobre 2014, en ligne (pdf) : <iora.int/media/23873/iora_charter.pdf>.

²⁷ *Ibid*, art 4(b).

²⁸ *Ibid*.

²⁹ *Treaty establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa*, 5 novembre 1993, 2314 RTNU 265 (entrée en vigueur : 8 décembre 1994).

³⁰ *Accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien*, 10 janvier 1984, Recueil des instruments juridiques et institutionnels de facilitation du transport et des échanges en Afrique subsaharienne annexe VI-2, [*Accord de Victoria*]. La COI dispose depuis le protocole additionnel de 1989 (Article 3) de la personnalité juridique internationale. Voir le *Décret n° 2007-1259 du 21 août 2007 portant publication du Protocole additionnel à l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien du 10 janvier 1984, signé à Victoria le 14 avril 1989*, JO, 24 août 2007, n°195; L'*Accord de Victoria* a été révisé le 6 mars 2020 : « Le 34ème Conseil des ministres : l'Accord de Victoria révisé, un tremplin pour l'avenir » (6 mars 2020), en ligne : *Commission de l'océan Indien* <commissionoceanindien.org/34-conseil-des-ministres-coi/>.

³¹ *Accord de Victoria*, *ibid*, art 3(2).

³² Daniel Dormoy, « Le droit de la participation aux organisations internationales régionales de l'océan : quelles perspectives pour la participation de La Réunion ? » (2019) 4 *Carnets de recherche de l'Océan indien* 97 aux pp 104-18.

En effet, en principe les États sont libres du choix de leurs représentants, sous réserve de dispositions particulières des actes constitutifs³³ qui, le plus souvent, ne font que prévoir une faculté pour les États de se faire représenter ou de désigner certains conseillers pour assurer par exemple la participation d'entités non souveraines. Ainsi, la *Constitution de l'Organisation internationale du travail*³⁴ prévoit à l'article 3(3), la possibilité d'une représentation de territoires non métropolitains par des conseillers techniques supplémentaires pour accompagner chacun de ses délégués, soit « pour certaines questions entrant dans le cadre de la compétence propre des autorités dudit territoire »³⁵, soit « pour assister ses délégués au sujet des questions intéressant des territoires qui ne se gouvernent pas eux-mêmes »³⁶. La rédaction des dispositions des Traités constitutifs de l'Union européenne, soit le *Traité instituant la Communauté économique Européenne* et *Traité sur l'Union européenne*, relatives à la composition du « Conseil des ministres » a changé, permettant une représentation des États membres non plus seulement par un membre du gouvernement³⁷, mais aussi par un représentant « au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de [cet] État membre »³⁸. Le but de ce changement est notamment de permettre à un représentant d'un démembrement d'un État membre de siéger au Conseil dans les domaines qui sont de sa compétence d'après le droit interne³⁹. Ainsi, la Belgique peut-elle être représentée par un ministre fédéral assisté éventuellement d'un ministre d'autorités fédérées, un ministre fédéré assisté d'un ministre fédéral ou exclusivement par un ministre d'autorités fédérées. Le choix du mode de représentation se fait en application des règles définies par une convention conclue entre l'État fédéral et les autorités fédérées⁴⁰.

³³ Daniel Dormoy, *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, 1995 aux pp 65-66; Encyclopédie juridique Dalloz : *Répertoire de droit international*, « Organisations internationales », par Daniel Dormoy; David, *supra* note 11 en particulier aux pp 237, 254.

³⁴ *Constitution de l'Organisation internationale du travail*, 28 juin 1919, UKTS 1919 n° 4, (entrée en vigueur : 10 janvier 1920, modifiée à six reprises, partie XIII du *Traité de paix entre les puissances alliées et associées et l'Allemagne*).

³⁵ *Ibid*, art 3.3 (a).

³⁶ *Ibid*, art 3.3 (b).

³⁷ *Traité instituant la Communauté Économique Européenne*, 25 mars 1957, 294 RTNU 18 art 146 (devenu art 203 CE), (entrée en vigueur : 1er janvier 1958); *Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique*, 25 mars 1957, 294 RTNU 261 art 116, (entrée en vigueur : 1er janvier 1958); *Traité entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, la République italienne, le Grand-duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, 18 avril 1951, 261 RTNU 141 art 27, (entrée en vigueur : 23 juillet 1952).

³⁸ CE, *Traité sur l'Union européenne (version consolidée)*, [2012] JO, C 326/01 art 16(2).

³⁹ Il permet également au Conseil de se réunir au niveau des chefs d'État ou de gouvernement dans certains cas.

⁴⁰ *Accord de coopération entre l'Etat fédéral les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, Moniteur Belge 4856 no 1994030850, (entrée en vigueur : 8 mars 1994) modifié par l'*Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions modifiant l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne*, Moniteur Belge no 2003021048, (entrée en vigueur : 7 mars 2003); Voir David, *supra* note 11 aux pp 239 et s; Le rôle des représentants défini par les conventions passées entre l'État et la collectivité est variable. Par exemple en Espagne le niveau de participation des Communautés autonomes au processus décisionnel européen se trouve parmi les plus bas comparé à celui des autres représentations, en particulier celles de l'Allemagne, de la Belgique ou de l'Italie : non seulement la représentation des

Des accords relatifs à la représentation de la Belgique, tels que l'*Accord de coopération entre l'État fédéral les Communautés et les Régions relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes*, ont également été conclus avec les autorités fédérées concernant des organisations internationales autres que l'Union européenne dont les compétences intéressent l'État fédéral et les autorités fédérées⁴¹. À l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Québec est membre de plein droit de la délégation du Canada : cela ne résulte pas d'une disposition de l'acte constitutif, mais d'un accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec⁴², qui permet à ce dernier, au travers de la représentation du Canada, de « participer » à l'UNESCO sur les questions de sa compétence. Cet accord signé le 5 mai 2006 reconnaît que « la spécificité du Québec au Canada, fondée entre autres sur l'usage de la langue française et une culture unique, l'amène à jouer un rôle particulier au niveau international »⁴³. L'accord reconnaît également que l'UNESCO « agit notamment dans des domaines qui revêtent un intérêt particulier pour le Québec vu sa spécificité et ses compétences »⁴⁴. Aussi, pour « assurer la participation du gouvernement du Québec aux travaux de l'UNESCO, en harmonie avec les orientations générales de la politique étrangère du Canada »⁴⁵, l'*Accord* dispose qu'un représentant permanent du Québec est accueilli au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO à Paris avec la qualité de conseiller. Le gouvernement du Québec est représenté « à part entière et selon son désir au sein de toutes les délégations canadiennes aux travaux, réunions et conférences de l'UNESCO »⁴⁶, le représentant du gouvernement du Québec ayant « le droit d'intervenir pour compléter la position canadienne et faire valoir la voix du Québec »⁴⁷. Enfin l'accord prévoit une « [c]ollaboration générale »⁴⁸ dont l'idée est d'assurer la meilleure prise en compte possible de la position du Québec par le Canada, l'ambassadeur canadien assurant la « direction générale de l'ensemble de la mission

Communautés autonomes est collective mais surtout la position régionale commune est intégrée dans celle de l'État espagnol et est ensuite défendue par le chef de la délégation espagnole au sein du conseil. Voir l'étude de Paloma Riera y Astarloa, *Les Délégations et Bureaux des CC.AA espagnoles à Bruxelles : « Intelligence service » sous couvert de la promotion de la région?*, mémoire de maîtrise, Université Catholique de Louvain et Université de Saint Louis, 2017 [non publiée], en ligne (pdf) : <<https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/fr/object/thesis%3A12067>>.

⁴¹ Par exemple, l'*Accord-cadre de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant des compétences mixtes*, Moniteur Belge 28706, (entrée en vigueur : 30 juin 1994) relatif à la représentation de la Belgique dans des organisations européennes et des organisations du système des NU et l'*Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement*, Moniteur Belge 33436 no 1995021438, (entrée en vigueur : 23 décembre 1995) concernant la représentation auprès d'organisations ayant des compétences en matière d'environnement autres que l'Union européenne. Voir David, *supra* note 11 aux pp 239 et s.

⁴² *Accord entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*, (entrée en vigueur : 5 mai 2006), en ligne : Relations internationales et Francophonie <mrif.gouv.qc.ca/Content/documents/fr/unesco.pdf> [*Accord Québec-Canada sur l'UNESCO*].

⁴³ *Ibid.*, préambule.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, art 2.1.

⁴⁷ *Ibid.*, art 2.3

⁴⁸ *Ibid.*, art 3.

canadienne »⁴⁹, lors des votes, résolutions, négociations ou projets d'instruments internationaux élaborés dans le cadre de l'UNESCO étant entendu, en cas de désaccord, que le gouvernement du Québec « [décide] seul s'il entend assurer la mise en œuvre des questions pour lesquelles il a la responsabilité »⁵⁰. Ce « fédéralisme d'ouverture »⁵¹ est, pour ce qui est de la participation à l'Organisation, en deçà de la situation de gouvernement membre du Québec à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

Outre le Saint-Siège, Curaçao, État autonome au sein du Royaume des Pays-Bas, a le statut d'observateur à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁵² en vue de son accession à l'Organisation. La Palestine, comme d'autres mouvements de libération nationale, a obtenu le statut d'observateur dans certaines institutions spécialisées du système des NU, en particulier depuis la *Résolution 3118* du 12 décembre 1973 de l'Assemblée générale⁵³. Ainsi la Palestine a été admise comme observateur permanent à partir du 25 octobre 1974, sur la base de l'article 7 (b) du *Règlement relatif à la classification d'ensemble des diverses catégories de réunions convoquées par l'UNESCO*⁵⁴ qui prévoyait alors que « la Conférence générale, le Conseil exécutif ou le Directeur général, selon la catégorie de la réunion, invitera la Palestine [...] à envoyer des observateurs aux réunions mentionnées dans le présent Règlement »⁵⁵. Ce texte, suite à l'accession de la Palestine à la qualité d'État membre en 2011 a été modifié et dispose désormais, dans l'article 7 (a) :

Sans préjudice des autres dispositions du présent Règlement, la Conférence générale, le Conseil exécutif ou le Directeur général, selon la catégorie de la réunion, décide des mouvements de libération d'Afrique reconnus par l'Union africaine qui seront invités à envoyer des observateurs aux réunions visées par le présent Règlement⁵⁶.

