

LE ROLE DES MISSIONS PERMANENTES AUPRES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES UNIVERSELLES

par

Victor-Yves GHEBALI

Chargé de cours à l'Institut universitaire de hautes études internationales
(Genève)

Les missions diplomatiques permanentes établies auprès des organisations internationales forment avec celles-ci un système jumeau depuis plus d'un demi-siècle. Initialement, le phénomène n'avait qu'une portée limitée. D'une part, il ne concernait qu'une poignée d'institutions internationales : la SDN, l'OIT et l'Institut international de coopération intellectuelle (1). D'autre part, il n'impliquait qu'une partie des Etats membres de celles-ci. Par la suite, il s'est généralisé à l'ensemble des organisations tant régionales qu'universelles et finit par toucher d'autres catégories d'acteurs internationaux — Etats non membres, organismes intergouvernementaux, mouvements de libération nationale. Plus significativement encore, les missions permanentes sont devenues des rouages institutionnels de certaines organisations internationales soit sur la base de dispositions constitutionnelles (CEE), soit à la suite de simples pratiques coutumières (OTAN, Conseil de l'Europe...). L'importance de leur rôle diplomatique croissant a été juridiquement confirmé par la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. Premier en date des textes conventionnels issus des travaux de la Commission du

(1) Pour la pratique de la SDN et de l'OIT, cf. notre étude dans *Les missions permanentes auprès des organisations internationales*, tome 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1971, pp. 23-122. Pour l'expérience de l'IICI, cf. docs. CICI/372, CD3, 1935 ainsi que l'art. 8 de l'Acte international concernant la coopération intellectuelle (doc. C. 514.1938).

droit international dans le domaine des organisations internationales, cet instrument (non encore entré en vigueur) représentait à la fois un effort de codification et de développement progressif du droit international (2). Dans l'exposé qui suit, on ne traitera que des *fonctions* exercées par les missions permanentes (au plan *universel*) en matière de diplomatie multilatérale et de diplomatie « multibilatérale » (2 bis).

I

LES MISSIONS PERMANENTES, INSTRUMENTS DE DIPLOMATIE MULTILATERALE

La pratique des missions permanentes s'est développée en réponse aux problèmes techniques soulevés par le fonctionnement des organisations internationales et par l'importance croissante des enjeux politiques attachés aux activités de celles-ci. La diplomatie multilatérale constitue la vocation naturelle de toute mission, qu'il s'agisse de missions permanentes proprement dites (établies par des Etats membres) ou de missions d'observation (établies par des Etats non membres ou d'autres catégories de sujets de droit international).

1. Les fonctions des missions permanentes d'Etats membres

L'art. 6 de la Convention de Vienne de 1975 reconnaît aux missions permanentes d'Etats membres sept fonctions principales : représentation, liaison, négociation, information, participation aux activités de l'Organisation, protection des intérêts nationaux et promotion des buts et principes de l'Organisation (3). Evaluée à l'aune de la pratique historique et contemporaine, cette énumération appelle deux simples commentaires (4).

(2) Les commentaires sur cette convention (doc. A/CONF. 67/16) sont assez nombreux. On se référera en particulier à ceux de Philippe Cahier (*Temis*, Saragossa, n° 33-36, 1973-1974, pp. 447-473), Abdullah El-Erian (*AFDI*, 1975, pp. 445-470), Jean-Pierre Ritter (*ibid.*, pp. 471-482), J.-G. Fenessy (*AJIL*, 1976/1, pp. 62-72) et A.-Y. Vranken (*RBDIP*, 1977/1, pp. 111-121).

(2 bis) Sur le sens de ce terme, cf. *infra*, note 25.

(3) L'alinéa 7 de l'art. 1^{er} définit comme « mission permanente » toute « mission de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat membre d'une organisation internationale auprès de l'organisation ».

(4) Pour le reste, on se référera à l'étude — toujours actuelle — du professeur Virally dont la Convention reprend toutes les catégories, à l'exception de celle de la *coordination* de la politique de l'Etat d'envoi (*Les missions permanentes...*, *op. cit.*, pp. 242 et ss).

D'une part, on constatera que toutes les catégories de l'art. 6 ne constituent pas des fonctions véritablement autonomes. Ainsi, les rapports entre les fonctions de liaison et de représentation ou entre celles de représentation et de protection des intérêts nationaux ne sont pas d'une indiscutable évidence. De même, la fonction d'« assurer la *participation* de l'Etat d'envoi aux activités de l'Organisation » (alinéa e) recoupe, à différents égards, celle de *représentation* (alinéa a), de *liaison* (alinéa b) et de *négociation* (alinéa c). La fonction de participation ne figurait pas au projet d'articles initialement soumis par la CDI. Elle fut insérée dans le texte final de l'art. 6 à la suite d'un amendement franco-suisse (5). La France estimait nécessaire (vu, notamment, la pratique du Conseil de sécurité ou du Conseil de l'OACI — organes composés de représentants permanents) de tenir compte de « l'importante fonction de participation [de missions permanentes] au processus effectif de la prise de décision au sein de l'organisation elle-même » (6). Pour la Suisse, l'enjeu de l'inclusion de la fonction de participation était plus qu'un simple raffinement. Soucieuse d'obtenir une formulation aussi positive que possible du statut des missions d'observation d'Etats non membres, elle voyait dans la fonction de participation un moyen élégant d'exprimer la différence entre les missions d'Etats membres et celles d'Etats non membres en soulignant les attributions propres aux premières : « en marquant la différence par un plus du côté de la mission d'Etat membre, on évitait de devoir l'exprimer par un moins du côté de la mission d'observation » (7). La délégation espagnole exprima une opposition particulière à l'amendement franco-suisse en faisant valoir que la fonction de représentation se trouvait englobée dans celle de liaison et que les Etats membres d'une organisation internationale n'étaient pas tenus de participer à *tous* les travaux de celle-ci (8). L'amendement en question fut, néanmoins, finalement adopté (9).

