



L'évolution des fonctions du Secrétaire général de l'ONU

Mémoire

Hélène Sabalbal

**Maîtrise en droit -
Maître en droit (LLM)**

Québec, Canada

© Hélène Sabalbal, 2013

Résumé

Aujourd'hui, le Secrétaire général de l'ONU est un acteur important sur la scène internationale notamment dans le domaine du maintien de la paix. Médiateur et chef des opérations de paix, il est devenu premier diplomate alors qu'en 1945, lors de la création de la Charte de l'ONU, il est présenté comme premier fonctionnaire de l'Organisation. Il se voit déléguer des missions de plus en plus complexes comme la gestion d'opérations multidimensionnelles et le commandement et contrôle de forces menant des actions coercitives. Cet élargissement de ses fonctions reste malgré tout licite, et se justifie, d'une part, par la possibilité d'interpréter de façon extensive la Charte qui lui attribue un rôle administratif et politique mais sans donner beaucoup de précisions aux dispositions concernant le Secrétaire général, et, d'autre part, par le mécanisme des délégations permis dans le droit des organisations internationales qui donne la possibilité aux organes de déléguer certaines tâches.

Table des matières

Résumé.....	III
Table des matières	V
Remerciements.....	IX
Introduction.....	1
Titre 1-L'élargissement des fonctions du Secrétaire général à travers les possibilités d'interprétation de la Charte de l'ONU.....	11
Chapitre 1- L'interprétation de la Charte : un traité resté inchangé aux dispositions peu précises	11
Section 1-L'adaptation de la Charte aux évolutions de la société à travers le mécanisme d'interprétation.....	12
Sous-section 1-La Charte s'adapte aux évolutions de la société à travers le mécanisme de l'interprétation	12
Sous-section 2- La Charte est un traité soumis aux règles d'interprétation de la Convention de Vienne sur le droit des traités	13
Sous-section 3- Qui interprète la Charte?	14
Section 2-Les méthodes d'interprétation	16
Sous-section 1-Les règles générales d'interprétation.....	16
a-La méthode textuelle	17
b-La méthode contextuelle	18
c-La méthode téléologique et les pouvoirs implicites	20
Sous-section 2-Les moyens complémentaires d'interprétation.....	23
Chapitre 2- La double fonction conférée au SG par la Charte explicitement	29
Section Les pouvoirs administratifs du plus haut fonctionnaire « serviteur ».....	29
Section 2-Le pouvoir d'initiative du Secrétaire général à travers ses fonctions politiques et diplomatiques	33
Chapitre 3- Le développement des fonctions diplomatiques du SG à travers l'interprétation extensive de ses pouvoirs	39
Section 1-Remarques générales sur les modes de règlement pacifique des différends notamment les modes non juridictionnels	39
Sous-section 1-La présentation des modes diplomatiques et juridiques de règlement pacifique des différends	39
Sous-section 2-Remarques générales sur la négociation, la médiation et les bons offices.....	44
Section 2-L'exercice des fonctions diplomatiques par le Secrétaire général	50
Sous-section 1-L'exercice de la médiation par le Secrétaire général à la demande des organes délibérants	50
Sous-section 2- L'exercice de la médiation et des bons offices par la propre initiative du Secrétaire général.....	52
Sous-section 3- L'intervention du Secrétaire général à la demande des parties au différend	57
Sous-section 4- L'échec de certaines médiations du Secrétaire général et leurs causes	58

Section 3-Les pouvoirs implicites développés par les Secrétaire généraux pour remplir leurs rôles de diplomate.....	61
Sous-section1- Le droit de participer aux débats et aux travaux du Conseil de sécurité.....	62
Sous-section 2- Le droit de recueillir des informations.....	65
Sous-section 3-Le droit de procéder à des enquêtes.....	69
Sous-section 4-Le droit de parler à travers la présentation de rapports.....	73
Titre 2- Le droit des organisations internationales et le mécanisme de délégation entre le Secrétaire général et les autres organes chargés du maintien de la paix et de la sécurité internationales.....	77
Chapitre 1- La délégation au Secrétaire général de fonctions exécutives dans le cadre des OMP consensuelles.....	77
Section1-L'adaptation de l'ONU aux failles du système de la sécurité collective ...	78
Sous-section1-L'adaption des organisations internationales à l'évolution de la société à travers la création d'organes subsidiaires	78
Sous-section 2- Les opérations de maintien de la paix sont des organes subsidiaires	79
Section 2-Les fonctions du Secrétaire général dans le cadre des OMP	81
Sous-section 1- Le Secrétaire général peut-il créer une OMP ?.....	81
Sous-section 2- Les résolutions relatives à la création d'OMP et leur interprétation par le Secrétaire général	84
Sous-section 3 –Les responsabilités de gestion du Secrétaire général dans le cadre des opérations de maintien et leur Schéma.....	85
Chapitre 2-Le rôle du Secrétaire général dans le cadre du chapitre VII.....	91
Section1- La compétence du Conseil de sécurité de déléguer ses pouvoirs du Chapitre VII.....	91
Sous-Section 1-Les règles générales régissant le processus de délégation de pouvoir dans les organisations internationales	91
Sous-section 2-Les bases légales justifiant la délégation des pouvoirs du chapitre VII au Secrétaire général	96
Section 2- Les règles encadrant l'exercice des pouvoirs du chapitre VII par le Secrétaire général	100
Sous-section 1- Les limitations à l'exercice des pouvoirs du chapitre VII par le Secrétaire général	100
Sous-section 2-L'interprétation par le Secrétaire général des résolutions du chapitre VII et leur contrôle.....	101
Section 3-Le rôle du Secrétaire général dans la mise en œuvre du chapitre VII	103
Sous-section1- La participation du Secrétaire général à la qualification des situations (art. 39).....	104
Sous-section 2- Le commandement des opérations coercitives et enjeux futurs	106
Sous-section 3- La gestion d'opérations multidimensionnelles	112
Conclusion.....	117
Bibliographie.....	121

Annexe 1. Les bases juridiques de la Charte, leurs interprétations et les innovations individuelles des Secrétaires généraux	135
Annexe 2. Les acteurs dans les opérations de maintien de la paix (OMP).....	141
Annexe 3. Le schéma des opérations de maintien de la paix (OMP).....	143
Annexe 4. Les Secrétaires généraux de l'ONU	145

Remerciements

Je remercie mes deux directeurs de recherche, Madame Anessa Kimball et Monsieur Olivier Delas, ainsi que Monsieur Dominic Roux, vice-doyen. Je tiens à remercier Monsieur Georges Azzaria, ancien vice-doyen, pour m'avoir toujours aidé avec les formalités administratives, m'avoir encouragé dans les moments difficiles et donné de précieux conseils méthodologiques concernant le présent mémoire. Je remercie également les gestionnaires des études de deuxième et troisième cycles, notamment Monsieur Michel Bélanger qui a œuvré honnêtement et avec beaucoup d'humanité pour m'aider dans les démarches administratives. Je tiens à remercier, de même, les membres de la Faculté des études supérieures et postdoctorales, notamment Monsieur Fernand Gervais, vice-doyen, et Madame Hélène Béland, pour m'avoir beaucoup aidé, et ce, sans hésitation, à résoudre les obstacles administratifs. Je remercie Madame Geneviève Parent pour ses commentaires intéressants lors de l'atelier de présentation du projet de recherche. Enfin, sans l'aide et l'appui moral de mes proches et de mes amis, Marie-Luce, Appoline, Andrej, Yami, Laurence, Mahamadou, Zakaria,... ce mémoire n'aurait pas été possible. C'est donc à eux que je le dédie.

Introduction

C'est « le job le plus impossible sur cette terre » dit le Secrétaire général de l'ONU, Trygve Lie, en souhaitant la bienvenue à son successeur Hammarskjöld¹. Cette célèbre phrase illustre la complexité des fonctions du Secrétaire général de l'ONU. En tant que représentant et porte-parole des Nations Unies, sa présence est requise dans les cérémonies et les conférences internationales où il est mis sur un pied d'égalité avec les dirigeants suprêmes des plus grandes puissances². Dans le domaine du maintien de la paix, il est devenu un acteur incontournable³. Contrairement aux Secrétaires généraux d'autres organisations, c'est le Secrétaire général de l'ONU qui est constamment sous les feux de la rampe dans les médias⁴. Comme l'énonce Michel Virally, « [I]es voyages du Secrétaire général, devenus fréquents et souvent en relation avec les crises les plus graves, intéressent toujours davantage l'opinion publique [...] »⁵. Il n'y a pas longtemps, Ban Ki-moon déclarait qu' « [a]u cours des douze derniers mois, j'ai eu plus de 700 rencontres bilatérales, dont 350 réunions avec des présidents, des premiers ministres et des ministres des affaires étrangères. J'ai passé 103 jours sur la route en 2008, visitant 35 pays et parcourant plus de 400.000 kilomètres »⁶.

Le rôle que joue aujourd'hui le Secrétaire général de l'ONU sur la scène internationale se distingue de celui de son prédécesseur à la Société des Nations (SDN). Le Secrétaire

¹ Kjell Skjelsbaek, « The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes », (1991) 28 :1 Journal of Peace Research 99 à la p 113 [Skjelsbaek]; Brian Urquhart, *Hammarskjöld*, New York, London, W. W. Norton and Company, 1994 à la p 54; Brian Urquhart, « Selecting the World's CEO: Remembering the Secretaries-General », (1995) 74: 3 Foreign Affairs 21 à la p 22 [Urquhart, « Selecting CEO »].

² Michel Virally, « Le rôle politique du Secrétaire général de l'ONU », (1958) 4 AFDI 360 à la p 361 [Virally, « rôle politique »]; Carl-August Fleischhauer. « Le Secrétaire général des Nations Unies : sa position et son rôle », (2004) 109 Pouvoirs 75 à la p 75 [Fleischhauer]; Brian Urquhart, « The role of the Secretary-General », (1985) 36 German foreign affairs review 257 à la p 262 [Urquhart, « The role »]; Thomas Eugene Boudreau, *Sheathing the sword : the U.N. Secretary-General and the prevention of international conflict*, New York, Greenwood Press, 1991 à la p 125 [Boudreau].

³ Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, dir, avec secrétaire de la rédaction Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 3^e éd, Paris, Economica, 2005 aux pp 2036-37 [Cot, *Charte*].

⁴ Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 75.

⁵ Virally, « rôle politique », *supra* note 2 à la p 361.

⁶ Organisation des Nations Unies, dépêche, « Ban Ki-moon : Le monde a 'la responsabilité d'être à la hauteur' en 2009 » (17 décembre 2008), en ligne : Centre d'actualités de l'ONU: les dépêches du Service d'information de l'ONU <www.un.org/french/newscentre>.

général de la SDN était principalement le chef de l'administration et avait des fonctions administratives et techniques⁷. Il était le Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil. Au Conseil, il devait aviser les membres de la survenance d'une réunion et rédiger les procès-verbaux et l'ordre du jour provisoire. Sur instruction du président du Conseil, il pouvait prendre des mesures administratives, notamment financières, urgentes. A l'Assemblée, il devait être présent à toutes les réunions. Le président du Conseil convoquait les sessions ordinaires via le Secrétaire général et pouvait l'inviter à présenter des rapports écrits ou oraux sur toute question considérée par l'Assemblée. Les fonctions de recherches et de préparation d'études d'ordre social, culturel, humanitaire, économique, politique et accessoirement juridique constituaient l'un des aspects principaux de son activité. Il exécutait aussi les résolutions des divers organes de la Société et représentait la Société dans une certaine mesure⁸.

L'échec de la SDN a indiqué aux fondateurs de l'ONU l'importance d'un chef exécutif fort⁹. Les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont décidé alors d'accorder au Secrétaire général de l'ONU une plus grande responsabilité et un statut plus élevé que celui du Pacte de la SDN¹⁰. C'est la raison pour laquelle, en 1945, la Charte confère expressément au Secrétaire général de l'ONU non seulement des fonctions administratives à l'article 98, mais aussi des pouvoirs tout à fait nouveaux à l'article 99 - des pouvoirs politiques.

Au fil des années, les fonctions du Secrétaire général se sont élargies en devenant plus complexes et plus diversifiées. Par exemple, en tant que médiateur, il est tellement sollicité dans les sphères diplomatiques qu'il est devenu le premier diplomate dans les affaires internationales. Actuellement, 62 représentants spéciaux du Secrétaire général sont déployés, dont 30 en Afrique, 11 en Asie et dans le Pacifique, 10 au Moyen-Orient, 7 en

⁷ Josef L. Kunz, « The Legal Position of the Secretary General of the United Nations », (1946) 40 : 4 AJIL 786 aux pp 786-87 [Kunz, « Legal Position »].

⁸ *Ibid* ; Jean J. Siotis, *Essai sur le Secrétariat International*, Genève, Paris ; Droz, Librairie Minard, 1963 aux pp 65-67.

⁹ Josef L. Kunz « The Secretary General on the Role of the United Nations », (1958) 52 : 2 AJIL 300 à la p 300.

¹⁰ Skjelsbaek, *supra* note 1 à la p 101.

Europe et 4 dans les Amériques¹¹. En outre, le Secrétaire général est le chef des opérations de maintien de la paix. Cette évolution si considérable de ses fonctions dans la pratique n'a pas été prévue à l'origine, lors de la création de la Charte à San Francisco. En 1945, malgré l'attribution de fonctions administratives et politiques, il est présenté comme le premier fonctionnaire de l'Organisation. L'accent était plutôt mis sur le rôle du Secrétaire général en tant qu'administrateur, alors qu'aujourd'hui il est vu comme le premier diplomate et comme acteur important dans la mise en œuvre des opérations de maintien de la paix.

L'évolution des fonctions du Secrétaire général s'est réalisée dans un monde qui a changé rapidement, après la Conférence de San Francisco¹². Peu après la création de la Charte de l'ONU en 1945, la guerre froide paralyse le Conseil de sécurité. Le monde déjà extenué par deux guerres mondiales, craint un affrontement nucléaire entre ses principaux membres¹³. La gravité et l'urgence de certaines crises nécessitent une issue rapide aux différends¹⁴, et la présence d'un intermédiaire impartial comme le Secrétaire général devient indispensable¹⁵. En raison de la guerre froide, la confiance des États en la personne du Secrétaire général a considérablement augmenté¹⁶. Les grandes puissances ne fondent pas nécessairement leur médiation sur la base d'une stricte impartialité. Elles œuvrent souvent à trouver un compromis en fonction de leurs propres intérêts¹⁷. Vu que le

¹¹ Jan Egekabd, « Tableau récapitulatif des Envoyés spéciaux et des Représentants du Secrétaire général » dans Anne-Claire Gayet, « Médiation », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <http://www.operationspaix.net/lexique.html>, [Gayet, « Médiation »].

De 1945 à 1995, l'ONU a conduit 615 initiatives de médiation sur un total de 1485, dont 17% ont été menées par le Secrétaire général en personne (soit 103 médiations en 50 ans) et 33% par ses envoyés spéciaux (soit 206 médiations). Source: J. Bercovitch et J. Fretter, dir, *Regional Guide to International Conflict and Management from 1945 to 2003*, Washington, CQ Press, 2004; Voir *Ibid*.

¹² Voir Milan Sahović, « La Charte des Nations Unies et l'évolution du droit international » dans Marcelo Kohen et Robert Kolb, dir, *Perspectives du droit international au 21e siècle : liber amicorum Professor Christian Dominicé in honour of his 80th birthday*, Leiden, Nijhoff, 2012, 11 à la p 15.

¹³ Brian Urquhart, « The Next Secretary-General : How to Fill a Job with No Description », (2006) 85: 5 Foreign Affairs 15 aux pp 15-16.

¹⁴ Voir Marie-Claude Smouts, *Le Secrétaire général des Nations Unies : son rôle dans la solution des conflits internationaux*, Paris, A. Colin, 1971 à la p 256 [Smouts, *Secrétaire*].

¹⁵ Voir Urquhart, « Selecting CEO » *supra* note 1 à la p 23

¹⁶ Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 82; Howard H. Lentner, « The Diplomacy of the United Nations Secretary-General », (1965) 18 : 3 The Western Political Quarterly 531 à la p 540 [Lentner].

¹⁷ Skjelsbaek, *supra* note 1 à la p 112.

Secrétaire général ne promeut aucun intérêt national particulier, les Etats ont parfois préféré se tourner vers lui¹⁸.

Après la guerre froide, le monde bipolaire devient multipolaire. Les Etats se décomposent et se multiplient. Tous ces changements suscitent des tensions parce que les nouveaux Etats sont sociologiquement pluriels. La prise de décision devient plus complexe¹⁹. Le Secrétaire général essaye de construire un consensus parmi les membres de l'ONU par la diplomatie²⁰. Des conflits civils se propagent en Afrique et en Europe centrale et orientale. Les grandes puissances s'intéressent peu à cette source d'instabilité parce qu'elles n'y voient pas de menace directe pour leurs intérêts stratégiques. En revanche, l'ONU est fréquemment interpellée pour apporter une solution à la multiplication des crises après la guerre froide. Elle est même submergée²¹. L'action diplomatique manifeste du Secrétaire général pendant la guerre froide réapparaît de nouveau mettant en avant ses bons offices²². Un élargissement de ses fonctions a été accepté de manière explicite, en 1992, dans le Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats où il est affirmé que

[I]es instruments que la communauté internationale a adoptés récemment dans le domaine du règlement pacifique des différends, lesquels sont le reflet de la réalité de la vie internationale contemporaine, témoignent clairement d'une tendance à faire jouer au Secrétaire général un rôle plus important dans le domaine de la prévention et du règlement pacifique des différends internationaux²³.

A toutes ces tensions, s'ajoute, en parallèle, l'échec de la mise en œuvre des mécanismes de la sécurité collective prévus par la Charte de l'ONU en raison des mésententes entre les

¹⁸ Lentner, *supra* note 16 aux pp 533, 540; Smouts, *Secrétaire*, *supra* note 14 à la p 236.

¹⁹ Yves Petit, *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 2000 à la p 45 [Petit]; Besma Bayaoui, « Le rôle du Secrétaire général en matière de règlement pacifique des différends internationaux » dans Ferhat Horchani, dir, avec la collaboration de Haykel Ben Mahfoudh et al, *Règlement pacifique des différends internationaux*, Tunis, Bruxelles; Centre de publication universitaire, Bruylant, 2002, 241 à la p 242 [Bayaoui].

d'après l'article 18 para.1 de la Charte: « Chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix ».

²⁰ Lentner, *supra* note 16 à la p 531.

²¹ Petit *supra* note 19 aux pp 45, 73; Bayaoui *supra* note 19 à la p 242.

²² Alys Brehio, « Good offices of the Secretary General as Preventive Measures », (1998) 30 NYUJ Int'l L & Pol 589 à la p 591 [Brehio].

²³ *Le Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats*, New York, Genève, 1991 para.375 [Manuel] ; voir *Ibid* aux pp 591-92.

membres permanents du Conseil de sécurité. Pour combler ces failles, l'ONU invente les opérations de maintien de la paix, en s'inspirant de la Charte, notamment du chapitre VI²⁴. Ces opérations de maintien de la paix, elles aussi ont connu une évolution, complexifiant les responsabilités du Secrétaire général qui se voit déléguer leur gestion par l'Assemblée générale et notamment le Conseil de sécurité²⁵. Jusqu'en 1990, les opérations de maintien de la paix appelées « classiques » (ou encore appelées de « première génération » ou « traditionnelles ») constituent un « autre moyen » de règlement pacifique des différends parmi les moyens prévus à l'article 33 de la Charte de l'ONU²⁶. Elles sont lancées pour résoudre des conflits interétatiques et sont menées en vertu du chapitre VI de la Charte des Nations Unies qui traite du « règlement pacifique des différends »²⁷, parce qu'il est très important que les parties au conflit consentent au déploiement des troupes Onusiennes sur leur territoire étant donné que ces opérations visent fondamentalement à mettre en œuvre une paix ou une trêve qui a déjà été convenue, du moins en principe, par les parties à un conflit particulier²⁸. Le personnel militaire est légèrement armé, les soldats internationaux sont considérés comme neutres et ne sont

²⁴ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 265.

²⁵ Voir *Juris-classeur droit international*, « Secrétaire général », fasc 121-30, par Sandrine Maljean-Dubois et Jean-François Marchi, para 119 [Maljean-Dubois].

²⁶ Il n'y a pas de définition convenue concernant les opérations de maintien de la paix, sauf peut-être que le terme est employé principalement pour faire référence à l'utilisation du personnel militaire de manière qui diffère de l'usage traditionnel de la force. Cela reflète les divergences d'approches et d'intérêts politiques et/ou institutionnels des nombreux acteurs impliqués dans la crise (source : Vincent Chetail, *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2009 à la p 34) ; Voir aussi le Programme Paix et sécurité internationales (PSI), « Qu'est-ce que le maintien de la paix? », Université Laval, en ligne : <http://www.psi.ulaval.ca/maintien_de_la_paix_et_interventions_militaires/notions_generales/quest_ce_que_le_maintien_de_la_paix>, (consulté le 12 mars 2012) [PSI, « maintien de la paix »]; Michel Liégeois, « Opération de paix », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>>; Alexandra Novosseloff, « recours à la force », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>> [Novosseloff, « recours à la force »]

²⁷ Puisqu'elles représentaient une innovation par rapport à la médiation et aux stratégies d'établissement des faits, le Secrétaire général Dag Hammarskjöld les a appelées le « chapitre six et demi ». Source : Coleman, Katharina Pichler. *International organisations and peace enforcement: the politics of international legitimacy*, R-U, Cambridge University Press, 2007 à la p 5 [Coleman].

²⁸ Voir Jean-Jacques Patry, « Nations Unies et stabilité : transformer les conflits armés » 2007 Fondation pour la Recherche Stratégique, en ligne : <www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/20070916.pdf> (consulté le 15 juin 2013)[Patry]; Coleman *supra* note 27 aux pp 4-5; Voir Charles Letourneau et Haingo Rakotonirina, « Générations d'opérations de paix », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>> [Letourneau. « Générations »].

autorisés à utiliser la force qu'en cas de légitime défense²⁹. Après l'effondrement de l'empire soviétique et le « nouveau désordre mondial », la plupart des conflits deviennent intra-étatiques, comme mentionné ci-dessus, et les opérations se multiplient³⁰, deviennent plus « musclées »³¹, plus « robustes »³² et leurs mandats s'élargissent³³. Ces opérations appelées de « deuxième génération incluent, à part les composantes militaires, des composantes civiles³⁴ qui travaillent sur la réalisation d'une paix durable à travers un travail de reconstruction, touchant à des domaines comme la démocratisation par l'organisation d'élections, la professionnalisation des services de police, le désarmement, la construction d'écoles et d'hôpitaux, le retour des réfugiés... etc³⁵. L'échec des opérations de deuxième génération conduit l'ONU à coopérer avec des organisations internationales comme l'Otan, l'Union africaine et l'Union européenne. Sans faire l'unanimité, certains parlent déjà d'opérations de troisième génération³⁶. Les génocides en Somalie, en Bosnie et au Rwanda ont montré les limites des méthodes de maintien de la paix et la nécessité de recourir aux opérations d'imposition de la paix déployées en vertu du chapitre VII qui autorise des actions coercitives. Le personnel est complètement armé et est autorisé à utiliser la force pour accomplir sa mission³⁷. Dans certains cas, la frontière entre les

²⁹ Charles Letourneau et Haingo Rakotonirina, « Maintien de la paix », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>>[Letourneau, « Maintien de la paix »]; Letourneau. «Génération » *Ibid* ; Petit *supra* note 19 à la p 42 ; Voir Coleman *supra* note 27 à la p 5.

³⁰ « Entre 1948 et 1988, 20 OP ont été créées, 39 entre 1989 et 2001, et 81 entre 2001 et 2010 ». Source : Jocelyn Coulon « La fin du maintien de la paix ? L'émergence d'une nouvelle approche stratégique de gestion de crise », colloque du programme Paix et sécurité internationales, présenté à l'Université Laval, 26 janvier 2012, en ligne : < <http://www.psi.ulaval.ca> >[Coulon, « fin du maintien »].

³¹ *Ibid*.

³² Coleman *supra* note 27 à la p 4.

³³ *Ibid* p 5; Letourneau, « Maintien de la paix » *supra* note 29; Petit *supra* note 19 à la p 42; PSI, « maintien de la paix » *supra* note 26.

³⁴ Dès 1960, l'ONUC au Congo préfigurait déjà les grandes missions d'aujourd'hui en particulier dans leur caractère multidimensionnel. Source : Voir Coulon, « fin du maintien »] *supra* note 30.

³⁵ Voir PSI, « maintien de la paix » *supra* note 26; Coulon, « fin du maintien »] *supra* note 30; Voir Katia Légaré, « Consolidation de la paix », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>>; voir Patry *supra* note 28 à la p 7; Alexandra Novoseloff, «Nouvel horizon», dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>>[Nouvel horizon].

³⁶ Letourneau « Génération »] *supra* note 28.

³⁷ Coleman *supra* note 27 à la p 6.

opérations de maintien de la paix et d'imposition de la paix n'est pas claire³⁸ ou encore, une opération de maintien de la paix peut virer vers une action coercitive³⁹. Depuis la chute du communisme et la fin de la guerre du Golfe, le Conseil de sécurité exerce plus fréquemment ses pouvoirs au titre du chapitre VII de la Charte pour imposer la paix⁴⁰. Dans tout cela, le Secrétaire général se voit confier la direction exécutive⁴¹ de ces opérations de maintien de la paix qui ont évolué et se voit déléguer même des tâches en vertu du chapitre VII.

Malgré l'élargissement des fonctions du Secrétaire général dans le cadre de ces évolutions de la vie internationale, la Charte de l'ONU, en vertu de laquelle le Secrétaire général tient ses pouvoirs, est restée inchangée, surtout en ce qui concerne les dispositions à son sujet (le

³⁸ La frontière entre les opérations de maintien de la paix déployées en vertu du chapitre VI et d'imposition de paix déployées en vertu du chapitre VII peut être parfois floue pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cela pourrait être due à « la mauvaise interprétation des dispositions de ces deux chapitres, au gré des mandats délivrés aux Casques bleus » (Novosseloff, « recours à la force » *supra* note 26).

A partir des années 90, le Conseil de sécurité a commencé à faire référence de manière systématique au chapitre VII sous la formule: « agissant en vertu du chapitre VII » mais que sur le terrain, cela ne s'accompagnait d'aucune augmentation des moyens militaires pour durcir l'opération (*Ibid*). Dans certains cas, les interventions du Conseil de sécurité sous le chapitre VI sont mélangées aux interventions sous le chapitre VII (Benedetto Conforti, *The law and practice of the United Nations*, Leiden, Boston, Nijhoff, 2005 à la p151 [Conforti]). La frontière peut devenir confuse quand le mandat d'une opération de maintien de la paix de nature consensuelle change pour devenir une opération coercitive. La stricte séparation entre les opérations de maintien de la paix et les actions d'imposition est devenue floue en raison également des principes opérationnels énumérés par le Conseil de sécurité en 1993 (note du Président du Conseil de sécurité, CS, Doc.NU S/25659, (1993), à la p 1) qui inclus, entre autres, l'accord du Gouvernement et, si nécessaire, des parties concernées (sauf dans des cas exceptionnels), la disponibilité de Conseil de sécurité à prendre des mesures appropriées contre les parties qui ne respectent pas ses décisions, le droit du Conseil d'autoriser tous les moyens nécessaires pour que les forces des Nations Unies accomplissent leur mandat (Nguyen, Quoc Dinh. *Droit international public*, 8e éd, LGDJ, 2009 au para 1505 [Nguyen]).

Ainsi, Gill considère que la démarcation traditionnelle entre les opérations de maintien de la paix et les opérations coercitives en fonction du déploiement de l'opération en vertu du chapitre VI ou VII n'est plus importante. Ce qu'il faut prendre en considération c'est le critère du consensus. En effet, certaines opérations déployées sous le chapitre VII demeurent consensuelles. Elles ne sont pas mandatées, constituées ou équipées pour mener des combats prolongés contre un adversaire organisé armé en vue d'imposer une solution militaire. Elles sont censées coopérer avec les parties concernées et avoir leurs consensus. Si le Conseil de sécurité se réfère au chapitre VII c'est plutôt pour marquer le sérieux ou le caractère « robuste » du déploiement à travers lequel les contingents sont capables d'utiliser la force si nécessaire pour réagir aux tentatives armées de faire échouer le mandat de l'opération (et non pas uniquement pour la légitime défense comme dans le cas des opérations classiques « pures » à l'époque de la guerre froide (voir Terry D. Gill, «Legal Aspects of the Transfer of Authority in UN Peace Operations», 2011:42 NYIL 37 aux pp 43-44 [Gill]).

³⁹ Petit *supra* note 19 aux pp 42, 45.

⁴⁰ *Ibid* p 49.

⁴¹ Nations Unies, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, New York, Nations Unies, 1995, para 38.

chapitre XV de la Charte principalement). Aucune modification de l'acte constitutif de l'Organisation n'est intervenue depuis 1945.

Ceci nous amène à poser la question de recherche suivante : Comment s'explique la licéité de l'élargissement des fonctions du Secrétaire général de l'ONU ?

C'est une question qui répond aux caractéristiques générales d'une question de recherche. En effet, cette question est ouverte parce que la réponse n'est ni présumée, ni évidente. De plus, sa formulation ne permet de répondre ni par un oui ni par un non. Cette question est claire puisque tout lecteur aura la même compréhension de la question et elle est réalisable compte tenu du temps et du nombre de pages accordés à la réalisation du travail⁴².

La démonstration s'articule en deux parties. La première partie pose l'argument que la licéité de l'évolution des fonctions du Secrétaire général se justifie par la possibilité d'interpréter la Charte de façon extensive afin qu'elle réponde aux développements dans la pratique. Les actes constatifs des organisations internationales sont généralement rédigés en de termes généraux, non seulement pour faciliter l'adoption du texte, au début, mais aussi pour permettre à l'organisation de s'adapter aux nouvelles évolutions de la société qui n'auraient pas été prévues au moment de sa création. Vu les difficultés d'amender la Charte directement par les dispositions prévues à cet effet (aux articles 108 et 109 de la Charte de l'ONU), le principal mécanisme pour l'adapter aux nouveaux changements, c'est l'interprétation suivant les règles d'interprétation de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁴³. C'est la méthode téléologique qui prend le plus en compte le caractère vivant de l'Organisation et permet aux organes d'élargir leurs fonctions. La pratique subséquente joue également un rôle important dans l'interprétation des actes constitutifs des organisations internationales⁴⁴. Les Secrétaires généraux de l'ONU ont pu élargir leurs fonctions en tirant des pouvoirs implicites des dispositions de la Charte les concernant

⁴²Georges Azzaria, cours de Méthodologie avancée en droit, Faculté de droit, Université Laval, automne 2010.

⁴³ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 UNTS 331, 8 ILM 679 [Convention de Vienne].

⁴⁴ Nguyen *supra* note 38 à la p 285.

rédigées de façon générale et peu précise. Ces pouvoirs implicites sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Le premier chapitre sera consacré à l'interprétation de la Charte, sa capacité de s'adapter aux changements et les diverses méthodes d'interprétations. Le deuxième chapitre exposera les pouvoirs administratifs et politiques attribués au Secrétaire général expressément dans la Charte. Le troisième chapitre examinera l'extension des responsabilités politiques et notamment diplomatiques des Secrétaire généraux à travers la théorie des pouvoirs implicites et la pratique.

Le titre II explique que la licéité de l'évolution des fonctions du Secrétaire général se justifie par le mécanisme des délégations permis dans le cadre du droit des organisations internationales. D'une part, le Secrétaire général se voit déléguer par l'Assemblée générale et surtout le Conseil de sécurité, la gestion exécutive, administrative et financière des opérations de maintien de la paix qui sont des organes subsidiaires et, en principe, de nature consensuelles (chapitre 1). D'autre part, le Secrétaire général se voit déléguer par le Conseil de sécurité certains de ses pouvoirs du chapitre VII (chapitre 2).

Avant de passer au titre I, trois remarques s'imposent.

Tout d'abord, le concept de « maintien de la paix » mérite une précision puisqu'il sera mentionné à plusieurs reprises. Il s'agit de toute action visant à prévenir ou résoudre un conflit par des moyens diplomatiques ou militaires. Une définition large a été choisie afin de couvrir les actions du Secrétaire général visant à régler un conflit réel ou éventuel, par ses fonctions de médiateur ou de responsable des opérations de maintien de la paix⁴⁵.

Puis, il convient de préciser que l'objet de la présente étude est plutôt le Secrétaire général en tant que premier diplomate, représentant de l'Organisation, chef de l'exécutif, que le Secrétariat, un des six organes principaux de l'ONU (article 7 de la Charte). Il est vrai que le Secrétariat reste un rouage essentiel de l'action de l'ONU en matière de règlement

⁴⁵ Voir PSI, « maintien de la paix » *supra* note 26.

pacifique des différends mais c'est le Secrétaire général qui nomme ses collaborateurs⁴⁶ et c'est à lui que la Charte confère des pouvoirs spécifiques⁴⁷.

Finalement, il convient de mentionner que la présente étude procèdera par une analyse juridique exégétique classique. Dans un article paru récemment⁴⁸, il est expliqué que la recherche en droit suit des méthodes qui s'appuient sur l'interprétation. La véritable méthode en droit est celle de l'interprétation. La méthodologie juridique « est essentiellement une méthodologie de type herméneutique ».⁴⁹ Celle-ci étant définie comme « l'art d'interpréter correctement les textes ».⁵⁰ La vraie méthode juridique est l'analyse exégétique. « C'est l'herméneutique qui devrait dorénavant nous fournir les repères d'une démarche juridique rigoureuse », concluent ces auteurs⁵¹.

⁴⁶ Le Secrétaire général nomme le personnel en vertu de l'article 101 de la Charte.

⁴⁷ Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p 101; Bayaoui *supra* note 19, aux pp 242, 248; Voir Maljean-Dubois *supra* note 25 para 1.

⁴⁸ Michelle Cumyn et Mélanie Samson, « La méthodologie juridique en quête d'identité », dans Georges Azzaria, dir, *Les cadres théoriques et le droit : Actes de la 2^e Journée d'étude sur la méthodologie et l'épistémologie juridique*, Cowansville (Qc), Yvons Blais, 2013, 57 aux pp 74-75.

⁴⁹ *Ibid* p 75.

⁵⁰ Jean Grondin, *l'herméneutique*, 3e éd, Paris, PUF, 2011, à la p 5 ; Voir *Ibid* à la p 67.

⁵¹ *Ibid* à la p 74.

Les fonctions du Secrétaire général de l'ONU se sont considérablement développées dans la pratique par rapport à ce qui a été prévu à l'origine. Le Secrétaire général a acquis un rôle de médiateur important dans les relations internationales. Et pourtant la Charte est restée inchangée depuis sa création. Le mécanisme de l'interprétation, notamment la méthode téléologique, permet à la Charte de s'adapter aux besoins changeants de la société sans passer par le processus d'amendement. Les Secrétaires généraux de l'ONU ont pu élargir leurs fonctions en tirant des pouvoirs implicites des dispositions expresses de la Charte les concernant. Ces pouvoirs implicites sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

Chapitre 1- L'interprétation de la Charte : un traité resté inchangé aux dispositions peu précises

La Charte de l'ONU contient des dispositions vagues et peu précises⁵². Les dispositions concernant le Secrétaire général de l'ONU sont rédigées en de termes généraux. L'imprécision des dispositions de la Charte a été recherchée délibérément à San Francisco pour lui permettre de s'adapter aux nouvelles évolutions de la société⁵³. L'amendement de la Charte étant difficile, elle évolue à travers le mécanisme de l'interprétation. Etant un traité, c'est la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 qui s'y applique. La Charte de l'ONU ne désigne pas d'organe spécifique pour l'interpréter. C'est la méthode téléologique qui prend le plus en compte le caractère vivant de l'Organisation et permet aux organes d'élargir leurs fonctions⁵⁴. La pratique subséquente joue également un rôle important dans l'interprétation des actes constitutifs des organisations internationales⁵⁵.

⁵² Cot, *Charte supra* note 3 à la p 8.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ MPEPIL, « Interpretation in International Law », par Matthias Herdegen, para 48 [Herdegen]; J. Klabbbers. et Lefèber, R., dir., *Essays on the Law of Treaties*, La Haye, Kluwer Law International, 1998 à la p 58.

⁵⁵ Nguyen, *supra* note 38 à la p 285.

Section 1-L'adaptation de la Charte aux évolutions de la société à travers le mécanisme d'interprétation

L'interprétation permet à la Charte de suivre l'évolution de l'ordre international. Les articles 31 et 32 de la Convention de Vienne s'appliquent à l'interprétation de la Charte. Chaque organe peut interpréter les dispositions concernant ses fonctions.

Sous-section 1-La Charte s'adapte aux évolutions de la société à travers le mécanisme de l'interprétation

Comme cela a été examiné dans l'introduction, La société internationale d'aujourd'hui est différente de celle de 1945⁵⁶. Il n'y a pas de législateur international qui puisse adapter la norme juridique aux évolutions de la société⁵⁷. Le système international de production de normes reste décentralisé et aucun organe ou institution n'est investi spécifiquement de la fonction de fabriquer et de modifier le droit⁵⁸. Les chartes des organisations internationales sont laissées vagues délibérément pour permettre de conclure l'accord au début et/ou pour permettre à la charte de s'adapter aux changements ultérieurs⁵⁹. Comme la Charte des Nations Unies n'a pas changé depuis la création de l'organisation, il y a un besoin croissant de l'adapter aux changements de la communauté internationale⁶⁰. La Charte contient au chapitre XVIII un mécanisme permettant de la modifier. Cependant, amender la Charte en appliquant les articles 108 et 109⁶¹ est difficile parce qu'une majorité des deux tiers est

⁵⁶ Paul Tavernier, « Le Secrétaire général de l'ONU et la sécurité collective », dans *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, 43 à la p 44 [Tavernier].

⁵⁷ Alain Pellet, « L'adaptation du droit international aux besoins changeants de la société internationale : conférence inaugurale, session de droit international public, 2007 », dans *Rec des cours*, tome 329, Leiden, Boston, Nijhoff 2008, 9 aux pp 19, 21.

⁵⁸ *Ibid* p 22.

⁵⁹ Pour ce paragraphe Alvarez, Jose E. « Constitutional interpretation in international organizations » dans Jean-Marc Coicaud et Veijo Heiskanen, dir, *The legitimacy of international organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, 104 à la p 116 [Alvarez, « Constitutional »].

⁶⁰ MPEPIL, « United Nations Charter, Interpretation of », par Philip Kunig [Kunig].

⁶¹ L'article 108 de la Charte de l'ONU stipule que : « Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité ».

et l'article 109 dit que « 1. Une conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie au lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à

exigée et qu'une proposition d'amendement ne peut être adoptée sans l'assentiment de tous les membres permanents du Conseil de sécurité. Le mécanisme expressément prévu par la Charte n'a fonctionné jusqu'à maintenant que pour des amendements que les membres permanents du Conseil de sécurité estimaient insignifiants et qui ne portaient pas atteinte à leurs intérêts, comme, par exemple, l'augmentation des membres de l'Organisation⁶². Etant donné qu'il a été impossible de modifier la Charte par une révision constitutionnelle directe, on a commencé à chercher d'autres modalités moins formelles, de facto⁶³. Il s'agit de l'interprétation du texte⁶⁴, notamment par une approche dynamique en fonction des objets et buts du traité⁶⁵. L'interprétation de la Charte devient importante pour l'adapter aux changements de l'ordre mondial⁶⁶. Ainsi, dans un avis consultatif, le juge Alvarez dit que

[l]interprétation des traités ne doit pas rester immuable; elle doit être modifiée si des changements importants se sont produits dans la matière dont il s'agit. Des considérations précédentes, il résulte qu'on peut introduire par l'interprétation des modifications plus ou moins importantes dans les traités, y compris la Charte des Nations Unies. Cela étonne bien des personnes qui croient que ce document est immuable, mais ces modifications sont la conséquence naturelle du dynamisme de la vie internationale⁶⁷.

Sous-section 2- La Charte est un traité soumis aux règles d'interprétation de la Convention de Vienne sur le droit des traités

la majorité des deux tiers et par un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de sécurité. Chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence.

2. Toute modification à la présente Charte recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres des Nations Unies, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.

3. Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de sécurité. »

⁶²Edward McWhinney, *Les Nations Unies et la formation du droit : relativisme culturel et idéologique et formation du droit international pour une époque de transition*, Paris, Pedone, Unesco, 1986 à la p 164[McWhinney].

⁶³ MPEPIL, « United Nations Charter, Amendment », par Ingo Winkelmann, para 4.

⁶⁴ McWhinney *supra* note 62 p 165.

⁶⁵ Kunig *supra* note 60 para 2.

⁶⁶ *Ibid* para 2, 19

⁶⁷ *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, Avis consultatif, [1950] CIJ rec 12 aux pp18-19

La Charte de l'ONU est un traité. Elle ne contient pas de règles d'interprétation⁶⁸. En tant que traité, la Convention de Vienne du 23 mai 1969 s'y applique⁶⁹. Elle le précise en son article 5: « La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale ». Les règles internationales concernant l'interprétation des traités ont été codifiées aux articles 31 et 32⁷⁰. Ces règles sont considérées comme des règles coutumières valables pour tous les traités, y compris pour les actes constitutifs des organisations internationales⁷¹.

La CIJ a réitéré à plusieurs occasions que les règles d'interprétation des traités multilatéraux internationaux doivent s'appliquer aux traités constitutifs des organisations internationales⁷². Dans son avis consultatif de l'affaire des Certaines dépenses, la Cour a dit : « Dans les affaires précédentes où la Cour a dû interpréter la Charte des Nations Unies, elle a suivi les principes et les règles applicables en général à l'interprétation des traités, étant donné qu'elle a reconnu que la Charte est un traité multilatéral, bien qu'elle présente certaines caractéristiques spéciales»⁷³.