⁴⁹ *Ibid*, art 1.4.

⁵⁰ *Ibid*, art 3.1.

⁵¹ *Ibid*, préambule.

⁵² *Liste des Membres et Observateurs*, en ligne : Organisation Mondiale du Commerce <https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/org6_f.htm#observer> [*Liste des Membres et Observateurs de l'OMC*].

⁵³ *Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux par les institutions spécialisées et les organismes internationaux associés à l'Organisation des Nations Unies*, Rés AG 3118 (XXVIII), Doc off AG NU, 28^e sess, supp n° 30, Doc NU A/9030 (1973) 110 para 7; Dans cette résolution, l'Assemblée générale prend note « avec satisfaction de la décision de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, de l'Organisation internationale du Travail, de l'Union internationale des télécommunications, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation inter-gouvernementale consultative de la navigation maritime d'accorder le statut d'observateur aux mouvements de libération nationale » et exprime l'espoir « que les autres institutions et organismes des Nations Unies suivront leur exemple » (à la p 112).

⁵⁴ *Modifications du Règlement relatif à la classification d'ensemble des diverses catégories de réunions convoquées par l'Unesco*, Rés UNESCO, Doc off UNESCO, 15^e sess, 1974 128 au para 18.2 [*Règlement réunions UNESCO*].

⁵⁵ *Ibid* au para 18.1. L'article 7 (a) disposait que « Sans préjudice des autres dispositions du présent Règlement, la Conférence générale, le Conseil exécutif ou le Directeur général, selon la catégorie des réunions, décide des mouvements de libération d'Afrique reconnus par l'Organisation de l'unité africaine, qui seront invités à envoyer des observateurs aux réunions visées par le présent Règlement ». Ainsi l'ANC, la PAC ou la Swapo ont-ils pu participer à des réunions dans le cadre de l'UNESCO.

⁵⁶ *Ibid* au para 18.1.

À l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), la *Résolution V/HA27.37* du 21 mai 1974 de l'Assemblée mondiale de la Santé demande au Directeur général de

prendre les mesures nécessaires pour inviter les représentants des mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'Unité africaine ou par la Ligue des États arabes à participer aux réunions de l'OMS en tant qu'observateurs⁵⁷.

À la vingt-huitième Assemblée mondiale de la Santé en 1975, celle-ci a confirmé que les représentants de ces mouvements, dont l'OLP-Palestine, avaient le droit :

1) d'assister aux séances publiques de l'Assemblée de la Santé et de ses commissions principales ; 2) sur l'invitation du Président ou du Président par intérim, et avec l'agrément de l'Assemblée ou de la commission, de faire un exposé sur la question en discussion; 3) d'avoir accès aux documents non confidentiels et à tous autres documents que le Directeur général estimera pouvoir mettre à leur disposition; 4) de présenter des notes au Directeur général, qui déterminera la forme et la portée de leur mise en circulation⁵⁸.

La Palestine est également observatrice auprès de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)⁵⁹. À l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), elle a le statut d'observateur spécial par décision de l'Assemblée générale⁶⁰. Elle a également le statut « d'observateur spécial » à l'Union postale universelle (UPU) depuis l'adoption de la *Résolution C 115/1999*, au XXII^e Congrès de l'Union (Beijing 1999)⁶¹.

On peut rapprocher des observateurs évoqués jusque-là les « gouvernements participants observateurs » aux instances de l'OIF qui ne sont pas des « gouvernements membres » ni des « gouvernements membres associés »⁶² et qui sont des entités non souveraines, démembrements d'États membres, largement autonomes et correspondants à des États fédérés, ce qui est le cas de l'Ontario, qui depuis longtemps espérait devenir « gouvernement membre » et qui depuis novembre 2016 est devenu « gouvernement observateur » à l'OIF⁶³. C'est aussi le cas de la Louisiane qui est devenue « gouvernement observateur » à l'OIF en novembre 2018⁶⁴. Ce statut permet au Canada-Ontario et à la Louisiane de participer au Sommet, à la Conférence

⁵⁷ *Activités de l'Organisation mondiale de la Santé en ce qui concerne l'assistance aux mouvements de libération dans l'Afrique australe conformément aux résolutions 2918 (XXVII) de l'Assemblée générale des Nations Unies et 1804 (LV) du Conseil économique et social*, Rés OMS WHA27.37, Doc off OMS, 27^e assemblée, Doc OMS 217 partie 1 17 à la p 18.

⁵⁸ Doc off OMS, 28^e assemblée, 3^e séance, Doc OMS n° 227 partie 2 (1975) 44 à la p 51.

⁵⁹ *OMPI-Observateurs*, en ligne : Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle <wipo.int/about-wipo/fr/observers/>.

⁶⁰ *Member States*, en ligne : Organisation mondiale du tourisme <unwto.org/fr/member-states> ; Le Saint-Siège a également le statut d'observateur permanent.

⁶¹ *Participation de la Palestine aux travaux de l'Union*, Rés UPU C 115/1999, Doc off UPU, 23^e Congrès, (1999) aux pp 55-56.

⁶² *Statut et date d'adhésion des 88 États et gouvernements de l'OIF*, en ligne (pdf) : Organisation internationale de la francophonie <francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Statut%20et%20adhesion.pdf> [*Statut et adhésion à l'OIF*].

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

ministérielle et aux sessions du Conseil permanent de la Francophonie, mais ne leur permet pas en principe d'intervenir durant les débats ni de voter sur des résolutions⁶⁵.

II. La participation comme membre associé

L'article 231 du traité créant la CARICOM, dispose que « [l]a Conférence peut admettre tout État ou territoire des Caraïbes à devenir membre associé de la Communauté selon les modalités et conditions que la Conférence juge appropriées »⁶⁶. Anguilla, depuis le 4 juillet 1999, les Bermudes depuis le 2 juillet 2003, les Îles Vierges britanniques depuis le 2 juillet 1991, les Îles Caïmans depuis le 12 mai 2002 et les îles Turques-et-Caïques depuis le 2 juillet 1991, tous Territoires d'outre-mer du Royaume-Uni, sont membres associés. La Guadeloupe, la Guyane et la Martinique qui sont des départements et régions d'outre-mer (DROM) français et candidates au statut de membre associé depuis 2012 n'y participent pas encore⁶⁷. Les membres associés peuvent assister en qualité d'observateurs aux réunions de la Conférence des chefs de gouvernement de la CARICOM; sont membres de toutes les institutions à l'exception du Conseil des relations extérieures et communautaires; ont le droit de participer aux délibérations des organes auxquels ils appartiennent et de faire des propositions. Ils sont tenus d'accepter le document de voyage (passeport) de la Communauté et doivent verser une contribution appropriée au budget du Secrétariat de la CARICOM⁶⁸.

L'acte constitutif de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO)⁶⁹ dispose à l'article 3(3) que

A State or a Territory in the Carribean region not party to the Treaty of Basseterre 1981 may become a full Member State or Associate Member State in accordance with Article 27. The OECS Authority shall determine the nature and extent of the rights and obligations of Associate Member States⁷⁰.

⁶⁵ *Statuts et modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage*, en ligne (pdf) : Organisation internationale de la francophonie <<https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/modalites%20adhesion%20OIF.pdf>>.

⁶⁶ *Traité révisé de Chaguaramas*, *supra* note 20, art 231.

⁶⁷ CARICOM, communiqué, « Communiqué - 29th Intersessional Meeting of the Conference of the Heads of Government of CARICOM » (1 mars 2018), en ligne : <caricom.org/communiqué-29th-intersessional-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-CARICOM/>; Lors de la 29^e rencontre internationale de la conférence des chefs de gouvernement de la Communauté les 26 et 27 février 2018, la question de l'ouverture de la CARICOM aux collectivités françaises et néerlandaises avait été évoquée et les chefs de gouvernement « *also agreed that further consideration would be given to the applications from the French Overseas territories of Guadeloupe, Martinique and French Guiana* ». La situation n'a pas évolué depuis.

⁶⁸ *Membership*, en ligne : CARICOM <caricom.org/membership/>.

⁶⁹ *Traité révisé de Basseterre*, *supra* note 23.

⁷⁰ Un État ou un Territoire de la région des Caraïbes qui n'est pas partie au Traité de Basseterre de 1981 peut devenir membre à part entière ou membre associé en vertu des dispositions de l'article 27. L'Autorité de l'OECO détermine la nature et l'étendue des droits et obligations des membres associés. [Notre traduction] *Ibid*, art 3.3.

L'article 27.1 prévoit de son côté qu'

After the Treaty has entered into force [...] any State or Territory specified in Article 3.3 of this Treaty may apply to the OECS Authority to become a Full Member or Associate Member of the Organisation and may, if the OECS Authority so decides, be admitted as such⁷¹.