D'autre part, on peut estimer que la disposition relative à la fonction d'*information* comporte une certaine lacune. L'alinéa d de l'art. 6 reconnaît qu'il incombe aux missions permanentes de « s'informer des activités dans l'organisation et de faire rapport à ce sujet au gouvernement d'envoi ». Il ne précise donc pas, à l'instar de la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques (art. 3, § 1, al. d) ou la Convention de 1963 sur les relations consulaires (art. 5, al. c), que la fonction en question doit être exercée « par tous les *moyens licites* ». Lors de l'élaboration de la Convention de 1975, la délégation du Venezuela suggéra pourtant l'insertion d'une référence destinée à « préciser que c'est uni-

(5) Cf. doc. A/CONF.67/C.1/L.24.

(6) A/CONF.67/18, p. 95, § 31.

(7) Ritter, *op. cit.*, p. 476.

(8) Cf. doc. A/CONF.67/18, p. 96 (§ 45) et p. 98 (§ 59).

(9) *Ibid.*, p. 98 (§ 69).

quement par de tels moyens que les missions permanentes pourront s'informer des activités de l'organisation » (10). L'idée fut repoussée, l'Expert consultant de la CDI ayant fait valoir que « les activités d'une organisation internationale sont différentes de celles d'un Etat accréditaire, qui s'étendent à l'ensemble d'un territoire entier et risquent de donner lieu à des situations délicates, à la limite de la légalité et de l'illégalité, dans le cas de contacts avec une opposition politique, par exemple » (11). L'argument était valable, à ceci près qu'il faisait abstraction des intérêts légitimes de l'autre partenaire — indirect, mais incontournable — de toute mission permanente : l'Etat hôte. Même si l'on considère l'usage de moyens non licites aux fins de s'informer des activités d'une institution internationale comme un cas limite — ce qui, en fait, n'est pas démontré —, le véritable problème se situe ailleurs. Etant donné que l'organisation siège sur le territoire d'un pays hôte, l'information à recueillir ne se limitera pas toujours au seul cadre organisationnel. Dans cette optique, une référence expresse aux « moyens licites » pour la collecte de l'information dans l'organisation et au *siège* de l'organisation n'eût pas été superflue. Elle aurait fourni aux Etats hôtes, dans un cas précis, une garantie dont l'art. 77 de la Convention pose le principe en termes généraux (12). L'utilisation systématique d'une mission permanente à des fins illicites n'est nullement une hypothèse d'école comme le démontre une certaine pratique et comme l'a confirmé un transfuge de la mission soviétique à New York (13).

Par delà ces remarques, on retiendra surtout que les missions permanentes d'Etats membres exercent des fonctions diversifiées dont le « noyau dur » reste celles qui ont trait à la *liaison*, la *représentation* et l'*information* — soit celles correspondant aux besoins fondamentaux qui incitèrent les Etats extra-européens à établir les premières « délégations permanentes » auprès de la SDN. La croissance quantitative et qualitative des organisations internationales imposa, par la suite, la fonction de négociation ainsi que la fonction de promotion des buts et principes de l'organisation.

La fonction de *négociation* n'a pas, à vrai dire, un caractère nouveau : les missions permanentes établies dans l'entre-deux-guerres l'ont couramment pratiquée. A l'époque actuelle cependant, elle est conçue dans une optique plus large. Comme le souligne l'alinéa a de l'article 6

(10) *Ibid.*, p. 95 (§ 37) et p. 99 (§ 72).

(11) *Ibid.*, p. 97 (§ 58).

(12) L'art. 77 impose au personnel des missions permanentes le respect des lois et règlements de l'Etat hôte et n'interdit pas à celui-ci de prendre, le cas échéant, « les mesures qui sont nécessaires à sa propre protection ». Sur ce point, cf. le commentaire de Ritter, *op. cit.*, p. 478 et d'El-Erian, *op. cit.*, pp. 465-467.

(13) Cf. Arkadi N. Chevtchenko : *Rupture avec Moscou*, Paris, Payot, 1985, 453 p.

de la Convention de Vienne, elle consiste « à mener des négociations avec l'Organisation et dans le cadre de celle-ci » — précision indiquant l'existence d'une diversité de cas de figure, y compris celui des consultations et échanges de vues menés entre missions permanentes, au sein de groupes régionaux informels propres à chaque organisation.