Sous-section 3- Qui interprète la Charte?

⁶⁸ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2.

⁶⁹ Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, 8ème éd., Paris, Montchrestien, 2008 à la p 720 [Combacau]; René-Jean Dupuy, dir, *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Boston, M. Nijhoff, 1998 à la p 265 [Dupuy, *Manuel*].

⁷⁰ Jose E Alvarez, *International organizations as law-makers*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006 à la p 83 [Alvarez, *law-makers*].

⁷¹ Mwayila Tshiyembe, *Organisations internationales : théorie générale et études de cas*, Paris, Harmattan, 2012 à la p 15.

⁷² Dupuy, *Manuel supra* note 69 à la p 265.

⁷³ *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Avis consultatif, [1962], CIJ rec 151 à la p 157.

La spécificité de la Charte est qu'elle institue une organisation internationale. (Voir Jean-Marc Sorel, *Droit des organisations internationales*, Paris, L'Hermès, 1997 à la p 48 [Sorel].)

Une partie de la doctrine voit la Charte des Nations Unies comme une constitution pour plusieurs raisons, comme, par exemple, en raison du fait que ses organes sont désignés pour exercer des fonctions pour la Communauté internationale comme le maintien de la paix. Certains la considèrent comme la Constitution de la Communauté internationale toute entière parce que certaines de ses dispositions prévoient la possibilité pour l'organisation de prendre des mesures à l'égard d'Etats non-membres, ce qui est en contradiction avec le principe que les traités n'ont pas d'effet sur les tiers (*pacta tertiis neque nocent neque prosunt*) (Voir Conforti *supra* note 38 à la p 10). La Charte a la forme d'une convention mais la substance d'une constitution. (Sorel, *ibid* à la p 47); Voir MPEPIL, « United Nations Charter », par Jean-Pierre Cot.

La Charte ne contient pas de disposition concernant son interprétation⁷⁴. Le problème a été débattu à San Francisco⁷⁵. Il a été décidé de ne pas dégager de règles d'interprétation ni de désigner un organe spécifique, comme, par exemple, la Cour internationale de Justice, qui serait chargé d'en donner une interprétation officielle⁷⁶. Il a été décidé que chaque organe de l'ONU aura le pouvoir d'interpréter les dispositions concernant ses fonctions⁷⁷. La CIJ le rappelle plus tard dans l'affaire des dépenses : « Comme il a été prévu en 1945, chaque organe doit donc, tout au moins en premier lieu, déterminer sa propre compétence »⁷⁸. Il en résulte l'impossibilité de toute interprétation unifiée de la Charte ainsi qu'une grande liberté politique d'interprétation⁷⁹. Cette flexibilité permet à l'Organisation de s'adapter aux changements des circonstances⁸⁰.

Alors que la Charte ne désigne aucun organe ou entité politique ou judiciaire pour émettre une interprétation authentique⁸¹, peut-on admettre que les interprétations fournies par les organes non juridictionnels aient « valeur authentique »⁸² ? Une partie de la doctrine le refuse en vertu du principe selon lequel le « droit d'interpréter authentiquement une règle juridique appartient à celui-là seul qui a le pouvoir de la modifier ou de la supprimer »⁸³, ce qui n'est pas le cas en règle générale pour les organes de l'Organisation⁸⁴. Les organes d'une organisation ne font pas partie au traité, mais ce sont les Etats. Ainsi les organes ne donnent qu'une interprétation non authentique.

⁷⁴ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 9.

⁷⁵ Voir Lazar Focsaneanu, « Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies », (1957) 3 AFDI 315 à la p 344 [Focsaneanu].

⁷⁶ Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2, 9; MPEPIL, « United Nations Charter », par Jean-Pierre Cot au para 19 [Cot, « UN Charter »].

⁷⁷ Kunig *supra* note 60 para 7; Cot, « UN Charter » *ibid* para 54.

⁷⁸ *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Avis consultatif, [1962], CIJ rec 151 à la p 168.

⁷⁹ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2.

⁸⁰ Cot, « UN Charter » *supra* note 76 para 19, 54.

⁸¹ Alvarez, *law-makers supra* note 70 à la p 76; Alvarez, « Constitutional » *supra* note 59 aux pp 111-13.

⁸² Nguyen, *supra* note 38 à la p 282.

⁸³ *Affaire Jaworzina*, (1923), Avis consultatif, CPJI (série B) n°8 à la p 37.

⁸⁴ Nguyen, *supra* note 38 à la p 282; L. Goodrich et al., dir, *The Charter of the UN : Commentary and Documents*, 3^e éd, New York, Colombia University Press, 1969, aux pp 15-16; Voir Jan Klabbbers, « Checks and Balances in the Law of International Organizations », dans Mortimer Sellers, dir, *Autonomy in the Law*, Dordrecht, 2007 aux pp 141-63 ; Jan Klabbbers, *An introduction to international institutional law*, Cambridge, Cambridge University press, 2009 à la p 9 [Klabbbers, *institutional law*]; Alvarez, « Constitutional » *supra* note 59 à la n 61.

Une autre partie de la doctrine considère que tous les organes peuvent fournir une interprétation authentique si elle est acceptée de manière générale, si elle est conforme à la Charte et si elle vise à réaliser ses objectifs. Dans la pratique, ceci établit des précédents à long terme⁸⁵.

L'article 96 para.1 de la Charte permet à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de demander à la CIJ, l'organe judiciaire principal des Nations Unies, un avis consultatif sur toute question juridique. Ceci inclus des avis sur l'interprétation de la Charte⁸⁶. Même si les avis de la Cour ne sont pas contraignants⁸⁷ et qu'elle n'est pas l'autorité exclusive pour interpréter la Charte, ses avis ont une certaine influence générale sur l'interprétation de la Charte⁸⁸.

L'article 96 paragraphe 2 stipule que : « Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité ». l'Assemblée générale peut-elle autoriser le Secrétaire général à demander un avis consultatif? Pourquoi pas⁸⁹.

Section 2-Les méthodes d'interprétation

Il existe plusieurs méthodes d'interprétation (textuelle, contextuelle et téléologique). Les travaux préparatoires suscitent certaines controverses doctrinales.

Sous-section 1-Les règles générales d'interprétation

Selon l'article 31 de la Convention de Vienne :

⁸⁵ Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59 à la n 58, aux pp 111-13; voir aussi Combacau, *supra* note 69 à la p 721; [Alvarez, *law-makers*] *supra* note 70 à la p 80.

⁸⁶ Nguyen, *supra* note à la p 280.

⁸⁷ Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59 aux pp 111-13.

⁸⁸ Kunig *supra* note 60 au para 7.

⁸⁹ Frederic L Kirgis, *International organizations in their legal setting*, 2e éd, St. Paul Minnesota, West Publishing, 1993 p 511; Voir Kunig *supra* note 60 au para 8.

1. Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but.
2. Aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, outre le texte, préambule et annexes inclus:
 - a) tout accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité;
 - b) tout instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité.
3. Il sera tenu compte, en même temps que du contexte:
 - a) de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions;
 - b) de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité;
 - c) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.
4. Un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties.

Il existe trois méthodes d'interprétation principales : textuelle, contextuelle et téléologique. Ces diverses méthodes d'interprétation sont soumises à la bonne foi⁹⁰. Placée en tête de l'article 31 la bonne foi domine l'ensemble de la démarche interprétative⁹¹. Son importance dans le cadre de l'interprétation des traités a été rappelée dans l'arrêt de la Cour concernant le différend territorial entre la Libye et le Tchad :

La Cour rappellera que, selon le droit international coutumier qui a trouvé son expression dans l'article 31 de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but [...]⁹².

a-La méthode textuelle

La méthode textuelle consiste à s'en tenir au sens ordinaire ou naturel des mots⁹³. C'est la solution la plus évidente qui consiste à interpréter le moins possible⁹⁴. Dans un avis consultatif concernant l'affaire de la Compétence de l'Assemblée pour l'admission aux Nations Unies la CIJ indique que

⁹⁰ Nguyen, *supra* note 38 à la p 284.

⁹¹ Combacau, *supra* note 69 à la p 354.

⁹² *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne c Tchad)*, [1994] CIJ Rec 6 para 41 aux pp 21-22.

⁹³ Herdegen *supra* note 54 para 11.

⁹⁴ Nguyen, *supra* note 38 à la p 288.

[I]a Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte. Si les mots pertinents, lorsqu'on leur attribue leur signification naturelle ordinaire, ont un sens dans leur contexte, l'examen doit s'arrêter là.⁹⁵

Cependant, évaluer le « sens ordinaire » n'est pas toujours facile parce que la Charte peut contenir des dispositions générales et des principes abstraits⁹⁶. Si le sens des mots dans leur contexte paraît ambigu, la méthode textuelle peut s'avérer inefficace⁹⁷. L'interprète devra alors recourir à d'autres techniques d'interprétation.

b-La méthode contextuelle

La méthode contextuelle prend en considération le contexte qui comprend non seulement le texte du traité, mais aussi le préambule, les annexes et tout instrument « ayant rapport au traité » accepté comme tel par l'ensemble des parties⁹⁸. Dès 1922, la CPJI se réfère au contexte dans un avis consultatif sur la Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, en indiquant qu' « à la lumière des termes mêmes du Traité, il faut évidemment lire celui-ci dans son ensemble, et l'on ne saurait déterminer sa signification sur la base de quelques phrases détachées de leur milieu et qui, séparées de leur contexte, peuvent être interprétées de plusieurs manières »⁹⁹.

L'article 31 paragraphe 3 ajoute qu'en même temps que du contexte, il sera tenu compte de tout accord ultérieur entre les parties au sujet de l'interprétation ou l'application du traité, de la pratique subséquente et de toute règle pertinente de droit international.

⁹⁵ *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, Avis consultatif, [1950] CIJ rec 4 à la p 8.

⁹⁶ Pour ce paragraphe, voir Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59, p 116.

⁹⁷ Herdegen *supra* note 54 para 12.

⁹⁸ Nguyen, *supra* note 38 à la p 284 ; Combacau *supra* note 69 à la p 356.

⁹⁹ *Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture*, (1922), Avis consultatif, CPJI, (série B) n°2 à la p 22; voir Nguyen *ibid* à la p 284.

La pratique subséquente désignée à l'article 31 ne se réfère pas seulement à la pratique des Etats membres mais aussi à celle de l'Organisation¹⁰⁰. La « pratique ultérieurement suivie » joue un rôle important dans l'interprétation des actes constitutifs des organisations internationales¹⁰¹. Pour être prise en compte, elle doit être non équivoque¹⁰² et conforme aux objectifs de la Charte¹⁰³.

Certains considèrent que la pratique devrait remplir les failles constitutionnelles à condition de ne pas contrecarrer le processus d'amendement formel, ni changer les droits et obligations des membres expressément prévus dans la Charte, ni modifier la structure de la Charte comme la relation entre organes¹⁰⁴.

Le silence des membres face à la pratique institutionnelle est souvent considéré comme un consentement. Or, il arrive que les membres ne contestent pas la pratique de l'organisation pour de nombreuses raisons comme, par exemple, le manque de transparence, de ressources financières ou de moyens pour présenter une contestation, ou encore la crainte d'offenser des membres puissants. Et même lorsque certains membres s'appêtent à contester la formation d'une pratique, il se peut que cela soit trop tard, parce que d'autres membres ou le Secrétariat de l'organisation ont déjà défendu leur droit d'agir comme tel, surtout lorsqu'un silence antérieur a été considéré comme un consentement comme on le verra à la section 3 suivante lorsque le Secrétaire général a développé son droit de participer aux débats du Conseil¹⁰⁵.

Le poids qui devrait être accordé à la pratique par rapport aux autres moyens d'interprétation reste non résolu. Dans l'affaire de la Namibie, par exemple, un des juges a considéré qu' :« [e]n l'absence d'une stipulation aussi précise, le comportement ultérieur des parties constitue manifestement un moyen légitime d'attribuer à cet article un sens qui soit

¹⁰⁰ Alvarez, *law-makers supra* note 70 à la p 117-118; Cot *Charte supra* note 3 à la p 10.

¹⁰¹ Nguyen *supra* note 38 à la p 285.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59 p 118-119.

¹⁰⁴ *Ibid* p 119.

¹⁰⁵ Pour ce paragraphe voir *Ibid* p 120.

conforme à l'attente des parties, et notamment des membres permanents »¹⁰⁶. Dans l'affaire des Certaines dépenses, le juge Spender a considéré, au contraire, que tenir compte de la pratique dans le cadre de la pratique d'un organe n'est qu'un moyen artificiel d'interprétations¹⁰⁷. Dans d'autres cas, les juges ont considéré qu'une « exigence pressante d'ordre téléologique » peut prévaloir sur le texte et la pratique¹⁰⁸ :

La Charte est un moyen et non une fin, et, pour arriver aux objectifs visés, on devra chercher les procédés d'interprétation les plus capables de servir à l'évolution naturelle des besoins de l'humanité. [...] le sens et la portée de ces textes internationaux doivent se perfectionner incessamment, même si leurs termes restent inchangés. ...Même une longue pratique, qui, en général, fournit à l'interprète d'excellentes indications, ne peut faire obstacle à une exigence pressante d'ordre téléologique¹⁰⁹.

c-La méthode téléologique et les pouvoirs implicites

La troisième méthode, téléologique consiste à interpréter en fonction de l'objet et du but du traité qui constituent un intérêt considérable pour l'identification des compétences

¹⁰⁶ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, Avis consultatif, [1971], CIJ rec 150 aux p 153-54

¹⁰⁷ Sir Percy Spender considère que

[l]a proposition avancée soutenait [...] que la pratique uniformément suivie par les organes des Nations Unies équivaut à la « conduite ultérieure » des parties contractantes, comme c'est le cas dans une convention bilatérale. ...

C'est bien entendu un principe général de droit international que la conduite ultérieure des parties à un instrument bilatéral – ou multilatéral – peut donner des indications quant aux intentions dont elles étaient animées au moment de la conclusion dudit instrument et peut donc légitimement fournir un critère d'interprétation...

Il n'en reste pas moins que, comme le regretté juge sir Hersch Lauterpacht l'a souligné, ce principe contient une part d'artifice et que sa portée doit être soigneusement délimitée. Cet élément d'artifice est encore beaucoup plus grand lorsqu'on cherche à appliquer le principe non plus à des instruments bilatéraux mais à des instruments multilatéraux d'un caractère organique et lorsque la pratique (ou la conduite ultérieure) que l'on invoque est non pas le fait des parties à l'instrument mais le fait d'un organe créé en vertu de cet instrument. Il me semble difficile d'accepter la thèse selon laquelle une pratique suivie par un organe des Nations Unies peut avoir la même valeur que la conduite ultérieure des *parties* à un accord bilatéral, fournir une preuve de l'intention qui animait les parties à la Charte (lesquelles n'ont cessé d'augmenter en nombre depuis son entrée en vigueur) et constituer en quoi que ce soit un critère d'interprétation. Je ne puis admettre non plus l'idée, parfois émise, qu'une pratique courante suivie par un organe des Nations Unies peut être tenue pour un critère effectif d'interprétation, même si elle équivaut à un excès de pouvoir et a, en fait, pour résultat de modifier la Charte.

Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif, [1962], CIJ rec 182 aux pp 189-190.

¹⁰⁸ Voir Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59 à la p 119.

¹⁰⁹ *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, Avis consultatif, [1950] CIJ rec 22 aux pp 23-24

implicites¹¹⁰. La théorie des pouvoirs implicites est une directive d'interprétation des chartes constitutives des organisations internationales¹¹¹.

L'interprétation en fonction de l'objet du but du traité conduit à rechercher, par extension, l'effet utile du traité¹¹². Ceci permet d'aboutir à une interprétation efficace car selon la règle de l'effet utile l'interprète doit supposer que les auteurs du traité ont élaboré une disposition pour qu'elle s'applique. Ainsi, il doit interpréter le texte de manière à ce qu'il signifie quelque chose¹¹³. Bindschedler explique que : « Dans son application, le principe d'interprétation de l'effet utile aboutit à reconnaître aux organisations internationales des *compétences tacites ou implicites* [italiques dans l'original] (“implied powers”). Qui veut la fin veut les moyens : dans la mesure où des moyens indispensables à la réalisation d'un but ne sont pas prévus par le statut, ils doivent être déduits »¹¹⁴.

Les compétences implicites se déduisent des compétences explicites ou expresses énumérées dans l'acte constitutif. Elles se déduisent grâce à une interprétation extensive du traité, dès lors que ces compétences sont nécessaires à l'organisation pour accomplir ses objets et buts¹¹⁵.

Les origines de la théorie des compétences implicites remontent à la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis, dans la célèbre affaire de 1819 *McCulloch v. Maryland*. Elle a été élaborée par le juge Marshall à propos de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés. Le juge a reconnu à l'Etat fédéral la possibilité d'adopter des actes qui n'étaient pas expressément autorisés dans la constitution pourvu que leurs fins fussent conformes à la lettre et à l'esprit de la constitution : « Pourvu que les fins soient légitimes, qu'elles soient dans la sphère de la Constitution, tous les moyens qui sont appropriés à ces fins, qui ne sont pas interdits, mais qui sont compatibles avec la lettre et

¹¹⁰ Díez de Velasco Vallejo, Manuel. *Les organisations internationales*, traduit par Leonor Brigitte Allard, Paris, Economica, 2002 à la p 139 [Diez]; voir aussi Tshiyembe *supra* note 71 à la p 15 ; Herdegen *supra* note 54 para 5.

¹¹¹ Nguyen *supra* note 38 à la p 670.

¹¹² *Ibid* p 289.

¹¹³ *Ibid* p 288; Dupuy, *Manuel supra* note 69 à la p 310.

¹¹⁴ Rudolf L. Bindschedler, « la délimitation des compétences des Nations Unies » dans Rec des cours, tome 108, Leiden, Nijhoff, 1963, 307 à la p 327 ; voir Dupuy, *Manuel supra* note 69 à la p 122.

¹¹⁵ Díez *supra* note 110 à la p 109; voir aussi [Focsaneanu] *supra* note 75 à la p 342 ; Dupuy, *Manuel supra* note 69 à la p 40 ; MPEPIL, « International Organizations or Institutions, Implied Powers », par Niels M. Blokker, parag 5 [Blokker, «Implied Powers»,] ; Nguyen *supra* note 38 p 282.

avec l'esprit de la Constitution, sont constitutionnels »¹¹⁶. La Cour Permanente de Justice Internationale appliqua cette théorie au sujet des compétences de l'OIT dans un avis du 23 juillet 1926 puis dans un avis du 8 décembre 1927 à propos de la Commission européenne du Danube¹¹⁷.

La théorie des pouvoirs implicites est une méthode d'interprétation qui vaut pour les organisations et les juridictions internationales¹¹⁸. La CIJ a développé la théorie des pouvoirs implicites dans son avis du 11 avril 1949 lorsqu'elle a souligné que « [s]elon le droit international, l'organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci »¹¹⁹.

Les organisations internationales ont besoin des pouvoirs implicites parce que, tout d'abord, l'acte constitutif ne peut pas prévoir tous les pouvoirs nécessaires à l'organisation pour accomplir ses fonctions¹²⁰. Puis, en l'absence de pouvoirs implicites, les organisations internationales n'auraient pas la flexibilité nécessaire pour s'adapter aux circonstances changeantes. Par exemple, la création des forces de maintien de la paix n'est pas mentionnée dans la Charte. Le mécanisme prévu à la Charte relatif à la création des comités d'Etat-major étant bloqué, l'ONU a dû inventer les opérations de maintien de la paix pour pouvoir accomplir ses fonctions, et ce, en appliquant la théorie des pouvoirs implicites et en s'inspirant du chapitre VI¹²¹. Sans cette interprétation, les missions de l'organisation pourraient ne pas être réalisables. Cette théorie est très utile pour développer les compétences normatives des organisations internationales¹²². La méthode téléologique est

¹¹⁶Nguyen *supra* note 38 à la p 669; Sorel *supra* note 73 à la p 71; Pierre-Marie Dupuy. *Droit international public*, 8ème éd, Paris, Dalloz, 2006 à la p 669 [Dupuy. *Droit international*].

¹¹⁷ *Compétence de l'OIT pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron*, (1926), Avis consultatif, CPJI (série B) n°13 et *Commission européenne du Danube*, (1927), Avis consultatif, CPJI (série B) n°14 ; Voir Sorel *supra* note 73 à la p 71; Dupuy, *Droit international*, *Ibid* ; Nguyen *ibid*.

¹¹⁸ Nguyen *ibid* p 670.

¹¹⁹ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, [1949] , CIJ rec 174 à la p 182 ; voir Dupuy, Manuel *supra* note 69 à la p 40.

¹²⁰ Blokker, «Implied Powers» *supra* note 115 au para 5.

¹²¹ Cot, *Charte* *supra* note 3 à la p 265; Blokker *ibid*.

¹²² Sorel *supra* note 73 à la p 73.

une méthode d'interprétation dynamique et créative qui prend en compte le caractère vivant de l'organisation internationale dans un monde changeant¹²³.

Quand cette méthode est appliquée, il est important que l'organe qui l'utilise bénéficie de la confiance de tous les membres¹²⁴. Les pouvoirs implicites ne devront pas modifier la répartition des fonctions au sein de l'organisation. Ils doivent être nécessaires ou essentiels à l'organisation pour exercer ses fonctions et ils ne doivent pas violer les règles et principes fondamentaux du droit international¹²⁵.

Sous-section 2-Les moyens complémentaires d'interprétation

Selon l'article 32 de la Convention de Vienne:

Il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires et aux circonstances dans lesquelles le traité a été conclu, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 :

- a) Laisse le sens ambigu ou obscur; ou
- b) Conduit à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable

Les travaux préparatoires sont des moyens indirects d'interprétation parce que non énoncés à l'article 31 qui contient les moyens directs d'interprétation (texte, contexte, pratique subséquente) Les travaux préparatoires sont à distinguer des circonstances historiques même s'ils sont relativement indissociables. Les travaux préparatoires sont des documents écrits qui ont préparé le traité et qui aident à retrouver la volonté subjective et originaire des négociateurs. Ils reflètent l'histoire des négociations et des pourparlers diplomatiques. Les circonstances décrivent les conditions objectives dans lesquelles s'est élaborée la Charte, les faits historiques, généraux ou particuliers pertinents pour son interprétation. Il s'agit des évènements, des conjonctures, des relations entre les parties à un moment donné de

¹²³ Klabbers, *institutional law supra* note 84 au para 1349.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59 aux pp 121-122; Klabbers, *institutional law ibid* au para 233; Blokker, N. « Is the Authorization Authorized ? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of the Able and Willing” », (2000) 11:3 EJIL 541 aux pp 547-549 [Blokker, « Authorization Authorized»].

l'histoire qui ont influencé l'objet ou la finalité de la Charte et qui ont conditionné les travaux préparatoires en soi, comme, par exemple, la seconde guerre mondiale et la prédominance des quatre grandes puissances en 1945¹²⁶.

Il existe une querelle doctrinale concernant l'utilisation des travaux préparatoires pour interpréter la Charte. Ceux qui s'opposent au recours aux travaux préparatoires considèrent, tout d'abord, que les travaux préparatoires ne peuvent pas être utilisés comme moyens même complémentaires d'interprétation car ils ne peuvent pas traduire l'intention commune des parties étant donné qu'ils sont trop fluctuants, contradictoires et hétérogènes pour qu'une position commune puisse être dégagée¹²⁷. Certaines dispositions de la Charte restées générales et imprécises reflètent ce manque d'accord au moment des négociations. Puis, une autre objection porte sur l'opposabilité de ces travaux aux nouveaux Etats adhérents dont le nombre a quadruplé depuis 1945. En effet, les travaux préparatoires ont été préparés par une minorité d'Etats et les nouveaux adhérents n'ont pas participé aux négociations originaires¹²⁸. Théoriquement parlant, les nouveaux membres accèdent à l'histoire des négociations de la Charte. Mais dans la pratique, ces Etats ne font qu'examiner le texte de la Charte et il est peu probable qu'ils fassent autrement vu la masse documentaire des négociations¹²⁹. Dans l'idéal, les nouveaux membres examineraient tous les travaux préparatoires, y inclus les déclarations formelles sur l'interprétation faite par les parties au moment de la ratification, mais ceci paraît irréel¹³⁰. Certains considèrent aussi que les travaux préparatoires ne doivent pas être pris en compte pour interpréter la Charte parce que plus qu'un traité ordinaire, elle crée une organisation politique universelle à compétence générale qu'il faut interpréter en prenant en considération son objet lié à l'évolution des circonstances qui entourent son application et non pas les souhaits des Etats négociateurs dont les points de vue n'étaient pas forcément homogènes au moment des négociations¹³¹. Dans un avis consultatif, le juge Alvarez dit que

¹²⁶ Pour ce paragraphe, voir Cot, *Charte supra* note 3 p 10, 14-15.

¹²⁷ *Ibid* à la p 19; Nguyen *supra* note 4 p 286 ; Klabbbers, *institutional law supra* note 84 au para 1348-49

¹²⁸ Cot, *Charte supra* note 3 p 19 ; Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59 à la p 124; Klabbbers, *institutional law ibid.*

¹²⁹ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2 ; Alvarez *ibid.* p 124.

¹³⁰ Alvarez *ibid.*

¹³¹ Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 20-21.

les États, lorsqu'ils signent un traité, ne prennent pas en considération les travaux préparatoires que souvent ils ne connaissent même pas ; c) le dynamisme croissant de la vie internationale exige que les textes soient toujours en harmonie avec les nouvelles conditions de la vie sociale. Il faut donc procéder à l'interprétation des traités, notamment de la Charte des Nations Unies, en regardant en avant, c'est-à-dire en considérant ces nouvelles conditions, et non pas en arrière, en examinant les travaux préparatoires. Un traité, un texte, une fois établis, acquièrent une vie propre et, par suite, il faut les interpréter en tenant compte des exigences de la vie contemporaine et non des intentions de ceux qui les ont rédigés.¹³²

Par ailleurs, d'autres considèrent que la Charte dépasse le cadre conventionnel, que c'est une constitution qui fonde un nouvel ordre mondial. Ceci minimiserait son aspect contractuel et par là, la volonté originaire des parties, au profit des intérêts communs ou fondamentaux supérieurs qu'elle défend¹³³. En outre, dans plusieurs affaires, la CIJ a réitéré qu'il n'est pas besoin de recourir aux travaux préparatoires si le texte est suffisamment clair¹³⁴. La CPJI dans l'affaire du Lotus considère que la « Cour doit rappeler dans cet ordre d'idées ce qu'elle a dit dans certains de ses arrêts et avis précédents, à savoir qu'il n'y a pas lieu de tenir compte des travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair »¹³⁵. Dans un autre arrêt, la Cour dit que « quand le texte à interpréter est clair, comme en l'espèce, il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires »¹³⁶.

Ceux qui sont plutôt en faveur de l'utilisation des travaux préparatoires pour interpréter la Charte considèrent que c'est un document d'une « valeur heuristique et historique »¹³⁷ qui correspond à l'histoire même de l'ONU et à l'histoire contemporaine suite aux deux

¹³² *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies*, Avis consultatif, [1950] CIJ rec 22 à la p 18.

¹³³ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 21.

¹³⁴ Klabbers, *institutional law supra* note 84 au para 1348-49.

¹³⁵ *Lotus*, (1927), CPJI, série A, n° 10, à la p 16.

¹³⁶ *Ambatielos (Grèce c Royaume-Uni)*, [1952] CIJ rec 28 à la p 45 ; Voir aussi un autre avis où la CIJ qui a considéré « ne pas devoir se départir de la jurisprudence constante de la Cour permanente de Justice internationale, d'après laquelle il n'y a pas lieu de recourir aux travaux préparatoires si le texte d'une convention est en lui-même suffisamment clair ». (*Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*, Avis consultatif, [1948], CIJ rec 63 à la p 64).

¹³⁷ « 55. La Cour ne considère pas nécessaire de recourir aux travaux préparatoires pour élucider le contenu du traité de 1955 ; toutefois, comme dans d'autres affaires, elle estime pouvoir, en se référant à ces travaux, confirmer la lecture qu'elle fait du texte du traité, à savoir que celui-ci constitue notamment, entre les parties, un accord définissant les frontières. » (CIJ, Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad), Arrêt du 3 février 1994, p 21).

¹³⁷ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 1.

guerres mondiales. Il faut donc « se ressourcer dans la force et l'inspiration de cet élan historique originaire », ¹³⁸ non pas pour « régresser vers ce qui existait auparavant ... [mais pour] tenir ses promesses à ce qui avait été voulu » ¹³⁹ . Il est donc important de retrouver les intentions des pères fondateurs ¹⁴⁰ . En outre, cette valeur historique permet d'apprécier les tendances dominantes à la naissance des Nations Unies et d'identifier les attitudes nationales envers l'organisation au moment de sa fondation ¹⁴¹ . De plus, les nouveaux adhérents ont pu prendre connaissance des documents de San Francisco, des circonstances dans lesquelles la Charte a été adoptée et de sa finalité originaire ¹⁴² . En devenant parties au traité, ils ont implicitement consenti au respect de l'intention originaire des États négociateurs ¹⁴³ . Ils pourraient plus facilement peut-être invoquer l'absence de publicité ou d'accessibilité des travaux préparatoires de la Charte, mais cela ne vise que des documents annexes ou officieux. Aujourd'hui, les documents de San Francisco, Dumbarton Oaks et nombreux autres afférents sont publiés et aisément disponibles ¹⁴⁴ . Par ailleurs, même si le nombre des nouveaux adhérents a quadruplé, cela ne veut pas dire que le système originaire des Nations Unies a radicalement changé au point de ne plus avoir d'intérêt à rechercher la volonté des parties initialement ¹⁴⁵ . Un interprète peut toujours prendre en considération l'intention originaire d'un traité en vue de confirmer une interprétation, même si le texte et le contexte résolvent une question ¹⁴⁶ . Les travaux préparatoires peuvent ainsi confirmer un sens obtenu par l'interprétation textuelle acquise par les méthodes décrites à l'article 31 ¹⁴⁷ . La CIJ a utilisé les travaux préparatoires pour confirmer une interprétation à plusieurs occasions. Par exemple, dans l'affaire des Actions armées frontalières et transfrontalières elle a dit : « De plus, il ressort nettement du pacte que les Etats américains, en élaborant cet instrument, ont entendu renforcer leurs engagements mutuels en matière de règlement

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Krzysztof Skubiszewski, «Remarks on the interpretation of the United Nations Charter» dans dans Rudolf Bernhardt et al, dir, *Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte: Festschrift für Hermann Mosler [Mélanges pour Hermann Mosler]*, Berlin, Springer, Verlag, 1983, 891 à la p 895 [Skubiszewski, «Remarks»].

¹⁴² Cot, *Charte supra* note 3 à la p 19; Skubiszewski, «Remarks», *ibid.*

¹⁴³ Cot *ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Alvarez, «Constitutional» *supra* note 59 à la p 115.

¹⁴⁷ *Ibid.*; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 16.

judiciaire. On en trouve aussi confirmation dans les travaux préparatoires¹⁴⁸. Dans une autre affaire, la Cour a considéré que « [l]es travaux préparatoires du traité concernant le sud-ouest de l'Afrique et notamment la bande de Caprivi appuient ce raisonnement¹⁴⁹ ».

Si le texte, le contexte et la pratique subséquente n'apportent pas de réponse claire, on peut recourir aux travaux préparatoires afin de retrouver le sens d'une disposition et la volonté originaires des Etats négociateurs. Mais cette hypothèse est plus rare même si depuis quelques années, les travaux préparatoires se voient accorder plus d'importance¹⁵⁰. Finalement, la Convention de Vienne permet de recourir aux travaux préparatoires comme moyen complémentaire d'interprétation. C'est une possibilité (non une obligation) renvoyée à la liberté et au choix de l'interprète¹⁵¹.

Les dispositions concernant le Secrétaire général ont été laissées larges et imprécises délibérément à San Francisco¹⁵². Pour s'adapter aux évolutions de la société, les Secrétaires généraux de l'ONU ont pu élargir leurs fonctions en s'appuyant sur les buts et fonctions de l'Organisation et en interprétant de façon extensive les dispositions les concernant en tirant des pouvoirs implicites. Ces pouvoirs implicites sont nécessaires à l'exercice de leurs fonctions notamment diplomatiques comme le verra au chapitre 3¹⁵³. Dag Hammarskjöld, d'ailleurs, un des Secrétaires généraux les plus dynamiques, appuyait le principe selon

¹⁴⁸ *Actions armées frontalières et transfrontalières (Nicaragua c Honduras)*, [1988] CIJ Rec 69 aux para 37, 46

¹⁴⁹ *Ile de Kasikili c Sedudu (Botswana c Namibie)*, [1999] CIJ Rec 1045 au para 46.

Voir aussi l'affaire de la *Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahreïn, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1995*, p. 6 à la p 21 para 40 où la Cour a dit :

Cette conclusion rejoint celle que la Cour a tirée de l'interprétation du membre de phrase «A l'expiration de ce délai, les deux parties pourront soumettre la question à la Cour internationale de Justice»). Il apparaît en conséquence à la Cour que le texte du paragraphe 2 du procès-verbal de Doha, interprété suivant le sens ordinaire à attribuer à ses termes dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but dudit procès-verbal, permettait la saisine unilatérale de la Cour. Dans ces conditions, la Cour ne considère pas nécessaire de faire appel à des moyens complémentaires d'interprétation pour déterminer le sens du procès-verbal de Doha, et en particulier de son paragraphe 2; toutefois, comme dans d'autres affaires (voir par exemple *Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne/Tchad)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1994, p. 27, par. 55), elle estime pouvoir recourir à ces moyens complémentaires pour y rechercher une confirmation éventuelle de l'interprétation qu'elle a tirée du texte. Les Parties se sont d'ailleurs elles-mêmes amplement référées, à l'appui de leurs thèses respectives, aux travaux préparatoires du procès-verbal de décembre 1990, ainsi qu'aux circonstances dans lesquelles il a été signé.

¹⁵⁰ Nguyen *supra* note 38 à la p 286 ; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 16.

¹⁵¹ Cot *ibid* p 22.

¹⁵² Urquhart, « The role » *supra* note 2 à la p.257; Brehio *supra* note 22 à la p 596.

¹⁵³ Voir Blokker, «Implied Powers» *supra* note 115 au para 4; Diez *supra* note 110 p 113.

lequel l'ONU est un organisme vivant doté d'un instrument dynamique qu'est la Charte¹⁵⁴. Le Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies est une compilation qui présente des éclaircissements sur les questions d'application et d'interprétation de la Charte survenues dans la pratique¹⁵⁵. La CIJ, dans son avis consultatif du 11 avril 1949, a reconnu le rôle de la pratique dans l'interprétation de la Charte des Nations Unies pour déterminer les droits et devoirs de l'ONU : « Les droits et devoirs d'une entité telle que l'organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique »¹⁵⁶. Dans un des volumes du répertoire de la pratique, il est indiqué que

la Charte toutefois ne précise pas l'étendue exacte des fonctions du Secrétaire général ou les limites de ses pouvoirs. Elle définit la nature des pouvoirs et des responsabilités du Secrétaire général dans les termes généraux [...] Outre les fonctions qui lui sont expressément confiées, le Secrétaire général doit être considéré comme étant habilité à exercer, de son propre chef, les pouvoirs qui sont implicitement attachés à sa charge et qui peuvent lui être nécessaires pour assumer ses responsabilités de premier haut fonctionnaire de l'Organisation¹⁵⁷.

Dans les chapitres suivants, seront examinés les pouvoirs explicitement attribués au Secrétaire général en vertu de la Charte (chapitre 2). Cet examen sera analysé d'un aspect plutôt textuel ou linguistique pour bien comprendre le sens des termes dans les dispositions expresses concernant le Secrétaire général. Il sera fait appel aux travaux préparatoires pour comprendre l'intention originaire des fondateurs de la Charte. Puis seront présentés les fonctions politiques et diplomatiques des Secrétaires généraux qui se sont développées implicitement au fil des ans afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions. Une référence sera faite également au répertoire de la pratique des articles 97 à 99.

¹⁵⁴ Skubiszewski, «Remarks» *supra* note 141 à la p 893.

¹⁵⁵ Voir Focsaneanu *supra* note 75 à la p 331.

¹⁵⁶ *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, [1949], CIJ rec 174 à la p 180 ; Voir Dupuy, *Manuel supra* note 69 à la p 39.

¹⁵⁷ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, art 98 (1945-1954), volume 5, para 6.

Chapitre 2- La double fonction conférée au SG par la Charte explicitement

Le rôle du Secrétaire général est extrêmement important pour le bon fonctionnement de l'Organisation dans tous les secteurs de sa compétence¹⁵⁸. La Charte lui confère un rôle administratif et politique¹⁵⁹. Le chapitre XV intitulé « Secrétariat » traite de la position du Secrétaire général. Ce chapitre comprend cinq articles (97 à 101). L'article 97 établit que le Secrétaire général fait partie du Secrétariat, fixe les conditions de sa nomination et définit sa position comme étant celle du plus haut fonctionnaire de l'Organisation. L'article 98 traite des responsabilités administratives qui découlent de cette position. L'article 99 attribue au Secrétaire général une compétence en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les articles 100 et 101 concernent ses responsabilités au niveau de la gestion du personnel¹⁶⁰. Le contenu des cinq articles a été laissé intentionnellement large, laissant au Secrétaire général une grande discrétion dans ses efforts¹⁶¹. Ces articles règlent les points fondamentaux, mais laissent ouverts des questions d'application¹⁶². (Un récapitulatif très sommaire du présent chapitre peut être trouvé à l'annexe 1).

Section Les pouvoirs administratifs du plus haut fonctionnaire « serviteur »

Conformément à la pratique générale des organisations internationales, le Secrétaire général est désigné par les organes intergouvernementaux. La nomination du Secrétaire général s'effectue en deux étapes : le Conseil de sécurité fait une recommandation puis l'Assemblée générale prend une décision¹⁶³. L'article 97 de la Charte prévoit ainsi que « [l]e Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité ». Le règlement intérieur de l'Assemblée générale indique en son article 141 que « [l]orsque le Conseil de sécurité a transmis sa recommandation sur la nomination

¹⁵⁸ Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 87.

¹⁵⁹ Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 1.

¹⁶⁰ Pour ce passage, voir Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 76.

¹⁶¹ Urquhart, « The role » *supra* note 2 à la p 257; Brehio *supra* note 22 à la p 596.

¹⁶² Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 76.

¹⁶³ Nations Unies, Secrétaire général, « Procédure de nomination », en ligne: <<http://www.un.org/fr/sg/appointment.shtml>>

du Secrétaire général, l'Assemblée générale examine cette recommandation et se prononce à son sujet au scrutin secret, en séance privée». La recommandation d'un Secrétaire général par le Conseil de sécurité est une « décision de fond »¹⁶⁴. Par conséquent, la sélection du Secrétaire général est sujette au veto d'un membre permanent du Conseil de sécurité¹⁶⁵. La Charte ne comporte aucune disposition sur la durée de son mandat¹⁶⁶. Mais dans sa résolution 11 (i), l'Assemblée générale précise que « le premier Secrétaire général sera nommé pour une durée de cinq ans et son engagement pourra être renouvelé pour une nouvelle période de cinq ans »¹⁶⁷ et que « comme la Charte ne comporte aucune stipulation à ce sujet, l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité demeurent libres de modifier la durée du mandat des futurs Secrétaires généraux à la lumière de l'expérience »¹⁶⁸. A ce jour, aucun Secrétaire général n'a servi plus de deux mandats¹⁶⁹. Le terme « nommé » à l'article 97 a été délibérément préféré à celui d'« élu » pour mieux marquer le caractère administratif du Secrétariat. Ce choix terminologique laisse entendre une subordination du Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité¹⁷⁰.

L'article 97 précise que le Secrétaire général fait partie du Secrétariat et qu'« [i]l est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation »¹⁷¹. En tant que tel, il est le chef de l'exécutif de l'ONU¹⁷². Il en résulte qu'il ne doit pas seulement remplir les tâches qui lui sont expressément assignées, mais encore assumer les responsabilités qui résultent de la nature même de sa position à la tête du Secrétariat¹⁷³. Ceci est souligné par le lien étroit qui existe

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Diez, *supra* note 110 à la p 206.

¹⁶⁷ *Conditions de nominations du Secrétaire général*, Rés AG 11 (I), Doc off AG NU, 1ere session, 1946 au para 3.

¹⁶⁸ *Ibid* au para 4.a

¹⁶⁹ Nations Unies, Secrétaire général, « Procédure de nomination » *ibid.* ; Voir de façon générale sur l'élection du Secrétaire général voir Hans Kelsen, *The Law of the United Nations : a critical analysis of its fundamental problems*, New York , Praeger, 1964 aux pp 296-301.

¹⁷⁰ Pour ce paragraphe, voir Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 2.

¹⁷¹ Fleischhauer, *supra* note 2 à la p78.

¹⁷² Javier Pérez de Cuéllar, « Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies », (1985) 2 RGDIP 233 à la p240 [de Cuéllar, « rôle »].

¹⁷³ Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 78.

entre la troisième phrase de l'article 97 et la première phrase de l'article 98 du fait de l'emploi par celle-ci de l'expression « en cette qualité »¹⁷⁴ .

