



LE SECRETAIRE GENERAL DES NATIONS UNIES DANS LE MECANISME DE LA SECURITE COLLECTIVE

D. KOKOROKO
Faculté de Droit
Université de Lomé (Togo)

INTRODUCTION

« Le droit de la sécurité collective, en l'occurrence l'article 99¹, rencontre des limites liées à l'hypocrisie des concepteurs de la Charte de 1945. Le débat sur le Secrétaire général des Nations Unies offre ainsi un bon exemple du dilemme classique entre, d'une part, l'insistance sur le rôle du Secrétaire général au risque de rendre illusoire son imperium, et, d'autre part, la toute puissance des Etats qui l'affaiblit dans son apport à la

sécurité collective »².
On comprend dès lors que le Secrétaire général des Nations Unies a des pouvoirs extraordinaires qu'il exerce cependant dans des limites extraordinaires. La contribution du Secrétaire général des Nations Unies à la sécurité collective³ s'inscrit en effet dans une dynamique historique⁴. Si avec le Pacte de la Société des Nations, le Secrétaire général revêtait les atours d'un agent

¹ « 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 ». De même, d'autres dispositions de la Charte et non des moindres rappellent le rôle du Secrétaire général en la matière. En ce sens, l'article 12-2 dispose que « le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationale 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 des dites affaires ». Il en est également de l'article 20 qui dispose que « 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 ».

² Pellet (A.), « L'adaptation du droit international aux besoins changeants de la société internationale », Conférence inaugurale, RCADI, 2007, T.329, Nijhoff, Leiden/Boston, p. 35.

³ La sécurité collective est définie comme « le système par lequel une collectivité d'Etats conclut, en vue de prévenir l'emploi de la force contre l'un d'entre eux, des engagements de règlement pacifique des différends aux termes desquels chacun pourra bénéficier, sous forme d'actions communes, de la garantie de l'ensemble de la collectivité », in J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international*, Bruylant, 2001, p. 1024.

⁴ Virally (M.), « Le rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies », *AFDI*, 1958, vol., 4, pp. 360-399 ; Schwebel (S.), *The Secretary-General of the United Nations, his Political Powers and Practice*, Harvard University Press, 1952, (299 p.), pp. 23-27 ; Dupuy (R.-J.), (ed.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and Peace-making*, Colloque de l'Académie de Droit international de la Haye, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, 2ème édition, (967 p.), pp. 80-82.

administratif⁵, impuissant face aux caprices des Etats membres, l'Organisation des Nations Unies (ONU), a depuis innové en lui faisant jouer dorénavant le rôle d'une autorité internationale permanente et autonome conformément à la Charte de 1945⁶. Cette autorité sera confirmée par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/51 du 9 décembre 1991 et, plus tard, par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1366 (2001) du 30 août 2001⁷. L'émancipation statutaire est illustrée par des initiatives en morceaux choisis de certains Secrétaires généraux des Nations Unies. D'abord, Dag Hammarskjöld a fait évoluer l'ONU dans son approche des opérations de maintien de la paix lors de la crise de Suez et du Congo⁸. Ensuite, le Secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali reste le chantre des opérations de consolidation de la paix dans le cadre de son « *Agenda pour la Paix* et son supplément »⁹. Enfin, la nécessaire légalité internationale

des opérations de rétablissement de la paix décidées par le Conseil de sécurité, a été promue par la condamnation du coup d'Etat de « droit » dans le cadre principalement des mandats successifs de Boutros Boutros-Ghali et de Kofi Annan¹⁰.

Ces initiatives variées des Secrétaires généraux des Nations Unies illustrent la thèse d'après laquelle le Secrétaire général de l'ONU, représente, dans l'équilibre institutionnel de la Charte de 1945, le gardien de la paix et de la sécurité internationales¹¹. Le discours officiel de l'ONU est en effet entendu : se faisant l'écho de l'opinion publique internationale et des médias nationaux et internationaux, ses Etats membres n'ont de cesse de marteler habilement le rôle fondamental du Secrétaire général de l'ONU dans le domaine de la sécurité collective. A lire ou à entendre les réactions internationales aux crises, il est aisé de mesurer l'importance de cette dimension du rôle du Secrétaire général à leurs yeux. C'est ainsi que le Représentant français aux Nations Unies affirmait au sujet de Boutros Boutros-Ghali : « si le mandat du Secrétaire général est encore bref, il n'en reste pas moins un éloquent témoignage de la dynamique et de l'efficacité de l'action qu'il a exercée en faveur de la paix et de la sécurité internationales »¹². Le représentant de la République Sud-Africaine observait, quant à lui, au sujet de Kofi Annan

⁵ Bettati (M.), Vauris-Chaumette (A.-L.), Cardona-Llorens (J.), Aznar-Gomez (M.-J.) in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau, *La Charte commentée. Commentaire article par article. Articles 97, 98, 99, Tome II, 3^{ème} édition, Economica, 2005, p. 1386 et s.*

⁶ L'article 98 de la Charte dispose à cet effet que « 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 autres fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'organisation ».

⁷ S/RES/1366 (2001), §§5, 10, 18-19.

⁸ Virally (M) « Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960 », *AFDI*, 1958, p. 557-597 ; Leclercq (Cl.), *L'ONU et l'affaire du Congo*, Payot, 1964, (365 p.), p. 23-24 ; Hoffmann (S.), « In Search of a Thread : the United Nations in the Congo Labyrinth », *International Organization*, 16, 1962, pp. 331-361 ; Gordon (K.), *The United Nations in the Congo*, NY, Carnegie Endowment for International Peace, 1962, (184 p.), pp. 7-8 ; Sall (A.), *La notion d'urgence en droit international*, Thèse de doctorat, Paris I, 1996, (585 p.) pp. 336-269.

⁹ Ben-Achour (R), « La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie », in Boutros Boutros-Ghali, *Amicorum Dicsipluromque Liber, Paix, Développement et démocratie*, Bruxelles, Bruylant, 1998, (1635 p.), p. 909 et s ; Nze Ekome (M.), *Le rôle et la contribution de l'ONU dans la résolution pacifique des conflits en Afrique. Cas de*

l'Afrique centrale, Editions Mare et Martin, 2007, (317 p.), p. 45 et s.

¹⁰ Dubuy (M.), *La guerre préventive et l'évolution du droit international*, Thèse, Université de Nancy, 2008, (924 p.), p. 56-60 ; Liegeois (M.), *Maintien de la paix et diplomatie coercitive. L'organisation des Nations Unies à l'épreuve des conflits de l'après guerre froide*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp.29-30 ; Marret (J.-L.), *La fabrication de la paix. Nouveaux conflits, nouveaux acteurs, nouvelles méthodes*, Ellipses, 2001, Coll. Perspectives stratégiques, 158 p.), pp. 19-20 ; Muracciole (J.-F.), *L'ONU et la sécurité collective*, Ellipses, 2006, Coll. Mondes contemporaines, (176 p.), pp.9-10.

¹¹ Kouzbari (W.-Y.), *Les pouvoirs politiques du Secrétaire général des Nations Unies*, La Haye, 1959, (305 p.), pp. 45-52.

¹² Ben Dhia (A.), « Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales », in Boutros Boutros-Ghali *discipluromque : Paix, développement, démocratie*, 1998, vol. I, Bruylant, pp. 227-244.

dans la crise irakienne de 2003 qu'« il est un gardien du trésor que constitue la Charte de 1945 »¹³. En effet, Kofi Annan, déclarait au sujet de la guerre en Irak de 2003 que « les Etats délégués se réclament de la légitimité et de l'approbation internationales pour des actes de force que n'avait pas en fait envisagés au départ le Conseil de sécurité et portant préjudice au prestige et à la crédibilité de l'ONU »¹⁴. Il faut dès lors admettre que le Secrétaire général de l'ONU a certainement permis à la Charte de passer d'un instrument des vainqueurs de la seconde guerre mondiale, à celui de la légalité internationale. En prenant acte de cette détermination institutionnelle et de l'infléchissement profond de sa mission, précisons que les Secrétaires généraux respectifs ont été animés du même idéal, celui de la promotion et de la défense de la Charte dans son esprit et dans sa lettre¹⁵. On n'est d'ailleurs pas en peine de citer plus d'un communiqué de presse ou déclaration dans lequel il est expressément fait référence au rôle du Secrétaire général dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le discours officiel de l'ONU et de la majorité des Etats membres accréditant l'idée selon laquelle le Secrétaire général est une cheville ouvrière de la sécurité collective, est une réalité. Dès lors, plusieurs questions peuvent, dans cette optique, être légitimement posées : n'y a-t-il pas, par delà le discours institutionnel, un certain décalage entre l'image livrée du rôle du Secrétaire général en tant qu'artisan du maintien de la paix et de la sécurité internationales et la manière dont sont élaborées les décisions débouchant sur des actions de paix ? En d'autres termes, peut-on relever, en observant le rôle du Secrétaire général, que sa volonté délibérée de définir et d'appliquer une politique de sécurité collective, est déterminante dans ses actions ? Ira-t-on alors jusqu'à dire qu'il est un gouvernant international en ayant à l'esprit son statut de fonctionnaire tel que prévu par l'article 97 de la Charte ? Ou bien faut-il considérer, au contraire, que, d'autres réalités des arcanes onusiens, plus

prudentielles, conditionnent l'élaboration des décisions relatives à la sécurité collective en reléguant le Secrétaire général dans un rôle de simple agent d'exécution ?

Structurellement, au-delà de la détermination et du volontarisme du Secrétaire général dans la résolution des conflits de toutes natures, celui-ci semble porter la camisole de la Charte de 1945 qui le fait plus « Secrétaire que Général ». Cette situation est **d'abord** agrégée par les conditions de désignation du Secrétaire général telles que dégagées par la Charte de 1945 et prolongées par l'Assemblée générale dans sa résolution du 24 janvier 1946¹⁶, reposant sur des marchandages et des compromis entre les Membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. La procédure de désignation fait alors davantage une place privilégiée aux grandes puissances puisqu'elles peuvent s'imposer, à tout le moins empêcher une candidature par le biais de leur droit de veto, révélant, soit un minimum de consentement, soit une dose d'indifférence de leur part. **Ensuite**, il existe une part d'indicible marquée par des contraintes psychologiques. Il y a en effet des considérations extra-politiques et juridiques qui, si elles ne constituent pas forcément des préoccupations fondamentales du Secrétaire général, sont susceptibles de peser de façon significative sur les décisions relatives au maintien de la paix¹⁷.

¹⁶ Cette résolution définit en ses trois sections respectivement les règles relatives au mandat du Secrétaire général des Nations Unies, la nomination du personnel temporaire et à l'organisation du Secrétariat général.

¹⁷ Zambelli (M.), *La constatation des situations de l'article 39 de la Charte des Nations Unies par le Conseil de sécurité. Le champ d'application des pouvoirs prévus au chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Thèse, Université de Lausanne, Helbing et Lichtenhahn, Genève, Bale, Munich, 2002, p. 54-58 ; Sorel (J.-M.), « L'élargissement de la notion de menace contre la paix », in SFDI, *Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Colloque de Rennes, Pedone, 1995, p. 52 et s ; Thome (N.), *Les pouvoirs du Conseil de sécurité au regard de la pratique récente du chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, PUAM, 2005, p. 43 et s ; Weckel (Ph.), « Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de sécurité dans la crise du Golfe », *AFDI*, 1991, pp. 65-202.

¹³ S/PV.4717 du 11 mars 2003, p. 3.

¹⁴ S/PV.4717 du 11 mars 2003, p. 3.

¹⁵ Baehr (P.-R.), Gordenker (L.), *The United Nations at the End of the 1990s*, Palgrave Macmillan, 1999, (221 p.), pp. 32-34.