La fonction de *promotion des buts et principes de l'Organisation* par la coopération avec celle-ci et dans le cadre de celle-ci est remarquable en ce qu'elle révèle un trait assez original par rapport à la diplomatie bilatérale — le fait que les missions ont un rôle à jouer non seulement par rapport au gouvernement d'envoi, mais aussi à l'organisation internationale elle-même. Ce rôle consiste à coopérer avec les organes de cette dernière (en particulier avec le Secrétariat) et avec les autres membres représentés par leurs missions permanentes en vue de la réalisation des objectifs constitutionnels.

L'opportunité de retenir la protection diplomatique des intérêts de l'Etat d'envoi auprès de l'organisation internationale comme une fonction distincte de la fonction de représentation fut assez controversée au cours de la rédaction de la Convention de 1975 (14). Les partisans de son inclusion finirent toutefois par obtenir gain de cause en faisant valoir que depuis l'Avis consultatif de la CIJ sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (1949), il était communément admis que les organisations internationales constituaient des sujets de droit international et, partant, des sujets (actifs et passifs) de protection diplomatique : on ne pouvait donc exclure l'hypothèse où les actes d'un organe porteraient préjudice aux intérêts d'un Etat membre — par exemple, en cas de dommages causés par des forces de maintien de la paix opérant sous le drapeau des Nations Unies ou en cas de « sous-représentation » en effectifs au sein du Secrétariat (15).

2. Les fonctions des missions permanentes d'observation

La Convention de 1975 définit la « mission permanente d'observation » comme une mission « de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée auprès d'une organisation internationale par un Etat non membre de l'Organisation » (al. 8 de l'art. 1^{er}). L'art. 7 lui attribue, de manière non limitative, les fonctions suivantes :

(14) L'amendement soumis à cet effet par l'Espagne (doc. A/CONF. 67/61/L.4) fut finalement adopté par 20 voix contre 13 et avec 29 abstentions (doc. A/CONF. 67/18, p. 98, § 68).

(15) *Ibid.*, p. 93 (§ 6) et p. 98 (§§ 61-62).

- « a) assurer la représentation de l'Etat d'envoi et sauvegarder ses intérêts auprès de l'Organisation et maintenir la liaison avec elle ;
- b) s'informer des activités dans l'Organisation et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi ;
- c) promouvoir la coopération avec l'Organisation et mener des négociations avec elle ».

Les fonctions des missions d'observation ont été manifestement conçues dans une optique identique à celle des missions permanentes d'Etats membres. Les fonctions reconnues à ces dernières par l'art. 6 se retrouvent toutes ici — à l'exception bien évidente de la fonction de participation aux activités de l'organisation. Elles ont été simplement regroupées en trois alinéas (au lieu de six) et reformulées avec certaines nuances légèrement restrictives (pour les fonctions autres que celles de représentation, de liaison et d'information) tenant compte de la spécificité des missions permanentes d'observation. La Convention va d'ailleurs jusqu'à assimiler, aux fins de l'octroi du régime des privilèges et immunités diplomatiques, les missions d'observation aux missions permanentes proprement dites (16). Cette solution — innovatrice — fut retenue en dépit de fortes objections de la part des Etats-Unis qui, partisans de statuts différenciés, contestaient que les missions d'observation puissent exercer de véritables fonctions de représentation et de négociation (17).

On ne peut qu'approuver la pertinence d'une telle non-discrimination. L'établissement d'une mission d'observation auprès d'une organisation internationale universelle est, en règle générale, un acte positif. Pour les Etats non membres que l'on pourrait qualifier d' « Etats membres en puissance », il constitue un geste à la fois symbolique et concret préfigurant une demande formelle d'admission (18). Pour les pays qui ne veulent ou ne peuvent, pour diverses raisons internes ou internationales envisager une admission dans un avenir raisonnablement prévisible (la Suisse, les deux Corée et quelques micro-Etats européens), il s'agit d'une mesure aussi, sinon plus, significative : la coopération que le gouvernement d'envoi cherche à instaurer avec l'organisation est une compensation pragmatique à la non-participation de plein droit. L'hypothèse où des Etats décident d'établir une mission d'observation après leur retrait de l'organisation présente, en dépit de sa rareté, un intérêt

(16) Sur ce point, cf. Ritter, *op. cit.*, pp. 475-477.

(17) Cf. A/CONF. 67/18, p. 99 (§§ 76 et 77). Pour les propositions américaines d'amendement, cf. docs. A/CONF. 67/C.1/L.22 et L.5.

(18) Divers pays eurent recours à cette méthode antérieurement à leur admission à la SDN (Hongrie, Irlande, Mexique) ou à l'ONU (Autriche, Italie, Finlande, Japon, Espagne, RDA, RFA, Bangladesh, Vietnam...).

tout aussi manifeste (19). Quoi qu'il en soit, il est clair que les missions d'observation ne se bornent pas à observer de manière passive. Elles exercent à la périphérie de l'organisation internationale la quasi-totalité des fonctions normalement assumées par les missions d'Etats membres au centre de celle-ci. Nécessaire par définition, la contribution de l'Etat non membre peut être aussi des plus précieuses comme dans l'exemple historique des Etats-Unis avec la SDN ou l'exemple contemporain de la Suisse avec l'ONU. Dans tous les cas de figure, il est de l'intérêt de l'organisation de favoriser et de faciliter le fonctionnement de telles missions, ne serait-ce qu'au nom du principe de l'universalité (20). Dans cet ordre d'idées, la politique de l'UNESCO visant à poser des obstacles à l'établissement d'une mission d'observation par les Etats-Unis après le retrait de ceux-ci en 1985 était critiquable (21).