Sur ces bases, Anguilla (depuis 1995), les Îles Vierges britanniques (depuis 1984), la Martinique (depuis 2015), la Guadeloupe (depuis 2019) sont devenues membres associés de l'OECS et « *are treated as full members for many of the Organisation's activities* »⁷². Ce ne sont pas cependant des membres à part entière comme les « Protocol members »⁷³, c'est-à-dire les sept membres fondateurs de l'Organisation⁷⁴. Comme indiqué plus haut, le traité prévoit que « *The OECS Authority shall determine the nature and extent of the rights and obligations of Associate Member States* »⁷⁵. Ceux-ci étant des membres à droits réduits, ils participent aux activités dans le respect des compétences qui sont les leurs, celle de l'État dont ils dépendent et de l'Union européenne quand ils en font partie⁷⁶. Ils ne peuvent présider l'Autorité (présidence tournante entre les membres fondateurs) ni faire partie de certaines institutions comme la banque caribéenne ou l'autorité de l'aviation civile⁷⁷.

À l'Association des États de la Caraïbe (AEC), les membres associés sont également des membres à droits réduits : ils ont le droit d'intervenir dans les discussions et de voter aux réunions du Conseil ministériel et des comités spéciaux sur les questions qui les concernent directement, relevant de leur compétence constitutionnelle⁷⁸. Deux États ont le statut de membres associés, au titre d'entités non souveraines : la France, au titre de Saint-Martin (jusqu'en 2016), Saint-Barthélemy et de la Guyane; les Pays-Bas, pour représenter Bonaire, Saba et Saint-Eustache. Par ailleurs, sept entités non souveraines ont également le statut de membre associé : Aruba (1998) et Curaçao, Sint Maarten, la Guadeloupe (2014), la Martinique (2014) et Saint Martin (2016), les Îles Vierges britanniques⁷⁹.

⁷¹ Après l'entrée en vigueur du présent Traité [...] tout État ou territoire énuméré au paragraphe 3 de l'article 3 du présent Traité peut demander à l'Autorité de l'OECS de devenir membre à part entière ou membre associé à l'Organisation et peut, si l'Autorité de l'OECS en décide ainsi, être admis en tant que tel. [Notre traduction] *Ibid.*, art 27.1.

⁷² *Member States*, en ligne : Organisation of Eastern Caribbean States <oeecs.org/en/who-we-are/member-states> [États membres de l'OECS].

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Traité révisé de Basseterre*, *supra* note 23, art 3.3.

⁷⁶ Ainsi la Guadeloupe et la Martinique ne peuvent pas adhérer au traité d'union économique dans le cadre du *Traité révisé de Basseterre*.

⁷⁷ *Dix questions sur l'OECS*, en ligne (pdf) : OECS <interreg-caraibes.fr/sites/www.interreg-caraibes.fr/files/atoms/files/10questions_sur_loeco_2.pdf>; Karine Galy, Murielle Lesales et Jean-Michel Salmon, « Intégration régionale et participation de l'outremer français : une analyse comparative de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OECS) et de la Commission de l'Océan Indien (COI) » (2019) 43-44 *Études caribéennes*.

⁷⁸ *About the ACS*, en ligne : Association des États de la Caraïbe <acs-acc.org/index.php?q=about-the-acs>.

⁷⁹ *Ibid.*

Le paragraphe 3(a) du *Mandat et règlement intérieur de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes* (CEPALC)⁸⁰, prévoit que

[t]out territoire situé dans les limites géographiques fixées à la compétence de la Commission, toute partie ou tout groupe de tels territoires pourra, en adressant à la Commission une demande qui sera présentée par le membre responsable des relations internationales de ce territoire, de cette partie ou de ce groupe de territoires, être admis par la Commission en qualité de membre associé⁸¹.

La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) comprend actuellement 14 membres associés qui sont des entités non souveraines n'ayant pas la responsabilité de leurs relations internationales : Anguilla (20 avril 1996), Aruba (22 avril 1988), Bermudes (31 août 2012), Curaçao (31 août 2012), Guadeloupe (31 août 2012), Îles Caïmans (13 juin 2008), Îles Turques-et-Caïques (24 mars 2006), Îles Vierges britanniques (6 avril 1984), Îles Vierges américaines (6 avril 1984), Martinique (31 août 2012), Montserrat (23 avril 1968), Porto Rico (10 mai 1990), Saint Martin (9 mai 2014), Guyane française (11 mai 2018)⁸². Les représentants des membres associés, d'après les alinéas b) et c) de l'article 3 du mandat de la CEPALC, peuvent participer, sans droit de vote, à toutes les réunions de la Commission siégeant soit en commission, soit en comité, être nommés membres de tout comité ou de tout organe subsidiaire que la Commission pourrait créer et faire partie du bureau de ces organismes⁸³.

On a déjà souligné que dans la zone Afrique et Océan indien, les actes constitutifs des organisations régionales sont également peu ouverts à la participation d'entités autres que les États et il est rare qu'ils contiennent des dispositions sur d'éventuels membres associés. En pratique on peut rappeler la participation comme « membres partiels » de certains mouvements de libération nationale africains à la Commission économique pour l'Afrique (CEA) dont le mandat contient des dispositions comparables à celui de la CEPALC⁸⁴. Aujourd'hui 54 pays africains font partie de la Commission économique africaine, la République arabe sahraouie démocratique (RSAD) qui est membre de l'Union Africaine (UA) n'est pas membre de la CEA⁸⁵. On rappellera aussi que la Palestine, avant de devenir membre de la Ligue

⁸⁰ *Mandat et règlement intérieur de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes*, Doc off CEPALC, 2008, Doc NU LC/G.1403/Rev.6 [*Mandat de la CEPALC*].

⁸¹ *Ibid*, art 3(a).

⁸² *Member States and associate members*, en ligne : Economic Commission for Latin America and the Caribbean <cepal.org/en/estados-miembros>.

⁸³ *Report of the ad hoc Committee on the proposal for an economic commission for Latin America*, Rés CES 106 (VI), Doc off CES NU, 6^e sess, Doc NU E/777 4 (1948); *Mandat de la CEPALC*, *supra* note 80, arts 3 b) et c).

⁸⁴ *Mandat de la Commission économique pour l'Afrique*, Rés 671 A(XXV), Doc off CES, 1958, Doc NU E/CN.14/1; En 1963, après l'accession à l'indépendance de nombreux pays d'Afrique et leur entrée à la CEA, le Conseil économique et social des NU a modifié l'article 6 du mandat de la CEA : les territoires africains non autonomes et les puissances responsables des relations internationales de ceux-ci seront dorénavant « membres associés » de la CEA, alors que jusque-là 6 puissances européennes responsables de territoires africains (dont la France) étaient membres de plein droit. Aujourd'hui ce sont de simples observateurs.

⁸⁵ *Ibid*.

des États arabes (LAS) le 9 septembre 1976, avait un statut de « membre associé » dans cette organisation⁸⁶.

On retrouve des dispositions identiques au mandat de la CEPALC ou de la CEA dans celui de la *Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique* (CESAP)⁸⁷, concernant les territoires qui n'assurent pas eux-mêmes la responsabilité de leurs relations internationales et qui comprend à l'article 4 une liste de neuf territoires correspondant aux Membres associés actuels : Samoa américaines (28 juillet 1988), les Îles Cook (11 juillet 1972), Polynésie française (31 juillet 1992), Guam (24 juillet 1981), Hong Kong-Chine (25 novembre 1947), Macao-Chine (26 juillet 1991), Nouvelle-Calédonie (31 juillet 1992), Niue (3 août 1979), les Îles Mariannes du Nord (22 juillet 1986)⁸⁸.

D'après l'article 1(3) de l'*Accord portant création du Forum des îles du Pacifique*⁸⁹,

Les territoires de la région des îles du Pacifique peuvent être admis comme membres associés du Forum, si une demande d'adhésion comme membre associé est approuvée par les dirigeants du Forum. Les critères d'adhésion comme membre associé, ainsi que la nature et l'étendue des droits et obligations de ces membres, seront déterminés dans chaque cas par les dirigeants du Forum⁹⁰.

Il en résulte que dans cette organisation, les membres associés sont des participants à droits réduits. En particulier, ils ne participent pas à l'instance suprême composée des membres leaders du Forum. Sur cette base, Tokelau et Wallis et Futuna qui étaient observateurs respectivement depuis 2005 et 2006 sont devenus membre associé du Forum en 2014 et en 2018⁹¹.

Certains traités constitutifs d'institutions spécialisées prévoient la participation avec le statut de membre associé de territoires ou groupes de territoires dépendants. Ainsi à l'OMT, dans les *Statuts de l'Organisation mondiale du tourisme*, sont distinguées trois catégories de membres : les membres effectifs, les membres

⁸⁶ *Pacte de la Ligue des États arabes*, 22 mars 1945, 70 RTNU 293 à la p 261.

⁸⁷ *Mandat de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique*, art 4, en ligne (pdf) : [Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique <unescap.org/sites/default/files/ESCAP_ToR-Rules_FR.pdf>](http://unescap.org/sites/default/files/ESCAP_ToR-Rules_FR.pdf) [*Mandat CESAP*].

⁸⁸ *Ibid*; La Nouvelle-Zélande exerce sur les Îles Cook et Nioué certaines prérogatives régaliennes, notamment en ce qui concerne la politique étrangère et la défense. Les habitants ont la nationalité néo-zélandaise et sont des sujets britanniques. Cependant la responsabilité des Îles Cook et Nioué en ce qui concerne la conduite de leurs propres relations internationales a évolué et on verra qu'ils sont membres d'organisations internationales, en particulier d'institutions spécialisées des NU.

⁸⁹ *Agreement Establishing the Pacific Islands Forum*, 27 octobre 2005, en ligne (pdf) : [Pacific Island Forum <forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Agreement-Establishing-the-Pacific-Islands-Forum-Secretariat-2005-1.pdf>](http://forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Agreement-Establishing-the-Pacific-Islands-Forum-Secretariat-2005-1.pdf) [*Accord sur la création du Forum des îles du Pacifique*].

⁹⁰ *Ibid*, art 1(3).