Le Secrétariat général est un être collectif, fait des hommes et de femmes qui l'animent, qui le font parler et agir. Il se présente alors comme un « intellectuel collectif » ou un « intellectuel organique » chargé de penser au nom des Nations Unies et d'orienter les choix collectifs par le truchement de son rapport annuel tout autant que de ses études commandées. Ces dernières constituent la déclinaison de sa politique de paix et de sécurité internationales sur des terrains plus circonscrits. De ce simple fait, sa mécanique interne ne peut être celle d'une horloge parfaitement réglée. La collégialité implique en substance des facteurs de psychologie individuelle mais aussi et surtout collective, dont il est extrêmement difficile d'avoir une connaissance¹⁸.

Il n'en reste pas moins que conjoncturellement, la créature semble prendre d'abord le pas sur le créateur traduisant l'idée de Paul Valéry « que rien ne démontre plus sûrement la puissance d'un créateur que l'infidélité ou l'insoumission de la créature »¹⁹. Or, en principe, la personnalité juridique du Secrétariat général est limitée par le principe de la spécialité²⁰. Le Secrétaire général s'épanouit toutefois en sortant de la « gangue » des Etats. En témoigne le rappel public de Javier Perez de Cueillar au respect de la légalité dans le cadre du conflit irakien de 1991 ou des différents rapports commandés par le Secrétaire général qui dressent de véritables réquisitoires contre le système de maintien de

la paix devant justifier des réformes d'envergure. Permanent, le Secrétaire général s'affirme face aux Etats. Aussi, dans le but d'assurer la légitimité et la pérennité de l'institution, le Secrétaire général a-t-il été contraint de tenir compte du contexte dans lequel les décisions ont été élaborées, de la façon dont elles seraient reçues. De façon constante, il se montre toujours sensible aux impératifs liés à la légalité internationale qui donnent un relief particulier aux actions entreprises. De ce point de vue, il surveille de façon constante l'institution onusienne afin que celle-ci ne prête le flanc à l'accusation d'impérialisme. Boutros Boutros-Ghali déclarait à juste titre que « les Secrétaires généraux seront les enfants des décisions de légalité relatives à la sécurité collective. Elles nous lieront pour l'avenir »²¹. Toutefois, la *realpolitik* pousse parfois le Secrétaire général à masquer ses propres contradictions relatives à la légalité afin d'éviter de se discréditer ou de se déjuger car ce sont alors la légitimité et la crédibilité de l'ONU qui sont évidemment en cause.

Il s'agit donc de mettre à jour, en plongeant dans les coulisses du Secrétariat général, en analysant les discours et les actions du Secrétaire général, son poids réel dans l'élaboration des décisions et des actions d'envergure en matière de sécurité collective par rapport à d'autres considérations qui ne sont pas toujours officiellement invoquées, mais dont le poids est peut être encore davantage déterminant dans la sécurité collective²². L'on imagine d'emblée les difficultés d'un tel exercice car il y a tout ce qui se proclame et que l'on sait de l'extérieur, mais aussi ce qui se chuchote et qui reste dans le secret des institutions voire l'indicible, que

¹⁸ Chaumont (Ch.), L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'ONU », *AFDI*, 1965, pp. 428-446 ; Robinson (J.), « Metamorphosis of the United Nations », Leyde, A.W., Sijthoff, *RCADI*, 94, 1958, pp. 493-592 ; Faker (H.), *The Relationships among the Principal Organs of the United Nations*, Geneve, Imprimerie centrale, 1950, (200 p.), pp. 65-68 ; Hawden (J.-G.), Kaufmann (J.), *How United Nations Decisions are made*, Leyde, A-W, Sijthoff, 1962, (179 p.), pp. 78-80.

¹⁹ Avant propos à Mon Faust, Paul Valéry, Mon Faust, Gallimard, 1962, p. 5.

²⁰ Chaumont (Ch.), « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in Mélanges Henri Rolin, *Problèmes de droits des gens*, Pedone, 1964, pp. 55-58 ; Virally (M.), « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in Mélanges Charles Rousseau, *La communauté internationale*, Pedone, 1974, pp. 277-300.

²¹ Boutros-Ghali (B.), « Libres propos. Le Secrétaire général des Nations Unies : entre l'urgence et la durée », *Politique étrangère*, 1995, p. 408.

²² Tandon (Y.), « Consensus and Authority behind United Nations Peace-Keeping Operations », *International Organization*, n°21, 1967, pp. 254-283 ; Zacher (M.-W.), « The Secretary-General and the United Nations' Function of Peaceful Settlement », *International Organization*, 1966, pp. 724-749 ; Howell (M.-D.), *The Role of the Secretary-General in the Creation of United Nations Forces*, Ann Arbor, Michigan, 1964, (317 p.), pp. 45-48.

même les plus experts ne peuvent soupçonner. Le désarroi du chercheur ne constituera alors qu'une demi-surprise. L'obstacle méthodologique est donc de taille et l'exercice peut s'avérer périlleux pour qui veut étudier le fonctionnement interne du Secrétariat général, par delà la seule vitrine des actions réussies, des communiqués officiels ou des déclarations circonstanciées²³.

Cette étude se propose donc de contribuer au droit de la sécurité collective sous le prisme du Secrétaire général des Nations Unies avec le souci de dissocier son rôle politique considéré *in abstracto* de la politique suivie en fonction. Il en est par exemple du discours de son rapport annuel ou des études commandées, lesquels comportent une dimension performative, porteur du meilleur droit applicable en la matière. Une telle posture n'en reste pas moins réductrice et discutable dès lors que le domaine de la sécurité collective semble relever principalement de la décision des membres permanents du Conseil de sécurité²⁴. Le Secrétaire général ne pourra donc, au regard des rapports de force, être que l'instrument de mesure du maintien de la paix, moquant au passage tous ceux qui font de lui le prophète et l'oracle de la paix et de la sécurité internationales, sous réserve d'une révision de la Charte davantage hypothétique sur son sort. En clair, on pourrait dire qu'il exerce une « magistrature d'influence » dans l'ordre international à l'image des classiques admis en

droit interne suivant les rapports de force politique en présence.

Le Secrétaire général reste ainsi dans le système de la sécurité collective à la fois volontariste (I) et corseté (II).

I. - UN SECRETAIRE GENERAL VOLONTARISTE

Le statut juridique du Secrétaire général des Nations Unies aurait pu le confiner à un rôle marginal dans la sécurité collective tel que défini par l'article 99²⁵ de la Charte. Cependant, une analyse minutieuse de son rôle laisse paraître que ses déclarations, ses voyages, ses interventions, ses rapports sont considérés avec autant d'intérêt que la personne du Secrétaire général²⁶. Ces différentes initiatives font du Secrétaire général aux dires de Dag Hammarskjöld, « un homme libéré du souci de sauvegarder des intérêts particuliers dans une lutte sans merci, mais que ses fonctions conduisent au contraire à se placer au dessus de la mêlée et qui bénéficie grâce à elles d'un observatoire incomparable »²⁷.

Il va sans dire que le Secrétaire général doit désormais agir tout à la fois dans l'urgence et dans la durée au service de la sécurité collective. Autrement dit, il est non seulement un aiguilleur (A) mais aussi un animateur (B) de la sécurité collective.

A) L'aiguilleur de la sécurité collective

²³ En réalité, les choses sont telles parce que d'abord, toutes les initiatives du Secrétaire général ne sont pas publiées au regard des considérations politiques ou même juridiques qui peuvent peser de façon déterminante sur la prise des décisions relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ensuite, parce que de façon tout aussi évidente, tout ne se fait pas lors des séances plénières du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale des Nations Unies auxquelles le Secrétaire général de l'ONU est fréquemment convié.

²⁴ Tandon (Y.), « Consensus and Authority behind United Nations Peace-Keeping Operations », *International Organization*, n°21, 1967, pp. 254-283; Zacher (M.-W.), « The Secretary-General and the United Nations' Function of Peaceful Settlement », *International Organization*, 1966, pp. 724-749; Howell (M.-D.), *The Role of the Secretary-General in the Creation of United Nations Forces*, Ann Arbor, Michigan, 1964, (317 p.), pp. 45-48.

²⁵ « 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 ».

²⁶ Hammarskjöld (D.), *Rapport annuel du Secrétaire général, 1960-1961*, Introduction, doc. A/4800/Add.1, p. 5; Jackson (D.), « The Developing role of the Secretary-General », *International Organization*, 1957, p. 431 et s.; Langrod (G.), « Problèmes du Secrétariat international », *RGDIP*, 1957, p. 394 et s.; Fischer (G.), « Les compétences du Secrétaire général des Nations Unies », *AFDI*, 1955, p. 345 et s.

²⁷ Hammarskjöld (D.), Introduction au rapport annuel, 1954, pp.1-2.

Le Secrétaire général des Nations Unies a un devoir de vérité, et en particulier celui de mettre les Etats face à leurs responsabilités et de les amener à prendre les décisions qu'il estime conforme à l'intérêt général de la communauté internationale dans le domaine de la sécurité collective. Il se retrouve en face certes des acteurs clés de la sécurité collective, notamment le Conseil de sécurité, organe principal de la sécurité collective et l'Assemblée générale des Nations Unies, acteur secondaire. Les modalités de l'intervention du Secrétaire général des Nations Unies épousent une démarche en escaliers prenant en compte le rapport annuel (1) tout autant que les études de groupes d'experts commandées par le Secrétaire général des Nations Unies (2).

1. La « prosopographie » des rapports

Le rapport du Secrétaire général est un objet parmi d'autres, acte juridique par certains aspects, fait politique par d'autres²⁸. Initié par Trygve Lie, il est divisé intellectuellement entre une introduction générale, qui se présente comme son œuvre personnelle, dont elle porte la signature sur les documents des Nations Unies, et le corps du rapport, travail anonyme retraçant, entre autres, les opérations de maintien de la paix. Il se présente par ailleurs matériellement sous une double forme : une annuelle et une circonstancielle.

Dans la **première hypothèse**, son rapport est « un simple compte rendu des événements de l'année, un tour d'horizon des différents problèmes qui se posent, un résumé des travaux du Secrétariat »²⁹. Le Secrétaire général utilise alors le rapport annuel comme un instrument diplomatique afin d'affirmer son autorité morale et d'orienter les actions de paix. Il est ainsi parvenu à obtenir des Etats membres de l'ONU la mise sur pied de forces multinationales, dotée d'une interopérabilité importante avec une formation continue dans des Etats-majors sous régionaux. Dans cette optique, Dag Hammarskjöld s'est d'ailleurs

²⁸ Hammarskjöld (D.), *The International Servant in Law and in Fact*, Discours de Oxford, Clarendon Press, pp. 11-12.

²⁹ Perez de Cueillar (J.), « Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies », *RGDIP*, 1985, p. 237 et s.

révélé père fondateur des opérations de maintien de la paix de la première génération, non prévues dans la Charte de 1945, en admettant la possibilité d'une progression continue vers des formes de plus en plus efficaces de coopération internationale active, comptant sur les services d'un Secrétariat dont on exige que les membres soient guidés exclusivement par les principes de la Charte, les décisions des organes principaux et les intérêts de l'ONU elle-même. La philosophie générale du Secrétaire général reposait sur l'idée selon laquelle toutes les fois que les circonstances l'exigeraient, « le Secrétaire général doit interpréter les décisions en fonction de la Charte, des précédents de l'ONU ainsi que des buts et des intentions exprimées par les Etats membres ». C'est à cette aune que l'on peut constater sans peine son audace dans l'affaire du Congo³⁰ qui amènera le Conseil de sécurité à adopter la résolution 143 (1960) du 14 juillet 1963 aux termes de laquelle le Conseil de sécurité « décide d'autoriser le Secrétaire général à prendre, en consultation avec le gouvernement de la République du Congo, les mesures nécessaires en vue de fournir à ce gouvernement l'assistance militaire dont il a besoin, et ce jusqu'au moment où les forces nationales de sécurité, grâce aux efforts du Gouvernement congolais et avec l'assistance technique de l'ONU, seront à même, de l'opinion de ce gouvernement, de remplir entièrement leurs tâches »³¹.