A l'heure actuelle, on dénombre cinq missions d'observation auprès de l'ONU à New York : celles de la Corée du Sud, de la Corée du Nord, de la Suisse, du Saint-Siège et de Monaco. A Genève, siège de l'Office des Nations Unies et de diverses Institutions spécialisées, il y a également cinq missions de ce type — les mêmes, moins Monaco mais plus Saint-Marin (22). A Paris, auprès de l'UNESCO, elles sont au nombre de trois : Saint-Siège, Etats-Unis et Royaume-Uni.

Il convient encore de rappeler que l'établissement de missions d'observation n'est pas l'apanage des sujets classiques du droit international, mais également le fait d'entités non-étatiques (mouvements de libération nationale) et interétatiques (organismes intergouvernementaux). La Convention de 1975 ne mentionne aucune de ces catégories puisque son objet est de réglementer les relations des *Etats* avec les organisations internationales. On notera toutefois que l'Acte Final de la conférence qui élaborait ladite Convention contient une résolution — dont la pertinence fut vivement contestée par les grands pays occidentaux —

(19) Les cas les plus remarquables sont ceux de la mission du Japon auprès de la SDN (à partir de 1936) ainsi que des missions des Etats-Unis et du Royaume-Uni auprès de l'UNESCO depuis 1985.

(20) Pour plus de détails, cf. Erik Suy : « The Status of Observers in International Organizations », *RCADI*, 1978/II, pp. 75-180.

(21) Le Directeur général a ainsi pu soutenir, par écrit, que le cas d'un Etat non encore membre et d'un *ex-Etat membre* posaient des problèmes de principe différents (doc. 4/X/EX/2, 28 janvier 1985, p. 12, § 64). La Conférence générale finit par recommander au Conseil exécutif de prendre en considération, avant d'accorder des facilités d'observation aux Etats non membres (octroi de laissez-passer, distribution de documents, usage de locaux, etc.), divers critères dont « la disposition de l'Etat concerné à prendre en charge les dépenses résultant des facilités qui lui seront octroyées » (23 C/Rés.09, section I).

(22) Notons que Genève offre un cas unique — celui où l'Etat hôte est un Etat non membre. Cf. Jean-Pierre Vettovaglia : « Privileges and Immunities of Members of Permanent Missions in Geneva and of International Officials in Switzerland », *International Geneva Yearbook*, 1988, pp. 71-83.

sur le statut d'observateur des mouvements de libération nationale reconnus par l'OUA et la Ligue des Etats arabes (23). On précisera également que, depuis 1974, les missions permanentes des MLN aux Nations Unies (OLP et SWAPO) bénéficient *de facto* d'un statut analogue à celui des Etats non membres (24). Enfin, on relèvera que les organismes intergouvernementaux disposant de missions d'observation auprès de l'ONU ou des Institutions spécialisées sont uniquement des organisations régionales (CEE, Conseil de l'Europe, Banque interaméricaine de développement...) ou transrégionales (Ligue des Etats arabes, Organisation de la Conférence islamique, etc...) : les institutions spécialisées n'établissent auprès des Nations Unies que des « bureaux de liaison » administratifs.

II

LES MISSIONS PERMANENTES, INSTRUMENTS DE DIPLOMATIE « MULTIBILATERALE »

Conçues pour les besoins propres de la diplomatie multilatérale, les missions permanentes jouent toutefois un certain rôle en matière de rapports que l'on pourrait qualifier de « multibilatéraux », c'est-à-dire de rapports bilatéraux menés dans un cadre multilatéral ou fonctionnellement associés à des rapports multilatéraux (25). Il conviendra de distinguer dans cette perspective, dont la Convention de 1975 ne tient pas compte, les fonctions diplomatiques découlant des rapports bilatéraux entre missions permanentes et les fonctions de diplomatie mixte.

(23) Initialement, divers pays du Tiers monde envisagèrent (avec la Roumanie) l'idée de dispositions visant à rendre les dispositions de la Convention — et en particulier les articles relatifs aux privilèges et immunités diplomatiques — applicables *mutatis mutandis* aux missions des MLN (A/CONF.67/L.1 et Add. 1). Ils se contentèrent finalement d'une simple résolution (adoptée par 53 voix, contre 5 et avec 15 abstentions) demandant à l'Assemblée générale d'examiner la question « sans retard » (A/CONF.67/L.2 et Add. 1). Pour plus de détails, cf. A/CONF.67/18, pp. 46-47 et 55-60.

(24) Sur l'aspect général de la question. Cf. Claude Lazarus : « Le statut des mouvements de libération nationale à l'Organisation des Nations Unies », *AFDI*, 1974, pp. 172-200.

(25) Le terme « multibilatéral » appartient au vocabulaire de la coopération technique. Il désigne les projets bilatéraux de coopération dont la mise en œuvre est directement confiée (par le pays donateur et le pays bénéficiaire) à certaines institutions spécialisées : depuis la fin des années 60, l'OIT par exemple assure l'exécution régulière de projets de coopération technique entièrement financés par des « fonds multibilatéraux » (cf. notre ouvrage, *L'Organisation internationale du travail*. Genève, Georg, 1986, pp. 293-295).

