



**HAL**  
open science

## Chapitre 16 L'ORGANE ADMINISTRATIF INTÉGRÉ DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

Franck Latty

► **To cite this version:**

Franck Latty. Chapitre 16 L'ORGANE ADMINISTRATIF INTÉGRÉ DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE. Evelyne LAGRANGE / Jean-Marc SOREL (dir.). Traité de droit des organisations internationales, LGDJ/Lextenso, pp. 491-519, 2013, 978-2-275-030590-1. halshs-04188560

**HAL Id: halshs-04188560**

**<https://shs.hal.science/halshs-04188560v1>**

Submitted on 30 Aug 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Chapitre 16

### L'ORGANE ADMINISTRATIF INTÉGRÉ DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

Franck LATTY

**BIBLIOGRAPHIE.** – M. BARBESCHI, « La culture organisationnelle du Secrétariat technique de l'OIAC », *Forum du désarmement*, 2002, n° 4, pp. 47-56. – R. BLACKHURST, « The Role of the Director-General and the Secretariat », in A. NARLIKAR, M. DAUNTON, R.M. STERN, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford Univ. Press, Oxford, 2012, pp. 141-160. – J. CRAWFORD, « The Term of Office of the UN Secretary-General », in *Le 90<sup>e</sup> anniversaire de Boutros Boutros-Ghali : hommage du Curatorium à son Président*, Académie de Droit international de la Haye, Nijhoff, Leiden, 2012, pp. 59-84. – L.R. GERI, « Le nouveau management public et la réforme des organisations internationales », *RISA*, 2001, n° 3, pp. 507-524. – C. DE GINESTEL, « La réforme des Nations Unies et l'autonomie du Secrétariat », *AFRI*, 2006, vol. 7, pp. 908-923. – E. GIRAUD, « Le secrétariat des institutions internationales », *RCADI*, vol. 79, 1951-II, pp. 369-509. – A. LEWIN, « Les hautes fonctions internationales », in SFDI, *Les agents internationaux*, Actes du Colloque d'Aix-en-Provence 1984, Pedone, Paris, 1985, pp. 37-80. – E.F. RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945, 500 p. – J. SCHWOB, *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1987, 398 p. – J. SIOTIS, *Essai sur le secrétariat international*, Publications de l'IUHEI, n° 41, Droz, Genève, 1963, 272 p. – M. VIRALLY, « Le rôle politique du Secrétaire général des Nations Unies », *AFDI*, 1958, pp. 360-399. – J.-M. WOEHRLING, « L'administration de la Commission centrale pour la navigation du Rhin », *RFAP*, 2008, n° 2, pp. 345-358. – M. ZANI, « Les secrétariats internationaux des organisations internationales : étude comparative du statut du Directeur général du BIT et de celui des chefs exécutifs des autres administrations internationales », *Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques*, 2007, pp. 79-107.

960. L'autonomie d'une organisation internationale passe par l'existence en son sein d'organes intégrés, *i.e.* d'organes « composés de personnes exerçant leurs fonctions dans le seul intérêt de l'organisation et soumis, par conséquent, \*\*\*492\*\*\* à une obligation d'indépendance à l'égard des intérêts nationaux » (M. Virally, « Panorama du droit international contemporain. Cours général de droit international public », *RCADI*, vol. 183, 1983, p. 256). Ces organes permettent à l'organisation « de se détacher des États membres, d'exprimer la volonté propre de l'organisation et d'agir dans son intérêt exclusif » (J. Schwob, 1987, p. 4). Ils coexistent avec les organes intergouvernementaux, composés de représentants des États membres. Toute organisation internationale est ainsi au carrefour de deux logiques que répercute la cohabitation organique : celle de la préservation de l'interétatisme et celle de son dépassement à travers une certaine forme d'« institutionnalisation de la communauté internationale » (P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, 2009, pp. 683-684, § 398). Même si le pouvoir réside encore, pour l'essentiel, entre les mains des organes intergouvernementaux, le poids pris par les organes intégrés au sein d'une organisation internationale constitue un excellent instrument de mesure de son autonomie, et plus spécifiquement de sa « puissance [...] et de son autorité à l'égard de ses membres » (J. COMBACAU, S. SUR, 2012, p. 736).