L'article 98 constitue la base juridique des pouvoirs administratifs du Secrétaire général¹⁷⁵. En tant qu'administrateur, le Secrétaire général est un instrument de coordination et d'information¹⁷⁶. Il prépare et rassemble les documents qui serviront de base aux discussions et coordonne les activités du Secrétariat et celles des autres organes supérieurs de la famille des Nations Unies¹⁷⁷. Les fonctions représentatives de l'ONU occupent une grande partie du temps du Secrétaire général. Sa présence est nécessaire non seulement dans les réunions des Nations Unies, mais aussi dans les conférences régionales ou internationales importantes. Il lui est demandé de définir une vision globale des événements¹⁷⁸. En ce qui concerne l'administration financière de l'Organisation, le Secrétaire général assure le contrôle et le recouvrement des recettes et surtout l'exécution des dépenses. Il est responsable également de la préparation du projet du budget (biennuel) de l'Organisation¹⁷⁹ .

Le Secrétaire général remplit, en vertu de la deuxième phrase de l'article 98 d'« autres fonctions » dont il est chargé par les autres organes de l'Organisation¹⁸⁰. Ces derniers lui confient de nouvelles habilitations¹⁸¹. Il est chargé de la préparation, de l'exécution et du suivi des décisions et résolutions des organes des Nations Unies¹⁸². Chacun des organes auxquels la deuxième phrase de l'article 98 fait référence peut demander au Secrétaire

¹⁷⁴ Article 97: « Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ».

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

Voir Fleischhauer, *supra* note 2 aux pp 78-79.

¹⁷⁵ Voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2051.

¹⁷⁶ Smouts, *Secrétaire supra* note 14 p 237.

¹⁷⁷ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2038 Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 79.

¹⁷⁸ Urquhart, « The role » *supra* note 2 à la p.262; Fleischhauer *ibid*.

¹⁷⁹ Fleischhauer *ibid* p 80-81.

¹⁸⁰ Sauf la Cour internationale de justice . Voir *ibid* p 79.

¹⁸¹ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2047.

¹⁸² Voir Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 24 ; Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 87.

général de faire des propositions pour réaliser certains projets qu'ils ont adoptés, par exemple, des propositions en vue d'établir une force de maintien de la paix - comme la demande de proposition adressée par le Conseil de sécurité au Secrétaire général dans le contexte de la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie¹⁸³. En plus, le Secrétaire général ou des fonctionnaires du Secrétariat ont été priés à plusieurs reprises de donner leur avis sur des questions procédurales, de droit substantiel ou autres, de préparer des études ou des notes sur certains sujets ou de compiler des informations diverses¹⁸⁴.

Toujours en vertu de l'article 98, le Secrétaire général présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation. « Depuis la 33^e session de l'Assemblée, ce rapport est plus concis qu'il ne l'était auparavant, mais il fournit toujours au Secrétaire général l'occasion de donner aux États membres son avis sur les questions qui lui paraissent importantes, sans avoir été spécialement invité à le faire »¹⁸⁵. Avec le temps, ces rapports prendront une forte dimension politique¹⁸⁶.

Les articles 100 et 101 de la Charte ont pour objet la gestion du personnel par le Secrétaire général. L'article 102 traite de l'enregistrement et la publication des traités internationaux par le Secrétariat. D'autres dispositions mentionnent brièvement les fonctions essentiellement administratives et techniques du Secrétaire général comme les articles 12 § 2, 20 et 73. Les tâches administratives du Secrétaire général sont circonscrites dans la Charte d'une façon générale¹⁸⁷. En somme, comme le mentionne le répertoire de la pratique de l'ONU, le Secrétaire général a des « fonctions administratives et exécutives d'ordre général; fonctions techniques; fonctions de caractère financier; fonctions d'ordre politique; et fonctions de représentation »¹⁸⁸.

¹⁸³ *Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement*, Rés AG 808, Doc off AG NU, 48e session, Doc NU A/RES/48/168 (1994), au para 2 : La résolution « prie le Secrétaire général de soumettre le plus tôt possible à l'examen du Conseil de sécurité, et si possible au plus tard 60 jours après adoption de la présente résolution, un rapport analysant cette question sous tous les aspects comportant des propositions concrètes et, le cas échéant, des options pour la mise en œuvre efficace et rapide de la décision[...] ». Voir Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 80.

¹⁸⁴ *Ibid* à la p 79.

¹⁸⁵ *Ibid* à la p 81.

¹⁸⁶ Maljean-Dubois *supra* note 25 para 61.

¹⁸⁷ Fleischhauer, *supra* note 2 aux pp 75-76, 79, 82, 87; Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 61.

¹⁸⁸ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, art 98 (1945-1954), volume 5, para 4.

L'ampleur et la multiplicité des fonctions d'exécution confiées au Secrétaire général ont déjà, en elles-mêmes, une signification politique. Michel Virally observe qu'« [i]l est tout à fait frappant, lorsqu'on examine les projets de résolutions présentés au cours de ces dernières années, qu'ils aient été ou non adoptés, de constater que ceux ne chargeant le Secrétaire général d'aucune mission sont le petit nombre »¹⁸⁹. Il semble que les Etats membres ne conçoivent plus qu'une décision de l'Assemblée ou du Conseil puisse résoudre un problème sans l'intervention du chef de l'administration. Cela est normal lorsqu'il s'agit de questions économiques ou sociales qui, par nature, exigent une action des services administratifs¹⁹⁰.

Les rédacteurs de la Charte ont ainsi conféré au Secrétaire général de larges pouvoirs administratifs et exécutifs. En tant que plus haut fonctionnaire de l'Organisation, il est là pour « servir » les autres organes en accomplissant les tâches qui lui sont assignées et en exécutant leurs résolutions. Cependant, la Charte ne se limite pas à l'attribution de pouvoirs administratifs; le Secrétaire général a d'importants pouvoirs politiques.

Section 2-Le pouvoir d'initiative du Secrétaire général à travers ses fonctions politiques et diplomatiques

L'article 99 permet au Secrétaire général de mobiliser l'attention internationale, par l'intermédiaire du Conseil de sécurité, sur toute question qui peut menacer la paix et la sécurité internationales. Si le Conseil en décide ainsi, il peut prendre des mesures importantes, y compris des mesures coercitives, pour maintenir la paix et la sécurité internationales¹⁹¹.

L'article 99 est le fondement juridique des pouvoirs politiques du Secrétaire général¹⁹². Il lui confère un droit d'initiative vis-à-vis du Conseil de sécurité¹⁹³ : « Le Secrétaire général

¹⁸⁹ Virally, «rôle politique», *supra* note 2 p 376.

¹⁹⁰ Pour ce paragraphe, *ibid* p 376.

¹⁹¹ Boudreau *supra* note 2 à la p 18.

¹⁹² Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2051.

¹⁹³ Voir Maljean-Dubois *supra* note 25 à « introduction ».

peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales » (Article 99). La volonté d'attribuer au Secrétaire général une véritable fonction politique apparaît à la lecture des travaux préparatoires¹⁹⁴. La Commission préparatoire a souligné que « l'article 99 confère au [Secrétaire général] un droit tout à fait spécial, dépassant tous les pouvoirs qui ont jamais été reconnus au chef d'une organisation internationale [...] »¹⁹⁵. Dag Hammarskjöld a écrit que l'article 99, « plus que tout autre article considéré par les auteurs de la Charte, [a] transformé le Secrétaire général d'un fonctionnaire purement administratif en un qui détient une responsabilité politique explicite »¹⁹⁶.

La fonction politique du Secrétaire général n'a jamais été définie avec beaucoup de précision. Pérez de Cuéllar souligne que « [l]es possibilités d'action qu'elle recouvre peuvent être plus ou moins vastes, selon le climat des relations internationales et selon les qualités de tact [...] »¹⁹⁷. Le rapport de la Commission préparatoire souligne également que le terme « affaire » utilisé à l'article 99, couvre un champ plus large que « différend »¹⁹⁸ ou « situation »¹⁹⁹. Il désigne, selon les termes de la Commission, tout événement « susceptible d'avoir des incidences politiques graves auxquelles seule une action politique permettrait de remédier »²⁰⁰. L'expression très générale « toute affaire »²⁰¹ laisse donc au Secrétaire général toute latitude pour porter à l'attention du Conseil de sécurité tout événement qu'il juge susceptible de mener à une rupture de la paix et de la sécurité internationales²⁰². Ce n'est apparemment pas limité à des mouvements militaires, des développements diplomatiques ou des affaires strictement politiques. Des questions comme la récession

¹⁹⁴ *Ibid* para 62.

¹⁹⁵ Commission préparatoire, PC/20, 23 décembre 1945, ch VIII, section 2, pp 86-87, para 16 ; voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2053.

¹⁹⁶ *Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation*, Doc off AG NU, 16^e session, supp no 1, Doc NU A/4800/Add. 1961, p 5. ; voir Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 81.

¹⁹⁷ De Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 p 234.

¹⁹⁸ Le concept de différend a été défini par la CPJI dans l'affaire des concessions Mavrommatis en Palestine comme « [u]n différend est un désaccord sur un point de droit ou de fait, une contradiction, une opposition de thèses juridiques ou d'intérêts entre deux personnes »; *Concessions Mavrommatis en Palestine*, (1924), CPJI, série A, n°2 à la p 10 ; Voir Diez, *supra* note 110 à la p 215.

¹⁹⁹ Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 62; de Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 p 238.

²⁰⁰ de Cuéllar, « rôle » *ibid* p 238.

²⁰¹ Boudreau *supra* note 2 à la p11.

²⁰² Abdelaziz Ben Dhia, « Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales » dans *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber [paix, développement, démocratie]*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 227 aux pp 230-231 [Ben Dhia].

économique, les troubles sociaux et la dégradation de l'environnement qui créent de vastes flux de réfugiés peuvent menacer la paix. Ainsi, l'expression inclut une grande variété de facteurs politiques, économiques, sociaux, humanitaires et environnementaux²⁰³.

Les travaux préparatoires de la Conférence de San Francisco montrent que les rédacteurs de la Charte visaient, par l'institution de cette compétence, le cas où les Etats membres hésiteraient, pour des raisons d'intérêt propre, à porter d'eux-mêmes ce genre d'affaires devant le Conseil de sécurité en utilisant l'article 35 de la Charte. Ceci, même si à la différence de l'article 99, l'article 35 parle d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur « un différend ou une situation » et non pas sur « toute affaire ». Ainsi, le pouvoir d'appréciation conféré par la Charte au Secrétaire général est plus important que celui conféré aux Etats membres²⁰⁴. L'utilisation du mot « peut » implique que le Secrétaire général a un large pouvoir d'appréciation en raison de l'incertitude des événements.

Il n'est pas nécessaire que la menace soit clairement définie²⁰⁵. La détermination de celle-ci signifie que le Secrétaire général devra émettre un jugement politique, ce qui est un exercice délicat²⁰⁶. Pour les auteurs du rapport de la Commission préparatoire, la responsabilité conférée au Secrétaire général exige « de sa part l'exercice des plus hautes qualités de jugement politique, de tact et d'intégrité »²⁰⁷. Le conditionnel dans « pourrait » laisse penser que le Secrétaire général doit non seulement s'intéresser aux causes actuelles d'un différend, mais aussi, à ses causes potentielles²⁰⁸. L'utilisation de « à son avis » implique que le Secrétaire général utilisera son propre jugement, ce qui lui laisse le choix d'apporter une interprétation personnelle des situations²⁰⁹. A la suite des débats de San Francisco, il a été décidé finalement que ce « pouvoir [...] devrait être laissé au jugement du Secrétaire général et ne devrait pas lui être imposé comme un devoir »²¹⁰.

²⁰³ Boudreau *supra* note 2 à la p 11.

²⁰⁴ Pour ce passage, voir Ben Dhia *supra* note 202 aux pp 231-232.

²⁰⁵ Boudreau *supra* note 2 aux pp 10-11.

²⁰⁶ Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 81.

²⁰⁷ De Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 p 238; Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2052-53.

²⁰⁸ Bayaoui *supra* note 19 à la p 254.

²⁰⁹ Voir *ibid*; Boudreau *supra* note 2 à la p 10.

²¹⁰ Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2052-53.

Ainsi, l'article 99 est la source juridique d'importants pouvoirs préventifs et discrétionnaires du Secrétaire général²¹¹. Par ailleurs, le rôle préventif du Secrétaire général s'applique partout, y compris en haute mer, dans les zones polaires et même dans l'espace proche²¹². Pérez de Cuéllar a été assez explicite concernant l'importance du rôle préventif conféré par l'article 99. Il a déclaré dans un discours prononcé à la Sorbonne en avril 1985 que la formulation de l'article 99 indique que la Charte considère le Secrétaire général comme un instrument de diplomatie multilatérale au niveau de la prévention et de l'anticipation. Les expressions « à son avis » et « pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales » impliquent premièrement qu'il peut porter à l'attention du Conseil de sécurité, non seulement les causes réelles de conflit, mais aussi potentielles et deuxièmement qu'il doit constamment et de manière indépendante suivre l'évolution de toutes les questions qui ont une incidence sur la paix et la sécurité internationales²¹³.

L'article 99 ne peut être utilisé sans précaution. Avant de l'utiliser, le Secrétaire général doit prendre en compte l'issue éventuelle de son initiative qui dépend de l'accord des membres permanents. Un Secrétaire général qui porterait une affaire devant le Conseil de sécurité et le mettrait dans l'impasse engagerait son prestige et sa réputation²¹⁴. Le Secrétaire général n'a aucun pouvoir d'injonction à l'égard du Conseil de sécurité. Le Conseil de sécurité peut décider de donner suite à l'affaire qui lui est soumise par le Secrétaire général ou ne pas le faire. Dans le premier cas, l'appréciation du Secrétaire général est confirmée et sa crédibilité et son prestige rehaussés. Dans le cas contraire, il verra sa crédibilité et sa capacité de jugement diminués. Ses rapports futurs avec les Etats concernés pourraient même se détériorer²¹⁵. C'est la raison pour laquelle cet article a été rarement appliqué directement de façon explicite²¹⁶. Il a été utilisé explicitement le 13 juillet 1960 par Hammarskjöld lors de la crise congolaise, en 1979 par Waldheim dans l'affaire de la détention du personnel diplomatique des Etats-Unis en Iran et le 15 août 1989 par Pérez de Cuéllar lorsqu'il a saisi le Conseil de sécurité à cause des graves événements à

²¹¹ Boudreau *supra* note 2 à la p 9.

²¹² *Ibid* p 20.

²¹³ *Ibid* p12.

²¹⁴ Bayaoui *supra* note 19 aux pp 254-255.

²¹⁵ Ben Dhia *supra* note 202 à la p 232.

²¹⁶ Voir Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 81; Ben Dhia *ibid* à la p.233

Beyrouth. Dans tous ces cas, les Secrétaires généraux ont demandé une réunion urgente du Conseil de sécurité²¹⁷.

L'expression « maintien de la paix et la sécurité internationales » oriente l'article 99 dans une direction particulière. En effet, le mot « maintien » implique que l'objet de l'article est préventif, autrement dit, que l'accent est mis sur la préservation de la paix et la sécurité internationales. La Charte établit une distinction entre « maintenir » et « rétablir » la paix internationale²¹⁸. De façon générale, le terme « maintenir » fait référence au chapitre VI de la Charte et le terme « rétablir » à l'action coercitive sous le chapitre VII²¹⁹.

L'article 99 ne dit rien sur le pouvoir du Secrétaire général de porter à l'attention du Conseil de sécurité une question qui pourrait « rétablir » la paix et la sécurité internationales. L'article 99 ne donne pas au Secrétaire général des droits ou des responsabilités afin de prendre des mesures coercitives visant à imposer le respect de la paix et la sécurité internationales. Ceci étant le rôle explicite du Conseil sous le chapitre VII. L'autorité du Secrétaire général dans ce domaine est limitée à des fonctions que le Conseil de sécurité pourrait lui déléguer explicitement sous l'article 98 à travers des mesures coercitives que le Conseil doit entreprendre. Ainsi, l'article 99 limite son rôle à la prévention des conflits et fait de lui un véritable gardien de la paix internationale²²⁰.

Dans ce deuxième chapitre, il a été ainsi indiqué que le Secrétaire général est un « serviteur »²²¹ ayant un pouvoir d'initiative. C'est la Charte qui lui a conféré ce dualisme

²¹⁷ Bayaoui *supra* note 19 à la p 255; Voir Ben Dhia *ibid*.

²¹⁸ Boudreau *supra* note 2 à la p 12.

²¹⁹ Les termes « maintenir » et « rétablir » sont utilisés à l'article 39, qui est le premier article du chapitre VII. Pourtant, comme Goodrich et Hambro soulignent, cet article était la source de « confusion » qui a conduit à un réexamen très approfondi des paragraphes pertinents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale (UNCIO). Sur l'histoire de la rédaction de l'article 39, voir Leland M. Goodrich et Eduard Hambro, dir, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Boston, World Peace Foundation, 1946, aux pp 157-158 ; voir Boudreau *supra* note 2 à la p 12 n 10.

²²⁰ Pour ce paragraphe, voir Thomas Eugene BOUDREAU, *Op.cit.*, p12; Marie-Claude SMOUTS, *Op.cit.*, p 257.

²²¹ Boutros Boutros-Ghali, « Le Secrétaire général des Nations Unies: entre l'urgence et la durée », (1996) 61 : 2 *Politique étrangère* 407 à la p 407 ; voir Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 36 ; « UN Chief Has to Direct Peace Efforts at US, Too », *N.Y. Times*, (16 October 1993), p 1 ; voir Franck, Thomas. « The Secretary General's Role in Conflict Resolution : Past, Present and Pure Conjecture », (1995) 6 : 3 *EJIL* 360 à la p 363 [Franck «present past»].

fonctionnel dès le départ, tout en laissant les dispositions le concernant bien larges. Ceci offrira dans la pratique au Secrétaire général une grande discrétion dans l'application de ces articles comme ce sera examiné au chapitre suivant.

Chapitre 3- Le développement des fonctions diplomatiques du SG à travers l'interprétation extensive de ses pouvoirs

Dans la pratique, le Secrétaire général a exercé ses fonctions d'une manière étendue par rapport aux textes. Les articles 98 et 99 de la Charte ont une portée considérable qui dépasse largement ce que leur libellé pourrait suggérer²²². Comme déjà examiné, le principal mécanisme légal pour adapter la Charte à la pratique est une interprétation flexible en raison des difficultés de changer la Charte²²³. Le Secrétaire général peut trouver une justification à ses initiatives par une interprétation extensive des articles le concernant, rendant licite l'élargissement de ses fonctions politiques et diplomatiques²²⁴. Avant d'examiner ces points, il est important de faire quelques remarques sur les modes de règlement pacifique des différends notamment la négociation, la médiation et les bons offices qui sont les moyens les plus utilisés par les Secrétaires généraux.

Section 1-Remarques générales sur les modes de règlement pacifique des différends notamment les modes non juridictionnels

L'article 33 énumère les moyens de règlements pacifiques des différends diplomatiques ou non juridictionnels (négociation, enquête, médiation, conciliation) et juridictionnels (arbitrage et règlement judiciaire). Les modes diplomatiques proposent des solutions qui n'ont pas de force obligatoire pour les parties au différend.

Sous-section 1-La présentation des modes diplomatiques et juridiques de règlement pacifique des différends

Maintenir la paix et la sécurité internationales est l'un des buts principaux de l'ONU (article 1, para. 1 de la Charte). Pour y parvenir, l'article 2 para 3 de la Charte énonce que les membres de l'Organisation doivent régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques. L'article 33 paragraphe 1 énumère la liste des moyens pour régler un

²²² Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 67.

²²³ Jorge E. Viñuales *The U.N. Secretary-General between Law and Politics: Towards an Analytical Framework for Interdisciplinary Research*, Geneva, Graduate Institute of International Studies, 2005 aux pp 32-33; Nabil Elaraby, « The Office of the Secretary-General and the maintenance of international peace and security », (1986) 42 Rev EDI 1 à la p 9 [Elaraby].

²²⁴ Voir Smouts, *Secrétaire supra* note 14 à la p 224.

différend de manière pacifique : « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ». La négociation, l'enquête, la médiation et la conciliation constituent des moyens non juridictionnels pour régler pacifiquement un différend. L'arbitrage et le règlement judiciaire sont des moyens juridictionnels. Les organismes régionaux (c'est-à-dire les organisations internationales régionales dotées d'une personnalité juridique internationale) et les accords régionaux (c'est-à-dire les traités multilatéraux régionaux) qui figurent au chapitre VIII de la Charte, notamment à l'article 52²²⁵, traitent de la plupart des moyens de règlement pacifique prévus à l'article 33 et donnent des précisions techniques concernant le recours à ces moyens²²⁶. Quant aux « autres moyens pacifiques » mentionnés à l'article 33, la pratique montre qu'il s'agit généralement soit d'adapter un moyen de règlement familial, soit de confier à un organe chargé de résoudre le différend le soin d'associer deux ou plusieurs moyens de règlements connus, soit de créer un nouveau moyen original²²⁷.

Les parties sont libres de choisir les moyens diplomatiques ou juridiques qu'ils estiment les mieux adaptés à leur différend. Les moyens énumérés à l'article 33 para 1 ne sont pas

²²⁵ Manuel *supra* note 23 para 231-233 ;

L'article 52 dispose ce qui suit :

1. Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.
2. Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité.
3. Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.

4. Le présent Article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35. »

²²⁶ Manuel *supra* note 23 p. 88 para 234

²²⁷ *Ibid* aux pp 104-105.

Parmi les moyens originaux, il peut s'agir de conférences internationales, de consultations, de bons offices, le fait de porter le différend devant un organe politique ou non judiciaire d'une organisation internationale. Pour plus de détails sur la question, se référer au Manuel *ibid* para 290-295.

exhaustifs et sont de caractère indicatif²²⁸. La Déclaration de Manille de 1982 approuvée par l'Assemblée générale indique que « les différends internationaux doivent être réglés sur la base de l'Egalité souveraine des Etats et en accord avec le principe du libre choix des moyens [...] »²²⁹.

Les parties peuvent combiner divers modes de règlement pacifique. Ceux-ci peuvent se succéder ou être utilisés parallèlement²³⁰. Ainsi, la CIJ a souligné dans l'affaire du Plateau continental de la mer Egée que

[I]a négociation et le règlement judiciaire sont l'une et l'autre cités comme moyens de règlement pacifique des différends à l'article 33 de la Charte des Nations Unies. La jurisprudence de la Cour fournit divers exemples d'affaires dans lesquelles négociations et règlement judiciaire se sont poursuivis en même temps. [...] le fait que des négociations se poursuivent activement pendant la procédure actuelle ne constitue pas, en droit, un obstacle à l'exercice par la Cour de sa fonction judiciaire²³¹.

Dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, la CIJ dit que « la Cour considère que l'existence même de négociations actives auxquelles les deux parties pourraient participer ne doit empêcher ni le Conseil de sécurité ni la Cour d'exercer les fonctions distinctes qui leur sont conférées par la Charte et par le Statut de la Cour »²³².

Les modes diplomatiques ou non juridictionnels de règlement pacifique des différends proposent une solution sans force obligatoire que les parties ne sont pas obligées de respecter. Les parties peuvent refuser la solution présentée par le négociateur²³³. Les modes juridictionnels aboutissent, au contraire, à des décisions obligatoires pour les parties au différend²³⁴. Les éléments fondamentaux juridictionnels sont une décision fondée sur des considérations juridiques, prononcée par un organe indépendant, à l'issue d'une procédure

²²⁸ *Ibid* para 288.

²²⁹ *Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux*, Rés AG 37/10, Doc off AG NU, 37e session, annexe, Doc NU A/RES/37/10 (1982) au para 3. [Manille]

²³⁰ Cot, *Charte supra* note 3 à la para 501.

²³¹ *Plateau continental de la mer Egée (Grèce c Turquie)*, [1978], CIJ Rec 3 à la p12, para 29.

²³² *Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c Etats-Unis)*, [1984] CIJ Rec 392 à la p 440, para 106

²³³ Nguyen *supra* note 38 aux pp 921, 930.

²³⁴ Manuel *supra* note 23 aux para 138, 168-169.

contradictoire et garantissant les droits de la défense et l'égalité des parties²³⁵. Contrairement à l'ordre interne où toute partie à un litige est en droit de saisir les tribunaux par requête unilatérale et son adversaire est obligé de comparaître, dans l'ordre international le recours à une procédure juridictionnelle ou arbitrale est facultatif car subordonné au consentement de toutes les parties au litige. La souveraineté des Etats empêche d'instaurer une justice internationale obligatoire, autorisant chaque Etat à citer unilatéralement un autre devant une juridiction internationale au sujet de n'importe quel différend²³⁶.

Le principe de règlement pacifique des différends est le corollaire du principe du non-recours à la force. Selon la Déclaration de Manille, « ni l'existence d'un différend ni l'échec d'une procédure de règlement pacifique d'un différend n'autorise l'un quelconque des Etats parties à un différend à avoir recours à la force ou à la menace de la force »²³⁷. L'interdiction du recours à la force ou à l'emploi de la force dans les relations internationales est énoncé à l'article 2 para 4 de la Charte de l'ONU (sous réserve de la légitime défense individuelle ou l'action collective (article 51 qui sont deux exceptions)²³⁸. Ce principe est consacré dans d'autres instruments internationaux comme la Charte de la Ligue des Etats arabes de 1945²³⁹, le Traité américain de règlement pacifique de 1948²⁴⁰, le Traité interaméricain d'assistance réciproque (ou Traité de Rio) de 1947²⁴¹,

²³⁵ Nguyen *supra* note 38 au para 524.

²³⁶ *Ibid* p 958-59.

²³⁷ Manille *supra* note 229 au para 13.

Les Articles 37 et 38 de la Charte prévoient que si les voies du règlement pacifique des conflits ne suffisent pas et que « la prolongation du différend semble menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales le Conseil de sécurité peut alors décider ou recommander « tels termes de règlement qu'il juge appropriés » ; voir Novosseloff, « recours à la force » *supra* note 26 .

²³⁸ Voir Novosseloff, « recours à la force » *supra* note 26.

Selon l'Article 2 para 4: « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. »

La Charte contient d'autres dispositions relatives au recours à la force comme le 7^e alinéa du préambule et les articles 1 para 1, 42, 44, 51, 53 et 107.

²³⁹ L'article 5 de la Charte de la Ligue des Etats arabes de 1945 énonce : « Any resort to force in order to resolve disputes between two or more member-states of the League is prohibited ».

²⁴⁰ Selon l'article 1 du Traité américain de règlement pacifique de 1948 (Pacte de Bogota), « The High Contracting Parties, solemnly reaffirming their commitments made in earlier international conventions and declarations, as well as in the Charter of the United Nations, agree to refrain from the threat or the use of force, or from any other means of coercion for the settlement of their controversies, and to have recourse at all times to pacific procedures ».

dans la déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants qui figure dans l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe²⁴² et dans la Déclaration de Manille²⁴³.

L'ONU prévoit une gradation de moyens pour assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les Articles 37 et 38 de la Charte prévoient que si les voies du règlement pacifique des conflits ne suffisent pas et que « la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales », le Conseil de sécurité peut alors décider ou recommander « tels termes de règlement qu'il juge appropriés ».²⁴⁴ Le Conseil de sécurité pourra alors mener des actions coercitives sous le chapitre VII.

En principe, le Secrétaire général peut mettre en œuvre tous les modes de règlement pacifiques diplomatiques. Cependant, certains modes sont privilégiés comme la médiation et les bons offices, et la conciliation est peu plausible²⁴⁵. C'est la raison pour laquelle les

²⁴¹ Le Traité interaméricain d'assistance réciproque (ou Traité de Rio ou Pacte de Rio) établi en 1947, énonce en son article 1 que « [l]es Hautes Parties Contractantes condamnent formellement la guerre et s'engagent, dans leurs relations internationales, à ne pas recourir à la menace ou à l'emploi de la force, dans une forme qui ne soit pas compatible avec les dispositions de la Charte des Nations Unies ou du présent Traité», et en son article 2 qu' « [e]n conséquence du principe formulé à l'Article antérieur, les Hautes Parties Contractantes s'engagent à soumettre toute controverse qui surgirait entre elles aux méthodes de solution pacifique, et s'engagent à essayer de la résoudre entre elles, moyennant a procédure en vigueur dans le Système Interaméricain, avant de la soumettre à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité des Nations Unies ».

²⁴² La Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants qui figure dans l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe de 1975 indique à la section II : « Les Etats participants s'abstiennent dans leurs relations mutuelles, ainsi que dans leurs relations internationales en général, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies et la présente Déclaration. Aucune considération ne peut être invoquée pour servir à justifier le recours à la menace ou à l'emploi de la force en violation de ce principe. En conséquence, les Etats participants s'abstiennent de tout acte constituant une menace d'emploi de la force ou un recours direct ou indirect à la force contre un autre Etat participant. De même ils s'abstiennent de toute manifestation de force visant à faire renoncer un autre Etat participant au plein exercice de ses droits souverains. De même, ils s'abstiennent aussi dans leurs relations mutuelles de tout acte de représailles par la force. Aucune menace ou aucun emploi de la force de ce genre ne sera utilisé comme un moyen de résoudre les différends, ou les questions qui pourraient entraîner des différends entre eux ».

²⁴³ La Déclaration de Manille (Manille *supra* note 229) énonce à sa section 1 (para 13) : « Ni l'existence d'un différend ni l'échec d'une procédure de règlement pacifique d'un différend n'autorise l'un quelconque des Etats parties à un différend à avoir recours à la force ou à la menace de la force ».

²⁴⁴ Voir Novosseloff, « recours à la force » *supra* note 26.

²⁴⁵ Nguyen *supra* note 38 à la p 948.

remarques générales à la sous-section suivante porteront sur la négociation, la médiation et les bons offices. Le rôle du Secrétaire général dans l'établissement des faits et la création de commissions d'enquête sera examiné à la section 3.

Sous-section 2-Remarques générales sur la négociation, la médiation et les bons offices

La négociation constitue souvent la première des démarches à essayer, avant de procéder à d'autres moyens de règlement pacifiques juridictionnels ou non juridictionnels comme la médiation et les bons offices²⁴⁶. La Cour permanente de Justice internationale « reconnaît, en effet, qu'avant qu'un différend fasse l'objet d'un recours en justice, il importe que son objet ait été nettement défini au moyen de pourparlers diplomatiques »²⁴⁷. La négociation peut s'appliquer à des différends politiques, juridiques ou techniques²⁴⁸. La Déclaration de Manille indique que « les négociations directes sont un moyen souple et efficace pour régler pacifiquement [les] différends » entre Etats (para 10, section 1).

L'obligation de négocier a un fondement coutumier²⁴⁹. Dans l'affaire du Plateau continental de la mer du Nord, la CIJ indique, concernant la négociation, qu'« il est inutile d'insister sur le caractère fondamental de cette forme de règlement »²⁵⁰. L'obligation de négocier

La conciliation qui figure à l'article 33 para 1 de la Charte parmi les moyens pacifiques de règlement des différends « consiste à faire examiner un différend par un organe, préconstitué ou accepté par les parties à l'occasion d'un litige, qui fera à celles-ci des propositions en vue d'un arrangement ». (Nguyen *supra* note 38 à la p 932, para 509) . La conciliation associe, d'une part, les éléments de l'enquête parce qu'elle permet d'examiner les faits, de procéder à une étude et, d'autre part, ceux de la médiation parce qu'il est possible de faire appel à un tiers pour négocier une solution. (Manuel *supra* note 23 p 48 para 140, p 50 para 145). La conciliation n'est pas une obligation coutumière, elle repose toujours sur un accord. (Nguyen *supra* note 38 à la p 932). Généralement, une conciliation résulte en de recommandations non obligatoires à moins que les parties en conviennent autrement. Cette pratique a été codifiée à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 qui dispose au paragraphe 6 de son annexe que « la Commission fait rapport dans les douze mois qui suivent sa constitution. Son rapport est déposé auprès du Secrétaire général et communiqué aux parties au différend. Le rapport de la Commission, y compris toutes conclusions y figurant sur les faits ou sur les points de droit, ne lie pas les parties et n'est rien de plus que l'énoncé de recommandations soumises à l'examen des parties en vue de faciliter un règlement amiable du différend ». (Manuel *supra* note 23 p 58 para 164-70).

²⁴⁶ Manuel *supra* note 23 p.9 para 21 et p 14 para 41

²⁴⁷ *Concessions Mavrommatis en Palestine*, (1924), CPJI, série A, n°2 à la p 15 ; Voir Manuel *supra* note 23 p 9 para 21.

²⁴⁸ Manuel *ibid* p. 9 para 22.

²⁴⁹ Nguyen *supra* note 38 à la p 924 para 504.

²⁵⁰ *Plateau continental de la mer du Nord*, [1969] CIJ Rec 3 à la p 48 para 86.

s'impose parce qu'elle constitue le minimum de ce qui est attendu des parties en litige pour régler leur différend pacifiquement. Selon la CPJI, le règlement judiciaire « n'est qu'un succédané au règlement direct et amiable de ces conflits entre parties »²⁵¹.

Les statuts des organisations internationales ne font pratiquement que codifier cette obligation coutumière²⁵². Les sujets de droit international peuvent rappeler ou préciser la portée de cette obligation par traité. Dans ce cas-là, le fondement conventionnel l'emporte surtout quand l'étendue de l'obligation est formulée avec précision²⁵³.

Les parties peuvent recevoir l'ordre de négocier par une décision judiciaire qui les lie. La CIJ, dans affaire du plateau continental de la mer du nord indique que : « l'obligation de négocier [...] ne constitue qu'une application particulière d'un principe, qui est à la base de toutes relations internationales et qui est d'ailleurs reconnu dans l'article 33 de la Charte des Nations Unies comme l'une des méthodes de règlement pacifique des différends internationaux »²⁵⁴.

L'obligation de négocier n'implique pas l'obligation d'aboutir à une solution concertée²⁵⁵. Cependant, les parties doivent faire preuve de bonne foi et un tiers peut le vérifier. La CIJ souligne dans l'affaire du plateau continental de la mer du Nord que « les parties ont l'obligation de se comporter de telle manière que la négociation ait un sens, ce qui n'est pas le cas lorsque l'une d'elles insiste sur sa propre position sans envisager aucune modification; h) les parties sont tenues d'agir de telle sorte que, dans le cas d'espèce et compte tenu de toutes les circonstances, des principes équitables soient appliqués »²⁵⁶.

Les négociations s'engagent quand un Etat prend conscience de l'existence d'un différend et invite un autre Etat à négocier pour le régler²⁵⁷. Généralement, la négociation ne met en présence que les Etats directement en litige. Pour faciliter la négociation, un tiers peut intervenir dans la mesure où son intervention ne diminue pas juridiquement la liberté de

²⁵¹ *Affaire des Zones franches entre la France et la Suisse*, (1929), ordonnance, CPJI (sér A), n°22 ; voir Nguyen *supra* note 38 à la p 925.

²⁵² *Ibid* p 924 para 504.

²⁵³ *Ibid*.

²⁵⁴ *Plateau continental de la mer du Nord*, [1969] CIJ Rec 3 à la p 48 par 86 ; Voir Manuel *supra* note 23 à la p 13 para 36.

²⁵⁵ Nguyen *supra* note 38 à la p 926.

²⁵⁶ *Plateau continental de la mer du Nord*, [1969] CIJ Rec 3 à la p 47 para 85, a et b.

²⁵⁷ Manuel *supra* note 23 p 11, para 27.

décision des parties et ne modifie pas la nature de cette modalité de règlement²⁵⁸. Ce tiers peut être un autre Etat, l'organe d'une organisation internationale ou une personnalité comme le Secrétaire général de l'ONU²⁵⁹.

Il est important de souligner que les distinctions entre les modes non juridictionnels de règlement des différends faisant intervenir des tiers ne sont pas rigides²⁶⁰.

La médiation complète la négociation²⁶¹. Le Manuel définit la médiation comme « une méthode de règlement pacifique d'un différend international par laquelle une tierce partie intervient pour concilier les demandes des parties en litige et pour présenter elle-même des propositions en vue d'une solution de compromis acceptable de part et d'autre »²⁶². La médiation s'engage soit à l'initiative d'une tierce partie qui propose d'intervenir et dont l'offre est acceptée par les parties, soit à l'initiative des parties. La médiation ne peut pas être imposée aux parties sans leur consentement ni leur acceptation du médiateur²⁶³.

La médiation et les bons offices sont considérés comme deux méthodes interchangeables et sont parfois confondues²⁶⁴. Ils sont deux modes d'origine coutumière²⁶⁵. Ils ont été codifiés par les Conventions de la Haye de 1899 et 1907 qui stipulent aux articles 2 et 3 qu'« avant d'en appeler aux armes, les Puissances contractantes conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies » (article 2 des Conventions de la Haye de 1899 et 1907). Par

²⁵⁸ Nguyen *supra* note 38 aux pp. 924, 928.

²⁵⁹ *Ibid* p 928,948.

²⁶⁰ *Ibid*.

Voir « La Commission mixte Cameroun/Nigeria, un mécanisme original de règlement des différends interétatiques », Mahmoud MOHAMED SALAH, AFDI, 2005, L1, p.162-184

²⁶¹ Selon le Manuel, la médiation « est plus qu'un simple complément de la négociation. Comme le fait apparaître, par exemple, la pratique des Nations Unies, la médiation est devenue une méthode particulière visant à faciliter le dialogue entre les parties à un différend international en vue d'atténuer les hostilités et les tensions et de réaliser, par le truchement d'un processus politique contrôlé par les parties, une solution amiable du différend ». (Manuel *supra* note 23 p 44 para 126).

²⁶² Manuel *supra* note 23 p 43 para 123.

²⁶³ *Ibid* p 45 para 129.

²⁶⁴ *Ibid* p 35 para 103; Nguyen *supra* note 38 à la p 930.

²⁶⁵ *Ibid* p 929 para 507.

ailleurs, les puissances amies sont autorisées à prendre l'initiative « d'offrir les bons offices ou la médiation [...] même pendant le cours des hostilités »²⁶⁶.

Les bons offices ne sont pas prévus expressément à l'article 33 para 1 de la Charte²⁶⁷. Dans la déclaration de Manille de 1982, les bons offices sont placés au même rang que les autres moyens pacifiques cités à l'article 33 para 1 de la Charte. La Déclaration indique que « [les] Etats doivent rechercher de bonne foi et dans un esprit de coopération une solution rapide et équitable de leurs différends internationaux par n'importe lequel des moyens suivants : négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours à des accords ou organismes régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix, y compris les bons offices »²⁶⁸. De plus, la Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU dans ce domaine indique que « le Conseil de sécurité devrait envisager d'envoyer à bref délai des missions d'enquête ou de bons offices, ou d'établir une présence de l'Organisation des Nations Unies sous les formes appropriées, y compris l'envoi d'observateurs et les opérations de maintien de la paix, afin de prévenir une nouvelle aggravation du différend ou de la situation dans les zones concernées »²⁶⁹.

La médiation peut être menée par des gouvernements, des organismes internationaux ou des personnalités éminentes. Le timing est crucial²⁷⁰. Intervenir dans une crise nécessite à la fois une stratégie diplomatique bien formulée et un sens délicat de timing²⁷¹. La prédominance personnelle, la réputation et les compétences sont des éléments importants dans la médiation²⁷². Plus le statut du médiateur est élevé, plus la médiation est susceptible de réussir parce qu'il a plus d'autorité et ses efforts sont moins facilement rejetés²⁷³.

²⁶⁶ voir Manuel *supra* note 23 p 36-37.

²⁶⁷ Bayaoui *supra* note 19 à la p 247.

²⁶⁸ Manille *supra* note 229 au para 5 ; voir Manuel *supra* note 23 para 104.

²⁶⁹ *Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU dans ce domaine*, Doc off AG NU, 68^e séance, Doc NU A/RES/43/51 (1988) au para 12 [*Déclaration sur la prévention*]; Voir Manuel *supra* note 23 p 36 par 104.

²⁷⁰ Pour ce paragraphe, voir Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p100.

²⁷¹ Boudreau *supra* note 2 à la pp.115, 109 ; Manuel *supra* note 23 p 38 para108.

²⁷² Voir Lentner, *supra* note 16 à la p533.

²⁷³ Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 aux pp 100-101; Manuel *supra* note 23 p 38 para108.

Afin d'exercer sa médiation de manière efficace, le médiateur doit conserver la confiance des parties²⁷⁴. L'acceptabilité par toutes les parties concernées est une condition *sine qua non*. L'indépendance et l'impartialité sont les clés de l'acceptabilité. L'impartialité exige que le médiateur préserve son indépendance²⁷⁵. L'indépendance signifie que le médiateur doit se préserver de toute pression ou influence gouvernementale. Dans le cas du Secrétaire général, l'indépendance est signalée à l'article 100 de la Charte²⁷⁶. Le Secrétaire général ne rend de compte ni à un électorat ni à une administration étrangère²⁷⁷. Ses actes et ses choix doivent être motivés par la volonté d'atteindre les buts fixés par la Charte²⁷⁸. Il doit tirer ses lignes directrices en cherchant des intérêts communs²⁷⁹ tout en prenant en considération l'intérêt de l'Organisation²⁸⁰. Les pressions politiques des gouvernements ou des groupes de gouvernements ne doivent pas porter atteinte à sa liberté de pensée ou altérer son jugement²⁸¹. Il ne pourra en aucun cas, à travers son action, servir les intérêts de l'Etat dont il est ressortissant ou de tout autre Etat ni d'aucune entité politique²⁸². Cette règle fait partie du droit des organisations internationales et découle de l'indépendance d'une organisation internationale de ses Etats membres. Les avis des Etats membres de l'ONU ne peuvent pas constituer la seule base pour une prise de décision par le Secrétaire général²⁸³. Cela a été affirmé dans l'affaire *In re Rosescu* contre Agence internationale de l'énergie atomique A.I.E.A. où le Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail (TAOIT) a soutenu que le Directeur général de l'A.I.E.A. ne peut pas se plier aux désirs d'un Etat membre donné pour refuser de renouveler un contrat. Le Tribunal a conclu que le Directeur général a commis un détournement de pouvoir parce qu'il a fait prévaloir les intérêts d'un

²⁷⁴ Franck «present past» *supra* note 221 aux pp 381-82.

