



Le secrétaire général des Nations unies : sa position et son rôle

Carl-August Fleischhauer

DANS **POUVOIRS** 2004/2 n° 109 , PAGES 75 À 87

ÉDITIONS **LE SEUIL**

ISSN 0152-0768

ISBN 9782020628686

DOI 10.3917/pouv.109.0075

Date de mise en ligne : 01/12/2008

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-pouvoirs-2004-2-page-75?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES : SA POSITION ET SON RÔLE

DANS LES MÉDIAS, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL JOUE UN RÔLE comme représentant et porte-parole des Nations unies comparable à celui d'un chef d'État dans les affaires de ce dernier. Quand on regarde cependant ce que la Charte des Nations unies a à dire au sujet du Secrétaire général, le résultat est plutôt mince. L'article 7 de la Charte, qui détermine les organes principaux des Nations unies, mentionne l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de justice et le Secrétariat; cet article ne fait cependant pas mention du Secrétaire général. La Charte mentionne le Secrétaire général brièvement dans l'article 12-2, dans l'article 20 et dans l'article 73¹. Mais on doit aller

* Les opinions présentées dans cet article sont exclusivement celles de l'auteur.

1. L'article 12-2 dit: « Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée lors de chaque session les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires. »

L'article 20 dit: « L'Assemblée générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des membres des Nations unies. »

Et l'article 73-e dit: « Les membres des Nations unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin: [...] e) de communiquer régulièrement

jusqu'au chapitre XV (« Le Secrétariat ») avant d'arriver à des articles qui s'occupent – et ceci d'une façon très rudimentaire – de la position du Secrétaire général. Ce chapitre comprend cinq articles (art. 97 à 101). L'article 97 établit que le Secrétaire général fait partie du Secrétariat, fixe les conditions de sa nomination et définit sa position comme étant celle du plus haut fonctionnaire de l'organisation. L'article 98 traite, sans guère de précisions, des responsabilités administratives qui découlent de cette position. L'article 99 attribue au Secrétaire général une compétence en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les articles 100 et 101 concernent ses responsabilités dans la gestion du personnel².

76

Ces cinq articles règlent, en ce qui concerne le Secrétaire général, les points fondamentaux, mais ils laissent ouverts beaucoup de questions d'application; certaines fort importantes. Il paraît inutile de

au Secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables, autres que ceux auxquels s'appliquent les chapitres XII et XIII. »

2. Le texte des articles 97 à 101 :

Article 97: « Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. »

Article 98: « Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. Il remplit toutes fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation. »

Article 99: « Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

Article 100: « 1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation. 2. Chaque membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. »

Et l'article 101 conclut la partie XV en trois paragraphes qui disent: « 1. Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. 2. Un personnel spécial est affecté d'une manière permanente au Conseil économique et social, au Conseil de tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'Organisation. Ce personnel fait partie du Secrétariat. 3. La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. »

spéculer sur la raison de ce manque. Peut-être la conférence de San Francisco était-elle à court de temps; peut-être craignait-elle que la discussion des compétences du futur Secrétaire général ne crée de nouvelles difficultés politiques qu'elle voulait éviter – mais il paraît peu vraisemblable que la conférence ait sous-estimé la quantité de travail qui attendait le futur Secrétaire général.

LA POSITION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Sa nomination

Le point cardinal de la nomination, c'est-à-dire la question de savoir qui nomme le Secrétaire général, est réglé par l'article 97 de la Charte. Selon cette disposition « le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale »; l'article 97 ajoute qu'en le nommant l'Assemblée agit sur recommandation du Conseil de sécurité. Toutes les autres questions relatives à la procédure de nomination du Secrétaire général sont laissées ouvertes. Cela a eu pour conséquence que cette procédure a été largement développée par la pratique du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale. En fait, elle a progressivement été complétée, d'élection en élection, par ces deux organes.