Il en a été de même avec le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali dans les opérations de maintien de la paix de la deuxième génération. En effet, ce dernier s'est fait le défenseur farouche de la démocratie et de la consécration d'un véritable droit international de la démocratie dans les opérations de maintien de la paix. En ce sens, dans son rapport intitulé *Agenda pour la*

³⁰ Lefever (E.-W.), *Crisis in the Congo: a United Forces in Action*, The Brooking Institutions, Washington, DC, 1965, (254 p.), pp. 12-14; Gendebien (P.-H.), *L'intervention des Nations Unies au Congo*, Mouton and Co, 1967, (292 p.), pp. 8-9; Miller (E.-M.), « Legal Aspects of the UN: Action in the Congo », *AJIL*, 53-1, 1961, pp. 1-28; O'Donovan (P.), « The Precedent of the Congo », *International Affairs*, n°37, 1961, pp. 181-188.

³¹ S/143 (1960), §2.

paix³², il a consigné ses idées sur le moyen de renforcer la capacité de l'ONU dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité dans le cadre des dispositions de la Charte³³. En cela, les opérations de maintien de la paix de la deuxième génération³⁴, conçues en marge du système de sécurité collective, ont été promues et prolongées par ses successeurs en passant d'une vision monolithique à une vision structurelle par le maintien des critères classiques de diplomatie préventive, de rétablissement et de maintien de la paix et l'adjonction de nouveaux critères tels que les droits de l'homme, le respect du principe des élections honnêtes et périodiques, le développement, la démocratie et l'Etat de droit³⁵. Autrement dit, le Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali dessine, pour reprendre

³² A/47/277-S/24111 du 17 juin 1992, Agenda pour la Paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix. Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la Déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité, le 31 janvier 1992, §15.

³³ Ben Achour (R.), « La contribution de Boutros Boutros-Ghali à l'émergence d'un droit international positif de la démocratie », in Mélanges Boutros-Boutros Ghali, *Paix, développement, démocratie*, Bruylant, 1998, (1635 p.), pp. 909-923.

³⁴ Il s'agit d'un alliage des opérations de maintien de la paix de la première et seconde générations en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités. En d'autres termes, il s'agit d'une stratégie post-intervention militaire dont la contribution consiste à ramener une paix durable, à promouvoir la bonne gouvernance et un développement durable auprès qu'un Etat ait été effondré ou ait renoncé à ses capacités et pouvoir d'assumer sa responsabilité de protéger.

³⁵ Keating (T.), Knight (A.), *Building Sustainable Peace*, Edmonton, University Press of Alberta, 2004, p. XXXII; Daudet (Y.), « La restauration de l'Etat, nouvelle mission des Nations Unies », in Y Daudet (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Colloque des 16 et 17 décembre 1994, Pedone, 1995, pp. 22-23 ; Cahin (G.), « Les Nations Unies et la construction d'une paix durable en Afrique », in Rostane Mehdi (dir.), *La contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*, Pedone, 2002, p. 143 et s ; Ntumba Kpaita (P.-E.), *La pratique onusienne des opérations de consolidation de la paix : analyse, bilan et perspectives*, Thèse de Droit, Nancy, 2010, (447 p.), pp. 25-26.

Alioune Sall, « très nettement et dans des conditions qui n'ont jamais existé auparavant, une philosophie délibérément interventionniste, située aux antipodes d'un droit international « classique », marquant sa révérence pour la souveraineté étatique et attaché à ne point offenser le principe de « non-ingérence dans les affaires intérieures » des Etats »³⁶.

Dans la **seconde hypothèse**, le Secrétaire général apparaît en position offensive par rapport à la Charte de 1945. Cette situation s'explique par le fait que les organes multilatéraux lui demandent de rendre compte d'une situation de crise qui est gérée en espèce par les Etats membres, vu l'ineffectivité des dispositions de la Charte relative à l'autonomie de l'ONU. En cela, Boutros Boutros-Ghali écrit que « le Secrétaire général n'a pas seulement un devoir d'exécution, il a aussi un devoir de vérité, et, en particulier, celui de mettre les Etats face à leurs responsabilités et de les amener à prendre les décisions qu'il estime conforme à l'intérêt général de la communauté internationale »³⁷. Il est donc le support adéquat pour critiquer l'immobilisme de la société internationale sur des questions d'avenir ou l'avenir des questions en référence aux standards internationaux ou pour en solliciter leur infléchissement. Il est ainsi supposé mettre en cause les faiblesses des différents organes impliqués dans la sécurité collective, notamment dans ses versants préventifs et curatifs.

Ce statut est en fait celui d'un acteur institutionnel de la production normative faisant en quelque sorte le bilan des actions menées, pour des raisons d'efficacité, et envisageant un possible état futur de l'ordre de paix. Le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan sur le Rétablissement de l'Etat de droit et administration de la justice pendant la période

³⁶ Sall (A.), « Existe-t-il une spécificité africaine en matière de recours à la force ? L'Union africaine et les règles de la sécurité collective », *Nouvelles Annales Africaines*, 2012, (à paraître).

³⁷ Boutros-Ghali (B.), « Libres propos. Le Secrétaire général des Nations Unies : entre l'urgence et la durée », *Politique étrangère*, 1995, p. 408.

de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit en porte davantage témoignage³⁸. Il sert en substance de caisse de résonance à la promotion de la justice transitionnelle, au cœur des nouvelles exigences de la gouvernance mondiale. De même, se servant de son rapport sur *les Causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique*, le même Secrétaire général, s'inscrivant dans le registre de ses prédécesseurs, a regretté que les forces armées dont l'usage est prévu à l'article 43 de la Charte de 1945 n'aient pu être mises à la disposition du Conseil de sécurité. Comme palliatif, il a proposé des groupes de garde ou service mobile des Nations Unies³⁹. Il est ainsi parvenu au fil des évolutions des politiques de sécurité collective à faire émerger le « co-déploiement », initié aux Nations Unies, dont le continent africain demeure une terre de prédilection.

Le Secrétaire général est alors un acteur respecté des politiques de sécurité collective. Il semble disposer de la légitimité politique internationale et de l'autorité juridique institutionnelle qui s'attachent à ses décisions. Il exerce dans l'ordre international une véritable suprématie, une toute puissance juridique qui lui permet de déroger à l'ensemble du droit international ordinaire, et de s'imposer à tous. Il s'agit bien de la reconnaissance d'une fonction exécutive lui permettant d'interpréter et d'adapter les décisions des autres organes à la situation en cause tel que le rappelle Sydney Bailey qui écrit : « the functions entrusted to the Secretary-General under Article 98 need not be administrative in any narrow sense : they can be diplomatic or operational »⁴⁰.

L'activisme du Secrétaire général se distingue aussi par les études commandées à des commissions d'experts telles que résultant de la pratique observée aux termes de sa stature d'Administrateur en chef des Nations Unies.

2. La texture des études sur la sécurité collective

La Charte de 1945 fait du Secrétaire général des Nations Unies un acteur majeur de la sécurité collective. Il faut alors garder à l'esprit que l'enjeu de ses études commandées est non seulement de présenter un état complet sur les questions relatives au droit du maintien de la paix mais surtout, et c'est la dimension fondamentale, de persuader l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies et l'opinion publique internationale de faire quelque chose en mettant en exergue les grandes problématiques y afférentes. En ce sens, ses études commandées sont une institution, et même une institution paradigmatique de ce genre littéraire hautement politique qu'est la littérature des rapports. Certes, il n'appartient pas au Secrétaire général de trancher, il n'aspire qu'à contribuer au débat public sur la sécurité collective. Il importe alors de revenir sur la dissonance, la résonance ou la consonance de ses idées publiques de paix susceptibles d'avoir une fonction objective de détermination auprès des organes multilatéraux, notamment le Conseil de sécurité. C'est donc à l'aune de la publicité politique et éthique de la réflexion politique d'une part, de l'expertise intellectuelle et des rationalités de la décision politique démocratique des organes des Nations Unies, d'autre part, qu'il faut analyser les études commandées.

En premier lieu, l'étude de Maurice Bertrand avait annoncé les couleurs en considérant que « le système de sécurité collective et de recherche de la paix offre certainement le cas le plus net d'une entreprise sans espoir, dans la mesure où le type de consensus existant dans le monde n'a aucune chance d'être modifié par les méthodes

³⁸ S/2004/616, 23 août 2004, §10-16;

³⁹ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur les Causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique, Conseil de sécurité, 1998, New York, p. 13.

⁴⁰ Bailey (S.-D.), « The UN Secretariat » in Luard (E.), *The Evolution of International Organization*, London, Praeger, 1996, (342 p.), p. 94 et s ; Kille (K.-J.), Hendrickson (R.-C.), *From Manager to Visionary: the Secretary-General of the United Nations*, Palgrave Macmillan, 1966, (320 p.), p. 12-15; Kuyama (S.), Fowler (M.-R.), *Envisioning Reform : Enhancing UN Accountability in the 21 st*

Century, United Nations University Press, 2009, (248 p.), pp. 45-49.

utilisées à l'ONU »⁴¹. Ce rapport va loin en tirant la sonnette d'alarme sur la nécessité pour le système de sécurité collective d'anticiper les nouveaux types de conflits que sont les insurrections et les guerres civiles à l'intérieur de nombreux Etats et sur lesquels les Nations Unies semblent désarmées. Il apparaît ainsi certain que la réflexion menée présente une continuité certaine pour ce qui est de la conception des rapports entre démocratisation, développement et droits de l'homme⁴². L'évolution des idées a d'ailleurs conduit à considérer la complémentarité des objectifs précités alors même qu'en réalité la démocratisation ne figure pas parmi les buts de l'ONU énumérés à l'article 1^{er} de la Charte⁴³.

Le Secrétaire général, commanditaire du rapport Maurice Bertrand, Javier Perez de Cuellar, *vox clamantis deserto* en 1982, faisait déjà remarquer qu'il « s'agit d'agir non plus seulement sur les acteurs d'un conflit en gestation, mais aussi sur la situation même de conflit, afin d'enrayer sa dynamique destructive par une série de techniques pouvant s'appliquer dans toutes les phases de ce conflit »⁴⁴. Il s'agissait d'un appel aux Etats membres de l'ONU de ne plus se dégager de leur responsabilité au soir des résolutions adoptées mais d'apporter leur soutien concret à une architecture de paix et de sécurité collective.

A la vérité, le Conseil de sécurité n'intervenait qu'après le déclenchement des conflits, et l'idée que ses interventions étaient inefficaces, a naturellement paru mériter un examen sérieux. L'épilogue a été atteint par suite de *l'Agenda pour la Paix* et son **Supplément** de Boutros-Boutros Ghali qui réalisera le mariage du peace keeping, du peace making et du peace building⁴⁵. Voilà

donc Javier Perez de Cuellar réhabilité, lui qui a été le premier, à expressément demander au Conseil de sécurité des Nations Unies de surveiller de près les situations dangereuses et d'en discuter avec les acteurs dans le cadre des Mécanismes d'Alerte Précoce tels que le Comité exécutif pour la Paix et la Sécurité (CEPS) et le Secrétariat à l'Information et à l'Analyse Stratégique (SIAS) et des missions d'établissement des faits dans les zones de tension à titre de mesure immédiate de prévention de crises au titre du §5 de l'article 2 de la Charte.