²⁷⁵ de Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 p 235.

²⁷⁶ Bayaoui *supra* note 19 à la p 253.

²⁷⁷ Lentner, *supra* note 16 à la p 533.

²⁷⁸ Bayaoui *supra* note 19 à la p 253.

²⁷⁹ Lentner, *supra* note 16 à la p 540.

²⁸⁰ Danesh Sarooshi, « The role of the United Nations Secretary-General in United Nations peace-keeping operations », (1999) 20 Australian YIL 279 à la p 286 [Sarooshi « rôle »]; Picco Giandomenico, « The U.N. and the Use of Force : Leave the Secretary General out of it », (1994) 73 : 5 Foreign Affairs 14 à la p15[Giandomenico].

²⁸¹ de Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 à la p 235.

²⁸² Bayaoui *supra* note 19 à la p 253; Virally, «rôle politique», *supra* note 2 à la p 386; Sarooshi, Danesh. *The United Nations and the Development of Collective Security : the delegation by the UN Security Council of its chapter VII powers*, Oxford, New York; Clarendon Press, Oxford University Press, 1999 à la p 56 [Sarooshi, *Collective Security*].

²⁸³ voir Sarooshi, *Collective Security*, *ibid* à la p55-56.

Etat membre sur ceux de l'Organisation²⁸⁴. En appliquant le principe, *mutatis mutandis*, au cas du Secrétaire général, celui-ci doit avoir un degré d'indépendance dans sa prise de décision²⁸⁵.

L'implication du tiers dans la médiation peut être passive ou plus interventionniste. Les bons offices constituent le degré le plus modeste de l'intervention d'un tiers. Celui-ci utilise son influence morale ou politique pour établir un contact entre les parties qui trouvent en lui un canal de communication pratique²⁸⁶. Sa tâche se termine quand les parties acceptent de se rencontrer et d'entamer la négociation. Le médiateur a des tâches plus étendues parce qu'il guide les négociations jusqu'à son aboutissement, sans chercher à imposer une solution²⁸⁷. Il peut tenter d'expliquer et d'interpréter les messages à la partie destinataire afin de dissiper les malentendus, renforcer la confiance et assouplir d'éventuelles réactions négatives. Il peut également proposer des procédures pour que les échanges et les négociations se poursuivent de façon continue²⁸⁸.

Les parties peuvent décider le degré de publicité qu'elles voudraient donner à leur négociation. Les négociations peuvent se dérouler en public ou en privé. Les négociations publiques sont reproduites généralement dans des documents officiels²⁸⁹. La diplomatie «privée» a toujours existé dans les relations interétatiques. « [L]a négliger ou l'ignorer serait supprimer une partie capitale de sa contribution à la construction de la paix », indique Michel Virally²⁹⁰. Le travail de médiation du Secrétaire général est souvent confidentiel²⁹¹. Waldheim indique qu'« il s'agit là d'un secteur dans lequel le Secrétaire général doit exercer ses fonctions en privé, officieusement et sans publicité »²⁹². Le terme « secrétaire » est construit autour du mot « secret »: le secret des affaires reste donc un concept

²⁸⁴ *In re Rosescu c Agence internationale de l'énergie atomique A.I.E.A.*, jugement n°431, 45ème session, (1980), aux para 6-7 ; voir *ibid.*

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ Nguyen *supra* note 38 à la p 929 para 507 ; Skjelsbaek, «Secretary Mediation», *supra* note 1 à la p110.

²⁸⁷ Nguyen *supra* note p 929 para 507.

²⁸⁸ Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p 110.

²⁸⁹ Manuel *supra* note 23 aux pp 15-16, para 47-49.

²⁹⁰ Virally, «rôle politique», *supra* note 2 à la p 391.

²⁹¹ Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p 101.

²⁹² Communiqué de presse de Kurt Waldheim, 5 novembre 1970, p.1 ; voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2048.

important²⁹³. Les deux formes « doivent coopérer, dans des conditions variables suivant les circonstances. Mais il n'est pas rare que la diplomatie privée précède le débat public, se poursuive parallèlement à lui et continue encore lorsqu'il est achevé »²⁹⁴.

Hammarskjöld a entamé des négociations privées entre les ministres des affaires étrangères de l'Égypte, la Grande-Bretagne et la France après la nationalisation du Canal de Suez en 1956 par Nasser²⁹⁵. Une résolution définissant en six points les exigences auxquelles devrait répondre le règlement de l'affaire a été adoptée à l'unanimité le 13 octobre 1956²⁹⁶. Cependant, on peut tenir pour acquis que l'accord unanime qui s'est manifesté à cette date a été obtenu grâce aux négociations privées tenues en présence du Secrétaire général²⁹⁷. Lorsque la Thaïlande et le Cambodge ont proposé de porter un différend frontalier devant le Conseil de sécurité, le Secrétaire général est intervenu pour les amener à accepter la médiation de son représentant²⁹⁸. « Vous pouvez voir comment une telle technique de travail est beaucoup plus efficace et tranquille que celle qui implique régulièrement des réunions et débats [...] », écrit-il²⁹⁹.

Section 2-L'exercice des fonctions diplomatiques par le Secrétaire général

Le Secrétaire général est un médiateur incontournable au point qu'il est devenu le premier diplomate dans les affaires internationales. Le Secrétaire général peut offrir sa médiation soit à la demande d'un organe de l'ONU, soit à la demande des parties, soit de sa propre initiative (voir annexe 1). Toutes ses médiations n'ont pas été couronnées de succès.

Sous-section 1-L'exercice de la médiation par le Secrétaire général à la demande des organes délibérants

²⁹³ François Vincke, « Le Secrétaire général », dans Xavier Dieux, dir, *Legal tracks I: Essays on contemporary corporate and financing Law*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p.294.

²⁹⁴ Virally, « rôle politique », *supra* note 2 à la p 398.

²⁹⁵ Franck « present past » *supra* note 221 à la p 363.

²⁹⁶ *Exigences quant au règlement de l'affaire de Suez*, Rés CS 118, Doc off CS NU, 68e séance, Doc NU S/3675 (1956) ; voir Virally, « rôle politique », *supra* note 2 à la p 395.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ Franck « present past » *supra* note 221 à la p 363.

²⁹⁹ W. Foote, dir, *Dag Hammarskjöld - Servant of Peace: A Selection of His Speeches and Statements* (1962) 264; voir *ibid.*

Lors de la rédaction de l'article 98, le texte est peu discuté. La partie de phrase « il remplit toutes les autres fonctions dont il est chargé par [l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social et le Conseil de tutelle] », offre par son énoncé vague une grande souplesse d'interprétation quant à ses pouvoirs³⁰⁰.

L'article 98 permet au Secrétaire général d'exercer une médiation, une conciliation ou « ses bons offices à la demande du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale »³⁰¹. D'après l'article 33, les parties doivent chercher une solution par des moyens pacifiques. Le paragraphe 2 prévoit que le Conseil de sécurité invite les parties à recourir à de tels moyens. Cependant, le Secrétaire général a été mandaté de nombreuses fois pour le faire en vertu de l'article 98³⁰². Il est intéressant de noter que la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 comprend une annexe sur la conciliation qui prévoit que « [l]e Secrétaire général des Nations Unies dresse et tient une liste de conciliateurs composée de juristes qualifiés » et « lorsqu'une demande est soumise au Secrétaire général conformément à l'article 66, le Secrétaire général porte le différend devant une commission de conciliation »³⁰³.

Quand les mandats émanent du Conseil, ils reflètent généralement le fait qu'un certain accord existe entre les membres permanents. Quand ils émanent de l'Assemblée générale, comme cela a été souvent le cas pendant la guerre froide, cela veut dire qu'ils ont reçu l'approbation de la majorité des Etats³⁰⁴. Le Secrétaire général a entrepris des médiations sur la base de mandats dans le cadre du problème chypriote³⁰⁵. Les résolutions répétitives du Conseil « prie[nt] le Secrétaire général de poursuivre sa mission de bons offices »³⁰⁶. Autre exemple, dans le cadre de la guerre entre l'Iran et l'Irak, le Conseil confie au Secrétaire général une mission bien précise, celle « d'explorer, en consultation avec [les

³⁰⁰ Cot, *Charte supra* note 3 à la pp 2035-2036.

³⁰¹ de Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 à la p.236 ; voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2047.

³⁰² Bayaoui *supra* note 19 à la p 245; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2068.

³⁰³ Bayaoui *supra* note 19 à la p 246.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ *Chypre*, Rés CS 451, Doc off CS NU, 2150^e séance, Doc NU S/RES/451 (1979) ; *Question de Chypre*, Rés AG 34/30, Doc off AG NU, 34^e session, Doc NU A/RES/34/30 (1979) ; Voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2048; Franck «present past» *supra* note 221 à la p 381.

³⁰⁶ *Chypre*, Rés CS 614, Doc off CS NU, 2833^e séance, Doc NU S/RES/614(1988); voir Bayaoui *supra* note 19 à la p 246.

parties], la possibilité de charger un organe impartial d'enquêter sur la responsabilité du conflit [...] »³⁰⁷. Parfois, il doit organiser des conférences internationales pour régler un différend comme en 1980 pour résoudre le conflit du Kampuchéa³⁰⁸.

Dans la pratique, le Secrétaire général insiste souvent sur le pouvoir d'opérer avec une large marge de manœuvre. La plupart des résolutions autorisant le Secrétaire général à s'engager dans des bons offices lui ont accordé une large marge d'appréciation quant à la façon de conduire ses actions³⁰⁹. Par exemple, pour établir des négociations entre la Chine et les Etats-Unis afin de libérer les pilotes américains détenus en Chine, le Secrétaire général est autorisé à agir selon « les moyens qu'il jugera les plus appropriés »³¹⁰.

Parfois une marge étroite de discrétion peut l'aider à résister aux pressions inacceptables des parties à un conflit³¹¹. Dans le cadre des négociations à Chypre, il a eu l'occasion de rappeler aux autorités chypriotes turques que l'essence de son mandat a été remise en cause en raison de leur insistance à faire prévaloir leur droit unilatéral de sécession. Or, cette position empêcherait la recherche d'un règlement légal et violerait les termes de la résolution du Conseil de sécurité autorisant sa médiation³¹².

La fonction de médiation du Secrétaire général peut être lancée également de sa propre initiative, en l'absence de toute invitation par les organes ou de tout mandat³¹³.

Sous-section 2- L'exercice de la médiation et des bons offices par la propre initiative du Secrétaire général

³⁰⁷ *Iraq-République islamique d'Iran*, Rés CS 598, Doc off CS NU, 2750^e séance, Doc NU S/RES/598 (1987), au para 6 ; voir *Ibid.*

³⁰⁸ *La situation au Kampuchéa*, Rés AG 35/6, Doc off AG NU, 35^e session, Doc NU A/RES/35/6 (1980) ; voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2048.

³⁰⁹ Franck «present past» *supra* note 221 à la p 382.

³¹⁰ *Plainte pour détention et emprisonnement, en violation de la Convention d'armistice de Corée, de militaires appartenant aux forces des Nations Unies*, Rés AG 906, Doc off AG NU, 9^e session, Doc NU A/RES/906 (IX) (1954) ; voir Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2047-2048.

³¹¹ Franck «present past» *supra* note 221 à la p 382.

³¹² Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices concernant Chypre, Doc NU S/21183, 8 mars 1990, p.12 (Annex II) ; voir Franck «present past» *supra* note 221 à la p 382.

³¹³ Voir Bayaoui *supra* note 19 à la p 245-247 ; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2047, 2055.

U Thant et Waldheim ont considéré qu'ils ont le devoir d'intervenir à chaque fois qu'ils le peuvent pour trouver une solution pacifique³¹⁴. Pérez de Cuéllar le souligne également dans son rapport annuel en 1982. Boutros-Ghali dans son « Agenda pour la paix » affirme le caractère indépendant et autonome de cette fonction par rapport au Conseil de sécurité. Il affirme que « les bons offices du Secrétaire général peuvent parfois être plus efficaces lorsqu'ils s'exercent indépendamment des organes délibérants »³¹⁵. Selon Hammarskjöld, même sans délégation des organes de l'ONU, les bons offices entrent, par nature, dans les compétences intrinsèques du Secrétaire général³¹⁶.

Les Secrétaires généraux ont eu recours à plusieurs moyens pour se justifier. Tout d'abord, en tant que gardiens de la vision originale de paix et de justice de l'Organisation et étant à la tête d'un organe principal des Nations Unies, ils peuvent entreprendre la médiation ou les bons offices sans mandat spécifique, sur la base de l'autorité morale qui découle de la Charte³¹⁷. Il est aussi possible de déduire les bons offices en combinant l'article 33 paragraphe 1 et l'article 99³¹⁸ (voir annexe 1). Cette solution leur permet de bénéficier d'une marge de manœuvre beaucoup plus large. En effet, un mandat fixe le cadre des négociations qui peut paraître contraignant pour son bénéficiaire³¹⁹. Ce caractère autonome ne signifie pas que des consultations avec le Conseil de sécurité n'ont pas lieu. Celles-ci permettent d'établir une stratégie commune plus efficace pour le règlement pacifique de chaque différend³²⁰. Le Secrétaire général peut même recevoir un soutien de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité qui font part fréquemment, dans le cadre de résolutions, de leurs encouragements à son action. Par exemple, à propos de la crise rwandaise, le Conseil de sécurité a accueilli « avec satisfaction la décision du Secrétaire général d'envoyer une mission de bonne volonté dans la région ». De même, dans le cadre de la

³¹⁴ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2069.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation*, Doc off AG NU 1959, 14^e session, supp. No 1A, Doc NU A/4132 Add.1, à la p 3 ; voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2048.

³¹⁷ Urquhart, « Selecting CEO » *supra* note 1 à la p 21; Maljean-Dubois *supra* note 25 au para « introduction »; Margaret Doxey, « The Commonwealth Secretary-General: Limits of Leadership », (1979) 55 : 1 *International Affairs* 67 à la p 71; Simon Chesterman, dir, *Secretary or general? : The UN Secretary-General in world politics*, New York, Cambridge University Press, 2007, à la p 87 [Chesterman]; Skjelsbaek, « Secretary Mediation » *supra* note 1 à la p 99.

³¹⁸ Chesterman, *supra* note 317 à la p 87.

³¹⁹ Bayaoui *supra* note 19 à la p 247.

³²⁰ Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2068-2069.

situation au Mozambique, le Conseil se félicite « des efforts déployés par le Secrétaire général »³²¹.

U Thant a conduit la première mission de bons offices entièrement menée par un Secrétaire général, en 1970, dans l'affaire du Bahreïn. Il s'est basé sur une interprétation extensive de l'article 99. Il a considéré que cet article lui donnait le droit d'agir personnellement dès lors que les Etats en conflit le souhaite et que ses obligations à l'égard du Conseil de sécurité se limitent à « informer » et non pas à « consulter »³²². U Thant a aussi élargi la portée de la fonction de bons offices avec une certaine audace, à la fin de 1962, quand il a pris des mesures pour s'incruster dans les négociations pour mettre fin à la crise des missiles de Cuba³²³. Dans la nuit du 22 octobre 1962, John Kennedy annonce au monde qu'il met Cuba en « quarantaine navale » en réponse aux efforts de l'URSS de construire des sites de missiles sur l'île. Kennedy a également exigé que les Soviétiques retirent les missiles sinon ils vont devoir assumer les actions entreprises par les États-Unis. L'éventualité d'un affrontement nucléaire entre les superpuissances a terrifié le monde. Compte tenu du danger, Thant a décidé d'intervenir activement en ouvrant des communications directes avec Washington et Moscou. Il est intervenu sans invitation de la part des deux superpuissances. U Thant a utilisé ses bons offices sans invoquer l'article 99. Un grand nombre d'Etats membres ont encouragé son implication. Il a commencé son initiative indépendante en envoyant une lettre appelant Kennedy et Khrouchtchev à la retenue le 24 octobre, le jour du début de la « quarantaine navale ». Les Soviétiques, contrairement aux Américains, ont accepté la proposition de Thant³²⁴. Kennedy a apporté dans une lettre son appui au Secrétaire général dans sa recherche continue d'une solution³²⁵.

La plupart des commentateurs américains se sont concentrés sur l'échec de la proposition initiale de Thant comme preuve de la faiblesse de l'ONU durant la crise des missiles de Cuba³²⁶. Par exemple, Oran Young, dans son ouvrage « *The Intermediaries: Third Parties in International Crises* », indique qu'il y a d'importantes faiblesses dans les ressources du

³²¹ Voir Bayaoui *supra* note 19 à la p 247.

³²² Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2072.

³²³ Franck «present past» *supra* note 221 à la p 363; Voir Boudreau *supra* note 2 à la p 65.

³²⁴ voir Boudreau *supra* note 2 aux pp 65-70.

³²⁵ Robert Kennedy, *Thirteen Days*, Norton, New York, 1969, p.185; voir *ibid*, p 66.

³²⁶ *Ibid*.

Secrétariat et que Thant souffrait d'un manque général d'information sur les questions stratégiques et techniques³²⁷. Généralement, on néglige les autres efforts de Thant qui ont consisté à gagner du temps³²⁸. L'ancien secrétaire d'Etat Dean Rusk a révélé, en 1987, que Kennedy planifiait une initiative secrète à travers l'office de Thant, si tout le reste échouait³²⁹. Harlan Cleveland estime que dans la crise cubaine de 1962, « l'ONU, par le biais du Secrétaire général, a servi d'intermédiaire aux moments cruciaux du dialogue entre le Kennedy et Khrouchtchev, ce qui a conduit à une solution pacifique »³³⁰.

Hammarskjöld a élargi la fonction de bons offices dans une initiative en 1955 qui a eu beaucoup de succès. Il s'agissait de libérer les pilotes américains emprisonnés à Pékin depuis la guerre de Corée. L'Assemblée générale l'avait spécifiquement autorisé à prendre cette initiative dans une résolution³³¹ mais Hammarskjöld la trouve trop partielle par rapport à la position américaine dans le conflit³³². Hammarskjöld a fait valoir que son voyage en Chine était basé sur son autorité en vertu de la Charte et non pas sur les instructions que lui a données l'Assemblée générale sur la question³³³. Il se dissocie de la résolution et assume une position neutre : c'est ce qui sera connu sous le nom de « formule de Pékin ». En refusant d'être lié par la résolution, Hammarskjöld a clairement affirmé son pouvoir d'intervenir avec ou sans l'approbation préalable d'un organe politique³³⁴.

Kurt Waldheim, bien que moins novateur, a quand même essayé de pousser les limites un peu plus loin³³⁵. Il est intervenu, sans l'autorisation du Conseil ou de l'Assemblée, pour éviter une crise dans les relations franco-algériennes en assurant personnellement la libération de huit otages français détenus en Algérie par le Mouvement de libération du

³²⁷ Oran Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1967, p 287; *ibid.*

³²⁸ Voir *Ibid.*, p.66

³²⁹ Voir J. Anthony Lukas, « Class Reunion: Kennedy's Men Relive the Cuban Missile Crisis », *New York Times Magazine*, 30 August 1987 ; voir *ibid.*, p70.

³³⁰ Harlan Cleveland, « Crisis Diplomacy », (1963) *Foreign Affairs* 41; Boudreau *supra* note 2 à la p 167.

³³¹ *Plainte pour détention et emprisonnement, en violation de la Convention d'armistice de Corée, de militaires appartenant aux forces des Nations Unies*, Rés AG 906, Doc off AG NU, 9^e session, Doc NU A/RES/906 (IX) (1954)

³³² Franck «present past» *supra* note 221 à la p362.

³³³ Boudreau *supra* note 2 à la p144.

³³⁴ Boudreau *supra* note 2 à la p 362.

³³⁵ *Ibid* p 364.

Sahara (le Front Polisario)³³⁶. Sur une plus large échelle, Waldheim a agi de sa propre autorité, en 1979, en convoquant une 65^e réunion à l'échelle nationale afin de faire face à l'afflux de « boat people » vietnamiens. Cette initiative s'est terminée avec succès, par la négociation d'un accord sur un départ ordonné et un plan de réinstallation. Une initiative similaire a suivi pour ce qui concerne les réfugiés cambodgiens³³⁷.

Le Secrétaire général a également utilisé ses bons offices pour trouver des solutions pacifiques à des conflits plus réduits. La situation des otages au Liban en est un exemple. En 1991, après l'échec de plusieurs intermédiaires, le Secrétaire général a adressé son envoyé spécial Giandomenico Picco pour engager des négociations avec les preneurs d'otages et les gouvernements concernés. Il a aidé à concevoir un plan qui a finalement conduit à la libération de presque tous les otages occidentaux vers la fin de l'année. La résolution de la crise des otages du Liban a été réussie sans aucune implication des organes politiques³³⁸.

Il arrive que les parties résistent aux efforts du Secrétaire général de jouer l'intermédiaire. Dans ce cas, il peut toujours leur proposer un règlement par l'intermédiaire de la Cour internationale de Justice (CIJ), d'un tribunal arbitral international ou l'assistance d'un autre Etat³³⁹. Par exemple, Boutros Boutros-Ghali a exhorté les parties au différend entre l'Erythrée et le Yémen à accepter son aide ou un arbitrage international³⁴⁰. Le différend territorial entre le Burkina Faso et le Mali en 1985 est un autre exemple. Le Secrétaire général en collaboration avec le Président de l'Organisation de l'unité africaine³⁴¹ a encouragé les parties à porter l'affaire devant la CIJ. Dans les deux cas, le Secrétaire général a réussi à convaincre les parties à présenter leurs préoccupations à un forum international, même si elles ne se sont pas tournées pas vers lui comme un facilitateur³⁴².

³³⁶ Franck «present past» *supra* note 221 à la p364.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid* aux pp 370, 381.

³³⁹ Brehio *supra* note 22 à la p 614.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ l'Union africaine (UA) succède à l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002.

³⁴² Brehio *supra* note 22 à la p 615.

Ainsi l'action indépendante du Secrétaire général s'est affirmée à plusieurs reprises. Le Secrétaire général peut aussi procéder à une médiation ou à des bons offices à la demande des parties³⁴³

Sous-section 3- L'intervention du Secrétaire général à la demande des parties au différend

Dans certains cas, le Secrétaire général est invité à jouer le rôle de médiateur par les parties elles-mêmes³⁴⁴. Dans ce cas, c'est l'article 33 de la Charte qui s'applique³⁴⁵ (voir annexe 1). L'obligation des membres des Nations Unies de rechercher une solution par des moyens pacifiques permet au Secrétaire général de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales à la demande des Etats. Le Secrétaire général n'est alors pas limité par un mandat³⁴⁶. La Déclaration de 1988 sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationale et sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine du 5 décembre 1988 indique que « le Secrétaire général devrait, si un Etat ou des Etats directement concernés par un différend ou une situation s'adressent à lui, répondre rapidement en invitant instamment les États à rechercher une solution ou un ajustement par les moyens pacifiques de leur choix conformément à la Charte et en offrant ses bons offices ou d'autres moyens à sa disposition comme il le juge approprié »³⁴⁷.

Le Secrétaire général a entrepris des missions de bons offices et de médiation, en réponse aux demandes des parties à un conflit et/ou à des invitations formelles ou informelles de la part de groupes régionaux, à plusieurs occasions. Par exemple, c'est le cas des médiations concernant la frontière entre la Guyane et le Venezuela, l'affaire du *Rainbow Warrior* entre la France et la Nouvelle-Zélande et les crises libérienne et yougoslave³⁴⁸.

³⁴³ *Ibid* p 619.

³⁴⁴ Bayaoui *supra* note 19 à la p 248; Voir Brehio *supra* note 22 à la p 606.

³⁴⁵ Bayaoui *supra* note 19 aux pp.248-249 ; Ben Dhia *supra* note 202 à la p 235.

³⁴⁶ Ben Dhia *supra* note 202 à la p235; Brehio *supra* note 22 à la p 606.

³⁴⁷ *Déclaration sur la prévention*, *supra* note 269 au para 20.

³⁴⁸ Franck «present past» *supra* note 221 à la p 381.

Début 1968, un différend surgit au Bahreïn où le gouvernement britannique décide de retirer ses forces du golfe Persique. L'Iran, le Qatar et l'Arabie saoudite revendiquaient leurs droits sur le territoire en s'appuyant sur des liens historiques ou de proximité géographique. Plutôt que de recourir à la violence, les parties au différend se sont tournées vers le Secrétaire général. Les parties ont décidé d'assumer le coût de l'enquête du Secrétaire général et d'accepter les résultats une fois approuvés par le Conseil de sécurité.³⁴⁹ Elles ont demandé que le Secrétaire général « fourni[sse] ses bons offices afin de vérifier la volonté du peuple bahreïnien en ce qui concerne le statut à venir des îles du Bahreïn en désignant un représentant personnel pour s'acquitter de cette mission »³⁵⁰. Suite à une enquête impartiale, les représentants du Secrétaire général ont conclu que « les Bahreinites [...] ont été pratiquement unanimes pour vouloir un Etat souverain pleinement indépendant »³⁵¹. Cette constatation a été approuvée par le Conseil de sécurité. Les parties ont honoré leur promesse de se conformer à la décision du Secrétaire général et ainsi la mission a réglé la question territoriale pacifiquement.

Alors que le différend du Bahreïn a été résolu avec succès grâce au consentement et à la bonne foi des parties, certaines médiations ne réussissent pas nécessairement et ce, pour plusieurs raisons³⁵².

Sous-section 4- L'échec de certaines médiations du Secrétaire général et leurs causes

Toutes les médiations du Secrétaire général n'ont pas été couronnées de succès³⁵³. A ce propos, la Cour permanente de Justice internationale souligne dans l'affaire *Mavrommatis* que «l'appréciation de l'importance et des chances de réussite d'une négociation diplomatique est essentiellement relative»³⁵⁴. Le succès de la prise d'initiative du Secrétaire

³⁴⁹ Brehio *supra* note 22 à la p 607.

³⁵⁰ Note du Secrétaire général, Doc off CS NU, 1970, Doc NU S/9726 ; voir *ibid*.

³⁵¹ Note du Secrétaire général, Doc off CS NU, 1970, Doc NU S/9772, au para.42 ; voir *ibid*

³⁵² Brehio *supra* note 22 à la p 607-608.

³⁵³ Franck «present past» *supra* note 221 à la p 371.

³⁵⁴ *Concessions Mavrommatis en Palestine*, (1924), CPJI, série A, n°2 à la p 13 ; Voir Manuel *supra* note 23 à la p 24.

général dépendra de l'attitude des différents acteurs,³⁵⁵ de la conjoncture internationale et par la susceptibilité des gouvernements concernés³⁵⁶.

Le manque de bonne foi peut conduire à l'échec d'une négociation. la CIJ dans l'affaire de la Compétence en matière de pêcheries précise que les parties doivent « conduire leurs négociations dans un esprit tel que chacune doive, de bonne foi, tenir raisonnablement compte des droits de l'autre »³⁵⁷.

L'affaire du *Rainbow Warrior* entre la France et la Nouvelle-Zélande en 1986 est l'un des cas de bons offices du Secrétaire général où le manque de bonne foi des parties a empêché l'aboutissement au résultat souhaité³⁵⁸. A la demande de la France et la Nouvelle-Zélande, Pérez de Cuéllar accepte d'agir comme médiateur entre les parties³⁵⁹. Des agents français plantent des explosifs sur le *Rainbow Warrior* et détruisent le navire, tuant à bord un photographe néerlandais. Quelques-uns des agents français responsables de l'attaque sont capturés par les autorités néo-zélandaises. La France demande immédiatement la libération des agents et menace de boycotter les produits agricoles néo-zélandais sur le marché européen. Le ministre français de la défense démissionne. En raison de la tension politique et l'impasse entre les deux pays, le Secrétaire général est invité à négocier un règlement. Les deux parties conviennent que la décision du Secrétaire général sera exécutoire. Après une enquête approfondie, le Secrétaire général propose que la France présente des excuses officielles à la Nouvelle-Zélande et paye une indemnité et que les deux agents français soient livrés à la justice française avec l'intention de rester sur une île française isolée dans le Pacifique pendant plusieurs années. En contrepartie, la France a accepté de ne pas entraver l'accès de la Nouvelle-Zélande au marché européen. Les deux pays acceptent le règlement. Malheureusement, les deux agents français impliqués dans l'assassinat du photographe de Greenpeace retournent en France peu après leur libération. Cet acte violait

³⁵⁵ Stephen M Schwebel, et al. « A More Powerful Secretary-General for the United Nations? », (1972) 66: 4 AJIL 78 à la p 85.

³⁵⁶ Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p 105.

³⁵⁷ *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c Islande)*, [1973] CIJ Rec 3 à la p 33 para 78; Voir Manuel *supra* note 23 à la p19.

³⁵⁸ Boudreau *supra* note 2 à la p 94.

³⁵⁹ Fleischhauer, *supra* note 2 à la p82; Voir Bayaoui *supra* note 19 à la p249.

l'accord soigneusement élaboré par le Secrétaire général. Celui-ci ne peut donc compter que sur la bonne foi des parties et espérer qu'elles honorent leurs engagements³⁶⁰.

L'échec d'autres médiations peut être causé par la difficulté de trouver un interlocuteur crédible et représentatif en raison de la multiplication des parties au conflit, notamment dans les guerres civiles. Choisir certains interlocuteurs et en exclure d'autres, signifie que le médiateur prend déjà parti. Les parties elles-mêmes peuvent contester le choix de leurs interlocuteurs. Par exemple, Boutros-Ghali déclarait, dans une lettre adressée au Conseil de sécurité à propos du Sahara occidental, qu'une réunion consultative des chefs de tribus du territoire sahraoui n'a pu se tenir à Genève au début du mois de décembre 1992 « en raison de divergences de vues concernant la notion de chef de tribu », alors que le représentant du Secrétaire général avait prévu d'inviter trente-huit chefs de tribus³⁶¹.

Une autre cause d'échec peut être l'obstination des parties. Dans le cas de Chypre, la frustration perçue lors des missions de bons offices du Secrétaire général a été imputable à l'obstination des parties³⁶². La CIJ dans les affaires du Sud-Ouest africain (exceptions préliminaires) indique que « ce qui importe en la matière ce n'est pas tant la forme des négociations que l'attitude et les thèses des Parties sur les aspects fondamentaux de la question en litige. Tant que l'on demeure inébranlable de part et d'autre -[...] il n'y a aucune raison qui permette de penser que le différend soit susceptible d'être réglé par de nouvelles négociations entre les Parties»³⁶³.

Dans d'autres cas, la frustration a été attribuée à des contraintes imposées sur le Secrétaire général par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale ou les Etats membres. Peu après l'invasion irakienne, le Conseil a autorisé le Secrétaire général à se réunir avec le ministre irakien des affaires étrangères Tarek Aziz. Les termes de la résolution semblaient lui donner une grande marge de manœuvre. Il devait conduire ses bons offices « comme il juge appropriées » et « entreprendre des efforts diplomatiques pour parvenir à une solution

³⁶⁰ Voir Boudreau *supra* note 2 à la p 94.

³⁶¹ Bayaoui *supra* note 19 à la p 250.

³⁶² Franck «present past» *supra* note 221 à la p 372.

³⁶³ *Affaires du Sud-Ouest africain*, [1962], CIJ Rec 319 à la p 346 ; voir Manuel *supra* note 23 à la p18.

pacifique ». En pratique, le Conseil avait déjà exigé de l'Irak un retrait total et immédiat dans sa résolution du 2 août 1990 et invoqué des sanctions en vertu du chapitre VII. Dans ces circonstances, le Secrétaire général ne pouvait ni invoquer la « formule de Pékin », ni assumer le rôle de médiateur indépendant. Il s'est vu obligé à négocier dans le cadre de termes non négociables. Son impuissance a été soulignée lorsque le gouvernement américain lui a demandé de reporter sa mission pour permettre au secrétaire d'Etat James Baker de tenter ses propres négociations directes à Bagdad. Les deux missions ont échoué.³⁶⁴

Ces échecs montrent qu'il est important que le Secrétaire général ne soit pas assigné de missions de bons offices sans espoir, à cause de l'obstination des parties ou de la réticence des membres de l'ONU à engager des fonds adéquats et du personnel ou d'un manque de volonté politique.³⁶⁵

Pour tenter de résoudre un différend pacifiquement, le Secrétaire général peut mobiliser une multitude d'acteurs et collecter des informations pour rendre ses actions crédibles et convaincantes comme ce sera examiné ci-dessous.³⁶⁶ Par son rôle de médiateur et de premier diplomate, le Secrétaire général occupe une place importante dans la prévention des conflits. Pour remplir ce rôle de manière efficace, les Secrétaires généraux ont dû revendiquer dans la pratique des droits, comme le droit de participer aux débats et aux travaux du Conseil, le droit de recueillir des informations adéquates, le droit de procéder à des enquêtes et d'établir les faits sur le terrain (voir annexe 1). Ces revendications n'ont pas été acquises sans lutte. La plupart de ces droits ont été tirés implicitement de l'article 99.

Section 3-Les pouvoirs implicites développés par les Secrétaires généraux pour remplir leurs rôles de diplomate

Afin d'exercer les fonctions de médiation et de bons offices de manière efficace, il est nécessaire que les Secrétaires généraux puissent recueillir des informations, établir les faits

³⁶⁴ Franck «present past» *supra* note 221 aux pp 372-73.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ *Ibid.*

et faire des enquêtes. Les Secrétaires généraux ont revendiqué ces droits. Ils ont également utilisé les rapports qu'ils présentent aux organes délibérants comme des « instruments diplomatiques »³⁶⁷. Tous ces pouvoirs ont été développés de façon implicite. Le répertoire de la pratique de l'ONU l'explique clairement en indiquant que « la Charte [...] ne précise pas l'étendue exacte des fonctions du Secrétaire général ou les limites de ses pouvoirs. Elle définit la nature des pouvoirs et des responsabilités du Secrétaire général dans les termes généraux [...] Outre les fonctions qui lui sont expressément confiées, le Secrétaire général doit être considéré comme étant habilité à exercer, de son propre chef, les pouvoirs qui sont implicitement attachés à sa charge et qui peuvent lui être nécessaires pour assumer ses responsabilités de premier haut fonctionnaire de l'Organisation »³⁶⁸.

Sous-section1- Le droit de participer aux débats et aux travaux du Conseil de sécurité

L'article 99 permet au Secrétaire général de demander au Président une réunion du Conseil de sécurité et de participer aux débats³⁶⁹. C'est Trygve Lie, qui s'est battu le premier pour faire valoir son droit à s'exprimer devant le Conseil de sécurité³⁷⁰. Deux mois après le début de ses fonctions, Lie a eu une première occasion de faire une importante intervention procédurale devant le Conseil de sécurité. Sa méthode a consisté à élaborer un mémorandum juridique concernant le droit de l'Iran de retirer de l'ordre du jour du Conseil de sécurité sa plainte concernant la présence des troupes soviétiques à l'intérieur de ses frontières. L'Iran a souhaité supprimer la question des travaux du Conseil de sécurité parce que des négociations substantielles avaient été lancées avec l'Union soviétique. Les Soviétiques qui souhaitaient que la question soit retirée de l'examen du Conseil de sécurité ont appuyé la position iranienne³⁷¹. Lie et son conseiller Abraham Feller ont élaboré un mémorandum juridique qui a soutenu la position soviétique sur le fond. Lie a expliqué que le mémorandum a été créé parce qu'il ne voyait pas de raison de garder la question à l'ordre

³⁶⁷ Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2043, 2036-2037.

³⁶⁸ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, art 98 (1945-1954), volume 5, para 6.

³⁶⁹ Voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p2054.

³⁷⁰ Boudreau *supra* note 2 à la p107.

³⁷¹ Pour ce passage, voir *ibid* p7.

du jour et que les Nations Unies doivent apaiser les tensions et non pas les attiser.³⁷² Lie était conscient que la présentation du mémorandum pourrait constituer un important précédent en termes d'établissement du droit de son office à participer aux procédures du Conseil. Quo Tai-Chi, Président chinois du Conseil de sécurité à l'époque, a dévalorisé l'intervention du Secrétaire général. Irrité par le fait qu'il n'a pas été consulté au préalable par le Secrétaire général au sujet de sa « décision sans précédent d'intervenir sur une question controversée », il était « prêt à ignorer » le mémorandum et voter directement la résolution soviétique qui a appelé à une « suppression de la question iranienne de l'ordre du jour »³⁷³. Des objections immédiates suivirent de la part de plusieurs membres du Conseil³⁷⁴. La Pologne a rétorqué :

Le Secrétaire général nous a soumis un avis juridique [...] puis nous avons continué à discuter la question sans tenir compte de l'avis du Secrétaire général. J'attire l'attention du Conseil sur le point suivant: le Secrétaire général est un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, 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 communiquée³⁷⁵.

L'URSS a déclaré que « 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 »³⁷⁶. Le Président du Conseil propose alors d'envoyer le mémorandum du Secrétaire général au Comité d'expert tout en rappelant que bien que le Secrétaire général soit le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, la décision revient au Conseil³⁷⁷. Le Comité a rappelé que quand une question est soumise au Conseil par une partie, elle ne peut pas être retirée sans une décision du Conseil. Par ailleurs, le Comité a reconnu implicitement le droit du Secrétaire général à faire des déclarations sur une question devant les membres du Conseil³⁷⁸. Cette victoire concernant le droit du Secrétaire général a été confirmée neuf mois plus tard quand Lie a soumis un autre mémorandum juridique

³⁷² *Ibid.*

³⁷³ *Ibid* p27.

³⁷⁴ *Ibid*

³⁷⁵ Ordre du jour provisoire, 33e séance, Doc NU S/PV.33 (1946), à la p 150 ; voir *Ibid.*

³⁷⁶ *Ibid* p 28.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Ibid* pp 28-29.

concernant l'examen du Conseil de sécurité du statut de Trieste. Cette fois, « rien n'a été dit sur la pertinence du Secrétaire général à soumettre une déclaration - cela semblait être pris pour acquis »³⁷⁹.

Une autre victoire procédurale a permis au Secrétaire général d'acquiescer un large pouvoir de participation aux travaux du Conseil³⁸⁰. L'article 99 donne au Secrétaire général le droit de convoquer le Conseil de sécurité, mais la Charte est muette concernant son droit de dire quoi que ce soit durant les travaux du Conseil. Le Secrétaire général est assigné d'une responsabilité préventive importante via le Conseil sans droit concomitant d'aborder la question qu'il a soulevée. C'est comme si le Secrétaire général pouvait convoquer le Conseil mais qu'il était supposé rester assis en silence pendant que les membres du Conseil débattent d'une éventuelle solution. Ceci a incité le Comité d'experts du Conseil de sécurité à se réunir en mai 1946 pour « remédier à cette carence »³⁸¹. Le Comité a tenu une série de réunions dans le but de codifier les règles de procédure du Conseil³⁸². La question était de savoir si ses droits, autrement dit si ses interventions seraient faites sur invitation du Président du Conseil de sécurité ou à la discrétion du Secrétaire général³⁸³. A la suite des débats, il a été décidé que: « [l]e Secrétaire général ou son adjoint agissant en son nom peut présenter des exposés oraux ou écrits au Conseil de sécurité sur toute question faisant l'objet de l'examen du Conseil »³⁸⁴. Cette règle est insérée à l'article 22 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité qui donne au Secrétaire général un large pouvoir de participation aux travaux. De cette façon, le Secrétaire général peut présenter son point de vue et fournir au Conseil les rapports pertinents ou les mémorandums juridiques préparés par le Secrétariat.³⁸⁵ Comme a dit Schwebel, « c'est dans ce [débat] que le Secrétaire général a gagné le droit de s'exprimer librement devant un organe de l'ONU qui a la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ».³⁸⁶ Ainsi en gagnant le droit d'intervenir directement dans les procédures du Conseil de

³⁷⁹ *Ibid* p 29.

³⁸⁰ *Ibid* p 31.

³⁸¹ *Ibid* p 29.

³⁸² *Ibid*.

³⁸³ *Ibid* p 30.

³⁸⁴ C'est l'article 22 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité.

Ibid p.30.

³⁸⁵ *Ibid* p31.

³⁸⁶ *Ibid*.

sécurité, Lie a établi un fondement légal et procédural solide au rôle préventif du Secrétaire général, notamment en termes de ses responsabilités en vertu de l'article 99 de la Charte. Les droits instaurés par Lie seront développés par ses successeurs, en particulier Dag Hammarskjöld³⁸⁷.

Sous-section 2- Le droit de recueillir des informations

L'article 99 implique que le Secrétaire général ait suffisamment d'informations pour se forger une opinion sur une question particulière pouvant menacer la paix³⁸⁸. Cependant, l'article 99 ne fait aucune mention de la façon dont le Secrétaire général doit déterminer si une affaire pourrait mettre en danger le maintien de la paix et la sécurité internationales³⁸⁹. La Charte n'indique pas comment le Secrétaire général doit obtenir des informations pertinentes qui lui permettraient de faire ce jugement.³⁹⁰ L'identification des conflits exige qu'un conflit international existant ou éventuel soit connu le plus tôt possible par le bureau du Secrétaire général afin que des analyses et des interventions efficaces aient lieu.³⁹¹ Le Secrétaire général ne peut exercer efficacement son rôle préventif sans communications globales adéquates³⁹².

Le droit de recueillir des informations a été revendiqué par tous les Secrétaires généraux à commencer par Hammarskjöld. (voir annexe 1) Dans une brillante innovation procédurale, Hammarskjöld a élaboré ce pouvoir discrétionnaire, donnant ainsi une nouvelle portée au rôle préventif du Secrétaire général sous la Charte³⁹³. En septembre 1959, Hammarskjöld reçoit une lettre du Gouvernement du Laos alléguant une agression vietnamienne et demandant l'envoi d'une force de maintien de la paix de l'ONU³⁹⁴. Hammarskjöld a reconnu que, bien qu'il fût le destinataire de la lettre, celle-ci portait sur une question qui appelait la responsabilité du Conseil de sécurité. Sans invoquer spécifiquement l'article 99, il a

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ *Ibid.* p47.