L'actuel Secrétaire général, M. Kofi Annan, est le septième titulaire de ce poste. Mais il y a eu, depuis 1946, bien plus d'élections sous l'empire de l'article 97 de la Charte que de Secrétaires généraux. Il en est ainsi parce que la majorité des Secrétaires généraux ont été réélus au bout d'un mandat ou ont vu leur mandat prolongé. Ces élections ont confronté l'organisation et les États membres à toute une série de questions que la pratique a dû résoudre. Elles concernaient entre autres le blocage pour des raisons politiques du processus de recommandation au Conseil (Trygve Lie), le boycottage du Secrétaire général par un groupe d'États membres comprenant un membre permanent du Conseil (Trygve Lie), la démission d'un Secrétaire général (Trygve Lie), la mort accidentelle du Secrétaire général (Hammarskjöld), et la nécessité de le remplacer (U Thant), le refus initial de se porter candidat de la personne préférée par le Conseil et l'Assemblée (U Thant), ainsi que nombre de questions procédurales plus techniques. Pour la plupart de ces problèmes, des solutions valables ont été trouvées et, à partir de 1971, la pratique de l'organisation pour ce qui est de l'élection du Secrétaire général est devenue plus apaisée et plus stable. Qu'il ait été possible de développer à partir des quelques règles de la Charte sur

la nomination du Secrétaire général une procédure ferme, complète et pour le moment du moins, respectée par les États membres montre le respect de ces derniers pour le Secrétaire général en tant qu'institution et leur prise de conscience du caractère indispensable de cette institution pour le fonctionnement des Nations unies.

Les responsabilités du Secrétaire général

Leur caractère international

78 Les responsabilités du Secrétaire général sont d'un caractère exclusivement international. Ceci résulte du fait que, selon l'article 97, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire d'une organisation internationale, que ses responsabilités découlent de la Charte qui, techniquement parlant, est un traité international et que la Charte qualifie expressément le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat de fonctionnaires internationaux³, qui ne sont responsables qu'envers l'organisation. Aussi la Charte demande-t-elle à chaque État membre de s'engager à respecter « le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel⁴ ». Du reste, pour autant que la Charte entre dans des détails en ce qui concerne les responsabilités du Secrétaire général, celles qu'elle énumère correspondent à celles confiées normalement aux fonctionnaires internationaux. Le caractère international des responsabilités du Secrétaire général et des fonctionnaires de l'organisation crée une séparation entre eux et leurs États d'origine dont ils ne relèvent plus que sur la base des règles du droit international public ou sur celle d'accords conclus entre les États et l'organisation.

Les responsabilités administratives (art. 97 et 98)

L'article 97 n'établit pas de responsabilités concrètes pour le Secrétaire général. Cependant cet article précise qu'il fait partie du Secrétariat et qu'il est le plus haut fonctionnaire de l'organisation (*chief administrative officer of the Organization*). Il en résulte qu'il ne doit pas seulement remplir les tâches qui lui sont expressément assignées par les textes, mais encore assumer les responsabilités qui résultent de la nature même de sa position à la tête du Secrétariat. Ceci est souligné par le lien étroit qui existe entre la troisième phrase de l'article 97⁵ et la

3. Article 100, premier paragraphe.

4. Article 100, deuxième paragraphe.

5. La dernière phrase de l'article 97 dispose : « Il [le Secrétaire général] est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. »

première phrase de l'article 98⁶ du fait de l'emploi par celle-ci des mots « en cette qualité⁷ ». Ces responsabilités sont en grande partie de nature administrative. Parmi elles la prestation des services de conférence pour les organes primaires de l'organisation et leurs sous-organes est particulièrement importante⁸. Importante est aussi la coordination des activités du Secrétariat et de celles des autres organes supérieurs de la famille des Nations unies, et l'utilisation à cette fin du comité administratif de coordination dont le Secrétaire général exerce régulièrement la présidence. Parmi les autres responsabilités administratives d'importance du Secrétaire général figurent l'administration financière de l'organisation et la préparation de son budget, ainsi que l'enregistrement et la publication des traités internationaux conformément à l'article 102 de la Charte, la représentation de l'Organisation des Nations unies en tant que telle et l'accréditation auprès de l'Organisation des représentants diplomatiques des États membres.