1. Les fonctions diplomatiques relatives aux rapports bilatéraux entre missions permanentes

A l'instar des représentations diplomatiques classiques, les missions permanentes auprès des organisations internationales entretiennent entre elles une multitude de contacts bilatéraux plus ou moins étroits et formels selon les cas. Commandés par les nécessités de la diplomatie de groupe, de tels contacts portent naturellement, au premier chef, sur des questions en rapport direct avec l'activité de l'organisation. Il n'est cependant pas inhabituel qu'ils aient aussi trait à des problèmes d'ordre bilatéral au sens plus strict du terme.

Tel est le cas lorsque la mission permanente d'un Etat donné est considérée, en raison de ses compétences dans certains domaines *spécialisés*, comme un interlocuteur plus valable que la représentation diplomatique de ce même Etat auprès du pays hôte de l'organisation. Ainsi, la mission permanente de l'URSS à Genève est, semble-t-il, plus couramment sollicitée que l'ambassade soviétique accréditée à Berne, par exemple pour les questions relatives aux droits de l'homme ou au désarmement.

Il en est de même lorsque les autorités d'envoi d'une mission permanente n'entretiennent pas de relations diplomatiques avec un ou plusieurs Etats représentés au siège. L'intérêt des contacts bilatéraux entre missions permanentes dans ce contexte revêt une signification politique évidente. De tels contacts constituent un aspect fondamental de l'activité des missions d'observation des mouvements de libération nationale. La mission de l'OLP à Genève consacre ainsi une part de ses activités aux relations bilatérales, y compris avec le pays hôte — notamment à l'occasion de visites de ses dirigeants en Suisse (26).

A cela, s'ajoute évidemment le cas particulier des relations bilatérales avec l'Etat du siège qui concerne *toutes* les missions permanentes, sans exception, étant donné que cet Etat est l'un des éléments du singulier « ménage à trois » spécifique à la diplomatie multilatérale institutionnalisée.

Les relations bilatérales avec l'Etat hôte ont un thème naturel : les difficultés de la vie quotidienne et professionnelle dans la ville du siège : logement, embarras de la circulation, sécurité personnelle, exercice

(26) Les rencontres de 1987 entre M. Kaddoumi et le Président Aubert ainsi qu'entre M. Arafat et le Secrétaire d'Etat Brunner furent ainsi préparées par la mission d'observation de l'OLP.

des privilèges et immunités diplomatiques, etc. Ces problèmes donnent souvent lieu à des contacts directs avec la mission permanente de l'Etat hôte. Les requêtes présentant un caractère grave peuvent être aussi transmises au comité spécialisé qui existe au sein de certaines organisations. Depuis 1971, il y a à cet effet, à New York, un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies : le Comité des relations avec le pays hôte (27). Cette instance n'a pas d'équivalent à Genève, malgré le nombre exceptionnellement élevé d'institutions intergouvernementales universelles siégeant dans cette ville. Les autorités helvétiques ont prudemment évité de s'engager dans cette voie pour une double raison : d'une part, parce que la Suisse est un Etat non membre qui ne tient pas à participer trop ostensiblement — sur son propre sol — à un comité onusien de cette nature ; d'autre part, pour ne pas créer chez soi un organe qui pourrait vite se transformer — comme à New York — en une tribune d'accusations permanentes contre l'Etat hôte (28). En revanche, un « Comité du siège », établi par la Conférence générale de l'UNESCO, fonctionne depuis 1949 à Paris ; mais son mandat s'étend au-delà du problème posé par le fonctionnement des missions permanentes sur le territoire du pays hôte (29).

De la pratique récente, on retiendra que le fonctionnement des missions permanentes a pu donner lieu à de sérieuses tensions bilatérales avec l'Etat du siège. Deux cas concrets méritent ici attention.

(27) Créé par la résolution 2819 (XXVI) adoptée le 15 novembre 1971 par l'Assemblée générale des Nations Unies, cet organe comprend actuellement 14 Etats membres outre les Etats-Unis. Il succédait au Comité consultatif groupant de hauts représentants de la mission permanente américaine et de la ville de New York (1967-1971) ainsi qu'au « Comité mixte informel des relations avec le pays hôte » établi par la résolution 2618 (XXIV) adoptée le 17 décembre 1969 (mais qui, en fait, existait depuis 1966). Pour l'activité des deux comités des Nations Unies, cf. les documents de la série A/AC.146 et A/AC.154.

(28) Précisons cependant qu'il existe à Genève un « Diplomatic Committee » informel, établi en 1971 à l'initiative de certains représentants permanents. Composé d'une douzaine de membres ayant rang d'ambassadeur (deux membres désignés par chacun des cinq groupes régionaux, plus la Chine), le Comité invite à ses réunions le Directeur général de l'Office des Nations Unies ainsi que le représentant de la mission permanente du pays hôte. En vertu de son mandat, il est habilité « to represent the Geneva diplomatic community as appropriate in its relations with the authority of the host country and with the Office of the United Nations and other international organizations... ». Sur le Comité, cf. Ludwik Dembinski : *The Modern Law of Diplomacy*. Dordrecht, Nijhoff, 1988, p. 112.