³⁸⁹ *Ibid.* p13.

³⁹⁰ *Ibid.* p32.

³⁹¹ *Ibid.* p106.

³⁹² *Ibid.* p148.

³⁹³ *Ibid.* p.47.

³⁹⁴ Lettre de Dag Hammarskjöld, Doc off CS NU, Doc NU S/4213, 6 sept. 1959 ; voir *Ibid.*

demandé au Président du Conseil de sécurité de convoquer le Conseil. Or, convoquer officiellement le Conseil pourrait être interprété, notamment par les Nord-Vietnamiens, comme une reconnaissance explicite des charges laotiennes³⁹⁵. Il fonde sa demande sur les articles 6 et 22³⁹⁶ du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité. En insistant sur le caractère procédural de son approche, Hammarskjöld espérait souligner que sa connaissance de la situation réelle au Laos était insuffisante pour juger de la validité de la demande laotienne concernant l'action de l'ONU³⁹⁷. Hammarskjöld a fait les remarques suivantes:

En demandant l'inscription à l'ordre du jour d'une question intitulée "Rapport du Secrétaire général concernant la lettre du Ministre des affaires étrangères du Gouvernement royal du Laos transmise, le 4 septembre 1959, par une note de la mission permanente du Laos auprès de l'Organisation des Nations Unies", je me suis fondé sur une pratique établie depuis longtemps au Conseil de sécurité. Conformément à cette pratique, le Secrétaire général, lorsqu'il le demande, peut faire au Conseil de sécurité des déclarations sur des sujets qui relèvent des responsabilités du Conseil, s'il juge devoir procéder ainsi d'après ses propres responsabilités. De même que le Secrétaire général peut demander et se voit accorder la parole au sein du Conseil, je considère qu'il a le droit de demander l'occasion de s'adresser publiquement au Conseil sur une question dont il estime nécessaire de saisir lui-même le Conseil. Ce faisant, et dans le contexte que je viens d'indiquer, le Secrétaire général ne saisit formellement le Conseil de rien d'autre que de son désir de lui faire rapport. Il va de soi que le Conseil conserve les mêmes droits, à l'égard d'une telle démarche du Secrétaire général, qu'à l'égard de toute demande que ce dernier pourrait lui adresser à l'effet de prendre la parole devant le Conseil de sécurité.

Ce que je viens de dire doit préciser suffisamment dans quelles conditions, du point de vue de la procédure, j'ai demandé dans le cas présent l'autorisation de faire rapport au Conseil. Il doit donc être entendu que ma demande n'est pas fondée sur les droits explicitement accordés au Secrétaire général par l'Article 99 de la Charte. Si elle l'était, le Conseil, en vertu de l'article 3 du règlement intérieur provisoire, n'aurait pas la possibilité - qu'il a actuellement - de me refuser de prendre la parole; cela signifierait l'inscription à l'ordre du jour, par

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ L'article 6 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité stipule que : « Le Secrétaire général porte immédiatement à la connaissance de tous les représentants au Conseil de sécurité toutes les communications émanant d'Etats, d'organes des Nations Unies ou du Secrétaire général concernant une question à examiner par le Conseil de sécurité conformément aux dispositions de la Charte ».

D'après l'article 22, « le Secrétaire général ou son adjoint agissant en son nom peut présenter des exposés oraux ou écrits au Conseil de sécurité sur toute question faisant l'objet de l'examen du Conseil ».

³⁹⁷ *Ibid.*

le Secrétaire général, d'une question de fond. En ce cas, il y aurait en outre eu nécessairement un jugement porté sur les faits, ce pour quoi je ne dispose pas de données suffisantes dans la situation présente³⁹⁸.

Fonder sa demande sur les articles 6 et 22 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité était une innovation procédurale³⁹⁹. Les Soviétiques ont protesté. Il est vrai que la lettre laotienne n'a pas expressément demandé l'examen par le Conseil, mais elle a demandé que le Secrétaire général « applique... la procédure qu'il convient ». La demande d'une force d'urgence de l'ONU fait clairement partie de la compétence principale du Conseil⁴⁰⁰.

La lettre laotienne révèle la position paradoxale du Secrétaire général qui a le devoir de traiter sérieusement une demande d'assistance militaire de l'ONU faite par un gouvernement mais avec des informations incomplètes. Pour remédier à cette situation, le Conseil de sécurité doit, soit prendre en considération le dilemme auquel est confronté le Secrétaire général en lui permettant plus de souplesse procédurale dans une situation ambiguë, soit le laisser améliorer ses capacités de collecte d'information⁴⁰¹. Hammarskjöld a résolu cette position paradoxale en demandant au Conseil d'envisager d'accepter un ordre du jour provisoire qui comprenait son rapport sur la situation au Laos. Finalement, le Président du Conseil a soumis l'ordre du jour provisoire à un vote et il a été accepté.⁴⁰² Le Conseil a ensuite examiné la question laotienne⁴⁰³. Leon Gordenker a déclaré qu'Andrew Cordier, l'ancien adjoint exécutif du Secrétaire général, a considéré que cette innovation procédurale était d'une grande importance en termes de développement du rôle du Secrétaire général au sein du Conseil⁴⁰⁴.

Le problème de collecte d'informations a marqué les autres Secrétaires généraux⁴⁰⁵. Ils ont consacré beaucoup de temps à améliorer la capacité des Nations Unies à recueillir des

³⁹⁸ Doc off CS NU, Doc NU S/PV.847, 847^e séance, 7 sept. 1959 aux para 11-12; voir *ibid* pp 47-48.

³⁹⁹ *Ibid*.

⁴⁰⁰ *Ibid* p49.

⁴⁰¹ *Ibid*. p49.

⁴⁰² *Ibid*. p49-50.

⁴⁰³ *Ibid* p50.

⁴⁰⁴ *Ibid*.

⁴⁰⁵ Boudreau *supra* note 2 à la p50.

informations⁴⁰⁶. Par exemple, en 1991, Pérez de Cuéllar envisageait de prendre des mesures visant à recueillir des informations en utilisant les moyens technologiques. Boutros-Ghali considérait que les Nations Unies doivent disposer de leurs propres renseignements⁴⁰⁷. C'est dans cet esprit que le Secrétaire général a souhaité rationaliser le Secrétariat afin de le rendre plus efficace en créant, en 1992, le département des affaires politiques⁴⁰⁸. Le rôle de cette entité est de collecter et d'analyser les informations dans le monde et de faire des recommandations au Secrétaire général pour lui permettre d'utiliser efficacement les pouvoirs conférés par l'article 99⁴⁰⁹. Les Secrétaires généraux peuvent puiser l'information auprès des organes subsidiaires qu'ils sont chargés de coordonner, des organisations non gouvernementales (ONG) travaillant dans les zones de conflit, des organisations intergouvernementales indépendantes, des agences spécialisées, des médias, du réseau des Centres d'information des Nations Unies et des institutions économiques, telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international qui surveillent déjà la situation économique de nombreux pays à des fins de prêt⁴¹⁰. Ils identifient les facteurs de risque, y compris les effets des fluctuations de prix, les tensions politiques et la croissance économique. La détérioration rapide des conditions économiques est potentiellement une cause majeure de tension et de conflit. Au Rwanda et en République démocratique du Congo, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et d'autres institutions financières internationales ont rédigé de nombreux documents décrivant l'impact de la dictature sur l'économie⁴¹¹. Par ailleurs, les interactions informelles entre les diplomates et le personnel de l'ONU, les consultations privées entre le Secrétaire général et les chefs d'Etats et les préoccupations exprimées par un membre du Conseil de sécurité peuvent fournir des informations cruciales⁴¹².

Ainsi, l'article 99 oblige le Secrétaire général à élaborer un système mondial d'information et d'alerte précoce qui lui permettra d'anticiper, de connaître et d'analyser « toute affaire qui

⁴⁰⁶ *Ibid* p 32.

⁴⁰⁷ Voir Bayaoui *supra* note 19 à la p 260.

⁴⁰⁸ Voir *Ibid*; Brehio *supra* note 22 à la p 621.

⁴⁰⁹ Ben Dhia *supra* note 202 à la p 240; Voir Brehio *supra* note 22 à la p 621.

⁴¹⁰ Brehio *supra* note 22 aux pp 620, 621, 623; Boudreau *supra* note 2 à la p106.

⁴¹¹ Brehio *supra* note 22 p 623.

⁴¹² Boudreau *supra* note 2 à la p 107

pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁴¹³. La mise en œuvre de l'article 99 exige également que le Secrétaire général dispose de moyens nécessaires pour vérifier l'exactitude matérielle des faits sur le terrain.

Sous-section 3-Le droit de procéder à des enquêtes

Des commissions d'enquête peuvent être créées à la demande soit de l'Assemblée générale soit du Conseil de sécurité qui peut se baser sur l'article 33 paragraphe 2 ou l'article 34. Le Secrétaire général peut créer de telles commissions par sa propre initiative en vertu de l'article 99. En se basant sur l'article 33 paragraphe 1, les Etats peuvent également demander au Secrétaire général de créer de telles commissions⁴¹⁴. (voir annexe 1)

L'enquête consiste à « examiner ou éclaircir une question de fait contestée »⁴¹⁵. Elle peut consister à entendre les parties, à procéder à des auditions de témoins ou des visites sur place comme dans les procédures arbitrales ou judiciaires. L'enquête englobe ainsi les avantages de la diplomatie et des techniques juridiques⁴¹⁶. En tant que procédure impartiale d'établissement des faits et d'examen, elle peut réduire les tensions et prévenir les différends internationaux.

Pechota qui a servi comme président de la commission juridique de l'Assemblée générale a distingué l'enquête de l'établissement des faits qui est souvent réglementé par le Conseil de sécurité.⁴¹⁷ Une mission d'établissement des faits effectuée par le Secrétaire général émane habituellement d'un ordre ou d'une demande spécifique d'un organe principal des Nations Unies, ce qui fait qu'il exerce ses fonctions conformément à l'article 98 de la Charte. La distinction entre les deux méthodes de collecte d'information est utile dans le contexte de l'article 99. Le Secrétaire général procède par enquête avant d'invoquer formellement l'article 99. Les informations recueillies par enquête peuvent déclencher l'article 99, ce qui

⁴¹³ *Ibid* p 20.

⁴¹⁴ Ben Dhia *supra* note 202 aux pp.233-234.

⁴¹⁵ Manuel *supra* note 23 à la p 25.

⁴¹⁶ *ibid* p 28, para 82.

⁴¹⁷ Voir Vratislav Pechota, *The Quiet Approach: A Study in the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace*, New York, UNITAR, 1972 aux pp 64-65; voir Boudreau *supra* note 2 à la p 17.

place la question devant le Conseil de sécurité. Après l'invocation de l'article 99, la collecte d'informations est encadrée par le Conseil de sécurité. A ce point, le Conseil doit décider si une collecte d'informations supplémentaires concernant la question à l'examen est justifiée. Cette distinction ne peut être rigoureusement maintenue dans la réalité. Cependant, elle correspond bien au changement légal qui a lieu dans la pratique et la procédure quand l'article 99 est formellement invoqué. La transition dans la nature de la collecte d'informations par le Secrétaire général, de l'enquête à l'établissement des faits, est marquée par l'invocation de l'article 99⁴¹⁸.

Tous les Secrétaires généraux ont considéré qu'il est indispensable de pouvoir déterminer les faits en avance et d'envoyer des missions d'enquête. Le premier Secrétaire général Lie s'est manifesté à ce sujet dans un document de travail rédigé par le Secrétariat pour l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)⁴¹⁹. Hammarskjöld s'est exprimé à ce sujet dans l'affaire Bizerte en 1961 en soulignant que le Secrétaire général ne pouvait s'acquitter des obligations découlant de l'article 99 que s'il pouvait « se faire une opinion personnelle sur les faits » susceptibles de menacer la paix et la sécurité internationales⁴²⁰. Lors de la crise du Congo, il a ajouté que le Secrétaire général ne peut pas se baser sur les informations communiquées par la presse ou tel ou tel gouvernement et qu'il doit avoir le droit de procéder personnellement à des enquêtes⁴²¹. Thant adopte une position similaire lors du conflit au Yémen en avril 1963⁴²². U Thant a souligné dans son rapport sur les méthodes d'établissement des faits qu' « il ne faut pas sous-estimer le rôle [que les organes d'enquête] ont joué en tant qu'éléments de stabilisation par leur simple présence, dans des situations constituant une menace pour la paix et la sécurité internationales, non plus que dans certains cas, en tant qu'instruments de liaison et de communication entre les parties à un conflit »⁴²³.

⁴¹⁸ Boudreau *supra* note 2 aux pp 17-18.

⁴¹⁹ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2057.

⁴²⁰ Doc off CS NU, 964^e séance, Doc NU S/PV. 964 (1961), pp 16-17, para 86 ; voir Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2057-58.

⁴²¹ Doc NU A/C.5/PV, 769^e séance, (1960) au para10 ; voir *ibid.* p 2058.

⁴²² *Rapport du Secrétaire général au Conseil de sécurité sur certaines faits nouveaux relatifs au Yémen*, Doc off CS NU, 1963, Doc NU S/5298 au para 2.

⁴²³ *Rapport du Secrétaire général sur les méthodes d'établissement des faits*, Doc off AG NU, 19^e session, Doc NU A/5694 (1964), para 144 ; voir Manuel *supra* note 23 à la p 26.

Waldheim lors du conflit à Chypre en 1974⁴²⁴. Dans son premier rapport annuel, en 1982, Pérez de Cuéllar a explicitement déclaré: « Pour jouer plus efficacement le rôle préventif que confère au Secrétaire général l'Article 99 de la Charte, je compte développer une capacité élargie et plus systématique d'établir les faits dans les zones de conflit potentiel». ⁴²⁵ Boutros-Ghali a revendiqué de tels pouvoirs dans son Agenda pour la paix lorsqu'il a noté qu' « [i]l est nécessaire de recourir davantage aux procédures d'établissement des faits, en conformité avec la Charte, soit sur l'initiative du Secrétaire général pour lui permettre de s'acquitter des responsabilités qui lui sont confiées par la Charte, notamment par l'Article 99, soit sur celle du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale » ⁴²⁶.

L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont encouragé le Secrétaire général à plusieurs reprises à procéder à des enquêtes. Par exemple, dans la déclaration de 1988 sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationale et sur le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine, l'Assemblée générale indique que « [l]e Secrétaire général devrait envisager, s'il y a lieu, d'user pleinement des facultés d'enquête y compris l'envoi, avec le consentement de l'Etat de réception, d'un représentant ou de missions d'enquête dans les zones où un différend ou une situation existe; si nécessaire, le Secrétaire général devrait aussi envisager de prendre les dispositions appropriées » ⁴²⁷.

L'Assemblée générale ajoute dans la résolution 46/59⁴²⁸ que « [l]e Secrétaire général devrait veiller particulièrement à ce que les capacités d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies soient utilisées à un stage précoce, de façon à contribuer à la prévention des différends et des situations » (para 12), que « [l]e Secrétaire général, de

⁴²⁴ *Lettre datée du 16 juillet 1974 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, Doc off CS NU, 1974, Doc NU S/11334 ; voir Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2058.

⁴²⁵ *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation*, Doc off AG NU, 37^e session, supp no 1, Doc NU A/37/1 (1982), p.3 ; voir Boudreau *supra* note 2 à la p107; Bayaoui *supra* note 19 à la p 261; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2058.

⁴²⁶ Nations Unies, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, New York, Nations Unies, 1992, para 25 ; voir Cot, *Charte supra* note 3 à la pp 2058-2059.

⁴²⁷ *Déclaration sur la prévention*, *supra* note 269, au para 22.

⁴²⁸ *Déclaration concernant les activités d'établissement des faits de l'ONU en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale*, Doc off AG NU, 67^e séance, Doc NU A/RES/46/59, (1991).

son propre chef ou à la demande des Etats concernés, devrait envisager d'entreprendre une mission d'établissement des faits lorsqu'il existe un différend ou une situation » (para 13) et qu'il « devrait établir et tenir à jour une liste d'experts de diverses disciplines auxquels on pourrait faire appel pour prendre part à des missions d'établissement des faits. Il devrait aussi mettre en place et perfectionner, dans les limites des ressources disponibles, des moyens d'action pratiques permettant d'organiser d'urgence des missions d'établissement des faits » (para 14).

Le Conseil de sécurité dans la résolution 1366 a « [s]ouscrit au renforcement du rôle du Secrétaire général dans la prévention des conflits, notamment au recours accru à des missions interdisciplinaires d'établissement des faits et d'instauration de la confiance dans des zones de tension [...]»⁴²⁹.

Voici quelques exemples qui illustrent l'importance du système d'information et d'enquête dans la pratique. En septembre 1946, au moment où le Conseil de sécurité débattait de l'infiltration prétendue à la frontière nord de la Grèce, Lie, a annoncé son intention d'examiner les faits sur le terrain. Il a traité cela comme un moyen utile de modérer le conflit⁴³⁰. En 1965, lorsque les combats ont repris entre l'Inde et le Pakistan pour le contrôle du Cachemire le Secrétaire général a appelé les parties à respecter le cessez-le-feu. Elles ont rejeté au début sa demande d'accepter un représentant pour surveiller et aider à résoudre la situation. Néanmoins, le Secrétaire général a recueilli des informations du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP) qui avait été mis en place pour surveiller le cessez-le-feu de 1948. Ceci lui a permis de rester au courant des tensions permanentes et de ramener la situation à l'attention du Conseil de sécurité⁴³¹. A sa suggestion, le Conseil a élargi le mandat du Secrétaire général et renforcé l'UNMOGIP⁴³².

⁴²⁹ *Résolution adoptée par le Conseil de sécurité sur la rôle du Conseil de sécurité dans la prévention de conflits armés*, Rés CS 1366, Doc off CS NU, 4360e session, Doc NU S/RES/1366 (2001) au para 18; voir Nguyen *supra* note 38 à la p 948.

⁴³⁰ Procès-verbaux officiels, Doc off CS NU, 70^e session, , Doc NU S/PV.70 (1946) à la p 404; voir Franck «present past» *supra* note 221 à la p 362.

⁴³¹ Pour ce passage, voir Brehio *supra* note 22 à la p 616.

⁴³² *La question Inde-Pakistan*, Rés CS 210, Doc off CS NU, 1238 séance, Doc NU S/RES/210 (1965) ; *La question Inde-Pakistan*, Rés CS 211, Doc off CS NU, 1242^e séance, Doc NU S/RES/211 (1965) ; voir Brehio *supra* note 22 à la p 616.

En 1984, l'Iran allègue que l'Irak utilise des armes chimiques et demande au Secrétaire général d'enquêter dans les zones attaquées. Agissant de sa propre autorité et conscient de la responsabilité morale investie dans son office, Pérez de Cuéllar envoie quatre spécialistes pour vérifier les allégations. L'équipe conclut unanimement que des armes chimiques ont été utilisées contre des civils et des soldats iraniens. Le rapport est soumis au Conseil qui condamne l'utilisation des armes chimiques par l'Irak⁴³³.

Sous-section 4-Le droit de parler à travers la présentation de rapports

Le droit du Secrétaire général de « parler » a été également développé à travers la présentation de rapports⁴³⁴. Les Secrétaires généraux les ont utilisés comme des « instruments diplomatiques » pour diffuser leurs idées⁴³⁵. Le Secrétaire général est chargé en vertu de l'article 98 de la Charte de présenter un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation à l'Assemblée générale⁴³⁶. Ce devoir lui a permis de développer une véritable doctrine des Nations Unies⁴³⁷. Cette doctrine peut orienter l'avenir de l'Organisation en raison même du prestige de celui qui la formule. Le Secrétaire général a une responsabilité spéciale dans ce domaine parce qu'il est le seul à incarner vraiment l'Organisation⁴³⁸.

L'analyse de cette doctrine mériterait de faire l'objet d'une étude particulière mais ne seront examinées ici que les très grandes lignes⁴³⁹. En fait, cette fonction fait partie des attributions administratives du Secrétaire général⁴⁴⁰. Le rapport doit être un compte rendu impartial et objectif des événements⁴⁴¹. Il ne comporte aucun élément de décision. Pourtant, le rapport ne peut se contenter d'être une simple chronologie. Il doit essayer de relier les événements de l'année écoulée et exposer les réactions qu'ils ont provoquées de la part de

⁴³³ Pour ce paragraphe, voir *Note du Président du Conseil de sécurité*, Doc off CS NU, 1984, Doc NU S/16454 ; voir Boudreau *supra* note 2 aux pp 91-92.

⁴³⁴ *Ibid* p. 32

⁴³⁵ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2043.

⁴³⁶ Virally, «rôle politique», *supra* note 2 à la p365.

⁴³⁷ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2037.

⁴³⁸ Voir Virally, «rôle politique», *supra* note 2 à la p381.

⁴³⁹ *Ibid* p382.

⁴⁴⁰ *Ibid* p365.

⁴⁴¹ *Ibid* ; Voir de Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 à la p 237 ; Cot, *Charte supra* note 3 à la p.2042.

l'Organisation⁴⁴². Présenté au début d'une nouvelle session de l'Assemblée générale, il peut contenir des suggestions utiles sur des méthodes plus efficaces ou des procédures jusqu'alors négligées⁴⁴³. Pour ce qui est de la signification d'« activité de l'Organisation » à l'article 98, Pérez de Cuéllar précise qu'elle « doit être entendue au sens large: elle englobe tout ce que l'Organisation a fait, a omis de faire ou est tenue de faire eu égard à la situation générale de la communauté internationale »⁴⁴⁴.

Le premier rapport de Trygve Lie a été divisé en une introduction générale, qui se présente comme l'œuvre personnelle du Secrétaire général, et le corps du rapport, travail anonyme du Secrétariat, présentant un historique détaillé des activités de l'Organisation. Ce plan est constamment repris jusqu'à aujourd'hui, l'introduction étant même fréquemment détachée pour être publiée⁴⁴⁵. Dans les introductions, se glissent des jugements, regrets ou approbations⁴⁴⁶. Le Secrétaire général y interprète la conjoncture internationale, précise des notions, donne des conseils et exprime son point de vue implicitement ou explicitement sur l'attitude des Etats membres à l'égard de l'Organisation ou autre⁴⁴⁷.

En fait, seuls l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité sont habilités à exprimer, au nom de l'Organisation, une opinion sur l'attitude de ses membres. Le Secrétaire général manquerait à ses obligations s'il se substituait à eux dans le cadre de son rapport annuel. Il risquerait même de perdre son autorité morale et son impartialité. Il ne peut donc que formuler des critiques générales s'appliquant à tous les Etats⁴⁴⁸.

Ainsi, le Secrétaire général utilise les rapports annuels comme un instrument diplomatique afin d'affirmer son autorité morale⁴⁴⁹. Dans le cadre de l'article 98, le Conseil de sécurité a également souvent demandé au Secrétaire général de préparer des rapports sur l'évolution

⁴⁴² Virally, «rôle politique», *supra* note 2 aux pp.365-366

⁴⁴³ *Ibid* p369.

⁴⁴⁴ de Cuéllar, « rôle » *supra* note 172 à la p 237 ; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2042.

⁴⁴⁵ Virally, «rôle politique», *supra* note 2 à la p366.

⁴⁴⁶ *Ibid* p 367; Lentner, *supra* note 16 à la p 535.

⁴⁴⁷ Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2042-2043; Virally, «rôle politique», *supra* note 2 aux pp 366-367.

⁴⁴⁸ Pour ce paragraphe, voir Virally, «rôle politique», *ibid* p 368.

⁴⁴⁹ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2043.

d'une situation⁴⁵⁰. Leur contenu a peu à peu évolué et « le Secrétaire général ne se limite pas à donner des informations sur l'évolution de la situation, mais apporte souvent des propositions afin que le Conseil de sécurité agisse d'une manière différente, qu'il change la nature d'une opération concrète ou bien que des mesures déterminées soient adoptées »⁴⁵¹. Son opinion s'exprime également dans les rapports qu'il soumet lors des conférences. Il est ainsi consulté dans de nombreux domaines notamment juridiques (voir le rapport sur la création du TPIY demandé par le Conseil de sécurité (S/RES/808 (1993))⁴⁵². Le Secrétaire général peut développer certains aspects de cette doctrine dans les déclarations qu'il fait lors de conférences de presse et autres discours publics⁴⁵³. Le Secrétaire général bénéficie donc d'une relative liberté pour diffuser ses idées⁴⁵⁴.

Ainsi, comme le résume le répertoire de la pratique de l'ONU : « Dans la pratique, les fonctions du Secrétaire général se sont étendues beaucoup plus que ne l'avait prévu la Commission préparatoire. [...] Dans le domaine politique, les organes des Nations Unies ont, en pratique, donné au Secrétaire général le droit d'intervenir dans les délibérations des organes des Nations Unies et de leur présenter des propositions »⁴⁵⁵.

Il peut être retenu de cette section que les imprécisions laissées par la Charte ont permis aux Secrétaires généraux de s'adapter à la pratique par le mécanisme de l'interprétation extensive, en tirant implicitement des dispositions expresses les concernant d'autres pouvoirs nécessaires à la réalisation de leurs fonctions. Désormais, le Secrétaire général peut exercer la médiation de sa propre initiative. Il a le droit de parler en participant aux débats et aux travaux des organes délibérants, il peut influencer les priorités en gérant l'ordre du jour, demander au Président du Conseil de convoquer une réunion...etc.⁴⁵⁶. Les innovations établies par un Secrétaire général ont été généralement reprises et développées

⁴⁵⁰ *Ibid* p 2056.

⁴⁵¹ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2056; Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 27.

⁴⁵² Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2043.

⁴⁵³ Virally, «rôle politique», *supra* note 2 pp 381-382; Voir Lentner, *supra* note 16 à la p 535.

⁴⁵⁴ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2042.

⁴⁵⁵ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, art 98 (1945-1954), volume 5, para 8, p127.

⁴⁵⁶ Voir Watanabe-Kaye, Kanae. *The Power of the United Nations Secretary-General*, thèse de doctorat, Johns Hopkins University, 2010, p 5 [Watanabe].

par ses successeurs comme cela a été le cas avec la revendication du droit de recueillir des informations et de procéder à des enquêtes sur le terrain.

Ainsi on a vu dans le titre I que les fonctions diplomatiques et de médiation du Secrétaire général se sont élargies considérablement par rapport à ce qui a été prévu en 1945, au point que le Secrétaire général est devenu le premier diplomate sur la scène internationale. Au début, l'accent était plutôt mis sur ses fonctions administratives⁴⁵⁷ mais, très vite, les premiers Secrétaires généraux œuvrent à développer le volet politique de leurs fonctions en interprétant de manière extensive les dispositions de la Charte les concernant qui ne règlent que « les points fondamentaux »⁴⁵⁸. La licéité de l'évolution des fonctions du Secrétaire général se justifie par la possibilité d'interpréter la Charte de façon extensive afin qu'elle réponde aux développements dans la pratique qui n'ont pas été prévus au moment de sa création⁴⁵⁹. La Charte est un instrument rédigé en de termes généraux. Les dispositions concernant le Secrétaire général sont imprécises. Pour que le Secrétaire général puisse exercer ses fonctions de façon efficace, il a développé des compétences implicites à partir des dispositions expresses de la Charte, notamment des articles 98 et 99.

Le titre II argumente que la licéité de l'évolution des fonctions du Secrétaire général se justifie par le mécanisme des délégations permis dans le cadre du droit des organisations internationales. Ceci se manifeste, d'une part, par la pratique constante des organes intergouvernementaux, notamment du Conseil de sécurité de déléguer au Secrétaire général l'établissement et la gestion des opérations de maintien de la paix, organes subsidiaires que le Secrétaire général ne peut créer par lui-même (chapitre 1), et, d'autre part, par la délégation au Secrétaire général par le Conseil de sécurité de certains de ses pouvoirs du chapitre VII (chapitre 2).

⁴⁵⁷ Urquhart, « The role » *supra* note 2 à la p 257.

⁴⁵⁸ Voir Fleischhauer, *supra* note 2 à la p 76.

⁴⁵⁹ Henry G Schermers et Niels M. Blokker, *International institutional law : unity within diversity*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011, p.181 para 232 [Schermers].

Titre 2- Le droit des organisations internationales et le mécanisme de délégation entre le Secrétaire général et les autres organes chargés du maintien de la paix et de la sécurité internationales

Les responsabilités du Secrétaire général se complexifient avec le temps. L'ONU est incapable de mettre en œuvre les mécanismes prévus par la Charte pour assurer la sécurité collective à cause des blocages continus du Conseil de sécurité lors de la guerre froide. Elle invente alors le concept des opérations de maintien de la paix comme on l'a vu précédemment. Leur établissement et gestion sont délégués au Secrétaire général. Après la fin de la guerre froide, le recours au chapitre VII devient plus fréquent. Entre 1946 et 1986, les dispositions du chapitre VII n'ont été utilisées que 14 fois. Entre 1987 et 1994, le Conseil de sécurité adopte 75 résolutions sous le chapitre VII et 94 entre 1995 et 2001⁴⁶⁰. Pour des raisons pratiques, le Secrétaire général se voit déléguer certains pouvoirs du chapitre VII par le Conseil de sécurité.

Chapitre 1- La délégation au Secrétaire général de fonctions exécutives dans le cadre des OMP consensuelles

L'Assemblée générale et notamment le Conseil de sécurité confie au Secrétaire général de lourdes responsabilités. Il se voit déléguer la gestion exécutive, administrative et financière des opérations de maintien de la paix qui sont en principe de nature consensuelles.

⁴⁶⁰ Alexandra Novosseloff, « chapitre VII », Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix (ROP), 2011, en ligne : <<http://www.operationspaix.net/24-details-lexique-chapitre-vii.html>>, (site consulté le 10 mai 2012) [Novosseloff, « chapitre VII »].

« Dans les années 2000, le Conseil de sécurité a eu tendance à persister dans sa pratique d'adopter des résolutions au titre du chapitre VII pour créer des opérations de maintien de la paix dans des environnements sécuritaires difficiles : Darfour et Soudan, Côte d'Ivoire, Haïti, Congo. Il a aussi introduit une nouvelle pratique consistant à ne mettre sous le chapitre VII qu'une partie du mandat, celle autorisant l'emploi de « toutes les mesures nécessaires ». Il a de ce fait réconcilié le Chapitre VII avec les dispositions régissant l'emploi de la force ». Source : Novosseloff, « chapitre VII », *Ibid.*

Section1-L'adaptation de l'ONU aux failles du système de la sécurité collective

La guerre froide crée des tensions continues entre les membres permanents du Conseil de sécurité. Le mécanisme de la sécurité collective élaboré par la Charte se trouve bloqué. L'organisation crée un nouveau moyen pour assurer ses buts et fonctions.

Sous-section1-L'adaption des organisations internationales à l'évolution de la société à travers la création d'organes subsidiaires

L'acte constitutif d'une organisation internationale ne peut pas tout prévoir pour que l'organisation puisse remplir efficacement ses fonctions dans un avenir incertain. Chaque organisation internationale crée en partie elle-même les règles relatives à sa structure et son fonctionnement⁴⁶¹. Pour s'adapter aux besoins changeants de la vie internationale, un des moyens qu'utilisent les organisations internationales c'est la création d'organes subsidiaires. Ceux-ci existent pratiquement dans toutes les organisations internationales⁴⁶². Comme dit Santiago Torres Bernardez « il est difficile de concevoir aujourd'hui une grande organisation internationale qui ne ferait pas appel à des organes subsidiaires pour développer ses activités et pouvoir s'adapter aux besoins changeants de la société internationale »⁴⁶³.

« Les secrétariats et les organes subsidiaires constituent les chevilles ouvrières des organisations internationales »⁴⁶⁴. Ces organes œuvrent à développer les objets et buts de l'organisation⁴⁶⁵. Les organes subsidiaires sont créés pour aider les organes, voire l'organisation à accomplir leurs missions⁴⁶⁶.

Bloquée par les tensions de la guerre froide et les mésententes entre les membres permanents du Conseil de sécurité, l'ONU n'arrive pas à remplir sa mission principale de

⁴⁶¹ Focsaneanu *supra* note 75 à la p317; Blokker, «Implied Powers» *supra* note 115 au para 6.

⁴⁶² Torres Bernárdez, «Subsidiary Organs» dans René-Jean Dupuy,dir, *Manuel sur les organisations internationales* Dordrecht, Boston, M. Nijhoff, 1998, 109 à la p 143 [Bernardez].

⁴⁶³ *Ibid* p144.

⁴⁶⁴ *Ibid*.

⁴⁶⁵ *Ibid*.

⁴⁶⁶ Voir Claude-Albert Colliard, *Institutions des relations internationales*, 7e éd, Paris, Dalloz, 1978, aux pp 656-657.

maintien de la paix et de la sécurité internationales⁴⁶⁷. Le mécanisme de la sécurité collective élaboré par la Charte n'a pas pu se mettre en œuvre⁴⁶⁸. L'Organisation invente alors le concept d'opérations de maintien de la paix pour pouvoir remplir ses buts et fonctions, inspirée des pouvoirs implicites du chapitre VI comme on l'a vu précédemment. Comme l'explique Alain Pellet : « non sans paradoxe, les blocages mêmes de la guerre froide ont certainement pour beaucoup dans l'inventivité normative des Nations Unies jusqu'à ces dernières années. Nécessité fait loi; et, pour être, sans doute, le plus spectaculaire, ce fameux «chapitre VI bis» n'est pas un exemple isolé de relecture tonique de la Charte »⁴⁶⁹.

Sous-section 2- Les opérations de maintien de la paix sont des organes subsidiaires

Les opérations de maintien de la paix de l'ONU sont des organes subsidiaires de l'Organisation⁴⁷⁰. La Charte ne définit pas le terme « organe subsidiaire ». Le Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, indique qu'« [u]n organe subsidiaire est créé par un organe principal de l'Organisation des Nations Unies ou par délégation de ses pouvoirs »⁴⁷¹. D'après l'article 7 de la Charte, les six organes principaux de l'ONU ont le pouvoir d'établir et d'utiliser des organes subsidiaires pour réaliser les objectifs qui leur sont assignés en vertu de la Charte⁴⁷². De plus, l'article 22 énonce que « [l']Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions » et d'après l'article 29, « [l]e Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

⁴⁶⁷ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 265.

⁴⁶⁸ *Ibid.*

⁴⁶⁹ Alain Pellet, « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », (1995) 6 :1 EJIL401 à la p 411 [Pellet, « La formation du droit international »].

⁴⁷⁰ Voir *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Avis consultatif, [1962], CIJ rec 151 à la p 165 ; voir aussi le Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Article 29, Supplément No 3, p.86.; Linos-Alexandre Sicilianos, «Entre multilatéralisme et unilatéralisme : voir généralement l'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force» dans Rec des cours, vol 339, Leiden, Nijhoff, 2008, 9 [Sicilianos].

⁴⁷¹ *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, Article 7, (1945-1954), vol 1, p 249 ;

⁴⁷² Sarooshi, *Collective Security*, *supra* note 282 à la p 86.

L'article 7 confère une compétence générale d'établir des organes subsidiaires, alors que les articles 29 et 22 confèrent une compétence spécifique. Le pouvoir générale sous l'article 7 (2) est plus large que les articles 29 et 22. Sous l'article 7 (2), l'organe principal crée un organe subsidiaire pour exercer des fonctions que l'organe principal ne possède pas⁴⁷³.

L'organe subsidiaire est créé pour exercer les fonctions que l'organe principal ne peut exercer lui-même. Aux articles 22 et 29, il y a une limitation fonctionnelle, autrement dit, la création de l'organe subsidiaire est liée à l'exercice des fonctions du Conseil ou de l'Assemblée, c'est-à-dire que l'organe subsidiaire est créé pour aider l'organe principal à exercer ses fonctions⁴⁷⁴. Cette approche a été établie par la CIJ dans les affaires des effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies et la demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies⁴⁷⁵. Les opérations de maintien de paix sont créées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité quand c'est nécessaire à l'exercice de leurs fonctions en vertu des articles 22 et 29 de la Charte respectivement⁴⁷⁶. Par exemple, la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) créée en vertu de l'Article 22 de la Charte des Nations Unies⁴⁷⁷, a été reconnue comme un organe subsidiaire de l'Assemblée générale (article 6 du règlement de la Force d'urgence des Nations Unies)⁴⁷⁸.

Dans le cas où deux organes principaux ont le pouvoir d'établir le même organe subsidiaire, la question de savoir qui va établir l'organe subsidiaire détermine l'organe qui exercera l'autorité et le contrôle sur cet organe⁴⁷⁹. L'Assemblée générale a le pouvoir de créer des organes subsidiaires pour exercer des fonctions dans le but de maintenir la paix et la sécurité internationales parce qu'elle a une responsabilité secondaire dans ce domaine. L'article 24 (1) de la Charte confère au Conseil « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Dans l'affaire des dépenses, la CIJ a considéré

⁴⁷³ Voir *Ibid* p 91-93.

⁴⁷⁴ *Ibid* n 29.

⁴⁷⁵ *Effet de jugements du tribunal administratif des N. U. accordant indemnité*, Avis consultatif, [1954], CIJ Rec 47 ; *Demande de réformation du jugement No 158 du Tribunal Administratif des Nations Unies*, Avis consultatif, [1973], CIJ Rec, p.166 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 93, n 28,29.

⁴⁷⁶ Petit *supra* note 19 à la p 39.

⁴⁷⁷ *Rapport du Secrétaire général, Etude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force*, Doc off AG NU, 13^e session, Doc NU A/3943 (1958), para.127.

⁴⁷⁸ Règlement de la Force d'urgence des Nations Unies, Doc NU ST/SGB/UNEF/1, 1957.

⁴⁷⁹ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 aux pp122-123.

qu'en vertu de l'article 24, le Conseil de sécurité a « la responsabilité « « principale » et non exclusive » pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Elle ajoute que « [l]a Charte indique cependant très clairement que l'Assemblée générale doit aussi s'occuper de la paix et de la sécurité internationales »⁴⁸⁰. L'Assemblée générale a le pouvoir d'agir dans le domaine du maintien et du rétablissement de la paix et d'établir des organes subsidiaires sous l'article 22⁴⁸¹. La compétence de l'Assemblée générale s'arrête là où il s'agit de mener des actions coercitives en vertu du chapitre VII. La CIJ a énoncé que « quand une « action » est nécessaire l'Assemblée générale doit renvoyer la question au Conseil de sécurité »⁴⁸².

Section 2-Les fonctions du Secrétaire général dans le cadre des OMP

Le Secrétaire général n'a pas la compétence pour créer des opérations de maintien de la paix. Cependant, il joue un rôle central dans leur gestion⁴⁸³ et dans l'interprétation des résolutions lui confiant des tâches en rapport avec les opérations de maintien de la paix.

Sous-section 1- Le Secrétaire général peut-il créer une OMP ?

Dans la pratique, les opérations de maintien de la paix ont été créées par le Conseil de sécurité, à l'exception de la FUNU créée par l'Assemblée générale⁴⁸⁴. La pratique constante du Conseil a été de déléguer au Secrétaire général l'établissement des opérations de maintien de la paix⁴⁸⁵. C'est le Conseil de sécurité qui prend la décision de créer une force de maintien de la paix. Ensuite, le Secrétaire général est autorisé à mettre au point les détails quant à l'organisation, le fonctionnement et le déploiement⁴⁸⁶. Le Secrétaire général

⁴⁸⁰ *Ibid* p134, 136 ; *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Avis consultatif, [1962], CIJ rec 151 à la p 163.

⁴⁸¹ *Certaines dépenses des Nations Unies*, *ibid* p165.

⁴⁸² *Ibid* p165 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 136.

⁴⁸³ Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p113.

⁴⁸⁴ Sarooshi « role» *supra* note 280 à la p 280.

⁴⁸⁵ Voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p123.

⁴⁸⁶ Jaka Jidofor Okolo, *Evolution of the use of the discretionary authority of the United Nations' Secretary General*, thèse de doctorat en administration publique, New York University, 1984, p.433 [Okolo]

joue un rôle central dans la gestion des opérations de maintien de la paix⁴⁸⁷. Cette fonction découle de l'interprétation des « autres fonctions » exécutives indiquées à la deuxième phrase de l'article 98⁴⁸⁸. Le Secrétaire général est au sommet de commandement des opérations de maintien de la paix tout en restant sous l'autorité du Conseil⁴⁸⁹. La Cour internationale de Justice, dans l'affaire des dépenses, indique qu'« aux termes de l'article 29 [le Conseil de sécurité] « peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions; » [et] en vertu de l'article 98 il peut charger le Secrétaire général d' « autres fonctions » »⁴⁹⁰.

Le Secrétaire général n'a pas le pouvoir d'établir de telles opérations⁴⁹¹. Toute opération de maintien de la paix doit découler d'une décision du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale⁴⁹². « Il est certain que le Secrétaire général n'a jamais le droit de lancer une opération de paix de son propre chef sans en avoir été autorisé par un des organes multilatéraux », précise Marie-Claude Smouts⁴⁹³. Le Secrétaire général se voit déléguer leur établissement et gestion. A la suite de l'action militaire de l'ONU en Irak en 1991, le Secrétaire général a été appelé à établir et déployer une opération de maintien de la paix en Irak pour protéger les minorités persécutées. Il l'a refusé parce qu'il a considéré qu'il n'avait pas un tel pouvoir en vertu de la Charte⁴⁹⁴. D'après Higgins, « il y a un consensus général que le Secrétaire général ne peut pas établir une force même avec le consentement de toutes les parties directement impliquées [...]. Les pouvoirs du Secrétaire général en vertu des articles 97-99 de la Charte, même si pris avec le consentement de l'État hôte et toutes les parties concernées, apparemment ne constituent pas une base suffisante pour les opérations de maintien de la paix »⁴⁹⁵. Cette approche découle du fait que la base

⁴⁸⁷ Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p113.