Selon la troisième phrase de l'article 98, le Secrétaire général est appelé en outre à remplir toutes fonctions dont il est chargé par les organes principaux des Nations unies autres que le Secrétariat. Ces organes ont fréquemment fait usage des possibilités qui leur sont ainsi offertes. Maintes fois le Secrétaire général ou des fonctionnaires du Secrétariat ont été priés de donner leur avis sur des questions procédurales, de droit substantiel ou autres, de préparer des études ou des notes sur certains sujets ou de compiler des informations diverses. Souvent des demandes de ce genre ne sont pas faciles à satisfaire ni pour le Secrétaire général ni pour les fonctionnaires en cause. Il arrive que la difficulté concerne moins le problème de fond posé que la question de savoir si la réponse peut être donnée sans que le Secrétaire général ou le fonctionnaire des Nations unies intéressé transgressent les limites qui leur sont assignées par leur fonction et notamment l'obligation de maintenir une stricte neutralité politique. Le Secrétaire général ne pourrait évidemment refuser de remplir une fonction dont il a été chargé en vertu de la deuxième phrase de l'article 98. En outre les résolutions s'adressant au Secrétaire général en vertu de l'article 98 ont

6. Selon cette phrase: « Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. »

7. Voir Fiedler, « Article 98, MN 5 », in Bruno Simma (éd.), *The Charter of the United Nations*, Oxford, Oxford UP, 2002, 2^e éd.

8. Cela veut dire de tous les organes primaires et de tous leurs organes et sous-organes, à l'exception de la Cour internationale de justice. En raison de son indépendance judiciaire, la Cour a, par son greffe, organisé ses propres services de conférence.

force obligatoire pour lui. Ainsi dans l'exercice de la compétence qui leur appartient, chacun des organes auxquels la deuxième phrase de l'article 98 fait référence peut demander au Secrétaire général de faire des propositions pour la réalisation de certains projets qu'ils ont adoptés, par exemple des propositions en vue de l'établissement d'une force pour le maintien de la paix – telle la demande de proposition adressée par le Conseil de sécurité au Secrétaire général dans le contexte de la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie⁹.

Les responsabilités attribuées au Secrétaire général par les articles 97 et 98 dans leur rédaction générale et le caractère unifié du Secrétariat¹⁰ font que le Secrétaire général a des services à rendre dans la préparation ou l'exécution de la plupart des résolutions et décisions des organes des Nations unies.

80 Parmi les responsabilités attribuées au Secrétaire général en application des articles 97 et 98 il est à mentionner que les règles de procédure de l'Assemblée générale disposent¹¹ que les pouvoirs des représentants ainsi que les noms de tous les membres des délégations doivent être communiqués au Secrétaire général. Les pouvoirs doivent émaner du chef d'État ou de gouvernement ou du ministre des Affaires étrangères de l'État d'envoi et sont examinés par le Comité pour la vérification des pouvoirs. Il s'agit là d'un comité de l'Assemblée composé de neuf membres et nommé par l'Assemblée au début de chaque session sur proposition du Secrétaire général. Le Comité vérifie les pouvoirs et établit un rapport qui est soumis à l'Assemblée. Les discussions sur les pouvoirs au sein du Comité et au sein de l'Assemblée générale peuvent être très dures et, s'il y a contestation, le climat du débat devient invariablement très politique et très animé. Dans l'histoire des Nations unies de nombreux exemples en pourraient être fournis.

En ce qui concerne l'administration financière de l'organisation, le Secrétaire général assure le contrôle et le recouvrement des recettes et surtout l'exécution des dépenses. Le contrôle des pratiques intérieures des Nations unies en matière financière a pris aujourd'hui une

9. Résolution du Conseil 808 (1993) du 22 février 1993. Le 2^e paragraphe du dispositif de cette résolution « prie le Secrétaire général de soumettre le plus tôt possible à l'examen du Conseil de sécurité, et si possible au plus tard 60 jours après adoption de la présente résolution, un rapport analysant cette question sous tous les aspects comportant des propositions concrètes et, le cas échéant, des options pour la mise en œuvre efficace et rapide de la décision... ».