(29) Le Comité du siège fut créé par la résolution 29.1 adoptée par la 4^e Conférence générale (1949). Son présent mandat couvre notamment « la gestion de l'ensemble des services communs qui conditionnent directement le fonctionnement du Siège et qui intéressent aussi bien le Secrétariat que les délégations permanentes et les organisations non gouvernementales qui occupent des locaux de bureaux au Siège » (24 C/Rés. 46, 14 novembre 1987).

Opposant l'Etat du siège à un Etat membre, le premier cas concernait la question de la *réduction des effectifs du personnel diplomatique soviétique* de New York. En mars 1986, les Etats-Unis enjoignirent ainsi aux trois missions permanentes soviétiques établies auprès de l'ONU de réduire (en quatre étapes à partir du 19 octobre 1986 et jusqu'au 1^{er} avril 1988) leurs effectifs de 40 % de manière à stabiliser ceux-ci à un plafond de 170 membres permanents (150 pour l'URSS ; 10 pour la Biélorussie et 10 pour l'Ukraine) — plafond qui leur aurait toujours permis de disposer de plus de diplomates que tout autre Etat membre (30). La décision fut motivée par le fait que le niveau des effectifs existants dépassait manifestement les besoins correspondant aux affaires liées à l'ONU, favorisait l'exercice d'activités illicites et posait une menace à la sécurité nationale de l'Etat hôte.

En dépit de l'absence de précédent connu dans l'histoire de la diplomatie multilatérale et aussi du silence de l'Accord de Sièges de 1947, la décision américaine soulevait un problème juridique dont les données ne semblaient pas, *a priori*, exagérément complexes.

En effet, les dispositions pertinentes du droit international conventionnel en matière de relations diplomatiques, tant bilatérales que multilatérales, affirmaient clairement que l'effectif des missions diplomatiques classiques ou celui des missions permanentes auprès d'organisations internationales ne saurait dépasser une certaine limite objective — celle du « *raisonnable* » et du « *normal* » — eu égard aux « circonstances et conditions » existant dans l'Etat hôte, aux « besoins » de l'Etat d'envoi ainsi qu'aux fonctions de l'Organisation (31). Or en l'espèce, la limite du raisonnable et du normal pouvait être considérée comme dépassée dès lors que l'effectif des Soviétiques excédait à lui seul le total combiné des deux autres missions les plus importantes — celles des Etats-Unis et de la Chine. Cela étant, il fallait néanmoins tenir compte du fait essentiel que les missions permanentes ne sont pas accréditées auprès de l'Etat hôte, mais établies auprès d'une organisation siégeant sur son territoire. L'Etat hôte ne pouvait donc être fondé à prendre des mesures unilatérales — comme dans les relations bilatérales traditionnelles — sans se substituer, par là même, à l'organisation. Il lui incombait essentiellement d'ouvrir des négociations bilatérales et, en cas d'insuccès, une procédure de conciliation. Telle fut précisément la

(30) Cf. doc. A/AC.154/263.

(31) Cf. le § 1^{er} de l'art. 11 de la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques et l'art. 14 de la Convention de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (non ratifiée par les Etats-Unis).

solution préconisée d'emblée par le Secrétariat de l'ONU (32) et que recommanda ensuite pour sa part l'Assemblée générale des Nations Unies (33).

La politisation des débats qui se déroulèrent au sein du Comité des relations avec le pays hôte relégua les questions de droit à l'arrière-plan (34). Devant la fermeté persistante des Etats-Unis (lesquels considéraient que leur décision n'était pas négociable), l'URSS — de la *perestroïka* — céda purement et simplement en procédant aux réductions requises dans les délais impartis (35).

Opposant l'Etat du siège à un mouvement de libération nationale, le second différend a porté sur la question de la *fermeture de la mission d'observation de l'OLP au siège de l'ONU*. L'affaire prit naissance au lendemain de l'ajournement de la 42^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, avec la signature et la promulgation par le Président des Etats-Unis, le 22 novembre 1987, de la loi d'ouverture des crédits destinés aux Affaires étrangères — le *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989*. Le titre X du texte en question reproduisait l'*Anti-Terrorism Act of 1987* lequel déclarait illégal, notamment, l'établissement et le maintien de bureaux de l'OLP sur le territoire américain. Ultérieurement, le ministère de la Justice mit en demeure l'OLP de supprimer sa mission permanente d'observation auprès des Nations Unies d'ici le 21 mars 1988 (date d'entrée en vigueur de la loi) ou peu après cette date ; confronté à un refus, l'*Attorney-General* saisit le tribunal fédéral du district sud de New York tout en indiquant que les Etats-Unis ne prendraient aucune mesure de contrainte tant que durerait l'action en justice.

Contrairement au cas de l'affaire de la mission soviétique, les Nations Unies réagirent ici immédiatement, c'est-à-dire dès l'adoption parlementaire de la législation anti-terrorisme (décembre 1986), par la voie d'une résolution de l'Assemblée générale priant l'Etat hôte de s'abstenir de toute action qui aurait pour effet d'empêcher la mission de l'OLP de s'acquitter de ses fonctions officielles (36). Vu l'ambiguïté de la position officielle des Etats-Unis et l'imminence de l'entrée en vigueur de la législation incriminée, l'Assemblée générale décida (à la demande du groupe arabe) la reprise des travaux de sa 42^e session. Au terme d'un bref débat — qui, dans l'ensemble demeura raisonnablement circonscrit à la dimension juridique du problème, elle adopta, le 2 mars 1988,

(32) Cf. la déclaration faite par le Conseiller juridique de l'ONU à la 115^e séance du Comité des relations avec le pays hôte (doc. A/AC.154/264, 14 mars 1986).