⁴⁸⁸ Cot, *Charte supra* note 3 à la p2045; Voir Maljean-Dubois *supra* note 25 para 26.

⁴⁸⁹ Voir Okolo *supra* note 486 à la p 433; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2049.

⁴⁹⁰ *Certaines dépenses des Nations Unies, supra* note 472 à la p177 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 65, n 71.

⁴⁹¹ Voir *ibid* aux pp 64, 123-124.

⁴⁹² Smouts, *Secrétaire supra* note 14 à la p267 ; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2049; Voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 pp123-124.

⁴⁹³ Smouts, *Secrétaire supra* note 14 à la p 267 ; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2049.

⁴⁹⁴ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 64, n 67.

⁴⁹⁵ R. Higgins, «A General Assessment of United Nations Peace-Keeping», dans Antonio Cassese, dir, *United Nations Peace-keeping : Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, Sijthoff & Noordhoff, 1978, 1 à la p 7.

légale d'une opération de maintien de la paix est le mandat prévu par le Conseil ou l'Assemblée et qu'une certaine forme de volonté doit être exprimée par l'organe principal qui l'a créé. Il n'y a pas d'exigence particulière concernant la forme qu'un organe principal doit suivre afin d'établir un organe subsidiaire. Dans le cas du Conseil de sécurité, la forme la plus courante est celle des résolutions⁴⁹⁶. Cot et Pellet soulignent ainsi qu'« [u]n organe subsidiaire est créé par une manifestation de volonté de l'organe principal, quelle que soit la dénomination précise de la mesure prise - résolution, recommandation, décision [...] »⁴⁹⁷. La base légale et le mandat d'une force de maintien de la paix des Nations Unies sont donc ancrés dans une résolution du Conseil ou de l'Assemblée⁴⁹⁸. Les résolutions ont force obligatoire pour le Secrétaire général⁴⁹⁹. Il ne possède pas la compétence de mettre fin unilatéralement à une opération de maintien, organe subsidiaire sous l'autorité et le contrôle global d'un autre organe principal des Nations Unies, à moins que ce pouvoir lui ait été délégué expressément par l'organe principal concerné⁵⁰⁰. Il ne peut pas non plus déduire le pouvoir de mettre fin à une force de maintien de la paix à partir des termes de la résolution qui lui délègue l'autorité d'établir la force⁵⁰¹. En outre, il n'a pas la compétence de modifier unilatéralement le mandat d'une force de maintien de la paix. Soumis à des pressions pour utiliser l'ONUC afin de désarmer certains groupes rebelles au Congo, le Secrétaire général a répondu:

Vous soulevez en outre dans votre lettre la question de la politique générale de l'Organisation des Nations Unies, et demandez notamment que nous aidions le Président de la République et les autorités centrales du pays à désarmer "les bandes rebelles de Gizenga et Lundula". En raison de la question de principe que soulève cette demande, c'est là une chose que ni moi-même ni la Force des Nations Unies ne pouvons faire sans nouvelles instructions du Conseil de sécurité. Vos critiques ainsi que votre demande devraient donc être adressées à cet organe⁵⁰².

⁴⁹⁶ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 aux pp 125-126.

⁴⁹⁷ *Ibid* p 126.

⁴⁹⁸ *Ibid* p 124.

⁴⁹⁹ Fleischhauer, *supra* note 2 aux pp 79-80; Skjelsbaek, «Secretary Mediation» *supra* note 1 à la p113.

⁵⁰⁰ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 124.

⁵⁰¹ *Ibid*.

La décision du Secrétaire général de retirer la FUNU du territoire égyptien était *ultra vires* parce qu'il n'a pas obtenu l'autorisation de l'Assemblée générale, l'organe politique qui avait établi la Force. (Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 125, n 172.)

⁵⁰² *Lettre en date du 14 janvier 1961 adressée au Secrétaire général par le Président de la République du Congo*, 1961, Doc NU S/4629, p. 4 ; voir Sarooshi *Collective Security, supra* note 168, p.124.

La dissolution d'un organe subsidiaire ne peut pas être tirée implicitement du fait que la raison pour laquelle il a été créé a cessé d'exister⁵⁰³ : « Les conditions de suppression d'un organe subsidiaire sont symétriques des conditions de création: la suppression résulte d'une manifestation de volonté de l'organe principal créateur », commentent Cot et Pellet⁵⁰⁴.

Sous-section 2- Les résolutions relatives à la création d'OMP et leur interprétation par le Secrétaire général

Quand une résolution confère au Secrétaire général une responsabilité additionnelle, il lui est demandé de la mettre en œuvre⁵⁰⁵. Pour pouvoir l'appliquer correctement, il doit demander aux organes des conseils et orientations dans la mesure du possible. Toutefois, il arrive qu'il lui soit impossible de consulter les organes représentatifs de l'ONU pour obtenir des directives précises parce que l'organe décisionnel n'arrive à s'entendre que sur les principes généraux de la décision ou que le mandat est très général⁵⁰⁶. L'organe exécutif définit alors lui-même la mission des opérations de maintien de la paix, adapte l'opération à la conjoncture internationale et interprète les résolutions pour pouvoir les appliquer⁵⁰⁷. Il assume l'interprétation à la lumière de la Charte, des droits et obligations de l'Organisation, des précédents, des décisions des organes principaux, des intentions des parties et des principes généraux du droit international, tout en étant conscient que ses actions peuvent établir d'importants précédents⁵⁰⁸. Le caractère urgent d'une situation peut rendre impossible la consultation des organes représentatifs de l'ONU ou celle des représentants nationaux⁵⁰⁹.

Dans l'épisode du Congo, les résolutions de 1960 mandatant une action du Secrétaire général étaient très vagues. Elles reflétaient l'absence d'harmonie entre les cinq membres

⁵⁰³ *Ibid* p 131 n 282.

⁵⁰⁴ Cot, *Charte supra* note 3 à la p 216 ; Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p131.

⁵⁰⁵ Elaraby, *supra* note 223 à la p 9.

⁵⁰⁶ *Ibid* pp 3,12-13; Smouts, *Secrétaire supra* note 14 à la p 256.

⁵⁰⁷ *Ibid*; Anne-Sophie Firion, « Le statut du Secrétaire général des Nations Unies », (2009) 27 : 2 *L'Observateur des Nations Unies*, 217 à la 229.

⁵⁰⁸ Voir Elaraby, *supra* note 223 aux pp 3-5.

⁵⁰⁹ *Rapport*, 31 mai 1965, Doc NU A/AC-12n/4, p.8, para13 ; voir Smouts, *Secrétaire supra* note 14 à la p 256.

permanents qui étaient d'accord sur une action au Congo mais pas sur les buts de l'opération ni les moyens à déployer. Le 21 août 1960, le Secrétaire général déclarait:

Qu'il me soit simplement permis de souligner que le Conseil de sécurité m'a demandé de mettre en œuvre une résolution. Une mise en œuvre signifie évidemment, en premier lieu, une interprétation. J'ai donné une interprétation et cette interprétation a fait l'objet d'une opposition. J'ai soumis la question au Conseil de sécurité. J'ai le droit d'attendre des directives. Celles-ci peuvent m'être données sous différentes formes, mais il est évident que si le Conseil de sécurité ne dit rien, je n'ai pas d'autres choix que de suivre ma propre conviction⁵¹⁰.

Certaines opérations n'auraient jamais été lancées à temps si les organes compétents se mettaient à formuler des mandats précis⁵¹¹. Les vices de rédaction ne manifestaient non pas la mauvaise volonté du Conseil à l'égard du Secrétaire général mais le manque d'harmonie politique entre les cinq membres permanents: « On avait un peu l'impression que le Conseil était tellement stupéfait de ne point se trouver bloqué par un veto qu'il se contentait d'émettre des textes peu explicites de crainte que l'insertion de la moindre précision n'amenât un des cinq Grands à retirer son accord », explique Jacques Soubeyrol⁵¹².

Sous-section 3 –Les responsabilités de gestion du Secrétaire général dans le cadre des opérations de maintien et leur Schéma

Les responsabilités du Secrétaire général dans le cadre des opérations de maintien de la paix sont multiples parce qu'il en assume la direction, recherche des contingents auprès des Etats membres, mobilise les soutiens financiers nécessaires, en négocie le déploiement avec les Etats et le pays hôte, désigne le commandement et fait des rapports au Conseil sur son exécution⁵¹³. L'article 15 du règlement de la Force d'urgence des Nations Unie précise que « le Secrétaire général est responsable de toutes les questions d'ordre administratif, exécutif

⁵¹⁰ « La Crise Congolaise », (1960) 13 : 4-6.: Chronique de Politique étrangère, p.907 ; Doc off CS NU, 889^e séance, Doc NU S/PV.889 (1960) ; voir, J Soubeyrol. « Aspects de la fonction interprétative du Secrétaire général de l'ONU lors de l'affaire du Congo », (1966) 70 : 3 RGDIP 565 à la p 567 [Soubeyrol].

⁵¹¹ *Ibid* ; Elaraby, *supra* note 223 à la p 13.

⁵¹² Soubeyrol *supra* note 510 à la p 567.

⁵¹³ Voir Petit *supra* note 19 à la p 41 ; Cot, *Charte supra* note 3 à la p 2046 s. ; Maljean-Dubois *supra* note 25 au para 26.

et financier concernant la force»⁵¹⁴. Les opérations de maintien de la paix sont généralement conduites à partir du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) qui est sous la responsabilité du Secrétaire général et l'autorité politique du Conseil de sécurité⁵¹⁵. (voir annexe 2).

Le Secrétaire général a développé une pratique en ce qui concerne la sélection des contingents. Tout d'abord, il excluait le personnel militaire appartenant à l'un des membres permanents du Conseil de sécurité. De plus, il excluait le personnel militaire provenant de tout pays qui pour des raisons géographiques ou autres pourrait avoir un intérêt particulier dans le conflit. Cependant, depuis la création de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) ces deux principes n'ont pas été strictement respectés. Ces principes peuvent être modifiés par le Secrétaire général quand il le juge nécessaire. Leur formulation est laissée à sa discrétion. Il peut donc les modifier tout dépendamment de la réalité politique pour exercer son mandat de façon efficace⁵¹⁶.

Le schéma des diverses opérations de maintien de la paix est pratiquement le même (Voir Annexe n°3). La Force est sous le pouvoir décisionnel et le contrôle du Conseil de sécurité. En tant que plus haut fonctionnaire des Nations Unies, le Secrétaire général est au sommet du commandement qui est sous l'autorité du Conseil de sécurité. Dans la pratique, le Secrétaire général exerce le commandement et le contrôle sur les forces de maintien de la paix en faisant appel à un Représentant spécial et un Commandant de la Force. Ces fonctionnaires de l'ONU, faisant partie du Secrétariat, sont sous l'autorité et le contrôle du Secrétaire général. Ils sont directement responsables devant le Secrétaire général. Il s'agit d'une relation hiérarchique⁵¹⁷.

Le mandat du Représentant spécial est généralement formulé par le Secrétaire général ou, dans des cas exceptionnels, par le Conseil lui-même. Dans la pratique habituellement, le Conseil approuve simplement le plan soumis par le Secrétaire général. Le Représentant

⁵¹⁴ Règlement de la Force d'urgence *supra* note 480 ; *Rapport du Secrétaire général, A/3943, supra* note 479, para 127.

⁵¹⁵ [Gill] *supra* note 38 à la p 45.

⁵¹⁶ Pour ce paragraphe, voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 66.

⁵¹⁷ Conforti *supra* note 38 à la p 228.

spécial exerce un contrôle politique sur les contingents onusiens de maintien de la paix sur le terrain⁵¹⁸. Il parle et agit à la place du Secrétaire général en appliquant les directives qui viennent de lui ou parfois du Conseil. Il soumet régulièrement au Secrétaire général des rapports sur l'opération et expose devant le Conseil, en séance publique ou en consultations, la situation sur le terrain et son évolution. Sur le terrain, le Représentant spécial est l'interlocuteur principal des autorités politiques locales⁵¹⁹.

Le Représentant spécial est à distinguer de l'envoyé spécial ou l'envoyé personnel. Celui-ci ne fait pas partie de la chaîne de commandement de l'ONU. Il est chargé du suivi de négociations politiques spécifiques comme par exemple, l'envoyé spécial pour le Darfour, ou d'un dossier particulier, comme l'envoyé spécial pour l'aide humanitaire en Afrique australe ou l'envoyé spécial pour les changements climatiques ou encore le VIH/SIDA en Afrique⁵²⁰.

Le Commandant de la Force sur le terrain est nommé par le Secrétaire général avec le consentement du Conseil de sécurité⁵²¹. Il traduit les directives politiques émanant du Secrétaire général et du Représentant spécial en ordres militaires adressés aux commandants nationaux de chaque contingent. L'étude sommaire de Hammarskjöld au sujet de la FUNU (A/3943, para.76) souligne que le Commandant de la Force est l'agent principal du Secrétaire général dans la zone d'opération⁵²².

Quand la composante militaire de l'opération est prédominante, il peut arriver que le Commandant de la Force soit le chef de mission, mais c'est très rare. C'est le cas de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Le Commandant de la Force aura alors un rôle à la fois politique (de contact avec les autorités locales) et militaire⁵²³.

⁵¹⁸ Sarooshi « role» *supra* note 280 à la p291.

⁵¹⁹ Alexandra Novosseloff, « Représentant spécial du Secrétaire général», dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2007, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>> [Novosseloff, « Représentant spécial»].

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ Okolo *supra* note 486 à la p 433.

⁵²² *Rapport du Secrétaire général, A/3943, supra* note 479; Sarooshi « role» *supra* note 280 aux pp 291-292

⁵²³ Novosseloff, « Représentant spécial» *supra* note 519.

Le Supplément à l'Agenda pour la paix souligne que pour ce qui est du commandement et de la conduite des opérations, il convient de distinguer trois niveaux hiérarchiques :

- a) La direction politique d'ensemble, qui relève du Conseil de sécurité;
- b) La direction exécutive et l'exercice du commandement, qui sont du ressort du Secrétaire général;
- c) Le commandement sur le terrain, que le Secrétaire général confie au chef de la mission (représentant spécial, commandant de la force ou chef des observateurs militaires⁵²⁴ .

Ainsi on a vu au chapitre 1 que le Secrétaire général se voit déléguer l'établissement et la gestion des opérations de maintien de la paix, organes subsidiaires qu'il ne peut créer par lui-même. La licéité de l'élargissement de ses fonctions s'explique par le fait qu'il s'agit d'une délégation en vertu des « autres fonctions » de l'article 98, fonctions qui sont en principe de nature « simplement » exécutives.

Le chapitre suivant examinera qu'avec la multiplication du recours au chapitre VII par le Conseil de sécurité à partir des années 90, le Secrétaire général se voit déléguer par le Conseil de sécurité certains pouvoirs du chapitre VII comme la qualification d'une situation en vertu de l'article 39, ainsi que le pouvoir de commandement sur des forces menant des actions coercitives. Vu l'importance et la particularité du chapitre VII, il est intéressant de se demander si le Conseil de sécurité peut déléguer, certaines de ses compétences du chapitre VII. Et si oui, sur quelles bases légales peut-il s'appuyer.

Une importante remarque s'impose concernant la distinction entre les opérations de maintien de la paix menées sous le chapitre VI dont le Secrétaire général assure la gestion par une délégation de *fonctions* en vertu de l'article 98, d'une part, et les forces menant des actions coercitives menées sous le chapitre VII, le commandement desquelles est délégué, du moins en partie, au Secrétaire général par le Conseil de sécurité, d'autre part. Les opérations de maintien de la paix et les actions coercitives sont de natures différentes. Les dispositions du chapitre VII ne s'appliquent pas aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, puisque ces opérations n'impliquent pas de mesure coercitive. Les opérations de

⁵²⁴ *Supplément à l'Agenda pour la paix, supra* note 41 au para 38.

maintien de la paix sont de caractère consensuel (voir introduction). La logique du maintien de la paix procède de prémisses politiques et militaires totalement différentes de celles des mesures de coercition⁵²⁵. Les opérations de maintien de la paix constituent un « autre moyen » que les enquêtes, médiations, conciliations, arbitrages ou règlements judiciaires, prévus à l'article 33. Le but de cet « autre moyen » reste, en principe, une forme de règlement pacifique des différends. Les opérations de maintien de la paix sont avant tout l'instrument d'une action politique et diplomatique pour une gestion limitée de crises. La logique de ces opérations est donc politique, non militaire⁵²⁶.

Lorsque le Conseil délègue au Secrétaire général le commandement de forces menant des actions coercitives, une délégation sous l'article 98 ne suffit pas (même si l'article 98 peut être mentionné de façon subsidiaire). Le Conseil doit se fonder sur des bases légales supplémentaires pour que la délégation soit licite parce que la délégation sous le chapitre VII suppose un transfert de pouvoirs discrétionnaires. La délégation de fonctions fait référence à un simple pouvoir d'exécution alors que la délégation de pouvoirs suppose un transfert de pouvoirs discrétionnaires. La différence réside dans l'étendue effective de prise de décision. Lorsque le Secrétaire général exerce des fonctions déléguées par le Conseil de sécurité conformément à l'article 98, il n'exerce pas un pouvoir discrétionnaire, mais applique simplement les décisions du Conseil. La délégation de fonctions (par opposition à la délégation de pouvoirs) fait référence à un simple pouvoir de mise en œuvre ou d'exécution.

La difficulté ou la confusion se pose quand le mandat d'une opération de maintien de la paix change en une opération coercitive. En Somalie et en Bosnie-Herzégovine, par exemple, comme cela sera examiné au dernier chapitre, les opérations se sont vu attribuer des mandats supplémentaires qui exigeaient l'usage de la force et s'écartaient donc des principes classiques des opérations de maintien de la paix (consentement des parties, impartialité et du non-emploi de la force, (voir introduction)). Leur exécution exigeait des moyens militaires plus considérables que ceux prévus initialement, lorsque les opérations étaient encore « non coercitives »⁵²⁷.

⁵²⁵ *Ibid* para 35.

⁵²⁶ Novosseloff, « recours à la force » *supra* note 26.

⁵²⁷ *Supplément à l'Agenda pour la paix*, *supra* note 41 para 35 ; Voir Sarooshi, *Collective Security* *supra* note 282 à la p 77 n 129.

Il aurait été facile de penser que puisque le Secrétaire général gère déjà une opération de maintien de la paix, il n'a qu'à participer au commandement d'une action coercitive. Or, le problème est plus compliqué parce que, comme il vient d'être mentionné, les opérations de maintien de la paix sont avant tout l'instrument d'une action politique et diplomatique et que la logique de ces opérations est politique découlant de moyens pacifiques de règlement des différends de l'article 33 dans le cadre duquel le Secrétaire général peut agir en tant que pacificateur diplomate comme on l'a vu au titre précédent (et ce, malgré la frontière qui peut devenir floue entre les opérations de maintien de la paix et d'imposition de la paix: voir introduction, note 38). Or, ce n'est pas le cas quand il s'agit du chapitre VII qui constitue le fondement des compétences spécifiques du Conseil de sécurité pour mener des actions afin d'assurer la sécurité collective. C'est le Conseil qui s'est vu reconnaître un pouvoir de coercition ou d'action en vertu du chapitre VII de la Charte. La CIJ dans l'affaire des dépenses explique que l'action « dont il est fait mention dans le titre du chapitre VII de la Charte, à savoir, "action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression" » est « uniquement de la compétence du Conseil de sécurité »⁵²⁸.

Il est possible de comprendre que le Conseil de sécurité délègue au Secrétaire général le commandement des forces coercitives pour des raisons pratiques. Mais en théorie, des bases juridiques supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir déléguer certains pouvoirs du chapitre VII de façon licite parce que cela nécessite un transfert de pouvoirs discrétionnaires.

Ainsi, à la première section, sera examiné si le Conseil de sécurité peut déléguer des pouvoirs du chapitre VII notamment au Secrétaire général et si oui, sur quelles bases s'appuie-t-il. La deuxième section sera consacrée aux règles et limitations entourant l'exercice des pouvoirs délégués du chapitre VII par le Secrétaire général. La dernière section examinera l'exercice sur le terrain des pouvoirs délégués du chapitre VII par le Secrétaire général.

⁵²⁸ *Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte)*, Avis consultatif, [1962], CIJ rec 151 à la p 165.

Chapitre 2-Le rôle du Secrétaire général dans le cadre du chapitre VII

Le Secrétaire général s'est vu déléguer par le Conseil de sécurité le pouvoir de commander et contrôler des forces qui ont mené des mesures coercitives. Il a géré des opérations multidimensionnelles et participé à la qualification d'une situation sous l'article 39. Pour que le Conseil de sécurité puisse avant tout déléguer ses pouvoirs du chapitre VII, il est important d'examiner les bases sur lesquelles le Conseil de sécurité s'appuie pour justifier la licéité de cette délégation de pouvoirs d'un chapitre aussi délicat que le chapitre VII. De son côté, le délégué doit respecter certaines limitations pour que l'exercice des pouvoirs délégués soit licite.

Section1- La compétence du Conseil de sécurité de déléguer ses pouvoirs du Chapitre VII

Pour qu'une délégation de pouvoirs du chapitre VII soit licite, le Conseil de sécurité doit respecter certaines règles et limitations applicables à toute délégation de façon générale et prescrites par le droit des organisations internationales. Il tire également des compétences implicites du chapitre VII.

Sous-Section 1-Les règles générales régissant le processus de délégation de pouvoir dans les organisations internationales

La délégation de pouvoirs est nécessaire dans tout système de gouvernance⁵²⁹. Le dictionnaire de la terminologie du droit internationale définit la délégation comme une « opération par laquelle un Etat ou un organe international, charge un autre Etat ou un autre organe international d'exercer telle ou telle de ses compétence »⁵³⁰. Sarooshi définit la délégation de pouvoirs dans le droit des organisations internationales comme ayant lieu à

⁵²⁹ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 20.

⁵³⁰ Union académique internationale, dir, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, *sub verbo* « délégation ».

chaque fois que l'organe d'une organisation internationale qui possède un pouvoir exprès ou implicite en vertu de ses instruments constitutifs octroie ce pouvoir à une autre entité⁵³¹.

Le Conseil de sécurité en tant qu'organe principal a la compétence générale de déléguer ses pouvoirs à certaines entités. Ceci n'est pas expressément prévu par la Charte mais dérive de deux sources principales. Premièrement, une telle compétence générale existe comme principe général de droit. La deuxième source découle du droit des organisations internationales d'après lequel la compétence générale de l'organe principal d'une organisation internationale de déléguer certains de ses pouvoirs à d'autres entités est un principe général. Ceci a été confirmé dans l'affaire *Meroni c Haute Autorité* où la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a jugé que la Haute Autorité pouvait déléguer certains de ses pouvoirs sous le Traité de Rome, même si le Traité ne prévoit pas expressément une telle délégation⁵³².

La référence à la jurisprudence de la CJCE se justifie par le fait que la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), la Communauté économique européenne (CEE), (la Communauté européenne (CE) puis l'Union européenne (UE)) sont comme l'ONU, des organisations. Il est vrai que les unes sont *supranationales* et les autres internationales et qu'elles diffèrent par leur missions, structures, compétences...etc.⁵³³, cependant, les grandes organisations font face souvent à des problèmes et contraintes similaires⁵³⁴. Malgré la diversité des organisations, dans la mesure où chacune a sa spécificité par les tâches qui lui sont dévolues, leur structure, l'étendue de leurs compétences, les organisations internationales ont des problèmes institutionnels qui se ressemblent⁵³⁵. Comme dit Reuter, « certaines règles qui peuvent être valables pour

⁵³¹ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 p 4-5.

⁵³² *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche SpA c Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, C-9/56, [1958], ECR I-11 aux pp p I-42, 43[Meroni 9/56].

La Cour a prévu que la faculté pour la Haute Autorité d'autoriser ou d'instituer les mécanismes financiers visés à l'article 53 donne à celle-ci le droit de confier certains pouvoirs, dans les conditions qu'elle détermine et sous son contrôle, à des organismes de droit privé, dotés d'une personnalité juridique distincte et investis de pouvoirs propres ».

Voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 aux pp16-17.

⁵³³ Pour connaître les principales caractéristiques des organisations *supranationales* comme l'UE voir Schermers *supra* note 459 aux pp 56-57; Tshiyembe *supra* note 71.

⁵³⁴ MPEPIL «International Organizations or Institutions, Internal Law and Rules», par Pierre Klein au para 4.

⁵³⁵ Combacau, *supra* note 69 à la p 708.

certaines d'entre elles ne le sont pas pour telles autres; on montrera plus tard un exemple de cette différence à propos des Communautés européennes dont la structure s'écarte déjà fortement des organisations à base de coopération. Mais il ne faut pas exagérer ces indiscutables différences, sinon on renoncerait à faire la théorie des organisations internationales sous quelque aspect que ce soit »⁵³⁶. Le principe de délégation fait partie de ces questions communes à toutes les organisations. Cette section vise à examiner justement les règles et limitations applicables à toute délégation de façon générale.

Parmi les autres règles applicables à toute délégation, il est évident que l'organe principal doit posséder le pouvoir qu'il veut déléguer. Un organe ne peut déléguer des pouvoirs qu'il ne possède pas. Cela découle du principe général de droit *nemo dat quod non habet* (nul ne peut donner ce qu'il n'a pas)⁵³⁷.

Une délégation de pouvoirs ne peut jamais être tirée implicitement par le délégué. Cette exigence qui fait partie de l'ensemble du droit des organisations internationales a été appliquée dans l'affaire Meroni où il a été indiqué que: «la délégation de pouvoirs ne se présume pas; même dans les cas où l'autorité délégante est habilitée à le faire, elle doit prendre une décision explicite transférant ces pouvoirs »⁵³⁸.

De plus, lorsqu'un pouvoir est délégué par un organe principal, les limitations qui existent déjà sur l'exercice du pouvoir délégué doivent être imposées au délégué également parce que sinon, le Conseil déléguerait un pouvoir plus large que celui qu'il détient par son traité constitutif. Ce principe a été appliqué dans Meroni. La Cour a indiqué que la délégation de

⁵³⁶ P Reuter. « Les organes subsidiaires des organisations internationales », dans *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, 415 aux pp 419-420 [Reuter].

Il est intéressant de noter que Denys Simon démontre dans son ouvrage qu'en ce qui concerne l'interprétation des actes constitutifs, la Cour européenne et la CIJ ne sont pas si différentes qu'on le penserait. Les deux Cours tiennent à « la poursuite de l'effectivité des finalités institutionnelles » et pour cela ils mélangent les différents canons d'interprétation. Denys Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales: Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, Paris, Pedone, 1981; voir Schermers *supra* note 459 à la p 847.

⁵³⁷ Sarooshi *Collective Security supra* note 282 aux pp 20, 53 ; Bernardez *supra* note 462 à la p 124, 141.

⁵³⁸ Meroni 9/56 *supra* note 532 à la p I-42; voir *ibid* aux pp 8-9.

pouvoir en l'espèce était illégale en raison notamment du fait que la Haute Autorité avait tenté de déléguer des pouvoirs plus larges que ceux qu'elle possédait elle-même⁵³⁹.

Il est important de souligner qu'une délégation de pouvoirs n'implique pas le transfert d'un pouvoir en totalité. En conséquence, l'organe d'une organisation internationale qui délègue un pouvoir ne se dépouille pas du droit d'exercer ce pouvoir lui-même. L'organe délégant conserve le droit d'exercer ce pouvoir. Ainsi, la délégation de pouvoirs peut toujours être révoquée par l'organe délégant. Le délégant et le délégué peuvent exercer le même pouvoir au même moment. Dans ce cas, toute décision prise par l'organe principal dans l'exercice du pouvoir en question l'emporte sur la décision prise par le délégué exerçant le pouvoir délégué. Cela découle de l'autorité et du contrôle qu'un organe principal de l'ONU exerce sur ses pouvoirs délégués. Et la délégation du pouvoir par un organe principal n'empêche pas cet organe d'exercer ultérieurement son pouvoir d'une manière qui est contraire à celle qu'a exercé le délégué⁵⁴⁰.

En fait, cette autorité et ce contrôle que le délégant exerce sur les décisions de son délégué est une condition essentielle pour qu'une délégation de larges pouvoirs discrétionnaires soit licite⁵⁴¹. Dans l'affaire Meroni, la Cour a constaté que la délégation de pouvoirs discrétionnaires par la Haute Autorité à des autorités différentes de celles établies par le traité de Rome est illégale parce que la Haute Autorité n'avait pas conservé le droit de modifier les décisions de ses organes délégataires⁵⁴². Ainsi, pour qu'une délégation de pouvoirs discrétionnaires du chapitre VII soit licite, le Conseil doit veiller à ce qu'il conserve le droit de modifier à tout moment la décision de son délégué afin qu'il puisse exercer effectivement une autorité et un contrôle global sur la façon dont les pouvoirs délégués sont exercés⁵⁴³.

⁵³⁹ Meroni 9/56 *ibid* p I-40 ; voir *Ibid*, p. 20, 32, 42.

La Cour a statué que: « même si la délégation résultant de la décision n° 14-55 apparaissait comme régulière au regard du Traité, elle ne pourrait investir l'autorité délégataire de pouvoirs différents de ceux que l'autorité délégante a elle-même reçus du Traité ».

Meroni 9/56 *supra* note 532 à la p I-40.

Voir aussi Conforti *supra* note 38 à la p 227 ; Reuter *supra* note 536 à la p 434; Schermers *supra* note 459 à la p 173 para 225-226.

⁵⁴⁰ Pour ce paragraphe, voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 aux pp.7-8 ; Bernardez *supra* note 462 aux pp 119.

⁵⁴¹ Sarooshi *Ibid* p 8

⁵⁴² *Ibid* aux pp 11, 36-37

⁵⁴³ *Ibid* pp 35 et 42 ; Bernardez *supra* note 462 aux pp 125-126, 141.

Il est important de faire la différence entre la délégation de pouvoirs et de fonctions. La délégation de fonctions fait référence à un simple pouvoir de mise en œuvre ou d'exécution. La délégation de pouvoirs accorde la capacité de prendre des décisions de façon discrétionnaire. La différence réside dans l'étendue effective de prise de décision. Si l'organe délégant dirige sa décision, alors en droit, il n'y a pas eu de délégation de pouvoir⁵⁴⁴. L'importance de cette distinction a été soulignée également par la CJCE dans Meroni. La Cour a indiqué que

[L]es conséquences résultant d'une délégation de pouvoirs sont très différentes suivant qu'elle vise des pouvoirs d'exécution nettement délimités et dont l'usage, de ce fait, est susceptible d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'autorité délégante, ou un pouvoir discrétionnaire, impliquant une large liberté d'appréciation [...] une délégation du premier type n'est pas susceptible de modifier sensiblement les conséquences qu'entraîne l'exercice des pouvoirs qu'elle affecte, alors qu'une délégation du second type, en substituant les choix de l'autorité délégataire à ceux de l'autorité délégante, opère un véritable déplacement de responsabilité[...]⁵⁴⁵.

Ainsi, pour savoir si le pouvoir de prise de décision a été effectivement transféré au délégué il faut vérifier le degré d'implication du délégant dans le processus de prise de décision de son délégué. Si le degré de contrôle est total alors une véritable délégation de pouvoir n'a pas eu lieu. Dans le cadre du Conseil, une délégation de pouvoirs effective n'a pas lieu lorsque, par exemple, le Conseil a déjà décidé comment une action particulière doit être exécutée et que seule la mise en œuvre de la décision est déléguée. Dans ce cas, il s'agit d'une délégation de fonctions et non pas de pouvoirs⁵⁴⁶.

Cependant, il y a deux exceptions à cette règle générale. Premièrement, c'est dans le cas où l'organe délégant stipule qu'il sera lié par les décisions du délégué. La compétence d'un organe principal de l'ONU de se soumettre à une telle limitation a été reconnue par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du Tribunal administratif. La Cour a estimé que l'Assemblée générale des Nations Unies peut établir un tribunal administratif compétent pour rendre des jugements qui lieraient les Nations Unies. (*Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, Avis consultatif, [1954] CIJ rec 47 aux pp 56-57). Deuxièmement, c'est dans le cas où un organe principal établit un organe subsidiaire pour exécuter des fonctions qu'il ne peut exercer lui-même. Dans ce cas, le principal n'a aucun pouvoir de révision de fond sur les décisions de son délégué ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 8.

⁵⁴⁴ *Ibid* p 10

⁵⁴⁵ Meroni 9/56 *supra* note 532 à la p I-43-44 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 11; Bernardez *supra* note 462 aux pp 119-127.

⁵⁴⁶ Pour ce paragraphe, voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 11.

Ainsi, le droit des organisations internationales précise des règles générales à respecter pour qu'une délégation de pouvoirs soit licite. Etant l'organe d'une organisation internationale, le Conseil de sécurité doit respecter ces règles quand il procède à une délégation de ses pouvoirs. La sous-section suivante examinera les bases légales, notamment celles en vertu de la Charte, sur lesquelles le Conseil de sécurité peut s'appuyer pour justifier une délégation de ses pouvoirs du chapitre VII au Secrétaire général.

Sous-section 2-Les bases légales justifiant la délégation des pouvoirs du chapitre VII au Secrétaire général

Avant d'examiner les bases légales sur lesquelles le Conseil de sécurité peut s'appuyer pour justifier la délégation des pouvoirs du chapitre VII, notamment au Secrétaire général, il est important de rappeler, ne serait-ce que brièvement, le contenu du chapitre VII.

L'article 24 de la Charte de l'ONU confère « au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Pour atteindre cet objectif, la Charte confère au Conseil des pouvoirs spécifiques ou des prérogatives inscrits au chapitre VII. Celui-ci prévoit un cadre dans lequel le Conseil de sécurité peut mener des actions coercitives⁵⁴⁷. Le Conseil peut qualifier une situation (art.39), adopter des mesures provisoires (art.40), prendre des mesures coercitives non militaires (art.41) et des sanctions militaires (art.42). Les articles 43 et 45 donnent une base matérielle à la sécurité collective. L'article 43 prévoit que tous les Etats membres de l'ONU mettent à la disposition du Conseil de sécurité des forces armées grâce à des accords spéciaux, qui doivent fixer « les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir ». Pour permettre à l'ONU d'agir militairement en cas d'urgence, l'article 45 dispose que des membres de l'Organisation « maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale »⁵⁴⁸. L'article 47

⁵⁴⁷ *Ibid* p 76.

⁵⁴⁸ voir Petit *supra* note 19 à la p 25, 27.

prévoit l'établissement d'un Comité d'état-major chargé, entre autres, de conseiller et d'aider le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les exigences militaires qui lui sont nécessaires pour maintenir la paix et de la sécurité internationales et de l'aider à négocier les accords spéciaux de l'article 43⁵⁴⁹. Cependant, ce système n'a jamais vu le jour en raison du désaccord entre les grandes puissances. La réactivation du Comité d'état-major a été tentée durant la guerre du Golfe mais sans succès⁵⁵⁰.

Le Conseil de sécurité a souvent délégué au Secrétaire général la mise en œuvre de ses pouvoirs du chapitre VII, et ce pour des raisons pratiques qui seront examinées plus en détail à la section 3. Il est simplement à noter, à ce stade, que le Conseil de sécurité a donné, par exemple, au Secrétaire général la possibilité de participer à la qualification d'une situation et lui a délégué des pouvoirs de commandement et de contrôle sur des forces menant des actions coercitives.

Une source subsidiaire de la compétence du Conseil de déléguer les pouvoirs du chapitre VII au Secrétaire général peut être tirée de l'article 98⁵⁵¹. Cependant, pour être plus précis, vu la distinction entre la délégation d'un pouvoir et la délégation d'une fonction expliquée ci-haut, cette disposition ne fournit pas de compétence expresse au Conseil de sécurité de déléguer des « pouvoirs » au Secrétaire général. Lorsque le Secrétaire général exerce des fonctions déléguées par le Conseil de sécurité conformément à l'article 98, il n'exerce pas un pouvoir discrétionnaire, mais applique simplement les décisions du Conseil. Néanmoins, le Conseil de sécurité peut déduire la possibilité de déléguer ses pouvoirs du chapitre VII au Secrétaire général à partir de l'objet et du but du chapitre VII et de l'article 98. L'objet et le but étant que le Conseil devrait être en mesure de prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales⁵⁵². Ainsi le Conseil de sécurité tire des pouvoirs implicites du chapitre VII pour pouvoir accomplir les responsabilités qui lui sont expressément conférées. Comme le dit Sicilianos, le Conseil de

⁵⁴⁹ *Ibid*, p.28; Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 120: voir généralement Sicilianos, *supra* note 470.

⁵⁵⁰ Petit *supra* note 19 à la p 28 ; Voir aussi Conforti pp 196-197.

⁵⁵¹ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p. 52 ; Voir aussi conforti p 202 et 227

⁵⁵² voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 52

sécurité a même exploité « intensivement ses pouvoirs implicites »⁵⁵³. Pour exercer les pouvoirs délégués du chapitre VII, le Secrétaire général doit avoir, de son, côté, un pouvoir discrétionnaire pour prendre des décisions politiques. Ce pouvoir discrétionnaire est tiré de l'article 99 et confirmé par la pratique de l'ONU, comme déjà expliqué. D'ailleurs, c'est le même type de pouvoir discrétionnaire de prise de décision que le Conseil détient sous l'article 39 de la Charte⁵⁵⁴. De plus, la légalité de l'exercice du pouvoir d'appréciation par le Secrétaire général a été confirmée en termes exprès par le Tribunal administratif des Nations Unies, dans l'affaire *Peynado c Secrétaire général*⁵⁵⁵.

Lorsque le Conseil mandate le Secrétaire général pour utiliser les forces pour mener des actions coercitives militaires, il lui délègue plus précisément le pouvoir qu'il possède sous l'article 42 de la Charte, c'est-à-dire le pouvoir d'ordonner des mesures coercitives militaires pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales⁵⁵⁶. Par ailleurs, le Conseil lui délègue ses pouvoirs de commandement et de contrôle sur une telle force sous les articles 46 et 47⁵⁵⁷. C'est la non-conclusion des dispositions prévoyant un rôle au Comité d'état-major qui exercerait des pouvoirs de commandement et de contrôle sur une force de l'ONU menant des mesures coercitives militaires qui a conduit le Conseil de sécurité à déléguer, entre autres⁵⁵⁸, au Secrétaire général certains pouvoirs de commandement et de contrôle sur ces forces⁵⁵⁹.

Blokker⁵⁶⁰ explique que le Conseil de sécurité recourt à la théorie des pouvoirs implicites pour déléguer ses pouvoirs aux fins de mener des actions coercitives en vertu de l'article

⁵⁵³ Sicilianos *supra* note 470 à la p 28.

⁵⁵⁴ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 54

⁵⁵⁵ *Peynado c Secrétaire Général des Nations Unies*, (1970) TANU 47 aux pp 367-368. Le Tribunal a observé que : « The Tribunal in earlier judgments has consistently upheld the discretionary power of the Secretary-General to terminate all appointments other than permanent or fixed-term appointments if, in his opinion, such action would be in the interest of the United Nations » ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 54.

⁵⁵⁶ *Ibid* p79 ; Voir aussi Conforti *supra* note 38 aux pp 202,228.

⁵⁵⁷ *Ibid*.

⁵⁵⁸ La non-application des dispositions prévoyant un rôle au Comité d'état-major a conduit le Conseil à mener des mesures coercitives militaires dans la plupart des cas, en déléguant aussi les pouvoirs du chapitre VII à des forces des Etats membres de l'ONU ou à des arrangements régionaux.

⁵⁵⁹ Sarooshi *Ibid* aux pp 67, 76-77.

⁵⁶⁰ Blokker, « Authorization Authorized » *supra* note 125 aux pp 547-549.

42⁵⁶¹. Le Conseil de sécurité a un pouvoir explicite pour prendre des actions coercitives militaires. Si ce pouvoir ne peut être exercé à cause de l'absence de moyens nécessaires, le Conseil peut recourir aux pouvoirs implicites pour permettre à l'organisation d'accomplir sa mission⁵⁶². Selon Hoogh, la délégation d'un tel pouvoir serait nécessaire et donc implicite en raison de l'absence des accords spéciaux de l'article 43 nécessaires au Conseil de sécurité pour maintenir la paix et la sécurité internationales⁵⁶³.

Il y a eu des débats considérables sur l'effet de la non-conclusion des accords de l'article 43 sur la compétence du Conseil d'appliquer l'article 42. La principale objection étant que la non-application des accords spéciaux de l'article 43 interdit l'exercice d'un pouvoir de commandement et de contrôle par le Conseil lui-même sur les forces opérant des mesures coercitives, et que par conséquent, la délégation d'un tel pouvoir serait *ultra vires*⁵⁶⁴. Cependant, cette approche met trop l'accent sur la forme. L'article 43 est simplement un mécanisme qui permet au Conseil d'obtenir des troupes afin de mener des mesures coercitives militaires. L'utilisation par le Conseil des pouvoirs de l'article 42 ne dépend pas de la mise en œuvre au préalable des accords de l'article 43⁵⁶⁵. La non-application de l'article n'empêche pas le Conseil d'obtenir et d'utiliser les forces d'une autre manière, par exemple, en faisant recours aux contributions volontaires de troupes provenant des Etats membres. La CIJ, dans l'affaire des Certaines dépenses des Nations Unies, s'est appesée à l'approche qui suggérerait de limiter les pouvoirs substantiels du Conseil à cause de la non-conclusion des accords de l'article 43⁵⁶⁶ :

Un argument insistant sur le fait que toutes les mesures prises pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales devraient être financées par des accords conclus en vertu de l'article 43 semblerait ôter au Conseil de sécurité la possibilité d'agir suivant un autre article de la Charte. La Cour ne peut pas accepter une vue aussi limitée des pouvoirs que le Conseil de Sécurité détient

⁵⁶¹ André J.J de Hoogh, « Attribution or delegation of (legislative) power by the Security Council ? The case of United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) » dans M. Bothe et B. Kondoch, dir, International Peacekeeping : The Yearbook of International Peace Operations, vol 7, Hague, Kluwer Law, 2001, 1 à la p 15 [Hoogh].