10. Voir en bas p. 84, troisième paragraphe.

11. Article 27.

importance croissante par rapport à un passé pas si lointain. Le Secrétaire général est aussi responsable de la préparation du projet du budget (biennuel) de l'organisation.

La dernière phrase de l'article 98 oblige enfin le Secrétaire général à présenter un rapport annuel à l'Assemblée sur l'activité de l'organisation. Depuis la 33^e session de l'Assemblée, ce rapport est plus concis qu'il ne l'était auparavant, mais il fournit toujours au Secrétaire général l'occasion de donner aux États membres son avis sur les questions qui lui paraissent importantes, sans avoir été spécialement invité à le faire.

*Le Secrétaire général et
le maintien de la paix et de la sécurité internationales (art. 99)*

La Charte des Nations unies en son article 99 autorise le Secrétaire général à attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette autorisation n'est cependant pas une obligation. Le texte de l'article 99 exclut en effet une telle interprétation, car il dispose seulement que le Secrétaire général « peut » attirer l'attention du Conseil et laisse ainsi la décision au Secrétaire général. L'utilisation de l'autorisation donnée par l'article 99 est une question qui implique un jugement politique qui peut être délicat.

Surtout dans les cercles académiques et au début des Nations unies, l'article 99 a soulevé un grand intérêt; il était regardé comme la base du rôle politique que pourrait jouer le Secrétaire général. Même un observateur aussi expérimenté que Dag Hammarskjöld a écrit que l'article 99, « plus que tout autre article considéré par les auteurs de la Charte, [a] transformé le Secrétaire général d'un fonctionnaire purement administratif en un qui détient une responsabilité politique explicite ¹² ». En réalité cependant, l'article n'a pratiquement jamais été directement appliqué. La doctrine pointe surtout deux cas: la convocation par le Secrétaire général Hammarskjöld du Conseil de Sécurité en juillet 1960 dans la crise du Congo, et le message envoyé au président du Conseil par M. Waldheim le 25 novembre 1979 dans l'affaire de l'occupation de l'ambassade des États-Unis à Téhéran et de la prise d'otages du personnel de cette dernière ¹³. Dans les deux cas, le Secrétaire général était d'opinion que la crise constituait une menace sérieuse pour

12. Rapport annuel du Secrétaire général, 1960-1961, Introduction, doc. A/4800/Add. 1, p. 5.

13. Fiedler, « Article 99, MN 16 - 28 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

la paix et la sécurité internationales et il demanda la convocation d'urgence d'une réunion du Conseil pour trouver une solution pacifique. Dans les deux cas, le Conseil partagea l'opinion du Secrétaire général selon laquelle la situation constituait un danger pour la paix et la sécurité internationales et le Conseil fut convoqué. Dans les deux cas, il fut finalement possible de maîtriser la crise, mais ce ne fut pas sur la base de l'article 99. Du reste, dire que sans l'article 99 le Secrétaire général serait un fonctionnaire purement administratif et que l'article 99 lui aurait donné une responsabilité politique explicite serait surestimer l'importance de cet article.

82 Dans les écrits concernant l'article 99, a également été cité le cas de la destruction du navire *Rainbow Warrior* dans le port d'Auckland par des membres des services secrets français en 1985. La France et la Nouvelle-Zélande s'étaient mises d'accord sur un arbitrage et avaient pendant l'été 1986 prié le Secrétaire général, M. Perez de Cuellar, d'agir comme arbitre dans cette affaire. M. Perez de Cuellar accepta et remplit ce rôle. Il est toutefois difficile de croire que la demande ou son acceptation avaient été motivées par l'article 99. Demande et acceptation doivent plutôt être appréciées à la lumière du fait qu'en conséquence de la Guerre froide la confiance des États dans le Secrétaire général avait considérablement augmenté.