En second lieu, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, s'est distingué par le rapport du groupe d'études sur les opérations de paix des Nations Unies, connu davantage sous le nom de Rapport Brahimi. Ce document reprend les critiques classiques des Secrétaires généraux des Nations Unies sur les opérations de paix de l'ONU, dans leurs dimensions relatives aux mandats clairs, crédibles et réalistes donnés par le Conseil de sécurité et au déploiement des forces multinationales. Il va sans dire que la légalité internationale, la rationalité et la prévision ne cessent de prendre une ampleur qualitative au point de justifier le remodelage de l'architecture onusienne. On inscrira dans cette même lignée l'étude commandée par Kofi Annan et intitulée « *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* »⁴⁶. Il propose que le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'article 29 de la Charte des Nations Unies, après avoir consulté le Conseil Economique et Social, crée une Commission de Consolidation de la Paix⁴⁷, devant servir de mécanisme d'Alerte face à des situations de crise susceptibles de dégénérer en conflit armé. Une telle proposition se justifie dès lors que le Conseil de sécurité n'hésite plus à considérer des situations d'ordre interne au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette Commission devra travailler de concert avec le Secrétariat général des Nations Unies au sein duquel un Bureau d'Appui à la Consolidation de la Paix sera créé et, ce dans le cadre de la décentralisation de la sécurité collective. Adhérant aux opérations de maintien de la paix de la deuxième génération par l'introduction de la démocratie et du

⁴¹ A/40/968 du 06 décembre 1985, Rapport Maurice Bertrand, *Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies*, p. 29

⁴² Agenda pour le développement, A/48/935, 6.5.1994, §120.

⁴³ A/Rés.51/240, 20.6.1997, annexe.

⁴⁴ Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies, 1983, vol., VIII, article 99, p. 34.

⁴⁵ Petit (Y.), *Le droit international du maintien de la paix*, LGDJ, 2000, Coll. Droit international, (216 p.), pp. 15-19.

⁴⁶ A/Rés.51/240, 20.6.1997, annexe.

⁴⁷ S/RES. 1545 (2003), §1.

développement, le rapport préconise en outre une approche préventive de la sécurité collective par une réforme de la Commission des Droits de l'Homme et un usage repensé de la force armée, non pas par un remplacement du Conseil de sécurité mais par une amélioration de son fonctionnement⁴⁸.

Le Secrétaire général devient donc le gardien du temple onusien en essayant de relier par lui-même ou par le biais de groupes d'études les réactions suscitées par les mécanismes de la sécurité collective. Il ne peut davantage manquer à cet égard de mettre en lumière les perspectives d'avenir aux termes d'une véritable doctrine des Nations Unies. Il est en cela confronté à une double exigence qui l'oblige, d'une part, à défendre la légalité internationale et, d'autre part, à servir la paix, toute la paix et rien que la paix par le rapprochement des parties en conflit.

B) L'animateur des opérations de maintien de la paix

Le Secrétaire général ne devrait pas être exclusivement guidé par la Charte de 1945 dans le domaine de la sécurité collective tout en sachant que les organes multilatéraux seraient toujours entendus au cas où ils n'approuveraient pas la façon dont ses intentions seraient traduites en mesures pratiques. Cette doctrine du Secrétariat général semble servir de caisse de résonance à l'action du Secrétaire général dans le domaine de la sécurité collective, au nom de la théorie des pouvoirs de crise ou de nécessité⁴⁹. Le Secrétaire général s'est ainsi révélé au fil des situations comme un véritable défenseur de la légalité internationale (1) et un pèlerin des négociations des situations de crise (2).

⁴⁸ A/59/565/2004, p. 87-89.

⁴⁹ Initiée par Dag Hammarskjöld, elle repose sur l'idée selon laquelle il est conforme à la philosophie de la Charte que le Secrétaire général sans l'appui des Etats dans certaines circonstances si cela paraît nécessaire, pour aider à combler une brèche qui pourrait apparaître dans les ressources qu'offre la Charte ou la diplomatie traditionnelle lorsqu'il s'agit de sauvegarder la paix et la sécurité internationale.

1. Le gardien de la légalité internationale

Le Secrétaire général des Nations Unies, dit-on, est une vigie en matière de légalité internationale. Cette mission représente presque un impératif kantien pour lui, car la plupart du temps, le respect de la légalité est une garantie voire une sécurité pour la communauté internationale et un élément de légitimité pour le Conseil de sécurité, mis ainsi à l'abri du reproche d'arbitraire. Les différents rapports annuels du Secrétaire général rappellent donc que toute opération de maintien de la paix doit être soluble dans les règles du droit international si l'on veut éviter l'anarchie. La Charte de 1945 bien comprise et bien appliquée se révèle efficace au point de justifier une application stricte des dispositions en la matière, notamment l'article 51 et le chapitre VII de la Charte en combinaison avec l'article 2§4.

Il s'agit en effet d'une réaffirmation des vertus de la coopération entre l'ONU et les organisations régionales consécutive à l'atténuation de l'affrontement Est-Ouest. Il semble qu'elle ait eu comme point de départ l'« *Agenda pour la paix* » élaboré par le Secrétaire général de l'ONU, à la demande des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil. Rompant avec l'approche restrictive de la notion d'« organisme régional » au sens de la Charte, le Secrétaire général y proposait alors une définition nouvelle, beaucoup plus compréhensive que l'ancienne, et élargissant par ce fait même les possibilités d'une coopération de l'ONU avec les organisations régionales en matière de sécurité. Près de dix ans plus tard, cette évolution a été approuvée par le Groupe de personnalités de haut niveau chargé de faire un rapport au Secrétaire général de l'ONU, sur les menaces, les défis et les changements intitulé : « Un monde plus sûr. Notre affaire à tous »⁵⁰.

⁵⁰ Le groupe était composé de Anand Panyarachun (Thaïlande), Robert Badinter (France), Joao Clemente Baena Soares (Brésil), Gro Harlem Brundtland (Norvège), Mary Chinery Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australie), David Hannay (Grande-Bretagne), Enrique Iglesias (Uruguay), Amr Moussa (Egypte), Satish Nambiar (Inde), Sadako Ogata (Japon), Yevgeny Primakov (Fédération de Russie), Qian Qichen (Chine), Nafis Sadik (Pakistan), Salem Ahmed Salim (Tanzanie), Brent Scowcroft (Etats-Unis).

Encore, faudrait-il que la mise en oeuvre du chapitre VIII de la Charte repose sur la gravité de la menace, la légitimité du motif, le dernier ressort, la proportionnalité de la riposte et la mise en balance des conséquences devant des situations variées telles que la légitime défense préventive, la menace extérieure, réelle ou potentielle pour d'autres Etats ou populations et la menace intérieure pesant sur la population d'un Etat.

En ce sens, les Secrétaires généraux ont fait évoluer l'ONU en la plaçant au cœur de la légalité internationale telle que prônée par la Charte de 1945. Il leur revient de dresser une analyse critique de la situation mondiale et de rappeler les grands principes de la société internationale tels que le droit à l'autodétermination interne du peuple, les droits de l'homme, l'intangibilité des frontières⁵¹. Selon Jean Siotis, son caractère essentiel est que « la responsabilité du Secrétariat international ne se limite pas à une participation plus ou moins grande dans le processus décisionnel, mais s'étend jusqu'au point où l'ensemble du processus se déroule dans le cadre du secrétariat, les organes multilatéraux assumant, momentanément ou de manière durable, un rôle secondaire »⁵². Le Secrétaire général, Dag Hammarskjöld, admettait que « l'extension de ses fonctions diplomatiques et exécutives repose, soit sur l'exécution d'un mandat général, soit à la suite d'initiatives prises spontanément en l'absence de décision formelle de ces organes justifiant l'existence d'un droit coutumier de la coopération internationale organisée »⁵³.

Le chantre de défense de la légalité internationale est symbolisé par Kofi Annan dans la guerre de la coalition anglo-américaine contre l'Irak en 2003⁵⁴. Sa prise de position

doit être lue avec le précédent yougoslave où le même Secrétaire général admettait déjà le danger que représente l'emploi de la force lorsqu'il ne prend pas appui sur un consensus universel. Il faisait donc remarquer que les frappes aériennes de l'OTAN soulevaient un grave problème de conformité au principe essentiel de non-recours à la force, ainsi que la Cour Internationale de Justice l'avait relevé dans ses ordonnances du 02 juin 1999. Il exigeait alors un « mandat » du Conseil de sécurité des Nations Unies⁵⁵. Ce n'est donc sans surprise, qu'au sujet de l'Irak en 2003, il déclarait que « cette guerre n'était pas de nouveau conforme à la Charte de l'ONU et qu'elle était donc illégale. Une deuxième résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies pour donner le feu vert à l'invasion de l'Irak par les Etats-Unis était nécessaire. Il va sans dire que je partage entièrement les regrets exprimés par de nombreux membres du Conseil déçus qu'il n'ait pas été possible de parvenir à une position commune. Nous ne sommes peut être pas d'accord au sujet de cette question complexe, mais nous n'en devons pas moins considérer que c'est un jour sombre pour l'ONU et la communauté internationale »⁵⁶. Autrement dit, le Secrétaire général défendait énergiquement la légalité des interventions militaires avec l'aval du Conseil de sécurité et écartait toute autorisation implicite ou de légitimation *a posteriori* dudit Conseil⁵⁷.

defense », in Ben Achour (R.) Laghmani (S.) (dir.), *Le droit international à la croisée des chemins. Force du droit et droit de la force*, Colloque de Tunis, Paris, Pedone, 2004, pp. 137 et s ;

⁵¹ Le §1 de l'article 53 de la Charte des Nations Unies dispose que « ... aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité... » Dans ce cas précis, le Conseil de sécurité n'a pas autorisé l'OTAN à entreprendre une action coercitive contre la République fédérale de Yougoslavie. En conséquence, la menace de l'OTAN porte atteinte directement à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la RFY et viole de façon flagrante les principes consacrés par la Charte des Nations Unies, en particulier au paragraphe 4 de son article 2, sapant les fondations mêmes de l'ordre juridique international.

⁵² S/PV.4721 du 19 mars 2003, p. 24 (nous soulignons).

⁵³ Gray (C.), « From Unity to Polarization : International Law and the Use of Force against

⁵¹ Van Langenhove (F.), Le rôle prééminent du Secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo, Matinus Nijhoff, Lange Voorhout, 1964, (260 p.), pp. 167-174.

⁵² Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies, 1954, vol., VI, article 98, p. 3.

⁵³ Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies, 1954, vol., VI, article 98, p. 3.

⁵⁴ CEDIN, *L'intervention en Irak et le droit international*, Pedone, 2004, 378 p.), pp. 5-9 ; Kherad (R.), *Les implications de la guerre en Irak*, Pedone, 2005, (248 p.), pp. 62-70 ; Laghmani (S.), « La doctrine américaine de la « preemptive self-

Le caractère politique des initiatives du Secrétaire général résulte en fait de ce que sa mission est définie en termes extrêmement vagues, qui lui laissent une liberté d'appréciation considérable, et parfois même une indépendance entière pour le choix des moyens, seul étant défini l'objectif à atteindre. Dès lors, une initiative politique du Secrétaire général est non seulement possible mais souhaitable dans des occasions telles que la résolution des conflits sur fond des buts et principes de la Charte de 1945.

2. Le pèlerin des négociations de paix

Le rôle du Secrétaire général dans les négociations de paix s'est développé de façon empirique et chacun des Secrétaires généraux s'est affirmé suivant une interprétation personnelle de l'essence de sa mission. Il en est ainsi, pour reprendre Michel Virally parce que « le Secrétaire général ne représente aucun pays. Partant, il n'a à se préoccuper de défendre les positions d'aucune collectivité politique particulière. Il peut se consacrer exclusivement et avec désintéressement à la réalisation des buts de la Charte. Ainsi, bien plus qu'aucun autre organe principal, soumis à la règle de la majorité, c'est-à-dire aux combinaisons d'intérêts nationaux, il est le véritable interprète de l'idéal des Nations

Unies. Et surtout, il n'a pas les moyens de mettre la force derrière les mots »⁵⁸.