(33) Cf. la résolution 41/82 du 3 novembre 1986.

(34) Cf. docs. A/41/26, pp. 6-12 et A/42/26, pp. 8-12. Voir aussi docs. A/41/207, 208, 209 et 257.

(35) Cf. doc. A/42/26, p. 11, § 23.

(36) Résolution 42/210 B du 17 décembre 1987.

deux résolutions : la première réaffirmait, pour l'essentiel, la légalité des activités de la mission de l'OLP par rapport au droit des Nations Unies ; la seconde sollicitait l'avis de la CIJ quant à l'applicabilité de l'obligation d'arbitrage entre les Etats-Unis et l'ONU en vertu de l'Accord de Siège de 1947 (37). Emis à l'unanimité le 26 avril 1988, l'Avis de la Cour fut précédé et suivi de nouvelles séries de débats au sein de la 42^e session de l'Assemblée générale (38).

L'affaire de la fermeture de la mission d'observation de l'OLP est plus grave que celle de la réduction de l'effectif de la mission permanente soviétique car, d'une certaine manière, elle remet en cause l'Accord de Siège de 1947.

D'une part, l'application des dispositions de la législation américaine anti-terrorisme à la mission de l'OLP *auprès de l'ONU* entraînait une violation des sections 11 à 13 de l'Accord de Siège. En effet, l'OLP a été invitée à participer aux sessions et travaux de l'Assemblée générale à l'invitation souveraine de celle-ci et en tant qu'observateur *officiel*. De ce fait, elle s'est trouvée autorisée à établir et maintenir auprès de l'ONU des installations propres à lui permettre d'exercer les tâches se rapportant à cette fonction. Or les sections 11 à 13 font précisément obligation aux Etats-Unis d'autoriser les membres des missions à avoir accès au siège de l'ONU — qui est sur leur territoire — et à y séjourner en vue de s'acquitter de leurs fonctions. Il est frappant de constater que si le gouvernement américain n'a nullement contesté cette interprétation (39), il a cependant agi dans un esprit tout différent en faisant prévaloir des dispositions législatives internes sur des obligations internationales le liant à l'ONU depuis une quarantaine d'années. La CIJ n'avait pas à se prononcer sur la question de savoir si la législation nationale en question violait ou non l'Accord de Siège. Elle n'en a pas moins tenu à rappeler, dans sa conclusion, le principe fondamental — établi depuis l'affaire de l'*Alabama* — de la prééminence du droit international sur le droit interne (40).

(37) Résolutions 42/229 A et B du 2 mars 1988 — adoptées à l'unanimité, à l'exception d'Israël (pour l'une d'elles) et sans la participation des Etats-Unis au scrutin. Voir aussi le rapport spécial soumis par le Secrétaire général (doc. A/42/915, 10 février 1988).

(38) L'Avis sur l'*Applicabilité de l'obligation d'arbitrage en vertu de la section 21 de l'accord du 26 juin 1947 relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies* a été donné, après une procédure accélérée, à l'unanimité — avec une déclaration du juge Elias et trois opinions individuelles (celles des juges Oda, Schwebel et Shahabuddeen).

(39) Cf. doc. A/42/26, p. 12, § 48.

(40) Cf. § 57 (et dernier) de l'Avis de la Cour.

D'autre part, le refus des Etats-Unis de soumettre le litige à une procédure d'arbitrage contrevient à la disposition (a) de la section 21 de l'Accord de Siège qui prévoit l'ouverture d'une telle procédure pour tout différend entre le pays hôte et l'ONU « au sujet de l'interprétation ou de l'application du présent accord (...), s'il n'est pas réglé par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé entre les parties » (41). Cette situation paraît d'autant plus regrettable que la Cour a nettement reconnu que « les attitudes opposées de l'Organisation des Nations Unies et des Etats-Unis révélaient l'existence d'un différend entre les deux parties à l'accord de siège » quel que fût, en fait, le moment précis de son éclosion (42). De surcroît, la procédure de règlement prévue à la section 21 constitue l'unique recours à la disposition de l'ONU dans une affaire où ses intérêts sont, somme toute, davantage en jeu que ceux de l'OLP.

Au-delà du cas concret de l'OLP, il y a en effet une grave question de principe qui touche à l'indépendance de l'ONU au sein de l'Etat du siège : appartient-il à un pays hôte de remettre en cause, par un simple acte unilatéral, une décision prise souverainement il y a plus de dix ans par l'organe plénier de l'organisation dont il est le siège tout en refusant d'être partie à une procédure d'arbitrage prévue par le texte fondamental qui le lie à ladite organisation ? Quelle que soit la réponse à cette question pendante, il reste qu'un précédent fâcheux a été créé. Celui-ci affaiblit l'autorité de l'ONU par rapport à l'Etat du siège et ébranle le statut des missions d'observation auprès des organisations universelles — sans compter ses effets pervers sur les perspectives d'un règlement pacifique et global de la question du Moyen-Orient. Le refus par les Etats-Unis de la procédure de l'arbitrage pour cause de non-épuisement des moyens de recours internes, n'est guère soutenable d'un point de vue juridique. Il est permis de croire que l'argument ne constitue qu'un expédient par lequel l'actuel gouvernement cherche à dégager ses responsabilités : les lenteurs inhérentes à la justice américaine semblent devoir permettre à la présente Administration, dont l'échéance est proche, d'être débarrassée du problème sans coup férir.