⁹¹ Ministère des Outre-Mer, communiqué, « Le territoire de Wallis-et-Futuna devient membre associé du forum des Îles du Pacifique » (5 septembre 2018), en ligne : outre-mer.gouv.fr/cp-le-territoire-de-wallis-et-futuna-devient-membre-associe-du-forum-des-iles-du-pacifique.

associés et les membres affiliés⁹². La première catégorie est ouverte aux États souverains⁹³, la troisième est accessible

aux organisations internationales, intergouvernementales et non gouvernementales qui s'occupent d'intérêts touristiques spécialisés ainsi qu'aux organisations commerciales et associations dont les activités sont en rapport avec les buts de l'Organisation ou qui relèvent de sa compétence⁹⁴.

Quant au statut de membre associé; il est ouvert notamment « à tous les territoires ou groupes de territoires qui n'ont pas la responsabilité de leurs relations extérieures »⁹⁵,

sous réserve de l'approbation de l'État qui assume la responsabilité de leurs relations extérieures, lequel doit également déclarer, en leur nom, que ces territoires ou groupes de territoires adoptent les Statuts de l'Organisation et acceptent les obligations inhérentes à la qualité de Membre⁹⁶.

À part les territoires ou groupement de territoires dont les organismes nationaux de tourisme sont membres effectifs de l'Union internationale des organismes officiels de tourisme (UIOOT, ONG à l'origine de l'OMT) à la date de l'adoption de l'acte constitutif de l'OMT, l'admission nécessite également une approbation de l'Assemblée « à la majorité des deux tiers des Membres effectifs présents et votants sous réserve que ladite majorité comprenne la majorité des Membres effectifs de l'organisation »⁹⁷. Les membres associés disposent de droits réduits. S'ils peuvent disposer d'un droit de parole ils n'ont pas celui de voter qui est réservé aux membres effectifs. Ils participent notamment aux séances plénières de l'Assemblée et peuvent être représentés par l'un des leurs au Conseil. Les membres associés contribuent au budget de l'organisation, en tenant compte dans le calcul de la répartition entre les membres « du caractère différent de leur qualité de Membre et

⁹² *Statuts de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT)*, 27 septembre 1970, 985 RTNU 339 art 4, (entrée en vigueur : 2 janvier 1975). Les Statuts de l'OMT ont été adoptés le 27 août 1970 et sont entrés en vigueur le 2 janvier 1975. C'est aujourd'hui une institution spécialisée du Système des NU : *Transformation de l'Organisation en institution spécialisée des Nations Unies*, Rés OMT 453 (XV), Doc off OMT NU, 15^e sess, Doc OMT A/15/RES (2003) 18 aux pp 18-19; *Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme*, Rés AG 58/232, Doc off AG NU, 58^e sess, Doc NU A/RES/58/232 (2003); Pour voir les versions à jour, voir OMT, *Documents de base de l'OMT*, vol 1, 5^e éd, Madrid, Organisation internationale du tourisme, 2016 aux pp 15-18, en ligne (pdf) : [UNWTO <e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284417551>](http://unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284417551)[*Statuts OMT modifiés*].

⁹³ *Statuts OMT modifiés*, *supra* note 92, art 5.

⁹⁴ *Ibid*, art 7.

⁹⁵ *Ibid*, art 6(1).

⁹⁶ *Ibid*, art 6(2).

⁹⁷ *Ibid*, art 6(3); L'article 6(4) stipule que « [L]orsqu'un Membre associé de l'Organisation devient responsable de la conduite de ses relations extérieures, il a le droit de devenir Membre effectif de l'Organisation au moyen d'une déclaration formelle écrite, par laquelle il notifie au Secrétaire général qu'il adopte les Statuts de l'Organisation et qu'il accepte les obligations inhérentes à la qualité de Membre effectif ».

des droits limités dont ils jouissent au sein de l'organisation »⁹⁸. Aujourd'hui, ce statut bénéficie à Aruba, Flandres, Hong Kong, Macao, Madeira, Puerto Rico⁹⁹.

À l'UNESCO, il y a 193 membres¹⁰⁰ et 11 membres associés : Anguilla (05 novembre 2013), Aruba (20 octobre 1987), Curaçao (25 octobre 2011) Îles Caïmans (30 octobre 1999) Îles Féroé (12 octobre 2009), Îles Vierges Britanniques (24 novembre 1983), Macao-Chine (25 octobre 1995), Montserrat (03 novembre 2015), Nouvelle-Calédonie (30 octobre 2017), Sint Maarten (25 octobre 2011) et Tokelau (15 octobre 2001). Ces territoires non souverains ont été admis comme membres associés sur la base de l'article 2(3) de l'acte constitutif, soit la *Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*¹⁰¹, qui dispose que

[I]es territoires ou groupes de territoires qui n'assument pas eux-mêmes la responsabilité de la conduite de leurs relations extérieures peuvent être admis comme Membres associés par la Conférence générale à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, si cette admission a été demandée, pour le compte de chacun de ces territoires ou groupes de territoires, par l'État membre ou l'autorité, quelle qu'elle soit, qui assume la responsabilité de la conduite de ses relations extérieures. La nature et l'étendue des droits et des obligations des Membres associés seront déterminées par la Conférence générale¹⁰².

Dans la *Résolution 6 C/41*, adoptée à la sixième session de la Conférence générale¹⁰³, le 11 juillet 1951, celle-ci a précisé que les membres associés ont le droit « [d]e participer sans droit de vote aux débats de la Conférence générale, ainsi que de ses commissions et comités »¹⁰⁴. Sous réserve de la restriction relative au droit de vote, ils ont le droit de participer,

sur un pied d'égalité avec les autres membres, [...] au règlement de toutes questions intéressant la conduite des travaux de la Conférence et de ceux de ses comités, commissions et autres organes subsidiaires que la Conférence générale désignera, conformément au Règlement intérieur de la Conférence¹⁰⁵.

⁹⁸ *Modification des Statuts : a) Amendements aux articles 6 et 7 des Statuts*, Rés AG OMT 511 (XVI), Doc off AG OMT, 16^e sess, Doc OMT A/16/RES Corr. (2005) 57 à la p 61.

⁹⁹ *États membres SG/030-MS Octobre 2019*, à la p 2, en ligne (pdf) : Organisation mondiale du tourisme <webunwto.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-03/SG30_rev87_octobre19_F.pdf>.

¹⁰⁰ *Liste des États membres et Membres associés de l'UNESCO au 1er janvier 2020*, en ligne : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture <portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=48897&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> [*Liste des États membres UNESCO*].

¹⁰¹ *Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*, 16 novembre 1945, 4 RTNU 277, (entrée en vigueur : 4 novembre 1946) [*Convention UNESCO*]; L'adhésion à l'UNESCO est régie par les articles 2 et 15 de l'Acte constitutif et par les articles 98 à 101 du UNESCO, *Règlement intérieur de la Conférence générale*, France, UNESCO, 2020, en ligne (pdf) : <unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373502_fre?posInSet=5&queryId=b653eddb-19a6-4963-bed9-2d2f64bd65de>.

¹⁰² *Amendements à l'Acte constitutif*, Rés UNESCO (6 C/Rés., 41), Doc off UNESCO, 6^e sess, (1951) 89 41.11 [*Amendements à l'Acte constitutif*].

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ *Ibid.*, 41.21 (ii).

¹⁰⁵ *Ibid.*, 42.21 (ii).

Ils peuvent

proposer l'inscription de toutes questions à l'ordre du jour provisoire de la Conférence; [...] recevoir, dans les mêmes conditions que les autres membres, tous avis, documents, rapports et comptes rendus de travaux. Ils sont traités sur un pied d'égalité avec les autres membres en ce qui concerne la convocation des sessions extraordinaires¹⁰⁶.

Enfin, ils ont le droit

dans les mêmes conditions que les autres membres, de soumettre des propositions au Conseil exécutif et de collaborer, conformément aux règlements établis par le Conseil, aux travaux de ses comités, mais leurs délégués ne peuvent siéger au Conseil¹⁰⁷.

Par ailleurs, ils sont soumis aux mêmes obligations que les autres membres « sous réserve que leur position spéciale sera prise en considération lors de la fixation du montant de leurs contributions au budget de l'Organisation »¹⁰⁸.

Sur la base de dispositions semblables, Tokelau (8 mai 1991) et Porto Rico (7 mai 1992) sont membres associés à l'OMS, comme prévu par la *Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé*¹⁰⁹ et les Îles Féroé (17 novembre 2007) et Tokelau (25 juin 2011) sont membres associés de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), tel que défini¹¹⁰.

L'Organisation maritime internationale (OMI) compte trois membres associés : Hong Kong (Chine) (7 juin 1967), Îles Féroé (3 décembre 2002) et Macao (Chine) (2 février 1990)¹¹¹. D'après l'article 58 de la *Convention portant création de*

¹⁰⁶ *Ibid*, 41.21 (ii-v).

¹⁰⁷ *Ibid*, 41.22.

¹⁰⁸ *Ibid*, 41.23.

¹⁰⁹ *Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé*, 22 juillet 1946, 14 RTNU 185 art 8, (entrée en vigueur : 7 avril 1948); D'après l'article 47, « Les comités régionaux sont composés de représentants des États Membres et des Membres associés de la région en question. Les territoires ou groupes de territoires d'une région n'ayant pas la responsabilité de la conduite de leurs relations internationales et qui ne sont pas des Membres associés ont le droit d'être représentés à ces comités régionaux et d'y participer. La nature et l'étendue des droits et des obligations de ces territoires ou groupes de territoires vis-à-vis des comités régionaux seront fixées par l'Assemblée de la Santé, en consultation avec l'État Membre ou toute autre autorité ayant la responsabilité de la conduite des relations internationales de ces territoires et avec les États Membres de la région ». Ainsi, la France participe au Comité régional de l'OMS pour le Pacifique occidental et depuis 2016 la Nouvelle-Calédonie est devenue titulaire d'un siège sans voix délibérative au sein du Comité; sur les droits et obligations des membres associés, voir : OMS, *Documents fondamentaux*, 49^e éd, Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2020 aux pp 21-22, en ligne (pdf) : <apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-fr.pdf#page=27>; pour la liste des membres, voir l'annexe 1 à la p 225.