Les responsabilités du Secrétaire général en matière de gestion du personnel (art. 100 et 101 de la Charte)

Les articles 100 et 101 ont pour objet la gestion par le Secrétaire général du personnel. L'article 100 s'occupe des devoirs de base que le Secrétaire général, comme tout fonctionnaire international, doit observer, à savoir ne solliciter ou n'accepter d'instructions d'aucun gouvernement, ni d'aucune autorité extérieure à l'organisation. L'article stipule aussi que le Secrétaire général et les membres du personnel s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'organisation. Dans son deuxième paragraphe, l'article 100 vise les États membres de l'organisation et précise que chacun d'eux s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Cet article semble, au moins à la première lecture, plutôt évident pour le statut d'une Organisation internationale. Cependant, son application dans la pratique de l'organisation n'a pas toujours été sans

problèmes pour le Secrétaire général. Depuis longtemps, des États membres ont essayé de gagner de l'influence, en faveur de leurs nationaux, dans le processus de recrutement du personnel. Une telle action va à l'encontre du principe énoncé au paragraphe 2 de l'article 100 ainsi que des affirmations répétées de l'Assemblée générale¹⁴ selon lesquelles aucune position ne doit être considérée comme étant la propriété d'un État particulier ou d'un groupe d'États. À plusieurs reprises le Secrétaire général s'est d'ailleurs plaint des efforts déployés en faveur de leurs nationaux par certains États membres¹⁵.

Parfois les pays hôtes des Nations unies, de leurs divers organes et des institutions spécialisées ont également essayé de jouer un rôle spécial pour ce qui est de l'emploi par les Nations unies de personnes possédant leur nationalité. Ils ont notamment réclamé un droit de regard sur la question de savoir qui de leurs nationaux pouvait être employé. On a aussi demandé que les noms et certaines données personnelles des membres du personnel soient communiqués aux autorités des pays où ils devaient être affectés. Le Secrétaire général et les juristes des Nations unies se sont refusés de donner suite à de telles initiatives.

La sauvegarde de l'indépendance financière du personnel est un autre sujet qui, depuis un certain temps déjà, crée des difficultés pour le Secrétaire général. Ces difficultés résultent du fait que les salaires payés par les Nations unies ne sont plus compétitifs dans plusieurs lieux d'affectation par rapport aux salaires des services nationaux de certains pays développés. L'attractivité du service auprès des Nations unies en souffre et la représentation des pays concernés au sein du personnel de l'organisation diminue de ce fait. Certains pays ont donc depuis un certain temps pris l'initiative de verser aux membres du personnel de leur nationalité des indemnités s'ajoutant aux salaires onusiens. Le Secrétaire général n'a jamais endossé cette pratique. Une

14. Voir Schreuer/Ebner, « Article 100, MN 10 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

15. Rapport du Secrétaire général sur les travaux de l'Organisation, 1978, chapitre XI ; dans ce rapport, M. Waldheim avait ceci à dire : « Je suis de plus en plus inquiet des pressions de plus en plus fortes qui sont exercées de tous côtés pour obtenir des emplois, surtout des emplois des classes supérieures, au Secrétariat. Les nominations aux postes de l'échelon le plus élevé, ceux de Secrétaire général adjoint et de Sous-Secrétaire général, doivent certainement être considérées, dans une certaine mesure, comme des nominations à caractère politique, auxquelles les États membres prennent un intérêt légitime. Dans le cas des autres échelons, toutefois, la concurrence que les gouvernements se font pour obtenir des postes pour leurs ressortissants tend à entraver gravement le développement équilibré et efficace du Secrétariat » (Rapport du Secrétaire général sur les travaux de l'Organisation, 1978, chap. XI).

autre pratique également incompatible avec l'article 100 a été imaginée par les gouvernements des anciens États satellites de l'Union soviétique qui ont demandé aux membres du personnel de l'organisation de leur nationalité de leur remettre partie de leurs salaires. Cette pratique ne peut pas être justifiée comme forme légale de taxation vu l'immunité stipulée par la section 18 (b) de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946¹⁶. De nouveau, le Secrétaire général n'a pas endossé cette pratique.