Les négociations de paix mettent ainsi à l'évidence en lumière le Secrétaire général des Nations Unies. Il reste que ce rôle peut donner lieu à des passes d'armes entre les différents membres de l'ONU. A cet égard, le mémorandum du Secrétaire général Trygve Lie dans l'affaire iranienne relative à l'occupation de l'Iran par l'ex-URSS en apporte confirmation⁵⁹.

Pour le délégué polonais, le Secrétaire général est « un fonctionnaire de l'ONU, auquel la Charte confère des pouvoirs spéciaux étendus. Nous ne pouvons donc pas procéder au vote comme si son opinion ne comptait pas ou ne nous avait pas été communiquée »⁶⁰. Il en va de même du délégué de l'URSS qui faisait remarquer que « quant aux fonctions du Secrétaire général, elles sont bien entendu, plus importantes et comportent une plus grande part de responsabilité. Il suffit de rappeler des dispositions de la Charte de 1945 pour se rendre compte des lourdes responsabilités qui incombent au Secrétaire général, à plus forte raison, le Secrétaire général a le droit et même le devoir de présenter des rapports sur les différents aspects des questions soumises à l'examen du Conseil de sécurité »⁶¹.

Cet activisme gouverne les négociations menées par le Secrétaire général des Nations Unies à initiative directe (la médiation, les bons offices) ou indirecte (le

Irak », *European Journal of International Law*, 2002, pp. 1-19 ; Weckel (Ph.), « L'usage déraisonnable de la force » », *RGDIP*, 2003, pp. 377-400 ; Hofmann (R.), « International Law and the Use of Military Force against Iraq », *German Yearbook of International Law*, 2002, pp. 9-34; Corten (O.), Dubuisson (F.), « L'opération Liberté immuable: une extension abusive du concept de légitime défense », *RGDIP*, 2002, n°1, pp. 51-77 ; Corten (O.), « Operation Iraqi Freedom: peut-on admettre l'argument de l'autorisation implicite du Conseil de sécurité », *RBDI*, 2003-1, pp. 205-247 ; Corten (O.), Dubuisson (F.), « Opération « Liberté immuable » : une extension abusive du concept de légitime défense ? », *RGDIP* 2002, p. 62 ; Christakis (Th.), Bannelier (K.), « Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force », *RBDI* 2004/2, p.503 ; Corten (O.), « La nécessité et le « jus ad bellum » », in *La nécessité en droit international* Colloque de la SFDI, Paris, Pedone 2007, p.132.

⁵⁸ Virally (M.), « Le rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies », *op.cit.*, p. 386.

⁵⁹ L'Iran avait accusé l'ex-URSS de violer le traité tripartite du 29 janvier 1942 par le maintien des troupes en Iran. Au regard de l'enlèvement du retrait, le Secrétaire général Trygve Lie a envoyé contre toute attente un mémorandum au Président du Conseil de sécurité, marqué par son interprétation juridique du problème. Même si le Secrétaire général a été mis en minorité, huit voix en faveur du maintien de la question à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et trois contre. Il illustre sa lecture politique de la fonction du Secrétaire général des Nations Unies.

⁶⁰ Procès verbal, 32^{ème} séance, 15 avril 1946, p. 10.

⁶¹ Procès verbal, 32^{ème} séance, 16 avril 194-, Document S/39.

recours aux envoyés, représentants spéciaux et Hautreprésentants)⁶².

Dans le premier cas, le Secrétaire général des Nations Unies rassemble au profit des organes de l'ONU les éléments d'analyse qui serviront de base aux discussions et procède à des consultations préalables aux fins d'établir la doctrine du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces éléments lui servent de support privilégié aux propositions relatives à la sécurité collective, c'est-à-dire qu'au-delà des éléments concrets qui concernent telle ou telle affaire, il élabore sur le long terme, lui-même, une certaine vision de la paix et de la sécurité internationales. Elle vise surtout à aider les spécialistes et l'opinion publique internationale à connaître dans ses grandes lignes, le rôle joué par les Nations Unies dans la recherche de la paix et de la sécurité internationales. Elle n'est donc pas un simple exercice rhétorique dénué de toute implication : s'efforçant de clarifier, définir, ouvrir des perspectives, elle a l'ambition d'agir sur la réalité, notamment en pesant sur l'évolution du droit international positif.

Cette diplomatie de la paix par la négociation directe entreprise par le Secrétaire général semble bien compatible avec l'esprit et la lettre de la Charte de 1945. Dans cette optique, Trygve Lie a incarné le flambeau du pèlerinage en observant au sujet de la crise nord coréenne que « l'attaque lancée correspondait absolument à la définition de l'agression militaire aux termes de la Charte, que celle-ci ayant été violée, il fallait en cas d'échec des négociations que le Conseil de sécurité intervienne et que la réponse que pourrait donner le Conseil à cette agression serait plus sûre et plus conforme à l'esprit de l'ONU comme un tout, si le Secrétaire général se plaçait à la tête des opérations »⁶³. Il n'en reste pas moins que le retour à la paix a été obtenu en dehors des Nations Unies aux termes de l'accord du 17 juillet 1953. Le

Secrétaire général prend ainsi conscience que la solution diplomatique des différends n'est pas une fin en soi, et qu'elle doit « composer », pour ainsi dire, avec des modes de règlement qui ont pu être tentés, totalement ou partiellement avec succès par les organes multilatéraux. Dans de telles conditions, le Secrétaire général se fait légèrement plus « discret », il est non seulement attentif au déroulement du règlement entrepris dans d'autres enceintes, mais il est disposé à intégrer les acquis de celui-ci dans sa solution proposée.

Par ailleurs, la défense de la légalité internationale peut également être envisagée dans le cadre des bons offices du Secrétaire général des Nations Unies. Il en a été des médiations entreprises entre le Secrétariat général des Nations Unies, les Etats-Unis et l'Irak, au sujet de la feuille de route de la Commission des Nations Unies chargée du contrôle, de la vérification et de l'inspection du désarmement de l'Irak. Il faisait remarquer au sujet de la décision américaine d'intervenir militairement en Irak que cette intervention sortait de la légalité internationale. La preuve en a été son implication personnelle dans l'adoption de la résolution 1441 (2002) du 08 décembre 2002. Cette résolution, se référant à la résolution 687 (1991) entendait accorder à l'Irak une dernière possibilité de s'acquitter de ses obligations en matière de désarmement. Cette dernière se traduisait en effet par l'assignation d'un délai de trente jours dans lesquels cet Etat devra présenter une déclaration à jour, sous le contrôle du Secrétaire général, exacte et complète concernant ses programmes de développement d'armes chimiques, biologiques, balistiques et nucléaires, avec la précision que de fausses informations ou des omissions ou le fait de ne pas coopérer ou de ne pas se conformer à ladite résolution, constitueront une nouvelle violation patente des obligations de l'Irak et seront rapportés au Conseil de sécurité aux fins de qualification⁶⁴.

Il reste que cette résolution, malgré une opposition ferme de certains membres du Conseil de sécurité, a servi de caisse de résonance à l'intervention anglo-américaine aux fondements bien captieux. Il s'agissait

⁶² Smouts (M.-Cl.), *Le Secrétaire général des Nations Unies*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Armand Colin, (281 p.), pp. 90-98 ; Olof (H.), *La solution pacifique des litiges internationaux : avant et depuis la société des Nations*, Editions Spes, (570 p.), pp. 15-18.

⁶³ Procès verbaux de l'Assemblée générale, 4^e année, 233^e séance, 21 octobre 1949.

⁶⁴ Voir les §§ 1 et 3 de la résolution.

bien d'une « attaque préventive » inacceptable, en vertu du système juridique de la Charte qui lie toutes les nations. En faire autrement conduirait à la destruction de l'Organisation et réduirait à néant tout espoir de coexistence pacifique entre Etats. Toutefois, le Secrétariat général des Nations Unies est revenu très rapidement dans le jeu par le déploiement de la diplomatie de la reconstruction de la paix conformément à la résolution 1483 (2003) du 23 mai 2003. Elle a en effet habilité le Secrétaire général « à désigner un représentant spécial pour l'Irak, qui aura de façon indépendante la responsabilité de faire régulièrement rapport au Conseil de sécurité sur les activités qu'il mènera au titre de la présente résolution, de coordonner l'action des Nations Unies au lendemain du conflit en Irak, d'assurer la coordination des efforts déployés par les organismes des Nations Unies et les organisations internationales fournissant une aide humanitaire et facilitant les activités de reconstruction en Irak, en coordonnant avec l'Autorité, de venir en aide à la population iraquienne... »⁶⁵. Elle encourage également le Secrétaire général des Nations Unies à tenir le Conseil informé de l'exécution du mandat de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et de l'agence internationale de l'énergie atomique énoncés dans les résolutions 687 (1991), du 3 avril 1991, 1284 (1999) du 17 décembre 1999 et 1441 (2002) du 08 novembre 2002⁶⁶ et ce en lien avec la résolution 1500 (2003) le chargeant d'établir pour une période initiale de 12 mois, la Mission d'Assistance des Nations Unies pour l'Irak⁶⁷.

Dans le second cas, si la désignation des envoyés et représentants spéciaux, lesquels assurent la présence physique du Secrétariat général, est du ressort exclusif du Secrétaire général des Nations Unies, telle la désignation du 17 août 2012 de Lakhdar Brahimi⁶⁸ en remplacement de Kofi Annan comme représentant spécial en Syrie, les Hauts représentants sont, pour leur part, désignés sur

recommandation du Conseil de sécurité à l'image de la résolution 1603 (2005) aux termes de laquelle le Conseil « prie le Secrétaire général, sur la base de l'Accord de Prétoria, de désigner, à titre exceptionnel, après consultation de l'Union africaine et du Président Thabo Mbeki, un représentant pour les élections en République de Côte d'Ivoire, indépendant de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), qui appliquera son concours, notamment aux travaux de la Commission électorale indépendante et du Conseil constitutionnel sans porter atteinte aux responsabilités du Représentant spécial du Secrétaire général et dont le mandat sera défini... »⁶⁹.

Le Secrétaire général peut-il alors se targuer d'avoir des pouvoirs propres face à ceux que possèdent les organes multilatéraux de la Charte aux fins de la sécurité collective ? L'honnêteté oblige à admettre que toutes ses initiatives sont vaines devant la toute puissance des membres du Conseil de sécurité, qui maîtrisent d'ailleurs son accès et son exercice de fonction de Secrétaire général. On est amené par là même à exprimer des doutes sérieux sur la réalité de son action politique en lien avec la sécurité collective. Le Conseil de sécurité est au vrai l'alpha et l'oméga exposant le Secrétaire général à une bien plus pénible réalité.

II. - UN SECRETAIRE GENERAL CORSETE

« Votre Secrétaire général n'est pas appelé à formuler la politique sécuritaire des Nations Unies. Les grandes lignes de cette politique sont énoncées dans la Charte. Elles sont déterminées par les décisions des divers organes des Nations Unies. La tâche du Secrétariat sera d'aider tous les organes des Nations Unies à préparer et à exécuter toutes les décisions des divers organes des Nations Unies. La tâche du Secrétariat sera d'aider tous les organes des Nations Unies à préparer et à exécuter toutes les décisions prises par eux afin de faire du programme général de la Charte une réalité vivante »⁷⁰. La formule est

⁶⁵ S/RES/1500 (2003), §10-12..

⁶⁶ S/RES/1483 (2003), §7-8.

⁶⁷ S/RES/1500 (2003), §2.