¹¹⁰ *Protocole relatif à l'entrée en vigueur de l'Accord conclu entre les Nations Unies et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, 3 février 1947, 1 RTNU 207 (entrée en vigueur : 16 octobre 1945), en particulier article 2 aux para 11, 12, 13, articles 3, 4 et 6; FAO, *Textes fondamentaux de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, vol 1 et 2, FAO, 2017 aux pp 3-6, en ligne (pdf) : <fao.org/3/K8024F/K8024F.pdf>; Pour la liste des membres, voir *Membres de la FAO*, en ligne : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture <fao.org/legal-services/membres-de-la-fao/fr/>.

¹¹¹ *États Membres*, en ligne : Organisation maritime internationale

*l'Organisation maritime internationale*¹¹², « [I]es membres peuvent à tout moment déclarer que leur participation à la Convention entraîne celle de l'ensemble, d'un groupe ou d'un seul des territoires dont ils assurent les relations internationales »¹¹³. De la même façon, d'après le même article, l'ONU peut accepter la *Convention* pour le compte des territoires placés sous le régime de la tutelle. L'article 9 indique que dans le cas où la *Convention* a été rendue applicable en vertu de l'article 58 à un territoire ou groupe de territoire, celui-ci peut devenir membre associé avec l'accord du « Membre responsable » ou de l'ONU¹¹⁴. Dans ce cas, le membre associé à des droits et obligations « reconnus à tout membre de la Convention » sans pouvoir toutefois prendre part au vote à l'Assemblée ni participer au Conseil ou au Comité de la sécurité maritime¹¹⁵.

Des dispositions semblables, dans la *Convention de l'Organisation météorologique mondiale*¹¹⁶, sans que soient utilisés les termes « membre associé », mais celui de « membre », reconnaissent la qualité de membres à droits réduits¹¹⁷ à l'Organisation météorologique mondiale (OMM) pour tout territoire ou groupe de territoires qui n'est pas responsable de la conduite de ses relations internationales et qui dépendent d'un État qui est responsable de cette conduite et a décidé de leur appliquer la *Convention* de l'OMM ou constituent un territoire placé sous la tutelle des NU ayant également décidé de leur appliquer la *Convention*¹¹⁸. Actuellement l'OMM compte six territoires non souverains « membres » : Territoires britanniques des Caraïbes¹¹⁹ (23 septembre 1953), Polynésie française (5 décembre 1949), Curaçao et Sint Maarten (12 septembre 1951), Hong Kong-Chine (14 décembre 1948), Macao-Chine (24 janvier 1996), Nouvelle-Calédonie (5 décembre 1949)¹²⁰.

L'OIF accueille également des « gouvernements membres associés ». C'est le cas du Kosovo qui depuis 2014 était gouvernement observateur et qui est devenu gouvernement membre associé en 2018 et de la France-Nouvelle-Calédonie depuis

<imo.org/fr/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx>.

¹¹² *Convention portant création de l'Organisation maritime internationale*, 6 mars 1948, 289 RTNU 49, (entrée en vigueur : 17 mars 1958).

¹¹³ *Ibid*, art 58(a).

¹¹⁴ *Ibid*, art 9.

¹¹⁵ *Ibid*, art 10.

¹¹⁶ *Convention de l'Organisation météorologique mondiale*, 11 octobre 1947, 77 RTNU 143, (entrée en vigueur : 23 mars 1950). Cette convention a été modifiée à plusieurs reprises, pour voir le texte à jour, voir Organisation météorologique mondiale, *Recueil des documents fondamentaux*, n°1, Genève, Organisation météorologique mondiale, 2019 à la p 1 [*Convention révisée OMM*].

¹¹⁷ *Convention révisée OMM*, *supra* note 116, art 3; L'article 11(a) de la *Convention révisée de l'OMM*, stipule que « seuls les Membres de l'Organisation qui sont des États (ci-après appelés "Membres qui sont des États") ont le droit de voter ou de prendre des décisions sur les sujets suivants : 1) modification ou interprétation de la Convention ou propositions pour une nouvelle Convention; 2) demandes d'admission comme Membres de l'Organisation; 3) relations avec les Nations Unies et autres organisations intergouvernementales; 4) élection du Président et des Vice-Présidents de l'Organisation et des membres du Conseil exécutif autres que les présidents des conseils régionaux ».

¹¹⁸ *Ibid*, art 3 (d), (e), (f) et art 34.

¹¹⁹ Anguilla, Îles Caïmans, Îles Turques et Caïques, Îles Vierges britanniques, Montserrat.

¹²⁰ *Members*, en ligne : World Meteorological Organization <public.wmo.int/en/about-us/members>.

2016¹²¹. L'accès à ce statut « est réservé à des États et des gouvernements pour lesquels le français est d'ores et déjà l'une des langues officielles ou d'un usage habituel et courant, et qui partagent les valeurs de la Francophonie »¹²². Les membres associés peuvent assister au Sommet ou à la Conférence ministérielle de la Francophonie, « sans intervenir dans les débats »¹²³, mais avec l'accord de la présidence, ils peuvent présenter une communication. Ils siègent à la table de façon distincte et ne peuvent assister aux séances à huis clos. Ils participent au Conseil permanent de la Francophonie et à ses commissions avec voix délibérative sans pouvoir assister aux séances à huis clos. Ils reçoivent l'information et la documentation non confidentielles diffusées par le Secrétariat et peuvent être invités à participer aux autres manifestations de la Francophonie. Ils s'acquittent obligatoirement d'une contribution statutaire dont le montant est fixé par la Conférence ministérielle. Ils sont appelés à contribuer volontairement au financement du Fonds multilatéral unique (FMU) et ne peuvent pas se porter candidats pour accueillir les réunions des instances de la Francophonie¹²⁴.

III. La participation comme membre « de plein droit » ou « à part entière »

L'article 10, alinéa 3, de l'acte constitutif de l'OIF, soit la *Charte de la francophonie*¹²⁵, qui reprend les dispositions de la *Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique*¹²⁶ dispose que

Dans le plein respect de la souveraineté et de la compétence internationale des États membres, tout gouvernement peut être admis comme gouvernement participant aux institutions, aux activités et aux programmes de l'OIF, sous réserve de l'approbation de l'État membre dont relève le territoire sur lequel le gouvernement participant concerné exerce son autorité, et selon les modalités convenues entre ce gouvernement et celui de l'État membre¹²⁷.

Ainsi, le Canada-Québec depuis 1971, le Canada-Nouveau-Brunswick depuis 1977 et la Fédération Wallonie-Bruxelles depuis 1980, participent en tant que « gouvernement membres » à l'OIF.

¹²¹ *Liste des 88 États et gouvernements membres de plein droit, membres associés et observateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie*, en ligne : Organisation internationale de la francophonie <francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Liste_membres_OIF_2019.pdf>.

¹²² *Statuts et modalités d'adhésion à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement ayant le français en partage*, 20 octobre 2002, à la p 2, en ligne (pdf) : Organisation internationale de la francophonie <francophonie.org/sites/default/files/2019-09/modalite_adhesion_bucarest_2006-2-2.pdf>; adoptés par le IX^e Sommet de la Francophonie (Beyrouth, 18-20 octobre 2002), amendés par le XI^e Sommet de la Francophonie (Bucarest, 28-29 septembre 2006) [*Statuts OIF*].

¹²³ *Ibid*, à la p 1.

¹²⁴ *Ibid*, à la p 2.

¹²⁵ *Charte de la francophonie*, 23 novembre 2005, en ligne (pdf) : <<https://www.confemen.org/charte-de-la-francophonie-novembre-2005/>> [*Charte de la francophonie*].

¹²⁶ *Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique*, 20 mars 1970, 1095 RTNU 278 annexe art 3(3), (entrée en vigueur : 31 août 1970).

¹²⁷ *Charte de la francophonie*, supra note 125, art 10(3).

Les États et gouvernements membres sont des « membres de plein droit », ce qui leur permet de participer pleinement, y compris le droit de voter dans les instances de la Francophonie (Sommet de la Francophonie, Conférence ministérielle, Conseil permanent), de se porter candidat pour accueillir les réunions de ces instances et de présenter des candidatures aux postes à pourvoir dans ces instances et autres institutions de la Francophonie auxquelles ils participent (Conférences ministérielles sectorielles, Commissions du Conseil permanent)¹²⁸. Ils s'acquittent obligatoirement d'une contribution statutaire et contribuent par le biais de contributions volontaires au Fonds multilatéral unique, qui finance la coopération francophone¹²⁹.

Cette participation comme Gouvernement membre suppose outre l'accord de l'État membre dont relève ce gouvernement, une entente avec cet État fixant les modalités de cette participation qui tiennent compte de la répartition des compétences entre les entités concernées. En 1971, un premier compromis entre le Québec et Ottawa est ainsi intervenu qui a permis au Québec de participer aux travaux de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)¹³⁰. Une seconde entente interviendra en 1985, les gouvernements canadien et québécois s'entendant pour permettre la participation du Québec aux sommets de l'OIF, dans les conditions qu'elle prévoit, à savoir que :

Sur les questions relatives à la situation politique mondiale, le Premier ministre du Québec est présent et se comporte comme un observateur intéressé. Sur les questions relatives à la situation économique mondiale, le Premier ministre du Québec pourra, après concertation et avec l'accord ponctuel du Premier ministre du Canada, intervenir sur celles qui intéressent le Québec [...] [Sur les questions relatives à la coopération et au développement], le gouvernement du Québec participe aux débats et aux travaux à part entière, selon les modalités et la pratique suivies à l'Agence de coopération culturelle et technique¹³¹.