⁵⁶² Blokker, « Authorization Authorized » *supra* note 125 à la p 547.

⁵⁶³ Hoogh *supra* note 561 à la p 15; Blokker, « Implied Powers » *supra* note 115 au para 6.

⁵⁶⁴ Voir Hoogh *supra* note 561 à la p 16; Sarooshi, Collective Security *supra* note 282 aux pp 76-78.

⁵⁶⁵ *Ibid* Sarooshi ; Voir aussi, Blokker, « Authorization Authorized » *supra* note 125 à la p 549.

⁵⁶⁶ *Ibid* Sarooshi .

de la Charte. On ne peut pas dire que la Charte ait laissé le Conseil de Sécurité impuissant en face d'une situation d'urgence, en l'absence d'accords conclus en vertu de l'article 43⁵⁶⁷.

Ainsi, le Conseil de sécurité peut déléguer ses pouvoirs du chapitre VII en application de la théorie des pouvoirs implicites. Il tire des pouvoirs implicites de l'objet et les buts du chapitre VII. Cette délégation est également rendue possible grâce aux pouvoirs discrétionnaires chez le délégué en vertu de l'article 99. Pour pouvoir exercer de façon licite les pouvoirs délégués du chapitre VII, le Secrétaire général ne doit pas oublier de respecter certaines limitations qui seront examinées à la section suivante.

Section 2- Les règles encadrant l'exercice des pouvoirs du chapitre VII par le Secrétaire général

Le délégué doit respecter certaines règles explicites et implicites en exerçant les pouvoirs délégués par le Conseil de sécurité. De plus, en interprétant les résolutions qui lui sont adressées sous le chapitre VII, il doit soumettre des rapports qui permettront au Conseil de contrôler les décisions prises par le Secrétaire général afin que la délégation soit licite. L'élément de contrôle pour que la délégation de pouvoirs discrétionnaires soit possible est ainsi assuré, comme cela a été expliqué ci-dessus.

Sous-section 1- Les limitations à l'exercice des pouvoirs du chapitre VII par le Secrétaire général

Il existe des restrictions qui limitent l'exercice par le Secrétaire général des pouvoirs délégués du chapitre VII: elles sont explicites et implicites. Les limitations implicites exigent que le Secrétaire général exerce ses pouvoirs discrétionnaires de bonne foi et agisse dans l'intérêt de l'Organisation. Il doit respecter les dispositions de la Charte⁵⁶⁸. Les limitations explicites sont celles contenues dans les résolutions du Conseil qui sont la

⁵⁶⁷ Certaines dépenses des Nations Unies, Avis consultatif du 20 juillet 1962, *Op.cit.*, p.167 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 76 n 126.

⁵⁶⁸ Conforti *supra* note 38 à la p 227.

source du pouvoir délégué⁵⁶⁹. Dans le cas d'une délégation de pouvoirs du chapitre VII par le Conseil de sécurité, la seule forme appropriée pour une telle délégation se fait au moyen d'une résolution⁵⁷⁰. En outre, le délégué a la responsabilité d'exercer le pouvoir dans le but stipulé par le délégant⁵⁷¹. Il doit respecter les limites et les instructions posées par l'organe délégant⁵⁷². Le Secrétaire général exercerait des pouvoirs qu'il ne possède pas sous la Charte s'il agissait au-delà du mandat donné par le Conseil puisque le Secrétaire général n'a pas l'autorité d'exercer les pouvoirs du chapitre VII sans une délégation de tels pouvoirs par le Conseil⁵⁷³.

De plus, le Secrétaire général ne peut pas établir, utiliser ou mettre fin unilatéralement à une force des Nations Unies menant des actions coercitives puisqu'elle représente l'exercice d'un pouvoir délégué. Le Secrétaire général doit recevoir une telle délégation expressément⁵⁷⁴.

Sous-section 2-L'interprétation par le Secrétaire général des résolutions du chapitre VII et leur contrôle

La manière dont les pouvoirs délégués doivent être exercés est rarement spécifiée quand le Conseil délègue des pouvoirs au Secrétaire général. Ce manque de clarté dans les résolutions reflète le fait qu'elles sont souvent le fruit d'un compromis politique entre les Etats membres.⁵⁷⁵ Les délégations générales sont souvent essentielles pour une prise de décision souple et efficace afin de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Ce manque de clarté dans les résolutions signifie donc que le Secrétaire général recourt à l'interprétation pour les mettre en œuvre. Dans la section précédente, il a été précisé que la délégation des pouvoirs du chapitre VII doit toujours être expresse et ne peut jamais être implicite. Cependant, une fois qu'une délégation de pouvoir a eu lieu, le Secrétaire général peut déduire certains pouvoirs supplémentaires à partir des termes de la délégation. Le

⁵⁶⁹ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 aux pp 55-56.

⁵⁷⁰ *Ibid* p 9.

⁵⁷¹ *Ibid* p 22-23.

⁵⁷² Conforti *supra* note 38 à la p 227.

⁵⁷³ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 55; Sarooshi « role » *supra* note 280 à la p 285.

⁵⁷⁴ Sarooshi « role » *supra* note 280 aux pp 287- 288; Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p p 76-77.

⁵⁷⁵ *Ibid* p 57.

pouvoir d'interprétation est nécessaire à l'exercice efficace par le Secrétaire général des pouvoirs qui lui ont été expressément délégués. Un délégué est incapable de répondre adéquatement aux problèmes nouveaux et imprévus à moins que les termes de l'autorisation lui donnent une flexibilité⁵⁷⁶.

Hammarskjöld a déclaré que son interprétation des pouvoirs délégués du chapitre VII ne peut être contestée qu'au sein du Conseil de sécurité. Par conséquent, l'interprétation du Secrétaire général lie les Etats membres jusqu'à ce que le Conseil rende une décision contraire à celle du Secrétaire général. Dans la crise du Congo, Hammarskjöld a tenu des négociations avec M. Tshome, le président du gouvernement provincial du Katanga, afin d'essayer de résoudre le différend qui avait surgi lors de la tentative de sécession du Katanga. Au cours de ces négociations Hammarskjöld a eu l'occasion d'observer ce qui suit⁵⁷⁷ :

La thèse générale exposée ici, pour l'interprétation du paragraphe 4 du dispositif, représente une déclaration unilatérale d'interprétation de la part du Secrétaire général. Elle peut être contestée devant le Conseil de sécurité. Et le Conseil peut la modifier en expliquant ce qu'étaient ses intentions dans la résolution du 9 août. Cette conclusion ne peut faire l'objet d'un accord ou de négociations⁵⁷⁸.

Par ailleurs, le Secrétaire général a ajouté que toute discussion avec les États doit se limiter aux modalités de mise en œuvre du mandat pour faciliter son application. Les Etats membres ne peuvent pas renégocier le mandat ou imposer au Secrétaire général une certaine interprétation⁵⁷⁹.

L'interprétation par le Secrétaire général des pouvoirs délégués du chapitre VII n'est pas sans contrôle. En fait, lors de l'interprétation d'un mandat délégué, le Secrétaire général rend souvent au Conseil des rapports qui sont ensuite adoptés dans une résolution. Le Secrétaire général utilise son pouvoir de proposition en y faisant des suggestions et

⁵⁷⁶ Pour ce passage, voir *Ibid* pp 45-46, 57.

⁵⁷⁷ Pour ce paragraphe, voir *Ibid* p 58.

⁵⁷⁸ *Deuxième rapport du Secrétaire général sur la mise en application des résolutions du Conseil de sécurité : S/4387, du 14 juillet 1960 et S/4405 du 22 juillet 1960, Doc off CS NU, 1960, additif no 6, Doc NU S/4417/Add.6 ; voir Sarooshi, Collective Security supra note 282 à la pp 58-59.*

⁵⁷⁹ *Ibid* p 59.

souvent le Conseil de sécurité se borne à entériner les propositions du Secrétaire général indiquées dans ses rapports. Le rapport est ensuite utilisé comme une interprétation officielle des pouvoirs délégués du Secrétaire général. Ceci permet au Conseil de sécurité de garder un contrôle sur les décisions de son délégué, tout en lui donnant une large marge discrétionnaire dans l'exercice de ses pouvoirs. Ces rapports peuvent fournir la preuve de l'intention du Conseil concernant la mise en œuvre des termes de sa résolution⁵⁸⁰. Cette approche a été adoptée par la Chambre d'appel du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie dans l'affaire Tadic où le Tribunal a considéré que « [l']interprétation qui précède est confirmée parce que l'on pourrait considérer comme une partie des travaux préparatoires du Statut du Tribunal international, à savoir le Rapport du Secrétaire général »⁵⁸¹. Le Secrétaire général peut également interpréter ses pouvoirs délégués en examinant la quantité de ressources matérielles que le Conseil a décidé de lui accorder pour mener à bien ses pouvoirs délégués. Le montant de ces ressources donne une indication importante sur l'intention du Conseil concernant la façon dont les pouvoirs délégués doivent être exercés⁵⁸².

L'exercice des pouvoirs délégués du chapitre VII par le Secrétaire général dans la pratique sera traité dans la section suivante.

Section 3-Le rôle du Secrétaire général dans la mise en œuvre du chapitre VII

Le Secrétaire général se voit déléguer par le Conseil de sécurité le pouvoir de commandement et de contrôle sur des forces menant des mesures coercitives. Il a géré des opérations multidimensionnelles et participé à la qualification d'une situation sous l'article 39.

⁵⁸⁰ *Ibid* p 57 ; voir aussi Tavernier *supra* note 56 à la p 51 ; Conforti *supra* note 38 à la p 198 ; Sicilianos *supra* note 470 aux pp 14, 17, 18.

⁵⁸¹ *Le Procureur c Dusko Tadic*, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, (2 octobre 1995), au para 82 (Tribunal penal international pour l'ex-Yougoslavie, Chambre d'appel), TPIR ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 57 n 35.

⁵⁸² *Ibid* p 57.

Sous-section1- La participation du Secrétaire général à la qualification des situations (art. 39)

L'article 39 permet au Conseil de sécurité de constater et de qualifier une situation⁵⁸³. Avant d'envisager une action en vertu du chapitre VII le Conseil doit faire une qualification de l'article 39. Le juge Weeramantry dans l'affaire Lockerbie indique que

Lorsqu'il s'agit de constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, le Conseil jouit d'une totale liberté d'appréciation. Il semble que c'est le Conseil, et lui seul, qui est juge de l'existence d'un état de choses qui entraîne la mise en application du chapitre VII. Cette décision est prise par le Conseil de sécurité en faisant intervenir son propre jugement et dans l'exercice du pouvoir totalement discrétionnaire qui lui est conféré par l'article 39. Une fois que le Conseil s'est prononcé sur ce point, la porte est ouverte aux diverses décisions qu'il peut prendre en vertu de ce chapitre⁵⁸⁴.

La qualification de l'article 39 se fait dans une résolution, de façon expresse ou implicite⁵⁸⁵. En principe, le Conseil ne peut pas déléguer sa compétence de qualification tirée de l'article 39, c'est-à-dire de l'existence ou non d'une menace ou de la cessation d'une telle menace ou violation à la paix et la sécurité internationales⁵⁸⁶. Kelsen note que « [l]a Charte autorise le Conseil de sécurité, et seul le Conseil de sécurité, non les membres individuellement ou tout autre organe central des Nations Unies, à s'assurer de l'existence des conditions dans lesquelles l'usage de la force au sein du système de sécurité collective peut avoir lieu »⁵⁸⁷. De plus, le droit de veto des cinq membres permanents sur une qualification de l'article 39 n'est pas nécessairement garanti si le Conseil était en mesure de déléguer ce pouvoir de qualification⁵⁸⁸. Si le Conseil délègue le pouvoir de qualification par le Conseil de sécurité,

⁵⁸³ Petit *supra* note 19 à la p 25

Selon l'article 39: « Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

⁵⁸⁴ *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie (Jamahiriya arabe libyenne c. Etats-Unis d'Amérique)*, Avis consultatif, [1992] CIJ Rec 176 à la p 66 ; Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 aux p 9-10.

⁵⁸⁵ *Ibid* p 9-10.

⁵⁸⁶ *Ibid* aux pp 34 et 53.

⁵⁸⁷ Hans Kelsen, « Collective Security and Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations », (1948) 42:4 AJIL 783 à la p 786; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 33 n 130.

⁵⁸⁸ Sarooshi *Ibid* ; Sicilianos *supra* note 470 à la p 10.

ceci bouleverserait l'équilibre institutionnel instauré par la Charte et entraînerait l'autosuppression de l'organe ayant la responsabilité principale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales⁵⁸⁹. Et pourtant, le Secrétaire général a participé à la constatation des faits matériels susceptibles d'entraîner la mise en œuvre du chapitre VII, en quelques occasions. Hervé Cassan note que les interventions du Secrétaire général vont au-delà des compétences qui découlent de l'article 99: « L'intervention du Secrétaire général ne se fonde donc pas sur l'article 99 de la Charte [...] mais constitue une mesure d'assistance au Conseil dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 39 »⁵⁹⁰.

Dans le cas de la Somalie, la constatation de l'échec de l'ONUSOM I, la force de maintien de la paix dont l'un des objectifs principaux était la protection des opérations d'assistance humanitaire, et l'absence continue de conditions de sécurité pour l'acheminement de l'aide humanitaire a amené le Secrétaire général, dans deux lettres adressées au Conseil de sécurité du 24 et 29 novembre 1992⁵⁹¹, à décrire la situation en Somalie et suggérer au Conseil de recourir au chapitre VII.⁵⁹² Par la résolution 794 du 3 décembre 1992 - une des résolutions les plus importantes de l'histoire des Nations Unies - le Conseil qualifie de menace contre la paix la situation humanitaire en Somalie et décide de recourir à la force armée pour y mettre fin⁵⁹³. Avant d'exercer ses pouvoirs du chapitre VII, le Conseil fait une qualification de l'article 39 en estimant « que l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales ». Puis, le Conseil indique expressément au paragraphe 7 de la résolution, qu'il « [s]ouscrit à la recommandation faite par le Secrétaire général dans sa lettre du 29 novembre 1992 (S/24868), selon laquelle des mesures devraient être prises en vertu du chapitre VII de la Charte afin d'instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations

⁵⁸⁹ Sicilianos *ibid.*

⁵⁹⁰ Hervé Cassan. « Le Secrétaire général et le Conseil de sécurité à l'épreuve du chapitre VII : un couple tumultueux » dans *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: 50e anniversaire des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, 243 aux pp 245, 247 [Cassan].

⁵⁹¹ *Nouveau rapport du Secrétaire général présenté conformément au paragraphe 19 de la résolution 814 (1993) et au paragraphe 5 de la section A de la résolution 865 (1993)*, Doc off CS NU, 1993, Doc NU S/24859 ; *Lettre du Président du Conseil de sécurité*, Doc off CS NU, 1992, Doc NU S/24868

⁵⁹² Cassan *supra* note 592 à la p 247; Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 211.

⁵⁹³ Bayaoui *supra* note 19 à la p 256.

de secours humanitaire en Somalie ». Le Conseil entérine donc les recommandations du Secrétaire général⁵⁹⁴.

Sous-section 2- Le commandement des opérations coercitives et enjeux futurs

Le Secrétaire général s'est vu délégué des pouvoirs de commandement et de contrôle sur des forces menant des actions coercitives, dans plusieurs cas. Par exemple, dans le cas de la Somalie, le mandat d'une opération de maintien de la paix change en une action coercitive militaire accompagné d'une délégation de pouvoirs de commandement et de contrôle au Secrétaire général. En fait, le Conseil, à travers le Secrétaire général, avait déjà établi une opération de maintien de la paix qu'il a utilisée ensuite pour effectuer une action coercitive militaire en Somalie. Ainsi, le Conseil de sécurité n'a pas délégué au Secrétaire général le pouvoir d'établir une force de l'ONU pour mener une action coercitive militaire, mais a simplement changé le mandat de la force de maintien de la paix existante⁵⁹⁵.

La dégradation continue des conditions de sécurité en Somalie a conduit le Secrétaire général à proposer dans un rapport au Conseil en 1993 que le mandat de l'ONUSOM II inclue, entre autres, le désarmement des factions organisées et le rétablissement de la sécurité dans tous les ports et aéroports pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire⁵⁹⁶. Par ailleurs, le Secrétaire général énonce dans ce rapport que la menace à la paix et la sécurité internationales dont le Conseil de sécurité avait constaté n'a pas été levée et que l'« ONUSOM II ne pourra donc s'acquitter du mandat défini plus haut que si elle est investie de pouvoirs de coercition en vertu du chapitre VII de la Charte »⁵⁹⁷. En réponse, le Conseil de sécurité dans sa résolution 814 autorise ce mandat élargi pour l'ONUSOM II et délègue, entre autres, le pouvoir de commandement et de contrôle sur cette force au Secrétaire général et son Représentant spécial⁵⁹⁸ :

⁵⁹⁴ Cassan *supra* note 592 à la p 247.

⁵⁹⁵ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 81.

⁵⁹⁶ *Ibid.*

⁵⁹⁷ *Rapport du Secrétaire général*, Doc off CS NU, 1993, Doc.NU S/25354, à la p.14 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 81.

⁵⁹⁸ Sarooshi *Ibid.*

[La résolution] [p]rie le Secrétaire général, agissant par l'intermédiaire de son Représentant spécial, de donner pour instructions au commandant de la Force d'ONUSOM II, de se charger de consolider, d'étendre et de maintenir la sécurité dans l'ensemble de la Somalie [...] et, à cet égard, d'organiser un transfert rapide, harmonieux et échelonné des opérations de la Force d'intervention unifiée à l'ONUSOM II⁵⁹⁹.

En d'autres termes, le Conseil de sécurité a délégué au Secrétaire général et à son Représentant spécial la compétence de déléguer au commandant de la Force des pouvoirs élargis pour atteindre l'objectif fixé⁶⁰⁰. Les attaques contre l'ONUSOM II ont conduit le Conseil de sécurité à adopter la résolution 837 qui a réaffirmé que:

le Secrétaire général est autorisé par la résolution 814 (1993) à prendre à l'encontre de tous ceux qui sont responsables des attaques armées...y compris les responsables des incitations publiques à ces attaques, toutes les mesures nécessaires pour établir l'autorité effective d'ONUSOM II dans toute la Somalie notamment pour qu'une enquête soit ouverte sur les actions des responsables et que ceux-ci soient arrêtés et détenus pour être traduits en justice, jugés et punis⁶⁰¹.

Le Conseil de sécurité dans ses résolutions 814 et 837 confère ainsi au Secrétaire général le pouvoir d'ordonner l'utilisation de la force par l'ONUSOM II. Le fait de décider quand et comment faire appel à des mesures coercitives militaires en Somalie signifie que le Secrétaire général a reçu non pas simplement un rôle exécutif restrictif en vertu de l'article 98 mais un large pouvoir discrétionnaire, et par-là une délégation de pouvoirs⁶⁰².

Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité dans sa résolution 836 a délégué aux Etats membres de l'ONU le pouvoir de lancer des frappes aériennes. Les frappes

⁵⁹⁹ *Somalie*, Res CS 814, Doc off CS NU, 3188e séance, Doc NU S/RES/814 (1993) ; Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 aux pp 81-82.

La chaîne de commandement de l'ONUSOM est similaire à celle des opérations de maintien de la paix précédentes. Le Secrétaire général, dans son rapport du 3 Mars 1993, note que « [I]e commandant de la Force relèverait directement du Représentant spécial du Secrétaire général ». *Nouveau rapport du Secrétaire général présenté conformément aux paragraphes 18 et 19 de la résolution 794 (1992)*, Doc off CS NU, 1993, Doc NU S/25354, p.18, para 78.

⁶⁰⁰ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 82.

⁶⁰¹ *Somalie*, Rés CS 837, Doc off CS NU, 3229^e séance, Doc NU S/RES/837(1993); voir *ibid* p 82.

⁶⁰² Voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 82.

aériennes impliquent l'application de mesures coercitives militaires⁶⁰³. La résolution 836 (1993) prévoit que

[L]es Etats Membres, agissant à titre nationale ou dans le cadre d'organisations ou d'arrangements régionaux, peuvent prendre, sous l'autorité du Conseil de sécurité et moyennant une étroite coordination avec le Secrétaire général et la FORPRONU, toutes mesures nécessaires à l'intérieur et dans les environs des zones de sécurité de la... Bosnie..., en recourant à la force aérienne, pour soutenir la FORPRONU dans l'accomplissement de son mandat [...] (para.10)⁶⁰⁴.

De plus, le Conseil « [p]rie les Etats Membres concernés, le Secrétaire général et la FORPRONU d'établir une coopération étroite sur le dispositif qu'ils mettent en place pour appliquer le paragraphe 10 ci-dessus et de faire rapport au Conseil sur ce sujet par l'intermédiaire du Secrétaire général » (para.11)⁶⁰⁵.

Le Secrétaire général a interprété la « coopération étroite » de façon à signifier que son consentement doit être obtenu, avant de recourir aux moyens aériens, autrement dit, que le Conseil lui a délégué un pouvoir d'appréciation lui permettant de décider si et quand des frappes aériennes devraient être prises. Le problème avec cette interprétation est que la délégation d'un pouvoir si important devrait être faite en termes exprès par le Conseil. La Russie s'était opposée à une telle interprétation⁶⁰⁶. En réponse, le Secrétaire général note dans une lettre au Conseil ce qui suit :

Comme les membres du Conseil le savent, des dispositifs opérationnels sont en place depuis août 1993 pour permettre à l'OTAN de fournir une couverture aérienne à la FORPRONU si celle-ci devait se porter à la défense de personnels des Nations Unies qui auraient fait l'objet d'une attaque délibérée de la part de l'une ou l'autre des parties au conflit en Bosnie-Herzégovine. Ces dispositifs ont été mis à l'essai lors de plusieurs séries de manœuvres militaires et sont pleinement opérationnels. La décision initiale de recourir à la force aérienne dans ce genre de situation serait prise par moi, sur la base d'une demande de

⁶⁰³ *Ibid* p 83.

⁶⁰⁴ Sarooshi « role » *supra* note 280 à la p 293.

⁶⁰⁵ Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 83.

⁶⁰⁶ Pour ce passage, voir *ibid* aux pp 83-84.

mon Représentant spécial pour l'ex-Yougoslavie agissant sur recommandation du commandant de la FORPRONU⁶⁰⁷.

Les « dispositifs opérationnels » auxquels se réfère le Secrétaire général, désignent le système du double commandement ou de la double-clé. C'est un mécanisme instauré pour prendre des décisions sur l'utilisation de la force aérienne en ex-Yougoslavie. D'après ce système, et l'OTAN et l'ONU peuvent demander le lancement d'une action aérienne, mais les deux parties doivent donner leur consentement. Autrement dit, chaque partie peut mettre son veto à la décision d'utiliser la force⁶⁰⁸.

L'approche du Secrétaire général a été confirmée dans ce cas car il semble que le Conseil envisageait un tel processus de prise de décision. La délégation norvégienne a observé dans un débat ultérieur au Conseil qu'«[e]n définitive, c'est le Secrétaire général qui doit décider des mesures à prendre [concernant les frappes aériennes] puisque l'autorité politique d'ensemble appartient à l'ONU... »⁶⁰⁹. D'autres membres du Conseil ont également appuyé largement l'interprétation du Secrétaire général. Les Etats-Unis ont déclaré: « Nous devons nous rappeler que la décision de lancer des frappes aériennes incombe au Secrétaire général, et que c'est le Conseil qui en avait décidé ainsi »⁶¹⁰. Louise Fréchette, représentant le Canada, a indiqué qu'« [i]l était, de plus, essentiel de confirmer le rôle du Secrétaire général pour le déclenchement de frappes aériennes ainsi que le contrôle conjoint des commandants des Nations Unies et de l'OTAN quant à la planification et à l'exécution d'opérations éventuelles »⁶¹¹.

Est-il souhaitable que le Secrétaire général ordonne l'usage de la force contre une partie à un conflit ? Donner l'ordre de recourir à la force pourrait nuire à son indépendance, à son impartialité, et par-là, à ses bons offices à l'avenir ou à son rôle dans le maintien de la paix.

⁶⁰⁷ Lettre datée du 18 janvier 1994, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général, Doc off CS NU, 1994, Doc NU S/1994/50 à la p 2 ; Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 84.

⁶⁰⁸ Sarooshi « rôle » *supra* note 280 à la p 293 n 82; Sicilianos *supra* note 470 à la p 32.

⁶⁰⁹ *Procès-verbal provisoire*, Doc off CS NU, 336^e séance, Doc NU S/PV.3336 (Reprise 1) à la p 96 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 83 n 151.

⁶¹⁰ S/PV.3336 (Reprise 1) *ibid* p 17; voir *ibid* aux pp 83-84 n 152.

⁶¹¹ S/PV.3336 (Reprise 1) *ibid* p 142; *ibid*, p 83-84 n 152.

Voir aussi l'appui du Nigeria (S/PV.3336, p.51-52) et de l'Afghanistan (S/PV.3336 (Reprise 1), p.106) ; voir Sarooshi *ibid* p 84, n 152.

Si le Conseil décide que l'usage de la force est nécessaire, alors il ne devrait pas déléguer ce pouvoir au Secrétaire général. Le Conseil devrait déléguer ce pouvoir aux Etats dont les forces mènent l'action militaire et donner au Secrétaire général le rôle de s'assurer que l'intérêt de l'ONU dans l'opération est atteint. Le Secrétaire général peut remplir ce rôle important en surveillant et en supervisant l'opération et en faisant des rapports et des recommandations au Conseil régulièrement. Cela renforcerait l'indépendance et l'impartialité du Secrétaire général. Plutôt que d'être vu comme l'instrument de l'usage de la force, il devrait jouer le rôle de défenseur de la primauté du droit. Une fois que la force a été utilisée, cela ne peut que l'aider à l'avenir à jouer un meilleur rôle dans le maintien de la paix⁶¹². L'ancien Sous-Secrétaire général de l'ONU Giandomenico Picco a soutenu que « transformer l'institution du Secrétaire général en une pâle imitation d'un État » afin de « gérer l'utilisation de la force pourrait bien être suicidaire » [notre traduction]⁶¹³.

Le Conseil de sécurité a délégué ses pouvoirs du chapitre VII aux Etats membres pour mener des actions coercitives et a accordé au Secrétaire général le rôle de superviser et de soumettre des rapports à quelques occasions comme au Rwanda⁶¹⁴. En 1994, la situation humanitaire au Rwanda est lamentable. Dans ses résolutions 918 et 925, le Conseil donne à la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) le mandat d'intervenir pour mettre fin aux massacres des civils⁶¹⁵. En juin 1994, la France et le Sénégal décident d'envoyer volontairement une force pour établir et maintenir des zones humanitaires sûres dans le pays afin de tenter d'empêcher un nouveau génocide, le temps que la MINUAR devienne opérationnelle⁶¹⁶. Le gouvernement français, dans une lettre adressée au Secrétaire général, demande une autorisation expresse pour cette action: « nos gouvernements souhaitent disposer, comme cadre juridique de leur intervention, d'une résolution placée sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies leur donnant mandat d'agir jusqu'au déploiement de la MINUAR renforcée. Dans notre esprit, la force intérimaire devrait pouvoir se retirer vers le milieu du mois d'août au plus tard, après avoir

⁶¹² Pour ce passage, voir Sarooshi « role » *supra* note 280 à la p 296.

⁶¹³ Thomas G. Weiss « Overcoming the Somalia Syndrome: "Operation Rekindle Hope" », (1995) 1 : 2 *Global Governance* 171 à la p 177.

⁶¹⁴ Sarooshi « role » *supra* note 280 à la p 297 ; Conforti *supra* note 38 à la p 198.

⁶¹⁵ Sarooshi *Collective Security supra* note 282 aux pp 23-224.

⁶¹⁶ *Lettre datée du 20 juin 1994, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la France auprès de l'ONU*, Doc off CS NU, 1994, Doc NU S/1994/734 ; voir *ibid* p 224.

passé le relais à la MINUAR, lorsque ses renforts seront déployés »⁶¹⁷. Suite à cette proposition, le Secrétaire général a déclaré dans une lettre adressée au Président du Conseil de sécurité ce qui suit:

Dans ces conditions, le Conseil de sécurité souhaitera sans doute examiner l'offre qu'a faite le Gouvernement français d'entreprendre, sous réserve de l'autorisation du Conseil, avec d'autres États Membres, au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, une opération multinationale sous commandement français pour assurer la sécurité et la protection des personnes déplacées et des civils en danger au Rwanda. Une telle opération était l'une des options envisagées dans ma lettre du 29 avril (S/1994/518), et il existe un précédent, à savoir la Force d'intervention unifiée menée par les États-Unis qui a été déployée en Somalie en décembre 1992. Si le Conseil de sécurité décide d'autoriser une telle opération, j'estime qu'il serait nécessaire qu'il demande aux gouvernements intéressés de s'engager à maintenir leurs troupes au Rwanda jusqu'à ce que la MINUAR dispose des effectifs requis pour prendre la relève de la force multinationale et jusqu'à ce que cette dernière ait créé des conditions dans lesquelles une force de maintien de la paix, intervenant dans le cadre du Chapitre VI de la Charte, serait en mesure de s'acquitter de son mandat. Cela impliquerait que la force multinationale devrait être déployée pendant au minimum trois mois⁶¹⁸.

Le Conseil de sécurité a fourni ce cadre légal en adoptant la résolution 929. Aux paragraphes 2, 3, 4 et 10 de cette résolution⁶¹⁹, le Conseil qualifie la crise humanitaire de

⁶¹⁷ *Ibid.*

⁶¹⁸ *Lettre en date du 19 juin 1994, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général*, Doc off CS NU, 1994, Doc NU S/1994/728 à la p 4 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 224.

⁶¹⁹ Selon la résolution sur la *Situation concernant le Rwanda (opération multinationale)*, Rés CS 929, Doc off CS NU, 3392e séance, Doc NU S/RES/929 (1994)

« Le Conseil...notant l'offre faite par des États Membres de coopérer avec le Secrétaire général pour atteindre les objectifs des Nations Unies au Rwanda (S/1994/734) et soulignant le caractère strictement humanitaire de cette opération, qui sera menée de façon impartiale et neutre et ne constituera pas une force d'interposition entre les parties,...

Considérant que l'ampleur de la crise humanitaire au Rwanda constitue une menace à la paix et à la sécurité dans la région,...

2. Accueille favorablement aussi l'offre d'États Membres (S/1994/734) de coopérer avec le Secrétaire général afin d'atteindre les objectifs des Nations Unies au Rwanda par la mise en place d'une opération temporaire, placée sous commandement et contrôle nationaux, visant à contribuer, de manière impartiale, à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, étant entendu que le coût de la mise en œuvre de cette offre sera à la charge des États Membres concernés;

3. Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, autorise les États Membres coopérant avec le Secrétaire général à mener l'opération décrite au paragraphe 2 ci-dessus, en employant tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 4 de la résolution 925 (1994);

menace à la paix et à la sécurité dans la région et délègue le pouvoir de commandement et de contrôle de l'opération aux Etats membres qui la mettent en œuvre et qui assument les coûts de l'opération. En se référant à sa résolution précédente, la résolution 925, le Conseil précise l'objectif de l'opération qui consiste à contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils à travers l'établissement de zones humanitaires sûres, et à sécuriser l'acheminement de l'aide humanitaire. Le Conseil limite l'opération à une période initiale de deux mois. La France ou le Secrétaire général sont chargés de lui présenter, « en tant que de besoin », des rapports sur l'exercice des pouvoirs délégués du chapitre VII. Les forces françaises mènent l'« Opération Turquoise » dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués. Le rôle du Secrétaire général s'est limité à superviser la mise en œuvre par les forces françaises de l'objectif fixé par le Conseil dans sa résolution 929. Les forces françaises ont coopéré étroitement avec l'ONU, ce qui a permis au Secrétaire général de bien superviser leur travail⁶²⁰.

Sous-section 3- La gestion d'opérations multidimensionnelles

Afin d'instaurer une paix durable, l'ONU ne peut pas se contenter de rétablir l'ordre. Elle devra créer un environnement et des structures qui permettront de rétablir l'équilibre politique, économique et social de l'Etat ravagé par un conflit interne. L'ONU participe ainsi à la restauration de l'Etat et à la consolidation de la paix (*peace building*) que Boutros Boutros-Ghali a défini dans son Agenda pour la paix comme l'« action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités »⁶²¹. La multiplication des missions de consolidation de la paix à partir de 1998 a nécessité la création de nouvelles structures du Secrétariat. Afin de pouvoir accomplir

4. Décide que la mission des États Membres qui coopèrent avec le Secrétaire général sera limitée à une période de deux mois suivant l'adoption de la présente résolution...;

10. Prie les États concernés et, en tant que de besoin, le Secrétaire général de lui présenter régulièrement des rapports, dont le premier sera établi au plus tard 15 jours après l'adoption de la présente résolution, sur la conduite de l'opération et sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs cités aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus; ... »;

voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la pp 224-225.

⁶²⁰ *Ibid* ; Voir aussi Nguyen *supra* note 38 à la p 953 para 1510.

⁶²¹ Pour ce passage, voir Petit *supra* note 19 à la p 65.

toutes ces missions et ces activités, un grand nombre d'agences, de bureaux et de programmes dépendant du Secrétariat sont créés par le Secrétaire général⁶²².

En plus des tâches militaires, comme le contrôle d'un cessez-le-feu ou la démobilisation des troupes, on assiste à une augmentation considérable des tâches civiles. Ceci s'explique par l'objet des missions de construction de la paix qui consiste à construire de nouvelles structures politiques et administratives qui ont été détruites, la plupart du temps, après un conflit interne. La diversification des tâches s'accompagne d'une diversification du personnel des forces de l'ONU qui ont besoin de spécialistes d'ingénierie politique, de personnel en charge des élections, d'observateurs vérifiant le respect des droits de l'homme, de spécialistes de l'aide humanitaire ou de policiers. C'est la raison pour laquelle les acteurs des missions de ce genre sont des personnels civils et militaires d'Etats, d'organisations ou d'ONG. L'ONU s'implique dans l'organisation d'élections pour restaurer la démocratie. Ceci vise à conférer une certaine légitimité au processus électoral et à certifier les résultats électoraux. Avec le label démocratique, l'Etat pourrait redevenir membre de certaines organisations internationales et retrouver sa place au sein de la Communauté internationale⁶²³.

La question de la délégation des pouvoirs du chapitre VII au Secrétaire général pour gérer la gouvernance interne d'un État sans le consentement exprès de ce dernier a surgi dans le cas de la Somalie. Comme déjà mentionné, le Conseil doit posséder le pouvoir qu'il prétend déléguer. Le Conseil de sécurité pourrait justifier son pouvoir de gérer la gouvernance interne d'un Etat en se basant sur l'article 24 (1) de la Charte et sur sa pratique subséquente suivie dans l'interprétation de cet article. Le Conseil a exercé un tel pouvoir au Trieste, en Namibie et au Cambodge. En ce qui concerne le premier cas, le Secrétaire général a émis un avis juridique sur la compétence du Conseil de sécurité à assumer des responsabilités quasi-gouvernementales sur le Territoire libre de Trieste. Il y a fait valoir

⁶²² Cot, *Charte supra* note 3 aux pp 2073-2074; Alexandra Novosseloff, « Nouvel horizon », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>> (site consulté le 29 juin 2012); PSI, « maintien de la paix » *supra* note 26; Patry *supra* note 28 aux pp 6-8.

⁶²³ Petit *supra* note 19 aux pp 65-66.

que le Conseil peut exercer de tels pouvoirs et que « les pouvoirs du Conseil, découlant de l'article 24, ne se limitent pas aux attributions spécifiques d'autorité mentionnées aux chapitres VI, VII, VIII et XII »⁶²⁴. Il a précisé que le Conseil a le pouvoir de maintenir la paix et la sécurité en vertu de l'article 24 qui est suffisamment large pour lui permettre d'assumer les responsabilités découlant des accords relatifs au Trieste. Cette conclusion du Secrétaire général a été acceptée par la plupart des membres du Conseil comme le fondement juridique de leur décision d'assumer les responsabilités liées au Trieste. Pour ce qui est de la Namibie, il est à préciser brièvement que la Cour internationale de justice a observé dans l'affaire de la Namibie que « l'article 24 de la Charte confère au Conseil de sécurité les pouvoirs nécessaires pour prendre des mesures comme celle qu'il a adoptée dans le cas présent »⁶²⁵. Finalement, pour résoudre le conflit au Cambodge, les parties ont conclu les Accords de Paix de Paris créant un Conseil national suprême défini comme « l'organe légitime unique et source de l'autorité au Cambodge; il incarne pendant la période de transition la souveraineté, l'indépendance et l'unité du Cambodge »⁶²⁶. La résolution 668 a confirmé le caractère souverain du Conseil national suprême. Puis les Accords de Paix ont prévu que le Conseil national suprême « délègue par le présent Accord à l'Organisation des Nations Unies tous pouvoirs nécessaires pour assurer l'application de cet Accord »⁶²⁷. L'article 2 des Accords invite le Conseil de sécurité à créer l'Autorité Provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC) « disposant de composantes militaire et civile sous la responsabilité directe du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies »⁶²⁸. La pratique construite sous la Charte montre ainsi que le Conseil de sécurité dispose du pouvoir de gouverner un territoire avec le consentement de l'autorité sur place. Dans le cas où le consentement n'est pas accordé, le Conseil peut adopter des mesures sous le chapitre VII. Puisque le Conseil détient un tel pouvoir, il peut donc le déléguer au Secrétaire général⁶²⁹.

⁶²⁴ Procès-verbaux officiels Doc off CS NU, 91e séance, Doc NU S/PV.91(1947) aux pp 44-45 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 59-60.

⁶²⁵ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, Avis consultatif, [1971] CIJ Rec, 16 au para 10, p 52 ; voir Sarooshi, *Collective Security supra* note 282 à la p 60-61.

⁶²⁶ *Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge*, article 3 ; *ibid* p 61.

⁶²⁷ *Ibid*, article 6 ; voir *ibid* Sarooshi à la p 62.

⁶²⁸ *Ibid* article 2; *ibid*. Sarooshi.

⁶²⁹ *Ibid* pp 59-62.

Dans le cas de la Somalie, le Secrétaire général a exercé un tel pouvoir à travers son Représentant spécial qui a exercé un pouvoir gouvernemental quand il a promulgué l'ancien code pénal somalien de 1962 comme législation pénale applicable en Somalie. Sa compétence à « promulguer » un tel code est discutable parce que ni lui ni le Secrétaire général n'ont reçu de délégation de pouvoir adéquate de la part du Conseil de sécurité⁶³⁰.

Le rapport de la Commission d'enquête créé par la résolution 885 (1993) du Conseil de sécurité pour enquêter sur les attaques armées lancées contre le personnel d'ONUSOM II a indiqué que « l'USC/SNA pouvait considérer qu'en promulguant le code pénal somalien de 1962 comme la législation pénale applicable en Somalie, le Représentant spécial du Secrétaire général outrepassait le mandat d'ONUSOM II »⁶³¹. Un examen de la résolution 814 du Conseil montre que le Représentant spécial du Secrétaire général n'a pas reçu de délégation de pouvoir pour accomplir une fonction gouvernementale comme la promulgation d'un code de droit⁶³². La résolution 814 a seulement demandé que « le Secrétaire général, agissant par l'intermédiaire de son Représentant spécial, [donne] pour instructions au commandant de la Force d'ONUSOM II, de se charger de consolider, d'étendre et de maintenir la sécurité dans l'ensemble de la Somalie [...] »⁶³³. La référence à la consolidation et au maintien de la sécurité dans toute la Somalie ne peut pas justifier l'exercice de ce qui est en réalité un pouvoir législatif: la promulgation d'un code de droit. Dans un domaine si important, le Conseil de sécurité aurait dû déléguer au Secrétaire général ou à son Représentant spécial un tel pouvoir en termes exprès⁶³⁴.

A l'avenir, le Conseil de sécurité aurait sans doute à multiplier le nombre de délégations de pouvoirs pour procéder à la gouvernance interne d'un Etat⁶³⁵. Ce n'est que le résultat de ces nouveaux types de conflits intra-étatiques que Boutros-Ghali qualifie « [d]'effondrement des institutions de l'État, en particulier la police et la justice, qui se traduit par la paralysie des pouvoirs publics, le désordre civil, l'anarchie et le banditisme généralisé ». Le Secrétaire général ajoute: « Outre que ses fonctions sont suspendues, les biens du

⁶³⁰ *Ibid* p 62.

⁶³¹ Note du Secrétaire général, Doc. Off CS NU, S/1994/653, para.67, p.13 ; voir *Ibid*, note 59, p.62.

⁶³² *Ibid* p 63.

⁶³³ Conseil de sécurité, Résolution 814 *supra* note 601.

⁶³⁴ *Ibid* p 63.

⁶³⁵ Voir *Ibid*.

gouvernement sont détruits ou pillés, et ses agents expérimentés sont tués ou fuient le pays [...]. De ce fait, l'intervention de la communauté internationale doit aller au-delà de tâches militaires et humanitaires et doit comprendre aussi la promotion de la réconciliation nationale et la remise en place d'un gouvernement effectif »⁶³⁶.