84

L'article 101 continue l'énumération des principes de base qui régissent la gestion du personnel des Nations unies. Si l'article 100 se concentre sur la conduite du Secrétaire général et du personnel dans l'accomplissement de leurs devoirs, l'article 101 se préoccupe, quant à lui, des règles à observer dans la nomination du personnel. Le premier paragraphe de cet article dispose que le personnel est nommé par le Secrétaire général et que les nominations sont opérées conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. Cela indique que les pouvoirs du Secrétaire général en ce qui concerne la nomination du personnel sont grands, mais pas illimités. Toutefois l'Assemblée devrait s'abstenir de réduire de manière excessive le pouvoir du Secrétaire général en ce qui concerne ces nominations. Compte tenu des compétences étendues que le Secrétaire général avait originalement en matière de recrutement du personnel, compétences qu'il possède toujours au moins sur le papier, certains États membres essayent continuellement de s'appuyer sur l'Assemblée pour interférer dans ce domaine.

Le paragraphe 2 de l'article 101 est important dans ce contexte, car il dispose non seulement qu'un personnel spécial est affecté au Conseil économique et social, au Conseil de tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'organisation, mais encore que ce personnel fait partie du Secrétariat. L'article 101 a ainsi opté pour un Secrétariat unifié et non pour un Secrétariat individuel pour chacun des organes de l'ONU.

Le paragraphe 3 de l'article 101 fixe les buts que le Secrétaire général doit poursuivre en matière de nominations et promotions du personnel. Le paragraphe évoque – dans cet ordre – quatre buts ; à savoir : assurer à l'organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité et prendre dûment en considération l'importance d'un « recrutement sur une base

16. Voir Schreuer/Ebner, « Article 100, MN 10 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

géographique aussi large que possible ». Cet ordre et le choix des mots utilisés par la Charte semblent indiquer que, si ces buts entrent en concurrence, le facteur géographique se range derrière les trois autres. Cependant ce facteur joue un tel rôle dans la pratique des Nations unies qu'il serait impossible pour le Secrétaire général de ne pas le traiter sur un pied d'égalité avec les autres principes de l'article 101-3.

Finalement l'article 8 de la Charte tel qu'il est interprété et appliqué aujourd'hui joue un rôle en matière de nominations et promotions du personnel et limite à cet égard la liberté du Secrétaire général. Selon cet article, aucune restriction ne sera imposée par l'organisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans les organes principaux et subsidiaires. L'article 8 ne mentionne pas le Secrétaire général, et le traitement égal des hommes et des femmes ne figure pas parmi les buts énumérés à l'article 101-3. En fait l'article 8 avait été inclus dans la Charte dès son adoption à San Francisco sans avoir été considéré, au début, comme une norme ayant un grand effet pratique¹⁷. Il n'en est plus de même à l'heure actuelle, car depuis le milieu des années soixante-dix le Secrétaire général fait des efforts constants pour promouvoir l'application de l'article 8.

LE RÔLE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Ce qui a été dit aux pages précédentes montre que les responsabilités du Secrétaire général des Nations unies sont considérables. Le mandat donné par les articles 97 et 98, 100 et 101, ainsi que le caractère unifié du Secrétariat, mais aussi – seulement dans une mesure beaucoup moins importante que l'opinion des amis de la Charte veut le croire – par l'article 99, fait que le Secrétaire général participe à la préparation et à l'exécution de la presque totalité des décisions ou résolutions adoptées par les organes ou sous-organes des Nations unies. Mais le rôle assigné au Secrétaire général est un rôle auxiliaire. Ce fait ne diminue pas la contribution du Secrétaire général au fonctionnement de l'organisation et surtout ne le prive pas de mener des actions de caractère politique. L'exercice de mesures d'assistance peut impliquer, et dans le cas du Secrétaire général implique régulièrement, des décisions politiques difficiles et importantes. En plus de sa fonction auxiliaire dans la préparation et l'exécution des décisions et résolutions d'autres