Ensuite, il convient de noter que le statut de gouvernement membre se distingue de celui d'État membre en ce qui concerne l'acte constitutif. En effet, il résulte de l'article 10 de la *Charte* que seuls des États sont parties contractantes à la *Convention* et qu'ils sont seuls à pouvoir la dénoncer et éventuellement, de ce fait, à pouvoir entraîner sa dissolution (ce que peut décider également la Conférence ministérielle où tous les membres participent)¹³². On peut dire qu'il s'agit, comme pour les membres associés, de membres partiels dans la mesure où leur situation juridique n'est pas identique, mais « réduite » par rapport à celle des États membres. Il est difficile dans

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Hélène Laberge, « Financement de la Francophonie » dans *Encyclopédie de la Francophonie*, en ligne : Agora <http://agora-2.org/francophonie.nsf/Dossiers/Financement_de_la_Francophonie>.

¹³⁰ Jean Tardif, « La Francophonie institutionnelle et le Québec » (1984) I RQDI 11 aux pp 11-44.

¹³¹ Cité dans Jacques-Yvan Morin, Francis Rigaldies et Daniel Turp, *Droit international public : Notes et documents*, t 1 Montréal, Thémis, 1987 à la p 519; Pour le texte complet de l'entente, voir : « Entente entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada relative au Sommet francophone » dans *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, partie 3 document 21, 1985, en ligne (pdf) : <www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie3/Document21.pdf>.

¹³² *Charte de la francophonie*, *supra* note 125 art 10.

ces conditions de parler d'un droit à participer pour les entités non souveraines concernées et la qualité de « membre de plein droit » n'est finalement pas éloignée de celle de certains membres associés évoqués précédemment. À l'OIF, ils se distinguent cependant des gouvernements membres associés par les pouvoirs qui leur sont reconnus et par le fait que, pour devenir gouvernement participant, il faut avoir fait ses preuves comme membre associé, étape nécessaire à l'obtention de ce statut.

D'après la *Convention créant la Commission du Pacifique Sud*¹³³,

tout gouvernement dont le territoire est situé dans la compétence territoriale de la Communauté du Pacifique [...] et qui est, soit pleinement indépendant, soit librement associé avec un gouvernement indépendant, pourra, s'il y est invité par les gouvernements membres, devenir partie à la présente convention¹³⁴.

Dans ce cas il deviendra « gouvernement membre »¹³⁵. D'autres entités, États et territoires dépendants ont pu cependant devenir membre sans avoir adhéré à titre individuel à la *Convention de Canberra* et, par voie de résolution, la vingt-troisième Conférence du Pacifique Sud (1-7/10/1983), est convenue d'étendre le statut de membre à l'ensemble des pays qui étaient alors membres de l'Organisation. Cette pratique été à nouveau consacrée par voie de résolution par la neuvième Conférence de la Communauté du Pacifique (3-5 novembre 2015). Ces membres sont placés à égalité avec les gouvernements membres, ayant les mêmes droits (dont le droit de vote) et les mêmes devoirs (dont la contribution au budget de l'organisation), sous réserve de ce qui se rapporte à l'acte constitutif auquel ils ne sont pas partie¹³⁶. Ainsi l'article XVIII de la *Convention de Canberra* stipule que « [l]es dispositions de la présente convention ne pourront être modifiées qu'après accord entre tous les gouvernements membres »¹³⁷ et l'article XIX qu'« [a]près l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention, tout gouvernement membre aura la faculté de la dénoncer en donnant un préavis d'un an à la Communauté du Pacifique »¹³⁸. Aujourd'hui, sur les 26 participants à l'Organisation, 12 sont des gouvernements membres (dont quatre originaires et les Îles Cook et Nioué depuis 1980) et 14 sont des

¹³³ *Convention créant la Commission du Pacifique Sud*, 6 février 1947, 97 RTNU 229. La Convention a été révisée plusieurs fois, pour le texte à jour, voir : Communauté du Pacifique, *Recueil des règles de gouvernances de la Communauté du Pacifique*, 3^e éd, Nouméa, Communauté du Pacifique, 2019, en ligne (pdf) : <<https://bit.ly/3tJBx5o>> [Recueil Communauté du Pacifique].

¹³⁴ *Recueil Communauté du Pacifique*, supra note 133 au para 66.

¹³⁵ *Ibid* au para 67.

¹³⁶ *Ibid* au para 67, en particulier aux pp 21-23; *La Communauté du Pacifique (CS)*, en ligne : France Diplomatie <diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/asiae-oceanie/les-dynamiques-d-integration-regionale/les-enceintes-de-cooperation-politique-asean-asean/article/la-communaute-du-pacifique-cps>; Voir le Rapport n° 2234 de M. Éric Raoult, Député, présenté à l'assemblée nationale le 6/07/2006, sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique : France, Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi n° 2234 autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique*, rapport n° 2451 (6 juillet 2005).

¹³⁷ *Recueil Communauté du Pacifique*, supra note 133, art 18 à la p 54.

¹³⁸ *Ibid*, art 19(1) à la p 54.

membres dont neuf sont des territoires non souverains : Samoa américaines, Polynésie française, Guam, Nouvelle-Calédonie, Îles Mariannes du Nord, Pitcairn, Tokelau, Wallis et Futuna. Si la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, décident elles-mêmes de leur représentation, via les lois organiques n° 99-209 et n° 2004-192¹³⁹, c'est l'État français qui assure la représentation des îles Wallis et Futuna dont des élus participent à la délégation et parfois la dirigent.

Le Programme régional pour l'environnement du Pacifique Sud (PROE) est, selon la *Convention portant création du Programme régional océanien de l'environnement (PROE)*, une organisation intergouvernementale¹⁴⁰ dont les membres sont

les Parties à la présente Convention et les entités suivantes, sous réserve de l'approbation de la Partie ayant responsabilité internationale de ces entités : Samoa américaines, Îles Mariannes du Nord, Tokelau, Polynésie française, Guam, Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie¹⁴¹.

Les « Parties à l'accord » sont « "Parties" means governments which have ratified, accepted, approved or acceded to the Agreement »¹⁴², soit 19 pays, dont cinq pays métropolitains : l'Australie, la France, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis et le Royaume-Uni¹⁴³. Là encore si les territoires non souverains ont les mêmes droits et obligations que les États membres, ils restent des membres partiels dans la mesure où ils ne sont pas parties contractantes, ce qui les exclut de l'exercice de compétences se rapportant à l'acte constitutif¹⁴⁴.

L'article 3 du *Traité* créant la CARICOM¹⁴⁵, dispose que, en dehors des membres existants en 2001, « [l']adhésion à la Communauté est ouverte à tout autre État ou territoire de la région des Caraïbes qui, de l'avis de la Conférence, est capable et désireux d'exercer les droits et d'assumer les obligations de l'adhésion »¹⁴⁶. L'article 238 reprend cette disposition en précisant que « [a]près l'entrée en vigueur du présent traité, un État ou un territoire des Caraïbes peut, si la Conférence l'accepte, adhérer au présent traité »¹⁴⁷ et que cette adhésion se fait « dans des termes et conditions décidés par la Conférence »¹⁴⁸. Montserrat présente la particularité de figurer dans la liste

¹³⁹ *Loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie*, JO, 21 mars 1999, n° 0068, art 31; *Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2001 portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, JO, 2 mars 2004, n° 52, art 42.

¹⁴⁰ *Convention portant création du Programme régional océanien de l'environnement (PROE)*, 16 juin 1993, 1982 RTNU 30 art 1, (entrée en vigueur : 31 août 1995) [*Convention PROE*].

¹⁴¹ *Ibid*, art 3.

¹⁴² *Rules of Procedure of SPREP Meeting, règlement adopté lors de la 8e session du PROE*, 11-13 octobre 1995, rule 2, en ligne (pdf) : <www.sprep.org/attachments/Legal/RULESofProcedureoftheSPREPMeeting.pdf>.

¹⁴³ Les Îles Cook et Niue sont membres en tant que parties à l'accord. Pour une liste des pays membres voir *Members*, en ligne : Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme <sprep.org/members>.

¹⁴⁴ Ainsi l'article 11 de l'Accord du PROE réserve aux Parties le droit de proposer et d'adopter des amendements à l'Accord, *Convention PROE*, *supra* note 140, art 11.

¹⁴⁵ *Traité révisé de Chaguramas*, *supra* note 20.

¹⁴⁶ *Ibid*, art 3(2).

¹⁴⁷ *Ibid*, art 238(1).

¹⁴⁸ *Ibid*, art 238(2).

officielle des « États membres » actuels, bien qu'il s'agisse d'un territoire d'outre-mer britannique et que l'Île figure sur la liste des territoires non autonomes des NU¹⁴⁹. Son admission à l'indépendance était sur le point d'aboutir au moment de la création de la CARICOM ce qui explique cette situation, mais par la suite cette accession à l'indépendance a été différée en liaison, en particulier, avec l'ouragan Hugo qui détruisit plus de 90 pour cent du territoire en 1989, l'entrée en activité du volcan La Soufrière en 1995 et l'éruption de grande ampleur en 1997 qui détruisit près de 60 pour cent de l'île¹⁵⁰. Montserrat fait aussi partie des sept membres fondateurs, membres à part entière de l'OECS¹⁵¹.

Le Sahara occidental¹⁵² est revendiqué par le Front Polisario qui a proclamé la RSAD le 27 février 1976 et par le Maroc qui en contrôle la plus grande partie du territoire. La RSAD, reconnue par un certain nombre d'États¹⁵³, a été admise avec le statut de membre à l'Organisation de l'unité africaine (OUA) le 22 février 1982, entraînant le retrait du Maroc de cette organisation, statut qu'elle a gardé dans l'UA, avec l'*Acte constitutif de l'Union africaine*¹⁵⁴, où le Maroc est revenu le 30 janvier 2017.