Ainsi, l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peuvent créer des opérations de maintien de la paix, organes subsidiaires. Leur gestion est déléguée au Secrétaire général en vertu de l'article 98. Le Conseil de sécurité peut déléguer des pouvoirs de commandement et de contrôle sur des forces menant des mesures coercitives. Il doit respecter pour cela, certaines règles générales de délégation prescrites par le droit des organisations internationales, pour que la délégation de pouvoirs du chapitre VII soit licite. Le Conseil de sécurité peut déléguer ses pouvoirs du chapitre VII en tirant des pouvoirs implicites de l'objet et les buts de ce chapitre. Le délégué, pour pouvoir exercer les pouvoirs délégués du chapitre VII doit avoir une certaine marge de discrétion pour prendre des décisions politiques. Le Secrétaire général tire ce pouvoir discrétionnaire de l'article 99. De même, le Secrétaire général doit respecter des limitations comme la bonne foi, l'intérêt de l'Organisation, le fait d'agir dans le cadre du mandat et des instructions déléguées et de rendre des rapports lors de l'interprétation des résolutions peu précises lui confiant des responsabilités sous le chapitre VII afin que le Conseil de sécurité puisse exercer son pouvoir de contrôle et respecter la licéité de la délégation. En somme, la délégation des pouvoirs sous le chapitre VII est licite, tant que le délégué et le déléguant respectent des limites posées par le droit des organisations internationale, les règles de l'interprétation et la théorie des pouvoirs implicites.

⁶³⁶ *Supplément à l'Agenda pour la paix, supra note 41 au para 13; voir ibid.*

Conclusion

Les fonctions du Secrétaire général de l'ONU se sont considérablement développées dans la pratique par rapport à ce qui a été prévu à l'origine. Dès le début, il s'est vu attribuer des pouvoirs politiques et administratifs. Le rôle du Secrétaire général a évolué dans le sens où le premier fonctionnaire en 1945 est devenu premier diplomate et pacificateur dans les affaires internationales. Il bénéficie d'un important pouvoir discrétionnaire et d'une marge de manœuvre importante dans ses actions. Il peut désormais lancer une médiation de son propre chef, envoyer des missions d'enquête sur le terrain, collecter des informations. Son intervention produit des résultats positifs dans la prévention et la résolution des conflits. Les premiers Secrétaires généraux ont joué un rôle important dans l'évolution de l'office du Secrétaire général parce qu'il leur incombait de donner des interprétations qui ont fondé les bases de leurs fonctions. Celles-ci furent reprises et développées par leurs successeurs. Plus qu'un simple représentant de l'Organisation, il influence les priorités en gérant les ordres du jour, en présentant des rapports et en participant aux débats des organes délibérants⁶³⁷. Son rôle s'est complexifié davantage avec sa prise en charge de la gestion exécutive, administrative et financière des opérations de maintien de la paix dont le mandat peut changer en de missions coercitives sous le chapitre VII⁶³⁸.

Le contenu large des dispositions de la Charte le concernant et la capacité de l'acte constitutif de s'adapter aux changements imprévus de la société ont poussé le Secrétaire général à interpréter ces dispositions de façon extensive en en tirant des pouvoirs implicites pour les adapter aux exigences de la pratique. Ces pouvoirs implicites sont nécessaires pour qu'il puisse exercer ses responsabilités, devenues de plus en plus complexes, de façon efficace. La licéité de l'évolution de ses fonctions s'explique donc par la possibilité d'étendre les dispositions de la Charte le concernant par une interprétation dynamique qui prend en considération le « caractère vivant » de l'Organisation.

⁶³⁷ Watanabe *supra* note 456 à la p 5.

⁶³⁸ Voir Art.15 du *Rapport du Secrétaire général*, A/3943, *supra* note 479, para 127; Coulon, « fin du maintien » *supra* note 30 ; Patry *supra* note 28 aux pp.7-8.

La responsabilité de gestion des crises lui incombe non seulement à travers son rôle de médiateur mais aussi à travers l'exécution des missions qui lui sont déléguées notamment par le Conseil de sécurité. Il peut gérer les opérations de maintien de la paix en vertu des « autres fonctions » de l'article 98 qui lui sont déléguées. Son pouvoir discrétionnaire lui est indispensable pour prendre des décisions politiques. Ce pouvoir discrétionnaire lui est conféré sous l'article 99. Ceci lui permet de mettre en œuvre les pouvoirs délégués du chapitre VII qu'il reçoit du Conseil de sécurité. Pour pouvoir exercer de façon licite les pouvoirs délégués du chapitre VII, le Secrétaire général ne doit pas oublier de respecter certaines limitations. Il doit agir de bonne foi, dans l'intérêt de l'organisation et ne pas sortir du cadre du mandat délégué même s'il a à interpréter les résolutions lui confiant des pouvoirs sous le chapitre VII. Il soumet à cet effet des rapports au Conseil de sécurité pour lui permettre de contrôler ses décisions malgré la marge de discrétion qu'il détient. Dans le cas de la Bosnie, comme déjà examiné, son interprétation de la résolution 836 comme l'autorisant à prendre la décision de lancer des frappes aériennes a été appuyée par de nombreux pays. Ainsi, la licéité de l'évolution des fonctions du Secrétaire général se justifie également par le mécanisme des délégations permis dans le cadre du droit des organisations internationales.

Avec l'augmentation et la complexification de ses responsabilités, le Secrétaire général a du mal à faire l'équilibre entre les exigences administratives et les responsabilités diplomatiques, ceci l'empêchant d'accomplir ses responsabilités politiques efficacement⁶³⁹. Conscient de ce déséquilibre, Kofi Annan crée un nouveau poste de « vice-secrétaire général » chargé d'aider le Secrétaire général à gérer les activités administratives du Secrétariat⁶⁴⁰. Les fonctions politiques resteraient ainsi sous la responsabilité du Secrétaire général. Ce poste a été officiellement créé par la résolution de l'Assemblée générale 52/12 B du 9 janvier 1997⁶⁴¹. La première titulaire de ce poste a été la canadienne Louise

PEPIL, « United Nations, Secretary-General », par Katja Göcke et Hubertus von Mohraum, para 47-48 [Göcke].

⁶⁴⁰ Voir site officiel de l'ONU, en ligne: <<http://www.un.org/french/sg/dsg.shtml>>

⁶⁴¹ *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, Rés 52/12, Doc off AG NU, 52^e session, Doc NU A/RES/52/12 A-B (1997).

Fréchette. Elle l'a occupé de 1998 à 2006. Elle a aidé le Secrétaire général dans ses tâches administratives et a travaillé sur le réexamen du rôle de l'ONU dans les opérations de maintien de la paix à travers le monde⁶⁴².

Le Rapport Brahimi⁶⁴³, publié en 2000, en vue de faire des recommandations pour améliorer la pratique de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix, suggère en ce qui concerne le Secrétariat, de renforcer ses fonctions d'analyse, d'expertise et d'établissement des faits en améliorant sa capacité d'information et d'analyse stratégique. C'est la raison pour laquelle, le Département des opérations de maintien de la paix devrait ajouter un troisième Sous-Secrétaire général. Ce poste supplémentaire « exercerait les fonctions d'adjoint du Secrétaire général adjoint ». Les Etats membres et les experts ont accueilli le rapport Brahimi plutôt favorablement. Les structures et les moyens du Secrétariat ont été renforcés. Cependant, la suggestion de créer un « Secrétariat à l'analyse et à l'information » a été rejetée parce que certains pays du Sud ne voulaient pas que cette entité se transforme en un instrument permettant, sur la base d'informations des pays du Nord, une ingérence dans leurs affaires intérieures. Le poste de troisième Sous-Secrétaire général a été refusé également. En 2010, l'Assemblée générale a organisé un débat sur les suites du rapport. Il a été conclu que la plupart des recommandations du rapport sont encore valables⁶⁴⁴.

Récemment, une attention particulière a été accordée à la responsabilisation des Secrétariats. Le Secrétariat de l'ONU a soumis plusieurs rapports sur le sujet. Un nombre de mesures ont été prises pour améliorer la responsabilisation du Secrétariat de l'ONU⁶⁴⁵. Par exemple, dans un rapport de 2010 sur l'«élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies» il est recommandé « que soit créée au Bureau du Secrétaire général adjoint à la gestion une

⁶⁴² Christiane Charette, « Louise Fréchette, une femme à l'ONU », Radio Canada, (20 janvier 1992), en ligne, opérations de paix, guerres et conflits <archives.radio-canada.ca>

⁶⁴³ *Rapport Brahimi*, Doc off AG CS, 55^e session, Doc NU A/55/305 - S/2000/809 (2000).

⁶⁴⁴ Alexandra Novosseloff, « rapport Brahimi », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>>

⁶⁴⁵ Schermers *supra* note 459 à la p339 para 465.

fonction spécifique, la Section de la gestion des risques et du contrôle interne intégrés. Le montant des ressources nécessaires au financement de cette nouvelle section sera présenté en temps voulu »⁶⁴⁶.

⁶⁴⁶*Rapport du Secrétaire général, Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation « Élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies », Doc off AG NU, 64^e session, Doc NU A/64/640 (2010). Voir Schermers *supra* note 459, p 339 para 465.*

Bibliographie

Monographies et ouvrages collectifs

Alvarez, Jose E. *International organizations as law-makers*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006.

Arbour, Maurice et Geneviève Parent. *Droit international public*, 6ème éd., Cowansville (Qc), Yvon Blais, 2012.

Ballaloud, Jacques. *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Paris, Pedone, 1971.

Barros, James. *Office without power: Secretary-General Sir Eric Drummond, 1919-1933*, Oxford, New York; Clarendon Press, Oxford University Press, 1979.

Boudreau, Thomas Eugene. *Sheathing the sword : the U.N. Secretary-General and the prevention of international conflict*, New York, Greenwood Press, 1991.

Boulden, Jane. *The United Nations and mandate enforcement : Congo, Somalia and Bosnia*, Kingston (Ont), Centre for International Relations, Institut québécois des hautes études internationales ; Queen's University, Université Laval, 1999.

Boutros-Ghali, Boutros. *Agenda pour la paix: diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*, New York, NU, 1992.

Ibid, Boutros. *Les Nations Unies et le conflit entre l'Iraq et le Koweït, 1990-1996*, New York, NU, Département de l'information, 1996.

Ibid, Boutros. *Les Nations Unies et la Somalie, 1992-1996*, New York, NU, Département de l'information, 1996.

Cahill, Kevin M. *La diplomatie préventive*, traduit par Anatole Muchnik, Paris, Nil, 2005.

Chesterman, Simon. dir, *Secretary or general? : The UN Secretary-General in world politics*, New York, Cambridge University Press, 2007.

Chetail, Vincent. *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

Coleman, Katharina Pichler. *International organisations and peace enforcement: the politics of international legitimacy*, R-U, Cambridge University Press, 2007.

Combacau, Jean et Serge Sur. *Droit international public*, 8ème éd., Paris, Montchrestien, 2008.

Combacau, Jean et Serge Sur. *Droit international public*, 10ème éd., Paris, Montchrestien, 2012.

- Conforti, Benedetto. *The law and practice of the United Nations*, Leiden, Boston, Nijhoff, 2005.
- Cot, Jean-Pierre et Alain Pellet, dir, avec secrétaire de la rédaction Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, 3^e éd, Paris, Economica, 2005.
- Díez de Velasco Vallejo, Manuel. *Les organisations internationales*, traduit par Leonor Brigitte Allard, Paris, Économica, 2002.
- Dupuy, Pierre-Marie. *Droit international public*, 8^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2006.
- Dupuy, Pierre-Marie. *Droit international public*, 11^{ème} éd., Paris, Dalloz, 2012.
- Dupuy, René-Jean. dir, *Manuel sur les organisations internationales*, Dordrecht, Boston, M. Nijhoff, 1998.
- Higgins, Rosalyn. *The development of international law through the political organs of the United Nations*, Toronto, Oxford University Press, 1969.
- Kirgis, Frederic L. *International organizations in their legal setting*, 2e éd, St. Paul Minnesota, West Publishing, 1993.
- Klabbers, Jan. *An introduction to international institutional law*, Cambridge, Cambridge University press, 2009.
- Langenhove, Fernand Van. *Le rôle prééminent du Secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Bruxelles, Institut royal des relations internationales, 1964.
- Liégeois, Michel. *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.
- McWhinney, Edward. *Les Nations Unies et la formation du droit : relativisme culturel et idéologique et formation du droit international pour une époque de transition*, Paris, Pedone, Unesco, 1986.
- Meron, Theodor. *The United Nations Secretariat : the rules and the practice*, Lexington (Mass), Lexington Books, 1977.
- Newman, Edward. *The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era: A Global Peace and Security Mandate?*, New York, Palgrave Macmillan, 1998.
- Nguyen, Quoc Dinh. *Droit international public*, 8e éd, LGDJ, 2009.
- Pechota, Vratislav. *The quiet approach*, New York, UNITAR, 1972.
- Peck, Connie. *The United Nations as a dispute settlement system: improving mechanisms for the prevention and resolution of conflict*, The Hague, Kluwer Law International, 1996.

- Petit, Yves. *Droit international du maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 2000.
- Ramcharan, Bertrand G. *Preventive Diplomacy at the UN*, Blomington, Indiana University Press, 2008.
- Roberts, Adam et Benedict Kingsbury, *United Nations, divided world: the UN's roles in international relations*, Oxford, New York ; Clarendon Press, Oxford University Press, 1988.
- Rovine, Arthur W. *The first fifty years: the Secretary-General in World Politics, 1920-1970*, Leyden, Sijthoff, 1970.
- Sarooshi, Danesh. *The United Nations and the Development of Collective Security : the delegation by the UN Security Council of its chapter VII powers*, Oxford, New York; Clarendon Press, Oxford University Press, 1999.
- Schermers, Henry G. et Niels, M. Blokker, *International institutional law : unity within diversity*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011.
- Siotis, Jean J. *Essai sur le Secrétariat International*, Genève, Paris ; Droz, Librairie Minard, 1963.
- Smouts, Marie-Claude. *Le Secrétaire général des Nations Unies : son rôle dans la solution des conflits internationaux*, Paris, A. Colin, 1971.
- Ibid.*, Marie-Claude. *L'ONU et la guerre : la diplomatie en kaki*, Bruxelles, Editions Complexe, 1994.
- Sorel, Jean-Marc. *Droit des organisations internationales*, Paris, L'Hermès, 1997.
- Tessier, Manon et Jocelyn Coulon. dir, *Guide du maintien de la paix : textes, documents, sites*, Outremont, Athéna, 2003.
- Tshiyembe, Mwayila. *Organisations internationales : théorie générale et études de cas*, Paris, Harmattan, 2012.
- Urquhart, Brian. *Hammaraskjold*, New York, London, W. W. Norton and Company, 1994.
- Viñuales, Jorge E. *The U.N. Secretary-General between Law and Politics: Towards an Analytical Framework for Interdisciplinary Research*, Geneva, Graduate Institute of International Studies, 2005.

Articles de périodiques

Beigbeder, Yves. « Le rôle politique, administratif et opérationnel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies », (1985) 51 : 4 IRAS 279.

Blokker, N. « Is the Authorization Authorized ? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by “Coalitions of the Able and Willing” », (2000) 11:3 EJIL 541.

Boutros-Ghali, Boutros. « Le Secrétaire général des Nations Unies: entre l'urgence et la durée », (1996) 2 Politique étrangère 407.

Brehio, Alys. « Good offices of the Secretary General as Preventive Measures », (1998) 30 NYUJ Int'l L & Pol 589.

Doxey, Margaret. « The Commonwealth Secretary-General: Limits of Leadership », (1979) 55 : 1 International Affairs 67.

Elaraby, Nabil. « The Office of the Secretary-General and the maintenance of international peace and security», (1986) 42 Rev EDI 1.

Firion, Anne-Sophie. « Le statut du Secrétaire général des Nations Unies », (2009) 27 : 2 L'Observateur des Nations Unies 217.

Fleischhauer, Carl-August. « Le Secrétaire général des Nations Unies : sa position et son rôle », (2004) 109 Pouvoirs 75.

Franck, Thomas. « The Secretary General's Role in Conflict Resolution : Past, Present and Pure Conjecture », (1995) 6 : 3 EJIL 360.

Giandomenico, Picco. « The U.N. and the Use of Force : Leave the Secretary General out of it », (1994) 73 : 5 Foreign Affairs 14.

Gill, Terry D. «Legal Aspects of the Transfer of Authority in UN Peace Operations», 2011:42 NYIL 37.

Goodrich, Leland. « The political role of the Secretary-General », (1962) 16: 4 International organization 720.

Helms, Jesse. « Saving the U.N.: A Challenge to the Next Secretary-General Saving the U.N.: A Challenge to the Next Secretary-General », (1996) 75 : 5 Foreign Affairs 2.

Hiscock-Lageot, Céline. « Boutros Boutros-Ghali; Secrétaire général de l'ONU : grandeurs et servitudes d'un mandat unique », (2001) 1 RGDIP 107.

Jackson, Elmore. « The Developing Role of the Secretary-General », (1957) 11: 3 International Organization 431.

Jackson, William D. « The political role of the Secretary-General under U Thant and Kurt Waldheim: development or decline? », (1978) 140: 3 World affairs 230.

Kunz, Josef L. « The Legal Position of the Secretary General of the United Nations », (1946) 40 : 4 AJIL 786.

Ibid. « The Secretary General on the Role of the United Nations », (1958) 52 : 2 AJIL 300.

Lavalle, Roberto. « The Inherent Powers of the UN Secretary-General in the Political Sphere: A Legal Analysis», (1990) 37 : 1 Nethl Int'l L Rev 22.

Lentner, Howard H. « The Diplomacy of the United Nations Secretary-General », (1965) 18 : 3 The Western Political Quarterly 531.

Miller, M. E. « Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo », (1961) 55 AJIL 1.

Patry, Jean-Jacques. « Nations Unies et stabilité : transformer les conflits armés », 2007 Fondation pour la Recherche Stratégique, en ligne : www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/20070916.pdf (consulté le 15 juin 2013)

Pellet, Alain. « La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies », (1995) 6 :1 EJIL401.

Pérez de Cuéllar, Javier. « Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies », (1985) 2 RGDIP 233.

Ramcharan, Bertrand G. « The history, role and organization of the "cabinet" of the United Nations Secretary-General », Nordic J int'l L, (1990) 59 : 2 103.

Ibid., Bertrand G. « The office of the United Nations Secretary-General », (1990) 13: 2 Dal LJ 742.

Sarooshi, Danesh. « The role of the United Nations Secretary-General in United Nations peace-keeping operations », (1999) 20 Australian YIL 279.

Schwebel, Stephen M. et al. « A More Powerful Secretary-General for the United Nations? », (1972) 66: 4 AJIL 78.

Skjelsbaek, Kjell. « The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes », (1991) 28 :1 Journal of Peace Research 99.

Soubeyrol, J. « Aspects de la fonction interprétative du Secrétaire général de l'ONU lors de l'affaire du Congo », (1966) 70 : 3 RGDIP 565.

Szasz Paul C., « The Role of the UN Secretary General : some Legal Aspects », (1993) 24 NYUJ Int'l L & Pol 161.

Urquhart, Brian. « The role of the Secretary-General », (1985) 36 German foreign affairs review 257.

Urquhart, Brian. « Selecting the World's CEO: Remembering the Secretaries-General », (1995) 74: 3 Foreign Affairs 21.

Urquhart, Brian. « The Next Secretary-General : How to Fill a Job with No Description », (2006) 85: 5 Foreign Affairs 15.

Virally, Michel. « Le testament politique de Dag Hammarskjöld », (1961) 7 AFDI 355.

Ibid. « Le rôle politique du Secrétaire général de l'ONU », (1958) 4 AFDI 360.

Weiss, Thomas G. « Overcoming the Somalia Syndrome : “Operation Rekindle Hope”? », (1995) 1 : 2 Global Governance 171.

Articles d'ouvrages collectifs

Alvarez, Jose E. « Constitutional interpretation in international organizations » dans Jean-Marc Coicaud et Veijo Heiskanen, dir, *The legitimacy of international organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, 104.

Bayaoui, Bisma. « Le rôle du Secrétaire général en matière de règlement pacifique des différends internationaux » dans Ferhat Horchani, dir, avec la collaboration de Haykel Ben Mahfoudh et al, *Règlement pacifique des différends internationaux*, Tunis, Bruxelles ; Centre de publication universitaire, Bruylant, 2002, 241.

Ben Dhia, Abdelaziz. « Le rôle du Secrétaire général des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales » dans *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber [paix, développement, démocratie]*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 227

Bunche, Ralph. « The United Nations operation in the Congo » dans Andrew W. Cordier et al, *The quest for peace: The Dag Hammarskjöld Memorial lectures*, New York, Columbia University Press, 1965, 119

Cassan, Hervé. « Le Secrétaire général et le Conseil de sécurité à l'épreuve du chapitre VII : un couple tumultueux » dans *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: 50e anniversaire des Nations Unies*, Paris, Pedone, 1995, 243.

Cockayne, James et David M. Malone, « Relations with the Security Council, *Secretary or general? The UN Secretary-General in world politics*, Cambridge University Press, 2007, 69.

Cumyn Michelle et Mélanie Samson, « La méthodologie juridique en quête d'identité », dans Georges Azzaria, dir, *Les cadres théoriques et le droit : Actes de la 2^e Journée d'étude sur la méthodologie et l'épistémologie juridique*, Cowansville (Qc), Yvons Blais, 2013.

Franck, Thomas. « The role and future prospects of the Secretary-General », dans *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1986, 81.

Ibid. « The prerogative powers of the Secretary-General », dans M.S. Rajan, dir, *The Nonaligned and the United Nations*, New York, New Delhi ; Oceana Publications, South Asian Publishers, 1987, 271.

Frowein, Jochen. « Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions : A Threat to Collective Security? », dans Volkmar Götz et Günther Jaenicke, dir, *Liber amicorum Günther Jaenicke*, vol 85, Berlin, Springer, 1998, 97.

Goulding, Marrack. « The UN Secretary-General », dans David M. Malone, dir, *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, 267.

Gayet, Anne-Claire. « Médiation », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html>>

Hammar-skjöld, Dag. « The international civil servant in law and in fact », dans David. A. Kay, dir, *The United Nations political system*, New York, Wiley, 1967, 142.

Higgins, R. « A General Assessment of United Nations Peace-Keeping », dans Antonio Cassese, dir, *United Nations Peace-keeping : Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, The Netherlands, Sijthoff & Noordhoff, 1978, 1.

de Hoogh, André J.J. « Attribution or delegation of (legislative) power by the Security Council ? The case of United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) » dans M. Bothe et B. Kondoch , dir, *International Peacekeeping : The Yearbook of International Peace Operations*, vol 7, Hague, Kluwer Law, 2001, 1.

Jonah, James O.C. « An Independent International Civil Service », dans Sten Ask et Anna Mark-Jungkvist , dir, *The adventure of peace: Dag Hammar-skjöld and the future of the UN*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 164.

Klabbers, Jan. «The changing image of international organizations», dans Jean-Marc Coicaud et Veijo Heiskanen, dir, *The legitimacy of international organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, 221.

Liégeois, Michel. « Opération de paix », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html> >

Monaco, Riccardo. « Observations sur la hiérarchie des sources du droit international » dans Rudolf Bernhardt et al, dir, *Völkerrecht als Rechtsordnung, internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte: Festschrift für Hermann Mosler [Mélanges pour Hermann Mosler]*, Berlin, Springer, Verlag, 1983, 599.

Newman, Edward. « The Secretary-general », dans Thomas G. Weiss et Sam Daws, dir, *The Oxford handbook on the United Nations*, Oxford, Toronto, Oxford University Press, 2007, 175.

Novosseloff, Alexandra. « Recours à la force », dans Réseau Francophone de Recherche sur les Opérations de Paix, (ROP), Centre d'études et de recherches internationales (CERIUM), Université de Montréal, 2009, en ligne <<http://www.operationspaix.net/lexique.html> >

Pellet, Alain. « L'adaptation du droit international aux besoins changeants de la société internationale : conférence inaugurale, session de droit international public, 2007 », dans *Rec des cours*, vol 329, Leiden, Nijhoff 2007, 9.

Schwebel, Stephen M. « The origins and development of Article 99 of the Charter: the powers of the Secretary-General of the United Nations », dans *Justice in international law: selected writings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, 233

Sicilianos, Linos-Alexandre, «Entre multilatéralisme et unilatéralisme : l'autorisation par le conseil de sécurité de recourir à la force» dans *Rec des cours*, vol 339, Leiden, Nijhoff, 2008, 9.

Skubiszewski, Krzysztof. « Implied Powers of International Organizations», dans Yoram Dinstein, dir, *International law at a time of perplexity : essays in honour of Shabtai Rosenne*, Dordrecht, Boston, M. Nijhoff, 1989, 855.

Reuter, P. « Les organes subsidiaires des organisations internationales », dans *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Paris, Pedone, 1960, 415

Tavernier, Paul. « Le Secrétaire général de l'ONU et la sécurité collective », dans *Les métamorphoses de la sécurité collective : droit, pratique et enjeux stratégiques*, Paris, Pedone, 2005, 43.

Tharoor, Shashi. « The Role of the Secretary General », dans Sten Ask et Anna Mark-Jungkvist, dir, *The adventure of peace: Dag Hammarskjöld and the future of the UN*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, 146.

Thèses

Kille, Kent J. *Leadership and Influence in the United Nations: A comparative Analysis of the Secretaries-General*, thèse de doctorat en science politique, Ohio State University, 2000, [non publiée].

Okolo, Jaka Jidofor. *Evolution of the use of the discretionary authority of the United Nations' Secretary General*, thèse de doctorat en administration publique, New York University, 1984, [non publiée].

Watanabe-Kaye, Kanae. *The Power of the United Nations Secretary-General*, thèse de doctorat, Johns Hopkins University, 2010, [non publiée].

Encyclopédies et dictionnaires

Union académique internationale, dir, *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960. *sub verbo* « délégation ».

Juris-classeur droit international, « Maintien de la paix », fasc 122-10, par Maurice Flory et Jean-François Marchi.

Juris-classeur droit international, « Secrétaire général », fasc 121-30, par Sandrine Maljean-Dubois et Jean-François Marchi,

The Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)

MPEPIL, « International Organizations or Institutions, Implied Powers», par Niels M Blokker.

MPEPIL «International Organizations or Institutions, Internal Law and Rules», par Pierre Klein.

MPEPIL, « International Organizations or Institutions, Secretariats», par Niels M Blokker.

MPEPIL, « Interpretation in International Law», par Matthias Herdegen.

MPEPIL, « United Nations Charter», par Jean-Pierre Cot.

MPEPIL, « United Nations Charter, Amendment», par Ingo Winkelmann.

MPEPIL, « United Nations Charter, Interpretation of», par Philip Kunig.

MPEPIL, « United Nations Committees and Subsidiary Bodies, System of », par Beate Rudolf.

MPEPIL, « United Nations Reform », par Jean-Pierre Cot.

MPEPIL, « United Nations, Secretary-General », par Katja Göcke et Hubertus von Mohr.

Actes de Colloque

Coulon, Jocelyn. « La fin du maintien de la paix ? L'émergence d'une nouvelle approche stratégique de gestion de crise », colloque du programme Paix et sécurité internationales, présenté à l'Université Laval, 26 janvier 2012, en ligne : < <http://www.psi.ulaval.ca> >

Recueil de cours

Azzaria, Georges, cours de Méthodologie avancée en droit, Faculté de droit, Université Laval, automne 2010.

Traités

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, 1155 UNTS 331, 8 ILM 679 [Convention de Vienne].

Jurisprudence

Cour internationale de justice

Actions armées frontalières et transfrontalières (Nicaragua c Honduras), [1988] CIJ Rec 69

Ile de Kasikili c Sedudu (Botswana c Namibie), [1999] CIJ rec 1045.

Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c Etats-Unis), [1984] CIJ Rec 392.

Ambatielos (Grèce c Royaume-Uni), [1952] CIJ rec 28.

Certaines dépenses des Nations Unies (Article 17, paragraphe 2, de la Charte), Avis consultatif, [1962], CIJ rec 151.

Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, Avis consultatif, [1950] CIJ rec 12.

Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c Islande), [1973] CIJ rec 3.

Conditions de l'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), Avis consultatif, [1948], CIJ rec 63.

Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, Avis consultatif, [1971], CIJ rec 150.

Délimitation maritime et questions territoriales entre Qatar et Bahrein, compétence et recevabilité, [1995] CIJ rec 6.

Différend territorial (Jamahiriya arabe libyenne c Tchad), [1994] CIJ rec 6 .

Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif, [1954] CIJ rec 47.

Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif, [1949], CIJ rec 174.

Plateau continental de la mer du Nord, [1969] CIJ rec 3.

Cour permanente de justice internationale

Commission européenne du Danube, (1927), Avis consultatif, CPJI (série B) n°14.

Compétence de l'OIT pour la réglementation internationale des conditions du travail des personnes employées dans l'agriculture, (1922), Avis consultatif, CPJI, (série B) n°2.

Compétence de l'OIT pour régler accessoirement le travail personnel du patron, (1926), Avis consultatif, CPJI (série B) n°13.

Concessions Mavrommatis en Palestine (Grèce c. Grande-Bretagne) (1924), CPJI (Sér. A), n° 2.

Jaworzina, (1923), Avis consultatif, CPJI (série B) n°8.

Lotus, (1927), CPJI, série A, n° 10.

Usine de Chorzow (Allemagne c. Pologne) (1928), CPJI (Sér. A) n°13.

Zones franches entre la France et la Suisse, (1929), ordonnance, CPJI (sér A), n°22.

Documents des Nations Unies

Introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, Doc off AG NU, 14^e session, supp no 1A, Doc NU A/4132 Add.1(1959).

Nations Unies, *Manuel sur le règlement pacifique des différends entre Etats*, New York, Nations Unies, 1992.

Rapport Brahimi, Doc off AG CS, 55^e session, Doc NU A/55/305 - S/2000/809 (2000).

Rapport du Secrétaire général, Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation « Élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies », Doc off AG NU, 64^e session, Doc NU A/64/640 (2010).

Rapport du Secrétaire général, Etude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force, Doc off AG NU, 13^e session, Doc NU A/3943 (1958).

Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, Doc off AG NU, 16^e session, supp no 1, Doc NU A/4800/Add. (1961).

Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices concernant Chypre, Doc off CS NU, 1990, Doc NU S/21183, (Annex II).

Rapport du Secrétaire général, Etude sommaire sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force, Doc off AG NU, 13^e session, Doc NU A/3943 (1958).

RESOLUTIONS

Résolutions de l'Assemblée générale (classées par ordre chronologique décroissant)

Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes, Rés AG 52/12, Doc off AG NU, 52^e session, Doc NU A/RES/52/12 A-B (1997).

Mesures économiques utilisées pour exercer une pression politique et économique sur les pays en développement, Rés AG 48/168, Doc off AG NU, 48^e session, Doc NU A/RES/48/168 (1993).

Déclaration concernant les activités d'établissement des faits de l'ONU en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale, Rés AG 46/59, Doc off AG NU, 67^e séance, Doc NU A/RES/46/59, (1991).

Chypre, Rés AG 614, Doc off AG NU, 2816^e séance, Doc NU S/RES/614 (1988).

Déclaration sur la prévention et l'élimination des différends et des situations qui peuvent menacer la paix et la sécurité internationales et sur le rôle de l'ONU dans ce domaine, Rés AG 43/51, Doc off AG NU, 68^e séance, Doc NU A/RES/43/51 (1988).

Déclaration de Manille sur le règlement pacifique des différends internationaux, Rés AG 37/10 , Doc off AG NU, 37e session, annexe, Doc NU A/RES/37/10 (1982).

La situation au Kampuchéa, Rés AG 35/6, Doc off AG NU, 35^e session, Doc NU A/RES/35/6 (1980)

Plainte pour détention et emprisonnement, en violation de la Convention d'armistice de Corée, de militaires appartenant aux forces des Nations Unies, Rés AG 906, Doc off AG NU, 9^e session, Doc NU A/RES/906 (IX) (1954).

Conditions de nominations du Secrétaire général, Rés AG 11 (I), Doc off AG NU, 1ere session, 1946.

Résolutions du Conseil de sécurité (classées par ordre chronologique décroissant)

Rôle du Conseil de sécurité dans la prévention de conflits armés, Rés CS 1366, Doc off CS NU, 4360e session, Doc NU S/RES/1366 (2001).

Situation concernant le Rwanda (opération multinationale), Rés CS 929, Doc off CS NU, 3392e séance, Doc NU S/RES/929 (1994).

Somalie, Rés CS 814, Doc off CS NU, 3188e séance, Doc NU S/RES/814 (1993).

Somalie, Rés CS 837, Doc off CS NU, 3229^e séance, Doc NU S/RES/837(1993).

Chypre, Rés CS 614, Doc off CS NU, 2833^e séance, Doc NU S/RES/614(1988).

Iraq-République islamique d'Iran, Rés CS 598, Doc off CS NU, 2750^e séance, Doc NU S/RE/598 (1987).

Chypre, Rés CS 451, Doc off CS NU, 2150^e séance, Doc NU S/RES/451 (1979).

La question Inde-Pakistan, Rés CS 210, Doc off CS NU, 1238 séance, Doc NU S/RES/210 (1965).

La question Inde-Pakistan, Rés CS 211, Doc off CS NU, 1242^e séance, Doc NU S/RES/211 (1965).

Exigences quant au règlement de l'affaire de Suez, Rés CS 118, Doc off CS NU, 68e séance , Doc NU S/3675 (1956).

Annexe 1. Les bases juridiques de la Charte, leurs interprétations et les innovations individuelles des Secrétaires généraux

Sans être exhaustif, ce tableau récapitule de façon très sommaire les bases juridiques des pouvoirs du Secrétaire général conférés dès 1945. Comme ces pouvoirs sont énoncés de façon large, le deuxième bloc montre leur interprétation dans la pratique. Le troisième bloc souligne finalement, les innovations apportées par chaque Secrétaire général, s'il y a lieu. Chaque Secrétaire général a contribué à l'évolution de sa fonction d'une manière plus ou moins marquée, la contribution de chacun a été généralement reprise et développée par ses successeurs. Par exemple, c'est Hammarskjöld qui a revendiqué en premier le droit de recueillir des informations. Puis, ses successeurs ont œuvré à améliorer les conditions de collecte d'informations. Dans ce bloc, on trouve également les quelques meilleures réalisations de certains.

	Bases juridiques établies en 1945	Interprétation dans la pratique			Innovation par individu et/ou domaine développé	
		Art.97	Art.98	Art.99	Année	Nom du Secrétaire général /réalisations
Nomination du SG	Art.97					
Qualité de plus haut fonctionnaire	Art.97		Oui			
Chef de l'exécutif		Oui				
Exécuter les tâches assignées par les autres organes (décisions, résolutions)	Art.98	Oui				
Présentation de rapports	Art.98					
Pouvoirs administratifs	Art.98					
Droit de parler à travers les rapports				Oui		
Coordination et			Oui			

information entre organes						
Préparation de docs/études pour débats/discussions			Oui			

	Bases juridiques établies en 1945	Interprétation dans la pratique			Innovation par individu et/ou domaine développé	
		Art.97	Art.98	Art.99	Année	Nom du Secrétaire général /réalisations
Droit de parole devant chacun des organes/donner un avis				Oui		
Proposer l'ordre du jour			Oui	Oui		
Organiser des conférences			Oui			
Représenter l'ONU dans les conférences/réunions			Oui			
Médiation/bons offices à la demande d'un organe			Oui			
Médiation/bons offices à l'initiative du SG				Oui (+Art.33 et 35)	1955	Hammarskjöld (Formule de Pékin)
					1970	Thant : Bahreïn : 1 ^{ère} mission de B.O.entièrement conduite par le SG
Etablissement des faits demandé par un organe = obligatoire			Oui .Art.33§2 et 34= CS .Art.34 .Art.33§1= Etats			

	Bases juridiques établies en 1945	Interprétation dans la pratique			Innovation par individu et/ou domaine développé	
		Art.97	Art.98	Art.99	Année	Nom du Secrétaire général /réalisations
Entreprendre enquêtes				Oui	1946	Lie
Droit de recueillir des informations				Oui	1959	Hammarskjöld
Pouvoirs politiques	Art.99					
Droit d'initiative	Art.99					
Rôle préventif	Art.99					
Participer politiquement aux sessions/débats/travaux/ procédures du Conseil				Oui	1946	Lie
Convoquer le CS				Oui		
Gestion des OMP			Oui			
Gestion du personnel	Art.101					
Enregistrement et publication des traités par le Secrétariat	Art.102					
Fonctions administratives et techniques diverses	Art.12-2, 20, 73					
					1969	Kurt Waldheim mène campagne pour le poste de SG
						Kofi Annan: Prix Nobel de la paix 2001 -Promoteur du principe

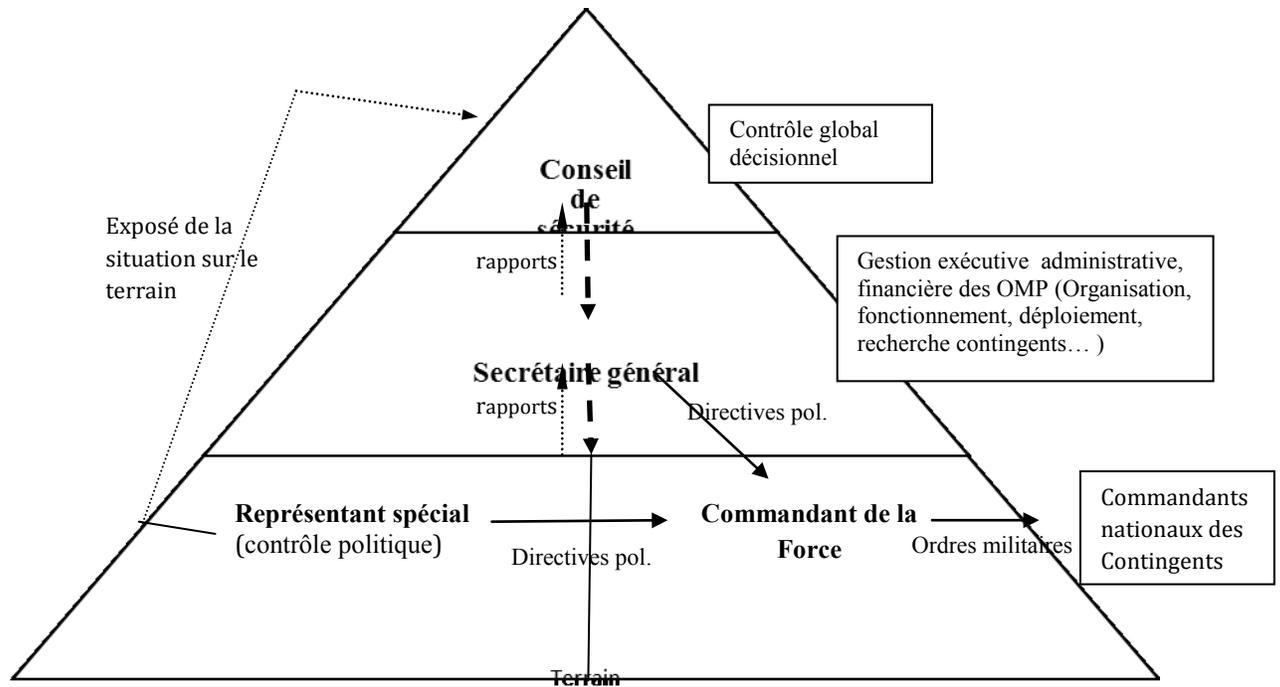
						de la responsabilité de protéger.
						Ban Ki-moon .changement climatique .rôle des femmes

Annexe 2. Les acteurs dans les opérations de maintien de la paix (OMP)

Les opérations de maintien de la paix (OMP) sont des organes subsidiaires des Nations Unies. Le tableau suivant et la pyramide récapitulent les pouvoirs de chaque acteur pour ce qui est des opérations de maintien de la paix.

	Secrétaire général	Conseil de sécurité	Assemblée générale
Décision de Créer une OMP	Non	Oui (art 29)	Oui (art.22) (1 seul cas : FUNU)
Contrôle global d'une OMP		Oui	Oui si l'AG a créé l'OMP
Gestion des OMP (Organisation, fonctionnement, déploiement, recherche contingents, financement...)	Oui (par délégation : art. 98)		
Modifier le mandat d'une OMP	Non (sauf si mandat explicite)	Oui	Oui si l'AG a créé l'OMP
Mettre fin à une OMP unilatéralement	Non (sauf si délégation explicite)	Oui	Oui si l'AG a créé l'OMP
Formulation du mandat du Représentant spécial	Oui	Oui (rare)	
Nomination du Commandant de la force sur le terrain	Oui (+approbation du Conseil de sécurité)	Oui	
Mener des opérations d'imposition sous chapitre VII	Non (mais se voit déléguer la mise en œuvre de certains pouvoirs du chap.VII)	Oui	Non

Annexe 3. Le schéma des opérations de maintien de la paix (OMP)



Légende:

- - -> : Mécanisme de délégation

Annexe 4. Les Secrétaires généraux de l'ONU

Nom	Photo	Pays d'origine	Mandat
8/ Ban KI-MOON		Corée du Sud	2007 - 2016
7/ Kofi ANNAN		Ghana	1997-2006
6/ Boutros BOUTROS-GHALI		Egypte	1992-1996
5/ Javier PEREZ DE CUÉLLAR		Pérou	1982-1991
4/ Kurt WALDHEIM		Autriche	1972 -1981
3/ U THANT		Birmanie	1961-1971

2/ Dag HAMMARSKJÖLD		Suède	1953-1961
1/ Trygve LIE		Norvège	1946 -1952

Source : <http://www.un.org/fr/sg/formersgs.shtml>
<http://www.un.org/fr/sg/biography.shtm>