⁶⁸ Cette désignation a été finalement réalisée par les Secrétaires généraux de l'ONU et de la Ligue des Etats Arabes.

⁶⁹ S/RES/1603 (2005), §7//; S/RES/1721 (2006), §22.

⁷⁰ Procès verbaux de l'Assemblée générale, 22^e séance, 02 février 1945, p. 325.

évatrice ! Comment expliquer cette posture de subordination et de retrait ? En premier lieu, le mode de désignation et de renouvellement de son mandat tels que définis par la Charte de 1945 portent la marque de la toute puissance des membres permanents du Conseil de sécurité (A) le confinant à un rôle secondaire dans la sécurité collective. Cette « dépendance » congénitale et de seconde vie n'est pas, par suite, sans incidences sur la place du Secrétaire général dans les opérations de maintien de la paix dans ses dimensions normative et opératoire. Il se retrouve ainsi, face à la toute-puissance du Conseil de sécurité, dans le rôle de serviteur marginalisé (B).

A) L'enchaîné statutaire

Si les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies se montrent soucieux de ne pas empiéter sur les prérogatives du Secrétaire général des Nations Unies, ils n'hésitent pas à se servir de leurs prérogatives liées à sa désignation pour en faire un enchaîné (1). S'il franchit l'obstacle de la désignation, les membres permanents du Conseil de sécurité ont encore la possibilité d'« entraver » son renouvellement par l'usage de leur veto. La formule de Boutros Boutros-Ghali demeure à cet effet toujours d'actualité : « si je pouvais être à la fois Secrétaire général des Nations Unies et membres permanents du Conseil de sécurité, ne serait-ce que pour le temps du renouvellement du mandat » (2).

1. Un mode de désignation conditionné

Le rôle du Secrétaire général s'organise autour d'une question centrale dans l'investigation et la réflexion des institutions internationales : celle du gouvernement des sociétés, ou, pour user d'un terme plus technique, celle de la gouvernance des sociétés complexes. Sa désignation est réglée par l'article 97 de la Charte qui dispose que « le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». Il est désigné aux termes d'un acte politique juridiquement organisé marqué par la précellence des grandes puissances qui disposent, avec le droit de veto, sinon d'un

pouvoir d'imposer, au moins celui d'empêcher une candidature. Comme l'écrit Carl-Auguste Fleischhauer, « cinq articles règlent les points fondamentaux mais ils laissent ouverts beaucoup de questions d'application, certaines fort importantes. Il paraît inutile de 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 Secrétaire général »⁷¹.

Le choix du Secrétaire général exige donc un minimum de consentement ou, à la rigueur, d'indifférence de la part des cinq grands. L'indépendance du Secrétaire général, *c'est-à-dire l'absence de toute soumission de sa part à des pouvoirs extérieurs*, se retrouve plus ou moins compromise⁷². Or l'indépendance est essentiellement la conséquence du statut du Secrétaire général. A cet effet, on fera remarquer que l'indépendance-juridique-ne tient pas tant au mode de nomination qu'au statut du Secrétaire général une fois nommé : ce qui importe... c'est qu'il échappe à toute influence de l'autorité qui l'a choisi, qu'il n'ait plus rien à craindre ni à attendre d'elle. Que fait-il alors de son devoir d'ingratitude ? Plus encore, que font les Etats de l'indépendance et de l'impartialité du Secrétaire général ?

Au vrai, l'instrumentalisation de la procédure de désignation du Secrétaire général demeure un handicap dans son approche de la sécurité collective et ce, malgré les dispositions de l'article 100 qui édictent que « 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

⁷¹ Fleischhauer (C.-A.), « Le Secrétaire général des Nations Unies : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, 109, 2004, pp. 76-77.

⁷² Smouts (M.-Cl.), « Le Secrétaire général des Nations Unies : problématique d'une nomination », *RFSP*, vol. 21, 1971, pp. 1070-1094 ; Boutros-Ghali (B.), *Mes années à la maison de verre*, Fayard, 1999, (549 p.), pp. 15-20.

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 ».

Les Déclarations du Président du Conseil de sécurité, en 1946, l'illustrent à souhait : « [...] j'admets que le Secrétaire général est un fonctionnaire extrêmement important du Secrétariat : je ne songe pas un instant à le discuter mais j'aimerais attirer son attention sur l'article 97 du chapitre XV, où il est dit expressément que le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'ONU. Quelles que soient les observations que nous recevions de lui, observations auxquelles, j'en suis sûr, le Conseil souhaite accorder tout le poids et toute la considération qu'elles méritent, c'est néanmoins au Conseil qu'il appartient de prendre une décision »⁷³. La conséquence en est ce retrait « assumé » du Secrétaire général dans le domaine de la sécurité collective. Il se retrouve dans la posture d'un humble serviteur d'une ONU composée d'Etats souverains, au-delà de sa diplomatie active. Les Etats nourrissent ainsi la volonté de lui imposer un rôle d'exécutant surtout lorsque les grandes puissances militaires agissent contre la paix universelle.

Le Secrétaire général est bien alors plus que assujéti à l'humiliante soumission des maîtres du Monde : « Etre [Secrétaire général], c'est être gardé à vue, inspecté, espionné, dirigé, réglementé, parqué, endoctriné, prêché, contrôlé, estimé, censuré, commandé, par des êtres qui n'ont ni la science, ni la vertu... Etre Secrétaire général, c'est être à chaque mouvement, noté, enregistré, tarifé, timbré, toisé, côté, cotisé, patenté, licencié, autorisé, apostillé, admonesté, empêché, réformé, redressé, corrigé. C'est, sous prétexte d'utilité publique, et au nom de l'intérêt général, être mis à contribution, exercé, rançonné, exploité, monopolisé, concussionné, pressuré, mystifié,

volé ; puis, à la moindre résistance, au premier mot de plainte, réprimé, amendé, vilipendé, vexé, traqué, houspillé, assommé, déporté, sacrifié, vendu, trahi, et pour comble, joué, berné, outragé, déshonoré. Voilà le gouvernement mondial, voilà sa justice, voilà sa morale »⁷⁴.

La démarcation de la frontière internationale entre l'Irak et le Koweït demeure une illustration topique. En effet, au-delà des différents efforts du Secrétaire général des Nations Unies pour parvenir au respect du tracé des frontières, les membres du Conseil de sécurité n'ont pas semblé avoir reconnu au Secrétaire général une quelconque médiation sur les droits territoriaux. Certains Etats ont dans cette optique rejeté explicitement toute compétence du Secrétaire général à établir une frontière, tandis que d'autres y sont favorables, car à leur analyse, le Secrétaire ne fait que rapprocher les parties en cause sur l'accord conclu. En ce sens, le délégué de l'Equateur fait observer que l'article 99 de la Charte ne confère pas au Secrétaire général, la compétence de se prononcer sur les limites territoriales entre l'Irak et le Koweït, ni pour déterminer tout accord visant à délimiter cette frontière. L'Equateur estime que les moyens utilisés pour appliquer les résolutions du Conseil de sécurité ne peuvent donner au Secrétaire général plus de pouvoirs que ceux établis et conformes à la Charte de 1945 »⁷⁵. Il en va de même du délégué indien qui observait qu'il va de soi que sa délégation n'appuiera jamais une décision par laquelle le Secrétaire général imposerait une ligne de frontière entre deux pays. Les frontières sont une question délicate qui doit être librement réglée par les pays dans l'exercice de leur souveraineté »⁷⁶. Ces déclarations confirment l'idée que ces Etats n'entendent nullement reconnaître au Secrétaire général une marge de manœuvre ou un allant majeur dans les déclinaisons de la sécurité collective.

Il reste qu'une lecture contraire des compétences du Secrétaire a été développée dans une ambiance tactique, faisant ici du Secrétaire général le gardien du respect d'un

⁷³ Procès verbal, 36^{ème} séance, 23 avril 1946, p. 98.

⁷⁴ Proudhon (P.-J.), *Idee générale de la révolution au XIX^{ème} siècle*, Garnier frères, 1851, p. 341.

⁷⁵ S/PV. 3108, 26 août 1992, p. 3/5.

⁷⁶ S/PV. 2981, 3 avril 1991, p. 77.

accord signé entre Etats. Le délégué américain faisait alors remarquer que le Secrétaire général n'a ainsi agi que pour rétablir la paix internationale dans un cas où un Etat a violé une frontière d'un autre Etat et tenté de détruire l'existence même de cet Etat par la force. Les Etats-Unis d'Amérique ne cherchent pas à obtenir un nouveau rôle pour le Secrétaire général, rôle qu'ils ne soutiendront pas, en tant qu'organe chargé de délimiter les frontières internationales »⁷⁷. Dans la même veine, le délégué britannique déclarait : « nous n'avons aucun désir ni aucune intention d'annuler le principe selon lequel il appartient aux parties en question de négocier et de parvenir à un accord, comme cela a été fait en 1932 et en 1963. Mais bien entendu, le Secrétaire général a le devoir de réagir lorsque des différends sur des frontières apparaissent et en viennent à menacer la paix et la sécurité internationales »⁷⁸.

En définitive, on remarque que la toute puissance des membres permanents du Conseil de sécurité conduit le Secrétaire général à un fléchissement préjudiciable de son « *devoir d'ingratitude* ». On comprend alors suivant les dires de Boutros Boutros-Ghali que la fonction du Secrétaire général est marquée par un paradoxe : « s'il reste trop prudent, les Etats membres commencent à murmurer et s'interrogent entre eux sur le bien fondé de leur choix. A l'inverse, s'il mène une diplomatie trop active, ils ont tôt fait de lui rappeler qu'il n'est que l'humble serviteur d'une organisation composée d'Etats souverains. Les Etats le veulent donc tout à la fois effacé et entreprenant, soumis et dynamique, discipliné et imaginatif. Il y a là un beau défi pour celui qui accepte de vivre en permanence, de telles contradictions »⁷⁹.

Il n'y a d'ailleurs qu'un pas à franchir pour invoquer le possible « deal » de son renouvellement face aux pressions réitérées de grandes puissances au sein de l'ONU. Son renouvellement oscille finalement entre tractations, pressions et marchandages politiques.

⁷⁷ S/PV. 2981, 3 avril 1991, p. 86.

⁷⁸ S/PV. 2981, 3 avril 1991, p. 113.

⁷⁹ Boutros-Ghali (B.), « Libres propos », *op.cit.*, p. 407.

2. Un renouvellement du mandat « maîtrisé »

Si l'on excepte les périodes de renouvellement idylliques, le renouvellement du Secrétaire général a été souvent tendu et parfois chaotique. Il y a à cela plusieurs raisons dont la plus décisive est que la Charte de 1945 a elle-même délibérément institué un renouvellement conflictuel. Il implique ainsi des considérations très politiques de la part du Secrétaire général des Nations Unies. Celui-ci doit se tenir, évidemment, sur la ligne politique poursuivie par les Etats membres surtout ceux permanents du Conseil de sécurité, appelés à jouer un rôle clé dans son renouvellement. Cette occurrence est préjudiciable à son indépendance car son autorité est menacée par l'épée de Damoclès qu'est son renouvellement. Son émancipation est possible mais le coût reste élevé pour le Secrétaire général à la « *témérité tranquille* » ou à l'« *audace prudente* ». Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que, sur les sept Secrétaires généraux nommés et installés jusqu'à présent, pas moins de trois, notamment Trygve Lie, Dag Hammarskjöld et Boutros Boutros-Ghali aient 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 renouvellement⁸⁰.