Dans le cadre de ses efforts continus pour l'internationalisation de la question palestinienne, la Palestine dont le statut d'État demeure contesté¹⁵⁵ a adhéré à un certain nombre de traités internationaux et organisations internationales. Elle est devenue, représentée par l'OLP, membre de l'Organisation de coopération islamique (OCI) en 1974 après avoir obtenu le statut d'observateur en 1969¹⁵⁶ et de la Ligue des États Arabes le 9 septembre 1976. Elle est membre depuis 1977 de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO)¹⁵⁷ et de

¹⁴⁹ Les membres de la Communauté sont les suivants : Antigua-et-Barbuda, Les Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago. *Member States and Associate Members*, en ligne : CARICOM <<https://caricom.org/member-states-and-associate-members/>>.

¹⁵⁰ *Montserrat*, en ligne : Observatoire des Amériques à Montréal <<http://americques.uqam.ca/spip.php?article161>>.

¹⁵¹ Les « *Membres du Protocole* (Protocol Members) » : Antigua-et-Barbuda, Commonwealth de Dominique, Grenade, Montserrat, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines. Voir *États membres de l'OECS*, supra note 72.

¹⁵² Voir notamment « Sahara occidental : Le dossier qui complique la vie de l'Union africaine » *Le quotidien* (10 février 2021), en ligne : <<https://lequotidien.sn/sahara-occidental-le-dossier-qui-complique-la-vie-de-lunion-africaine/>>; Tarik El Faouz, « République Arabe Sahraouie Démocratique » *Irenees* (juillet 2017), en ligne : <irenees.net/bdf_fiche-pays-4_fr.html>.

¹⁵³ Environ 72 États au moment de l'admission à l'OUA. Depuis ce nombre n'a cessé de diminuer et aucune nouvelle reconnaissance n'est intervenue depuis 2011.

¹⁵⁴ *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, 2158 RTNU 3 art 27, (entrée en vigueur : 26 mai 2001); Union africaine, *Guide de l'Union africaine 2019*, 6^e éd, Addis-Abeba et Wellington (N-Z), Commission de l'Union africaine et Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, 2019.

¹⁵⁵ « La Palestine au sein du système des Nations Unies » dans Thierry Garcia, dir, *La Palestine : d'un État non membre de l'Organisation des Nations Unies à un État souverain?*, Paris, Pedone, 2016.

¹⁵⁶ Mark Zimdars, « L'Organisation De La Conférence Islamique » (1991) 24:4 *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 406 aux pp 416-25.

¹⁵⁷ Dans la liste des membres de la CESAO, une note indique : « Même si la Palestine a obtenu le statut d'État observateur non-membre, la désignation "État de Palestine" doit être réservée à des contextes juridiques tels que les traités, les conventions et les adhésions, et ne doit pas être utilisé systématiquement à la place de "Palestine" [...] En ce qui concerne les zones occupées, il est recommandé d'indiquer territoire palestinien occupé (initiales minuscules pour "occupé" et "territoire". Notez également que

l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)¹⁵⁸. Depuis 1990 elle est membre de l'Organisation consultative juridique afro-asiatique (AALCO)¹⁵⁹ et, depuis 1995, elle est membre du Centre Sud¹⁶⁰. Le 16 juillet 2005, elle devient membre de l'Organisation internationale de protection civile (OIPC)¹⁶¹. Représentée par l'Autorité palestinienne, elle est devenue le 195^e membre de l'UNESCO le 31 octobre 2011¹⁶². L'Autorité palestinienne a cependant échoué dans sa démarche visant à faire accepter la Palestine comme membre de l'ONU en septembre 2011¹⁶³. Le 29 novembre 2012, l'Assemblée générale a cependant accordé à la Palestine le statut d'État observateur non-membre¹⁶⁴ et, en tant de représentant du groupe des 77, elle a obtenu des privilèges particuliers pour 2019¹⁶⁵. Elle est ensuite devenue le 123^e membre de la Cour pénale internationale (CPI) le 1 avril 2015¹⁶⁶ et en tant qu'État partie au Statut de Rome, elle a le 22 mai 201, déferé au Procureur la situation en Palestine

"territoire" et non "territoires" est le terme utilisé par la CESAO » [notre traduction] : *ESCWA member countries in alphabetical order as designated by the United Nations*, en ligne (pdf) : UNESCWA <unesqwa.org/sites/www.unescwa.org/files/uploads/arab_and_escwa_member_countries_in_alphabetical_order_final_2_september_2015.pdf>. Les Accords adoptés sous les auspices de la CESAO sont ouverts à la signature de tous les membres de la Commission. La Palestine est devenue membre de la CESAO conformément au *Rapport annuel de la Commission économique de l'Asie occidentale résolution*, Rés CES 2089 (LXIII), Doc off CES NU, 63^e sess, supp n° 1, (1977) 1 à la p 1, qui modifie le paragraphe 2 des termes de référence de la Commission; « Les pleins pouvoirs de signature de l'accord ont été émis par le Président du Conseil exécutif de l'Organisation de Libération de la Palestine et par le Président de l'Autorité National Palestinienne » dans *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général : État de Palestine*, en ligne : Nations Unies : Collection des Traités <treaties.un.org/pages/HistoricalInfo.aspx?clang=_fr#%C3%89tatePalestine>.

¹⁵⁸ *Member States List (1er avril 2019)*, en ligne : United Nations Industrial Development Organization <unido.org/member_states>.

¹⁵⁹ Elle figure dans la liste des États membres sous l'appellation « State of Palestine », en ligne : *Asian-African Consultative Organization Member States*, en ligne : <aalco.int/Members>.

¹⁶⁰ *Member Countries*, en ligne : The South Centre <southcentre.int/member-countries/>.

¹⁶¹ *États membres*, en ligne : Organisation internationale de protection civile <icdo.org/fr/notre-organisation/members/États-membres>.

¹⁶² « La Palestine devient le 195^e État membre de l'UNESCO » (31 octobre 2011), en ligne : ONU Info <<https://news.un.org/fr/story/2011/10/231672-la-palestine-devient-le-195e-État-membre-de-lunesco#>>.

¹⁶³ « La Palestine remet au chef de l'ONU sa demande d'adhésion aux Nations Unies » (23 septembre 2011), en ligne : ONU Info <news.un.org/fr/story/2011/09/228162-la-palestine-remet-au-chef-de-lonu-sa-demande-dadhesion-aux-nations-unies>.

¹⁶⁴ *Ibid*; « L'Assemblée générale de l'ONU accorde à la Palestine le statut d'État non membre observateur » (29 novembre 2012), en ligne : ONU Info <news.un.org/fr/story/2012/11/257702-lassemblee-generale-de-lonu-accorde-la-palestine-le-statut-dÉtat-non-membre#>.

¹⁶⁵ Organisation des Nations Unies, communiqué, AG/12078, « Assemblée générale : La Palestine, État non-membre observateur, accède à la présidence du "Groupe des 77 et la Chine" pour 2019 » (16 novembre 2018), en ligne : Couverture des réunions & communiqués de presse des Nations Unies <un.org/press/fr/2018/ag12078.doc.htm-0>.

¹⁶⁶ Le 2/01/2015, les autorités palestiniennes ont transmis au Secrétariat des NU l'instrument d'adhésion de la Palestine à 16 conventions et traités internationaux, dont le Statut de Rome régissant la CPI. En tant que dépositaire du traité de la CPI, le Secrétaire général de l'ONU a officiellement accepté les documents d'adhésion le 6 janvier 2015 et diffusé notamment une notification indiquant que la Palestine deviendrait formellement un État partie à la CPI le 1/04/2015, « Statut de Rome de la Cour pénale internationale, Rome 17 juillet 1998, État de Palestine : Adhésion » (6 janvier 2015), en ligne : Nation Unies : Collection des traités <treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.13.2015-Frn.pdf> [« État de Palestine : Adhésion »]; *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, en ligne, Nations Unies : Collection des traités <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=_fr> [*Statut de Rome de la Cour pénale internationale*].

depuis le 13 juin 2014¹⁶⁷. Le 2 janvier 2015, elle a adhéré à la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (CNUDM)¹⁶⁸ du 10 décembre 1982, à l'*Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention*¹⁶⁹ et elle fait donc partie des États Parties pour l'Autorité des Fonds marins (ISA) dont elle est membre et pour le Tribunal international pour le droit de la mer (TIDM)¹⁷⁰. Le 14 mars 2015, la Palestine devient membre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)¹⁷¹, le 9 avril 2017, elle est devenue membre du Conseil oléicole international (COI)¹⁷², et le 27 septembre 2017 elle est admise à l'Organisation internationale de police (INTERPOL)¹⁷³. À la suite de son adhésion à la *Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction*¹⁷⁴ le 29 décembre 2017 et à la suite du dépôt de cet instrument auprès du secrétaire général des N¹⁷⁵, la Palestine est devenue membre de l'Organisation internationale sur les armes chimiques (OIA) le 16 juin 2018¹⁷⁶. Le 17 mai 2018, la Palestine est également devenue membre la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) organe subsidiaire de l'Assemblée générale des NU¹⁷⁷. Cependant en septembre 2019 la Palestine a échoué dans sa tentative d'adhésion à l'UPU, sa candidature étant loin de recueillir les deux tiers des voix nécessaires pour l'admission¹⁷⁸. Celle-ci est réservée

¹⁶⁷ *Examen préliminaire : État de Palestine*, en ligne : Cour pénale internationale <icpcpi.int/palestine?ln=fr>.

¹⁶⁸ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, 1834 RTNU 4, (entrée en vigueur : 16 novembre 1994).