2. Les fonctions de diplomatie mixte

Les missions permanentes exercent de telles fonctions dans tous les cas de figure où leur personnel exerce des fonctions simultanées auprès d'organisations internationales et d'un ou plusieurs Etats, dont

(41) La procédure envisagée prévoit la constitution d'un tribunal arbitral de 3 membres, dont la tierce partie serait — à défaut d'accord entre les parties directes — choisie par le président de la CIJ.

(42) § 43 de l'Avis de la Cour.

celui du siège. La pratique de ces fonctions mixtes, qui remonte à la SDN, a été réglementée par la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques (§ 3 de l'art. 5), mais non par la Convention de 1975 (43). Elle est actuellement courante à New York (44), et surtout à Genève ou Paris.

Une vingtaine des quelques 130 missions actuellement établies auprès de l'Office des Nations Unies et des Institutions spécialisées à Genève ont leur siège officiel à Bruxelles, Paris, Berne et accessoirement à Londres, Bonn et Rome. Dans tous les cas, il s'agit de pays du Tiers monde soucieux de réduire le coût de leur représentation extérieure et de pallier la pénurie de leurs élites diplomatiques. La présence de la CEE à Bruxelles et l'accessibilité de Paris (pour les francophones) et la proximité de Berne présentent, dans cet ordre d'idées, des attraits supplémentaires.

Le nombre des accréditations mixtes à Paris, siège de l'UNESCO est le triple de celui de Genève pour un nombre total équivalent de missions permanentes. Le fait que Paris soit en même temps la capitale de l'Etat hôte a incité une multitude de gouvernements d'envoi (une cinquantaine) à établir leur délégation permanente dans le cadre — administratif et/ou topologique — de l'ambassade. Un nombre plus restreint de délégations (de l'ordre d'une quinzaine) se répartit entre Bruxelles ou Londres et subsidiairement entre Rome, Bonn et Genève (45).

Si la mission se trouve établie ailleurs qu'au siège de l'organisation, le multilatéral deviendra par la force des choses la fonction accessoire (46). Dans ce cas, la mission permanente apparaîtra souvent comme une sorte de service spécialisé de la représentation diplomatique bilatérale.

Mais si la mission possède des bureaux adéquats au siège de l'organisation et y fonctionne de manière régulière — en dépit d'un ambassadeur itinérant ou résidant dans une autre ville —, le multilatéral pourrait avoir une importance au moins équivalente au bilatéral.

(43) Dans son avant-projet d'articles, adopté en 1968, la CDI avait prévu cette situation mixte. Mais en deuxième lecture, elle préféra s'en tenir à la seule représentation dans le cadre des organisations internationales (doc. A/CONF.67/18, p. 109, § 24).

(44) Selon la liste n° 262 publiée par le service du protocole des Nations Unies (mars 1988), toutes les missions permanentes établies à New York sont exclusivement accréditées auprès de l'ONU. En fait, les cas d'accréditation simultanée à Washington sont assez courants.

(45) Cf. doc. CAB/PRO/88/DP, 15 janvier 1988.

(46) Touchant le cas de Genève, on relèvera que le gouvernement suisse n'admet les doubles fonctions (Berne/Genève) qu'à condition que le Chef de mission possède une résidence et une chancellerie dans la capitale fédérale.

Enfin, si la mission installée au siège exerce en même temps, par le truchement de l'un de ses diplomates, des fonctions consulaires (cas en voie de raréfaction aujourd'hui), le multilatéral prédominera nettement sur le bilatéral.

En conclusion, les missions permanentes jouent dans les relations diplomatiques contemporaines un rôle original et important dont la réglementation internationale laisse à désirer. Le champ de la Convention de Vienne de 1975 se limite comme l'on sait au cas des missions permanentes des sujets traditionnels du droit international et ne vise que les organisations internationales universelles. Mais, surtout, la Convention n'est toujours pas, plus de dix ans après sa signature, entrée en vigueur. Si les 35 ratifications ou adhésions requises par l'art. 89 devaient finalement être réunies, il y aurait cependant peu de chance de voir une majorité — ou même un certain nombre — de pays hôtes important y figurer (47). Du fait des conditions assez particulières de son élaboration, la Convention de 1975 comporte un certain nombre de défauts dont le moindre n'est certainement pas celui de passer allègrement par dessus les intérêts des pays hôtes (48). Le secteur du droit diplomatique intéressant les organisations internationales paraît donc voué à demeurer encore inachevé.

(47) Au stade actuel, la Convention n'a fait l'objet que d'une trentaine de ratifications (pays de l'Est, Tiers monde, Turquie, Saint-Siège). Cf. doc..., pp. 89-90.

(48) Sur ce point, cf. Ritter, *op. cit.*, p. 482.