Les propos de la Secrétaire d'Etat américaine, Madeleine Albright dans le cadre du renouvellement de mandat de Boutros Boutros-Ghali en fournissent une illustration : « vous utiliserez donc votre veto ? Si c'est nécessaire, oui [...] Je le répète, notre décision est définitive et nous ne changerons pas d'avis »⁸¹. Cette opposition s'explique par une série de latitudes interprétatives de la Charte par Boutros Boutros-Ghali durant son premier

⁸⁰ Trygve Lie (Norvégien), 1er secrétaire général des Nations Unies, fut prolongé dans ses fonctions pour 3 ans par l'Assemblée générale seule, *proprio motu*, le 15 novembre 1950, en raison du veto opposé par l'URSS au Conseil de sécurité. Quant aux Secrétaires généraux, à l'exception de Boutros Boutros-Ghali, notamment Dag Hammarskjöld, Sithu U Thant, Kurt Waldheim, Javier Pérez de Cuéllar, Kofi Annan, Ban Ki Moon, ils furent tous renouvelés.

⁸¹ *Le Monde*, 26 septembre 1996.

mandat. En référence à sa lecture extensive de l'article 99 de la Charte des Nations Unies, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne ont toujours rappelé au Secrétaire général des Nations Unies qu'il ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation quant à la détermination et l'existence d'une menace à la paix et à la sécurité internationales. Certes, les pouvoirs du Secrétaire général ne sont pas limités mais doivent être exercés en conformité avec la Charte des Nations Unies. Cependant, dans la mesure où la détermination de l'existence d'une situation relève de la compétence discrétionnaire du Conseil de sécurité ainsi que de l'adoption de mesures pour y remédier, le contenu des actions menées par le Secrétaire général ne peut s'imposer aux membres du Conseil de sécurité dans une dynamique oppositionnelle.

Il est vrai aux termes d'une doctrine majoritaire que le Secrétaire général ne peut se voir reconnaître un quelconque pouvoir de trancher des différends politiques ou, à l'instar de la thèse américaine, de considérer que les initiatives prises au titre de l'article 99 permettent au Secrétaire général de modifier les règles juridiques et politiques qui lient les membres du Conseil de sécurité. Comme le déclare le délégué américain au sujet de la résolution 775 (1992) du 28 août 1992 sur la Somalie, « il s'agit d'une situation particulière, laquelle relève directement de la compétence du Conseil de sécurité des Nations Unies et non pas des initiatives du Secrétaire général des Nations Unies, qui n'est pas habilité par la Charte pour exercer cette fonction. La situation actuelle en Somalie tombe bien sous le coup du chapitre VII de la Charte dont la mise en œuvre relève du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité des Nations Unies »⁸². Or, le Secrétaire général promouvait le rôle préventif en matière de paix et de sécurité internationales en référence à son « *Agenda pour la paix* ». Ce dernier suggère qu'il est, au titre de la diplomatie préventive, habilité à faire établir une procédure d'évaluation devant justifier une intervention du Conseil de sécurité.

Il s'agissait, bien entendu, d'une « interprétation tout à fait inédite de l'article 99 de la Charte, en vue de renforcer les pouvoirs du Secrétaire général dans le domaine de la diplomatie préventive.

Reste à savoir si une telle extrapolation par rapport à la Charte pouvait être suivie d'effet pratique »⁸³.

Les vicissitudes du Secrétaire général, dès lors qu'il se montre réellement rebelle, remontent aux mandats de Trygve Lie et de Dag Hammarskjöld. Le premier a fait l'objet d'une violente campagne menée par l'Union soviétique au regard de sa complicité supposée dans l'intervention américaine en Corée et dans l'exécution des résolutions du Conseil de sécurité qui étaient dirigées contre l'ex-URSS. Celle-ci a abouti à sa démission forcée en 1956. Le second, au-delà de sa détermination et son audace dans l'affaire du Congo, devrait payer le prix fort lors de son renouvellement, toutefois gelé par l'accident qui lui a coûté la vie au Congo. Et pourtant, Dag Hammarskjöld a tenu à prendre les gants suffisants au sujet des différentes initiatives du Secrétariat général des Nations Unies : « [...] Il va sans dire que rien n'a modifié le caractère essentiel des fonctions du Secrétaire général, ni sa place dans l'Organisation par rapport à l'Assemblée générale, au Conseil de sécurité ou aux autres organes principaux. Cette évolution représente, du point de vue institutionnel, une intensification et un élargissement de l'action réciproque de ces organes et du Secrétariat, à des fins dont les organes en question conservent la responsabilité principale. Ainsi l'exercice de fonctions plus étendues par le Secrétaire général dans des cas précis n'enlève à l'ONU rien de son caractère d'organisation dont l'activité dépend exclusivement des décisions des gouvernements. D'autre part, cette évolution indique que, dans des cas précis, l'ONU commence à pouvoir agir avec un certain degré d'indépendance qui lui est spécialement reconnu par les Etats membres »⁸⁴.

En définitive, à la question posée sur le Secrétaire général des Nations, « qui t'a fait

⁸² S/PV, Séance du 28 août 1992, p. 14.

⁸³ Hiscock-Lageot (C.), « Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général de l'ONU : grandeurs et servitudes d'un mandat unique », *RGDIP*, 2000-1, pp. 107-141.

⁸⁴ Hammarskjöld (D.), Introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 16 juin 1958-15 juin 1959, Assemblée générale, Doc officiels, 14^e Session (A/4.132/Add.1).

roi ? », l'on répondra que ce sont les membres permanents du Conseil de sécurité laissant apparaître toute sa prudence devant la problématique de la sécurité collective. Cette prudence se transforme en effacement devant l'architecture même du système de la sécurité collective de 1945.

B) Le serviteur marginalisé

Le charisme médiatique du Secrétaire général des Nations Unies a ses effets pervers : étant en première ligne, celui-ci est souvent victime des espoirs qu'il fait naître, et sa présence constante sur les médias dissimulent en fait un rapport de forces qui ne lui est pas nécessairement favorable. L'on est ainsi tenté d'affirmer que s'il ne gouverne pas, c'est parce que le « souverain », paraissant en majesté, brisera toujours ses décisions. Le régime des rapports entre le Secrétaire général des Nations Unies et les organes principaux est donc celui de la cohabitation orientée et de la subordination dont il convient de prendre la mesure aux termes de l'institutionnel (1) et de l'opérateur (2).

1. Le « relégué » institutionnel

Les relations entre les différents organes de l'ONU et le Secrétaire général ont été toujours décrites comme celles d'un couple tumultueux. En ce sens, le Secrétaire général ne peut se voir reconnaître des compétences qui ne lui ont pas été explicitement attribuées par la Charte, sans que du même coup les bases du consentement des Etats ne soient remises en cause. On imagine toute la portée de la déclaration de Trygve Lie devant le Conseil de sécurité, le 25 juin 1950, au sujet de la crise nord-coréenne : « il existait une menace pour la paix et la sécurité internationale, que le Conseil de sécurité était le seul organe compétent pour traiter de la question et qu'il lui incombait de prendre les mesures nécessaires pour rétablir la paix dans cette région »⁸⁵. De surcroît, toute tentative d'émancipation sera brisée sous les fourches caudines du droit de veto des membres

permanents du Conseil de sécurité, soient-ils minoritaires.

La question ainsi abordée est celle de la contribution du Secrétaire général de l'ONU à la construction des cadres cognitifs définissant les modalités de réalisation de la sécurité collective. La guerre contre l'Irak de 2003 a ainsi été finalement réglée par les organes multilatéraux des Nations Unies, mais ce ne fut pas sur la base de l'article 99 de la Charte révélant la triste réalité du rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies⁸⁶. Usant en effet des failles de la Charte (art. 45 à 47), la première puissance du monde, les Etats-Unis, et son « allié » fidèle, le Royaume-Uni, ont considéré que le Président Saddam Hussein faisait peser de graves menaces sur la sécurité internationale et devait être éliminé, éventuellement par la forcée armée. De l'autre côté, le Secrétaire général des Nations Unies, soutenu par la France et la Russie, sans nier le danger, faisait valoir qu'elle peut être désamorcée par des inspections onusiennes. Finalement et après de nombreux épisodes, les Etats-Unis et le Royaume-Uni se sont lancés seuls, sans autorisation explicite de l'ONU, dans une guerre contre l'Irak, qu'ils ont évidemment vaincu⁸⁷. On admettra alors qu'il n'y a pas qu'une ONU mais plusieurs ONU en matière de paix et de sécurités internationales : l'ONU de l'Assemblée générale qui est celle des petites puissances, l'ONU du Secrétariat général, dirigé par le Secrétaire général en camisole, l'ONU du Conseil de sécurité qui est celui des grandes puissances, décide de tout et de rien.

Cette guerre de 2003 en Irak et d'autres situations marquantes (Corée en 1950, Golfe en 1991) fournissent ainsi de nombreux exemples et révèlent des ajustements et des compromis successifs, dans le cadre d'une relation institutionnelle déséquilibrée. Le curseur de l'analyse se déplace et descend ainsi progressivement, au vu des situations précitées, vers l'usage pratique de la défense collective et non de la sécurité collective. Le rôle du Secrétaire

⁸⁵ Séance du 25 juin 1950, 43^{ème} séance de la 5^{ème} année, PV, n°15. Texte de la déclaration in Communiqué de presse SG/104.

⁸⁶ S/RES/1546 (2004) en ses §§ 14, 15, 16, 17, 24, 26.

⁸⁷ Moreau-Defarges (Ph.), « De la SDN à l'ONU », *Pouvoirs*, n°109, 2004, p. 22.

général se brouille dès lors que la Charte n'est effective qu'aux termes des différents mécanismes de sécurité collective envisagés. Ce qui sous-entend que certaines dispositions de la Charte non effectives lui portent préjudice dans le cadre de la sécurité collective. La question ne peut dès lors plus se résumer exclusivement à celle de savoir son apport à la sécurité collective. Aiguilleur des politiques de sécurité collective, il l'est en priorisant au profit du Conseil de sécurité les mesures à prendre ; il apparaît peut être encore « co-concepteur » au gré de la volonté du tout-puissant Conseil de sécurité. Décideur des politiques de sécurité collective, il l'est moins d'autant que la Charte ne lui en donne pas les moyens et que les membres permanents du Conseil de sécurité détiennent le dernier mot.

L'apport du Secrétaire général des Nations tourne alors à vide dans la mesure où une décision relative à la sécurité collective relève de la compétence exclusive du Conseil de sécurité au titre du chapitre VI. Il en est ainsi parce que principalement, il ne lui appartient pas de définir statutairement et d'assumer matériellement la politique de sécurité collective. Celle-ci est fondée sur le principe de l'égalité souveraine des Etats. Cela implique que chaque Etat a le droit de définir de façon absolument indépendante et sans contrôle, la position qu'il fera défendre par ses représentants au sein du Conseil de sécurité. Au surplus, l'article 99 de la Charte lui permet de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil de sécurité des questions de sécurité collective qui lui paraîtraient mériter l'attention de ce dernier à l'image de la crise dans le sud de la République Démocratique du Congo avec l'adoption de la résolution 2076 (2012). Il semble à cet égard que ses pouvoirs se limitent à cette démarche de procédure confinant ses pouvoirs très en deçà des besoins correspondant aux responsabilités qui lui incombent en référence à l'article précité.

La politique de la sécurité collective est donc sans doute plus nuancée pour le Secrétaire général dans sa mise en cadre⁸⁸. Dag

⁸⁸ Denis (C.), *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies : portée et limites*, Bruylant, 2004, (408 p.), pp. 56-59 ; Szasz (P.), « The Security Council Starts

Hammarjskjöld affirmait dans cette optique qu'une « intervention de sa part dans un débat du Conseil serait irrecevable et, à fort juste titre, critiquée si elle constituait une prise de position sur une question portée devant le Conseil de sécurité »⁸⁹. Il essaie au surplus de satisfaire les uns et les autres et prend ainsi le risque de ne contenter personne, provoquant conséquemment chez l'opinion publique internationale, un sentiment d'incompréhension et de frustration. S'il pouvait alors encore revendiquer la complicité des décisions prises en matière de sécurité collective, ces dernières restent toujours parcourues d'une douce et inévitable subjectivité rappelant de façon retentissante que le Secrétaire général est relégué à la périphérie du système de « défense collective ».