17. Voir von Schorlemer, « Article 8, MN 34-39 », in B. Simma (éd.), *op. cit.*

organes, le Secrétaire général remplit, en vertu de l'article 98, troisième phrase, d'autres fonctions dont il est chargé par les autres organes primaires de l'organisation¹⁸. Les fonctions ainsi déléguées au Secrétaire général peuvent, elles aussi, être hautement politiques et n'avoir plus aucun caractère auxiliaire du tout. Un exemple en est fourni par la résolution de l'Assemblée générale 906 (IX) du 10 décembre 1954. Cette résolution demandait au Secrétaire général de chercher à obtenir la libération de onze membres des forces armées américaines mis à la disposition du Conseil en Corée, faits prisonniers par les Chinois et détenus en Chine. Un tel mandat n'avait jusque-là jamais été donné au Secrétaire général et Hammarskjöld s'en acquitta avec succès¹⁹. Les articles 100 et 101 spécifient les buts de la politique en matière de gestion du personnel que le Secrétaire général est censé poursuivre, buts qui sont certes raisonnables pour une organisation internationale, mais n'en sont pas moins difficiles à réaliser. L'application de ces articles peut également impliquer des considérations très politiques de la part du Secrétaire général. En prenant des décisions de ce type le Secrétaire général doit se tenir, évidemment, sur la ligne politique poursuivie par l'organisation. Il n'a pas le droit de s'appuyer sur sa propre ligne. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que, sur les sept Secrétaires généraux nommés et installés jusqu'à présent, pas moins de trois ont eu à la fin de leurs mandats des difficultés politiques sérieuses avec un ou plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité qui s'opposaient ou se seraient, en toute probabilité, opposés à leur réélection. Ceci montre que pour chaque Secrétaire général le facteur politique joue un rôle important, d'autant plus que, si le Secrétaire général, en raison de différends d'ordre politique, ne peut pleinement jouer son rôle, le travail de l'organisation dans tous les secteurs de sa compétence en souffrira. Il est donc important que les États prennent les élections des Secrétaires généraux très au sérieux et veillent à ce que ces élections portent sur des candidats valables et produisent des Secrétaires généraux qui soient intellectuellement, moralement et politiquement à la hauteur d'une tâche que Trygve Lie, quand il souhaite la bienvenue à son successeur, Hammarskjöld, désignait comme « le job le plus impossible sur cette terre²⁰ ».

18. Sauf la Cour internationale de justice; le Secrétaire général n'est pas un organe auxiliaire de celui-ci.

19. Sir Brian Urquhart, *Hammarskjöld*, 1954, p.99-100.

20. *Ibid.*, p.15: « Lorsque Hammarskjöld, nu-tête et sans manteau, l'air très jeune et très

R É S U M É

L'attention portée au Secrétaire général des Nations unies par les médias est aussi grande que le nombre des articles de la Charte qui s'occupent de lui est réduit. Sa nomination y est traitée d'une façon rudimentaire laissant beaucoup de questions ouvertes. Les États membres ont été capables de trouver des solutions pratiques et acceptables pour les problèmes qui ont surgi. Les tâches administratives du Secrétaire général – comme d'ailleurs toutes ses tâches de caractère exclusivement international – sont également circonscrites dans la Charte d'une façon générale. Il joue cependant un rôle dans la préparation et l'exécution de la presque totalité des résolutions et décisions des organes et sous-organes des Nations unies. Le rôle du Secrétaire général est extrêmement important pour le bon fonctionnement de l'organisation dans tous les secteurs de sa compétence. Indépendamment de l'article 99, ce rôle est hautement politique et très difficile à remplir.

sérieux, descendit la passerelle de l'avion à l'aéroport Idelwild [aujourd'hui J.F.K.] le 9 avril [1953], Lie lui souhaita la bienvenue, d'un air lugubre, dans «l'emploi le plus impossible du monde».