¹⁶⁹ *Accord relatif à l'application de la Partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982*, 27 juillet 1994, 1836 RTNU 67, (entrée en vigueur : provisoirement 16 novembre 1994, définitivement 28 juillet 1996).

¹⁷⁰ *États parties*, en ligne : Tribunal international du droit de la mer <itlos.org/fr/main/le-tribunal/etats-parties/>.

¹⁷¹ *Organisation mondiale des douanes : 183 membres*, en ligne (pdf) : WCOOMD <wcoomd.org/-/media/wco/public/fr/pdf/about-us/wco-members/liste-des-membres-de-lomd-avec-dates-dadhsion.pdf?db=web>.

¹⁷² *List of IOC Members*, en ligne : International Olive Council <internationaloliveoil.org/about-ioc/list-of-ioc-members/>.

¹⁷³ « L'État de Palestine "reconnu" par Interpol » *BBC News : Afrique* (27 septembre 2017), en ligne : <bbc.com/afrique/monde-41414397>.

¹⁷⁴ *Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction*, 3 septembre 1992, 1975 RTNU 3, (entrée en vigueur : 29 avril 1997).

¹⁷⁵ *Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction*, en ligne : Nations Unies : Collection des traités <treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XXXVI-3&chapter=26&clang=_fr>.

¹⁷⁶ « State of Palestine Accedes to the Chemical Weapons Convention » (23 may 2018), en ligne : Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons <opcw.org/media-centre/news/2018/05/state-palestine-accedes-chemical-weapons-convention>.

¹⁷⁷ *Membership of UNCTAD and of the Trade and Development Board*, en ligne : United Nations Conference on Trade and Development <unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/UNCTAD-Membership.aspx>.

¹⁷⁸ Les Pays-membres de l'UPU ont été invités à voter par correspondance. Le secrétariat de l'UPU a reçu des votes par correspondance valides de 86 Pays-membres, dont 56 voix en faveur de la demande d'admission présentée par l'État de Palestine, 7 voix contre et 23 abstentions. Les 106 Pays-membres de l'UPU restants – dont 11 ont soumis des bulletins de vote par correspondance invalides et 95 n'ont pas soumis de bulletin de vote – ont été considérés comme s'étant abstenus en vertu des règles de l'UPU, ce qui fait un total d'abstentions de 129. Union postale universelle, « UPU issues statement on membership application from State of Palestine » (2019), en ligne : <https://www.upu.int/en/News/2019/9/UPU->

dans les textes actuels¹⁷⁹ aux États souverains, mais la qualité de pays membres ayant dans le passé pu être accordée à des entités non souveraines, la *Convention postale universelle*¹⁸⁰ leur accorde la qualité de « Pays-membre » à égalité de droits et d'obligation avec les États membres¹⁸¹. C'est ainsi que les territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord¹⁸², ainsi qu'Aruba, Curaçao et Sint Maarten, font partie des pays membres de l'UPU. On citera également le cas des Îles Cook qui ont été admises à la qualité de membre de l'OMS le 8 mai 1984¹⁸³, de la FAO le 11 novembre 1985¹⁸⁴, de l'UNESCO le 25 octobre 1989¹⁸⁵, de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) le 20 août 1986¹⁸⁶, de l'OIAC le 29 avril 1997¹⁸⁷ et État partie de la CPI depuis le 1^{er} octobre 2008¹⁸⁸. De même Nioué a été admise à l'UNESCO le 26 octobre 1993¹⁸⁹, à l'OMS le 5 mai 1994¹⁹⁰ et le 21 mai 2005 à l'OIAC¹⁹¹.

Enfin on indiquera que tout territoire douanier jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de sa politique commerciale peut devenir membre de l'OMC (article XII de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 dans l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*)¹⁹², comme les États, aux conditions convenues avec tous les membres de l'Organisation

issues-statement-on-membership-application-from-State-of-Palestine. C'est l'article 11 de la *Constitution de l'UPU* du 14 décembre 1989 fixe les conditions d'admission; *Convention postale universelle*, 14 décembre 1989, 1687 RTNU 10, art 11 (modifié) [*Convention postale universelle* [*Convention postale universelle*].

¹⁷⁹ *Manuel de la Constitution et du Règlement général : Règlements intérieurs, Statut juridique de l'UPU, Liste des résolutions et des décisions*, Berne, Bureau international de l'union postale universelle, 2018 [*Manuel UPU*].

¹⁸⁰ *Convention postale universelle*, *supra* note 178.

¹⁸¹ Certains territoires, sans être membres de l'Union, sont compris dans celle-ci parce qu'ils relèvent, au point de vue postal, de Pays-membres. C'est le cas par exemple de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna. Voir *ibid.*, art 23; Répertoire général des Pays-membres de l'UPU et des territoires compris dans l'Union, dans *Manuel UPU*, *supra* note 179 à la p XLIII.

¹⁸² Anguilla, Bermudes, Cayman, Falkland (Malvinas), Géorgie du Sud et Sandwich du Sud, Gibraltar, Montserrat, Pitcairn, Henderson, Ducie et Oeno (îles), Sainte-Hélène (dépendances) (îles), Sainte-Hélène, Ascension et Tristan da Cunha, Territoire britannique de l'océan indien, Turques et Caïques, Vierges britanniques (îles).

¹⁸³ « Constitution de l'Organisation mondiale de la santé », en ligne : *Collection des traités des Nations Unie* < treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-1&chapter=9&clang=_fr >.

¹⁸⁴ *Nominations et Élections*, Doc off FAO NU, 23^e sess, 1985, Doc NU C 85/REP aux pp 119-20 aux para 379-82.

¹⁸⁵ *Liste des États membres UNESCO*, *supra* note 100.

¹⁸⁶ *États membres*, en ligne : Organisation de l'aviation civile internationale < icao.int/MemberStates/Member%20States.French.pdf >.

¹⁸⁷ *Member States*, en ligne : Organisation for the prohibition of Chemical Weapons < opcw.org/about-us/member-states > [*États membres OIAC*].

¹⁸⁸ *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, *supra* note 166.

¹⁸⁹ *Liste des États membres UNESCO*, *supra* note 100.

¹⁹⁰ Admisión de nuevos Miembros y Miembros Asociados, 47^e Assemblée mondiale de la Santé, 1994, Doc OMS WHA47.2.

¹⁹¹ *États membres OIAC*, *supra* note 187.

¹⁹² *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 dans l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 23 décembre 1994, 1867 RTNU 165 annexe 1A, art 12, (entrée en vigueur : 1er janvier 1995).

dans le cadre de négociations avec un groupe de travail, le pays candidat ayant le statut d'observateur. Ainsi Hong Kong (Chine) membre du GATT (*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*) depuis le 23 avril 1986, est membre de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 1995, le Taipei chinois (Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen, Matsu) est membre de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 2002¹⁹³. Actuellement, une demande d'accession est en cours pour Curaçao et le Groupe de travail de l'accession de Curaçao a été établi le 3 mars 2020¹⁹⁴.

Les constatations que nous avons faites dans les développements qui précèdent nous ont permis d'identifier 150 cas de participation au sens large aux organisations internationales (observateurs, membres associés, membres), concernant 61 entités non souveraines¹⁹⁵ dans 39 organisations internationales¹⁹⁶. Plus des deux tiers de ces participations concernent des entités d'outre-mer (103 cas sur 150) et 11 organisations internationales, dont neuf organisations régionales¹⁹⁷ et deux institutions spécialisées du système des NU¹⁹⁸. Concernant les autres entités, on a pu relever 47 cas de participation dans 28 organisations, dont 39 avec le statut de membre associé ou de membre, soit une moyenne de moins d'un cas et demi par organisation. Ainsi les entités issues d'États fédéraux ne participent qu'à l'OIF. Dans le plus grand nombre de cas concernant des entités d'outre-mer (91 sur 103), celles-ci ont le statut de membre associé (52 cas) ou de membres (39 cas). Si l'on tient compte du fait que parfois le statut de membre associé n'est guère différent de celui de membre et qu'en pratique les membres associés sont traités comme les autres membres de l'organisation, cela ne signifie pas que ces « membres » soient des membres à part entière identiques aux États membres. En effet, outre le fait que le nombre de cas est limité, que leur participation se fait le plus souvent avec l'accord de l'État dont ils dépendent, ils restent dans tous les cas des membres à droits réduits, en particulier au regard du traité constitutif pour lequel ils n'ont pas en principe de compétence. Le phénomène de la participation d'entités non souveraines qui pourraient ou souhaiteraient éventuellement le devenir peut accompagner voire encourager le développement de l'autonomie et des compétences de ces territoires, il ne remet pas en cause le principe du caractère intergouvernemental des organisations internationales.

¹⁹³ *Liste des Membres et Observateurs de l'OMC, supra note 52.*

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ Sur 61 entités non souveraines, 49 pays d'outre-mer dépendent de 7 pays (RU 13, F 10, Pays-Bas 5, États-Unis 4, Nouvelle-Zélande 3, Danemark 1, Portugal 1). Il reste 12 entités non souveraines, dont 6 États Fédérés relevant de trois États (Canada, Belgique, États-Unis), 3 États contestés (Palestine, RASD, Kosovo), 2 dépendances de la Chine (Hong-Kong, Macao) et Taïpeh. 35 entités non souveraines sont des îles dont 17 dans la zone Antilles/Caraïbes, 10 dans le Pacifique, 5 dans l'Atlantique, 3 dans l'océan Indien.

¹⁹⁶ Y compris les commissions régionales des NU qui sont des organes subsidiaires de l'Assemblée générale des NU.

¹⁹⁷ Trois commissions économiques régionales des NU, trois organisations régionales du Pacifique et trois organisations régionales de la zone caraïbe.

¹⁹⁸ L'UNESCO et l'UPU.