Le pic de la marginalisation est atteint aux termes opérations de paix conduites par les Nations Unies. Le lui reprocher est lui faire un mauvais procès car le Secrétaire général n'est fondamentalement que le produit des Etats membres de l'ONU et surtout des membres permanents du Conseil de sécurité. Qu'il soit un produit mal aimé, cela reste une situation permanente par rapport à laquelle Boutros-Boutros-Ghali demandait aux Etats de réagir pour en finir avec l'« inutile » Secrétaire général qui semble irriguer les crises internationales : « il est indispensable, tout d'abord, que la volonté politique des Etats soit claire et déterminée. Il est également essentiel que les mandats donnés aux Casques bleus soient réalistes et cohérents. Il faut, aussi doter les opérations de maintien de la paix des moyens humains et matériels nécessaires à leur accomplissement. Surtout, impérativement que leur financement puisse être assuré de manière solide et durable »⁹⁰.

Legislating », *AJIL*, 2002/4, pp. 901-905 ; Corten (O.), « Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme », in K. Bannelier, T. Christakis, O. Corten, B. Delcourt (dir.), *Le droit international face au terrorisme*, Pedone, 2002, pp. 259-277.

⁸⁹ Séance du 29 avril 1958, *Revue des NU*, 1958, 5, p. 10.

⁹⁰ Boutros-Ghali (B.), « Libres propos », *op.cit.*, p. 409.

2. Le « relégué » opératoire

La marginalisation du Secrétaire général des Nations Unies se rapporte à la mise en œuvre des politiques de la sécurité collective⁹¹. Elle est mise à nu de deux manières distinctes : soit le Secrétaire général est complice de l'opération pratiquée mais se retrouve à la périphérie des grandes manœuvres (Corée 1950 et Irak en 1991), soit il désapprouve l'opération enclenchée dès l'origine et vit une marginalisation assumée ou imposée aux termes d'une interprétation orientée et intéressée de la Charte (Irak 2003).

Le cadre est tel au regard de la Charte de 1945, laquelle confère un rôle monopolistique au Conseil de sécurité. Dans une démarche confirmative, on notera que l'article 1 donne au Conseil de sécurité, pouvoir de « prendre des mesures collectives nécessaires en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ».

La marginalisation en filigrane du Secrétaire général est prolongée par les articles 24⁹², 25⁹³, 41⁹⁴ et 42⁹⁵ de la Charte sur fond de monopole et de « discrétionnalité »⁹⁶.

⁹¹ Flory (M.), « L'ONU et les opérations de maintien de la paix », *RGDIP*, 1965, p. 447 et s.

⁹² «-1 Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, le Conseil de sécurité agit en son nom.-2 Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux chapitres VI, VII, VIII et XII. -3 Le Conseil de sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant des rapports spéciaux à l'Assemblée générale ».

⁹³ « Les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ».

Le Conseil s'octroie ainsi la collaboration accessoire des autres organes, principalement du Secrétaire général. Cette évidence se vérifie **en premier lieu** dans l'armature des résolutions accédant la nécessité d'une opération de maintien de la paix. Ainsi, au-delà de la virilité des procédures prévues par la Charte relatives aux négociations de paix, mais plus encore de la diplomatie privée et de l'action volontariste du Secrétaire général, visant à ramener à la raison le régime de Saddam Hussein, la résolution 665 (1990) du 20 août 1990 démontre que rien ne permet au Secrétaire général de substituer ses propres responsabilités à celles des membres du Conseil de sécurité qui seuls peuvent décider des mesures à prendre. On n'est donc point surpris que la résolution précitée le laisse en marge des mesures fortes en demandant « [...] aux Etats membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien et

⁹⁴ « Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions et, peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».

⁹⁵ « Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elle se sont révélées telles, il peut entreprendre au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'opérations exécutées par les forces aériennes, navales et terrestres de Membres des Nations Unies ».

⁹⁶ Sur (S.), « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *op.cit.*, p. 73 ; Voir aussi, Conforti (B.), « Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », in *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace keeping and Peace building*, *op.cit.*, pp. 51-60 ; Sorel (J.-M.), « Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité: remarques sur quelques incertitudes partielles », *Arès*, n°55, 2005, pp. 13-30 ; Habibi (H.), *La notion de menace contre la paix en droit international*, Thèse, Paris I, 2000, (392 p.), pp. 16-20.

déploient les forces navales dans la région de prendre des mesures qui soient en rapport avec les circonstances du moment pour [...] arrêter tous les navires marchands qui arrivent ou qui partent, afin d'inspecter leur cargaisons et de s'assurer de leur destination, et de faire appliquer strictement les dispositions de la résolution 661 relative au transport maritime [...] Le Conseil de sécurité rendra simplement compte au Secrétaire général des Nations Unies [...]»⁹⁷.

L'activisme du Secrétaire général est donc entièrement dominé par la conjoncture politique internationale. Elle n'aboutira que si elle rencontre une volonté d'accord qu'elle peut susciter mais non suppléer car ne reposant pas sur la puissance politique voire militaire. Il ne faut donc pas surestimer le rôle du Secrétaire général des Nations Unies dans la sécurité collective : il n'est en réalité que l'instrument au service des Etats et de leurs politiques. Son existence propre, l'autorité de ses actes se déploient donc dans l'ordre du droit établi par le Conseil de sécurité. S'il s'agit de pénétrer dans l'ordre des faits, des conduites et des pratiques, c'est vers les Etats membres qu'il faut se tourner pour saisir la substance des politiques de sécurité collective⁹⁸.

En second lieu, la conduite des opérations de paix scelle la relégation du Secrétaire général⁹⁹. Ces opérations répondent, en effet, à une logique habilitant le Conseil de sécurité à adopter des résolutions explicites, autorisant une force multinationale à vocation coercitive, financée directement par les Etats participant et agissant sous commandement indépendant des Nations Unies, à employer tous les moyens indispensables pour réaliser sa mission, sous le contrôle, presque limité ou inexistant du Secrétaire général. En témoigne la résolution 85 (1950) du Conseil de sécurité du 31 juillet 1950, laquelle : « [...] recommande que les membres fournissant en application des résolutions précitées du Conseil, des forces militaires et toute autre

assistance, ces forces et cette assistance à la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des Etats-Unis d'Amérique »¹⁰⁰.

Il est ainsi au regard de l'ineffectivité des articles 43, 45 et 46 de la Charte des Nations Unies. La Charte de 1945 crée donc entre les différents organes multilatéraux de l'ONU et le Secrétariat général une situation potentiellement conflictuelle et incite, sous peine de paralysie, à une négociation permanente, biaisée au profit du Conseil de sécurité ou au surplus de l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁰¹.

L'histoire des organes situés au cœur des organisations internationales, notamment du Secrétariat général de l'ONU est alors souvent moins linéaire que les apparences le laissent penser.

CONCLUSION

On peut ne pas partager les initiatives du Secrétaire général des Nations Unies en matière de sécurité collective, mais après lui, il n'est plus possible de lui dénier un rôle éminent en la matière : inéluctablement, on doit subir son ascendant exceptionnel à charge et à décharge d'inventaire dans le domaine de la sécurité collective¹⁰¹. Il va sans dire que l'ONU est en mutation dans un monde lui-même en mutation. Cette double mutation n'est pas sans incidences sur le rôle du Secrétaire général des Nations Unies dans le système de la sécurité collective. Le souhaitable sera qu'on puisse affirmer que la

⁹⁷ S/RES/665 (1990), §-8-9.

⁹⁸ Sur (S), « Le Conseil de sécurité : blocage, renouveau et avenir », *op.cit.*, p. 63.

⁹⁹ Lagrange (E.), *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, 1999, (181 p.), pp. 56-62

¹⁰⁰ S/RES/85 (1950), du 31 juillet 1950, § 3.

¹⁰¹ La paralysie du Conseil de sécurité, dans le cadre de l'affaire coréenne de 1950, a amené l'Assemblée générale à prendre ses responsabilités en matière de paix et de sécurité internationales. En vertu de la résolution 377 connue sous le nom de *Dean Acheson*, l'Assemblée générale, « peut faire aux membres les recommandations appropriées sur les mesures collectives à prendre, y compris, s'il s'agit d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, l'emploi de la force armée, en cas de besoin, pour rétablir la paix ou la sécurité internationales ».

¹⁰¹ Thierry (D.), *L'organisation des Nations Unies et le nouvel ordre mondial dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Thèse, Tours, 1996, (534 p.), pp. 89-100.

fonction de Secrétaire général saisit « le désigné » dès lors qu'il est un honnête homme. Tous les Secrétaires généraux ont été des honnêtes hommes, au-delà des coefficients personnels variés, ils sont restés ce qu'ils ont été au commencement de la Charte. Il va sans dire que le devenir du Secrétaire général passe par des réformes, même dans une institution rétive à toute idée de réformes sans oublier l'équation personnelle du titulaire de la fonction.

En premier lieu, il est souhaitable que le Secrétaire général fasse vivre la Charte dans le domaine de la sécurité collective, c'est-à-dire, « la Charte, toute la Charte, rien que la Charte » et non de la défense collective telle que vécue de nos jours en la matière. Cette idée laisse présager un passage en revue des grands équilibres patiemment recherchés en 1945. Mais tout équilibre finit toujours par être instable, au gré d'évènements internes et extérieurs qui viennent troubler la sérénité à l'ONU. Le nouveau rôle du Secrétaire général pourrait se raconter ainsi : vu la paralysie du Conseil de sécurité sous les fourches caudines des membres permanents, le Secrétaire général devient l'âme vivante de la sécurité dans le cadre de la réalisation de certaines dispositions de la Charte relatives à la sécurité collective.

En second lieu, la réévaluation du Secrétariat général telle que préconisée par le rapport intitulé « *Un monde plus sûr : notre affaire à tous* », est plus qu'une nécessité, couplée avec les qualités individuelles de tout Secrétaire général. Il s'agit, au fond, d'une métamorphose des structures de l'ONU et

surtout de la fonction du Secrétaire général tel que souhaitée par Dag Hammarskjöld : « [...] On peut affirmer certes qu'aucun être n'est neutre, en ce sens qu'il n'aurait ni opinion ni idéal, mais on peut aussi dire, et c'est également vrai, que, malgré cela, un Secrétariat neutre est possible doté de compétences professionnelles et mieux organisé au service d'un système efficace de sécurité collective pour le XXI^e siècle ».

En troisième lieu, le Secrétaire général doit s'émanciper sur deux points : d'une part, une fois, la nomination intervenue dans le cadre d'un mandat plus long et non renouvelable, les autorités de nomination ne devront plus exercer aucune forme de pression, d'autre part, il doit, quelle que soit la nature des liens l'unissant aux Etats de désignation, s'émanciper de leur tutelle. Tout être intègre qui n'est point soumis à des pressions indues peut sans peine, quelles que soient ses propres opinions, agir dans un esprit « *exclusivement international* » et peut être guidé dans sa tâche au service de l'ONU uniquement par les intérêts et les principes de l'ONU ainsi que par les instructions de ses organes »¹⁰².

Ce n'est donc qu'à ce prix qu'on aura un Secrétaire général, entraîné par la logique de sa position et la force de son institution, se révélant fort consciencieux, indépendant à l'égard des Etats nommant dans le « plus impossible des jobs » sur cette terre selon les mots de Trygve Lie et serviteur de la philosophie de la Charte.

¹⁰² — A/4800/Add.11, *Introduction au Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, 16 juin 1960-15 juin 1961, p. 5.