961. Les organes intégrés sont de différents types (*voy.* M. Virally, *L'organisation mondiale*, A. Colin, Paris, 1972, p. 58) : administratif (ex. : secrétaire général de l'ONU), judiciaire (ex. : CIJ), militaire (ex. : commandement intégré de l'OTAN), technique (ex. : Commission du droit international des Nations Unies). Parmi ceux-là, l'organe intégré de type

administratif, qui prend généralement la dénomination de « secrétariat » (ou « bureau » dans les organisations les moins jeunes), se retrouve dans la quasi-totalité des organisations internationales.

Exceptionnellement, il est des organisations qui sont dépourvues d'organe administratif intégré, soit que les États fondateurs aient voulu garder un contrôle total sur leur créature (ex. : OTAN à l'origine), soit que les missions confiées à l'organisation, d'importance réduite, ne nécessitent pas la mise en place d'une administration internationale permanente (ex. : organisations de pêche). Les tâches administratives (diffusion de documents, rédaction de procès-verbaux, *etc.*) sont alors accomplies par des fonctionnaires nationaux, ceux du siège de l'organisation ou, le cas échéant, ceux des délégations nationales (ex. : Conseil nordique, *voy.* J. Schwob, 1987, p. 8), au risque de nuire à l'autonomie de l'organisation vis-à-vis des membres fournissant l'infrastructure administrative. Dans certains cas, le travail bureaucratique est confié au secrétariat d'organisations facticières (*voy.* les cas du secrétariat de l'OACI pour les commissions de l'aviation civile africaine, européenne et latino-américaine ou du secrétariat de la Banque mondiale pour l'Association pour le développement international). L'absence d'organe administratif intégré n'est souvent que transitoire : certaines organisations dépourvues de secrétariat permanent à leur création (ASEAN, COMECON) ont par la suite éprouvé le besoin d'en mettre un sur pied (A. Lewin, 1985, p. 39).

962. L'organe administratif intégré peut être défini comme un organe composé d'agents indépendants agissant dans l'intérêt de l'organisation et dont les missions présentent, du moins à titre premier, un caractère « administratif ». Force est de constater que l'ambiguïté qui s'attache à ce dernier épithète tout comme l'élargissement des fonctions remplies par certains secrétariats dans la pratique rendent malaisée la tâche **\*\*\*493\*\*\*** de définir ce type d'organe de manière rigoureuse. Préférant contourner la difficulté en ne faisant pas de la nature des missions un élément de définition de ces organes, J. Schwob a identifié la catégorie des « organes intégrés de caractère bureaucratique », définis comme des « organes composés d'agents internationaux, dont la structure ainsi que le fonctionnement sont organisés sur le modèle bureaucratique et qui assument des tâches d'un contenu matériel variable dans l'intérêt exclusif de l'organisation internationale dans son ensemble » (J. Schwob, 1987, p. 8).

Si la Commission de l'Union européenne répond aux critères de cette définition, sa qualification d'organe *administratif* intégré semble incorrecte. Certes, sa composition (commissaires indépendants), sa structure bureaucratique et sa fonction de gardienne des traités et, au-delà, des intérêts de l'Union européenne en font indiscutablement un organe intégré. Ses fonctions débordent toutefois largement du champ administratif (fonction législative, de contrôle, de négociation, *etc.*), si bien que la Commission s'apparente davantage à un organe de type politique. Au reste, le secrétariat des organes de l'Union n'est pas centralisé au niveau de la Commission : en dépit de l'unité de la fonction publique européenne, chaque organe dispose de sa propre structure administrative (*voy.* J. Siotis, « Some Problems of European Secretariat », *Journal of Common Market Studies*, 1963, pp. 222-250 et D. Sidjanski, « Some Remarks on Siotis' Article », *Journal of Common Market Studies*, 1964, pp. 47-61). À l'inverse, l'immense majorité des organisations internationales bénéficient d'un secrétariat unique (ex. : art. 101 § 2 de la Charte des Nations Unies).

Présenté comme la « colonne vertébrale » de l'organisation (*Bowett's Law of International Institutions*, 2009, n° 12-002), l'organe administratif intégré en assure le fonctionnement continu. Son existence est d'ailleurs l'un des éléments de permanence qui permettent de distinguer les organisations des conférences internationales. Il est vrai que d'un point de vue historique, les premiers secrétariats à objet international créés ont été ceux des conférences internationales, dont l'infrastructure administrative demeurerait néanmoins assurée par les États (J. Siotis, 1963, pp. 23-31). Suivant ce modèle, le secrétariat des premières organisations internationales a été confié à l'administration de l'État du siège. La mise en place d'un secrétariat permanent composé de fonctionnaires nationaux provenant de plusieurs États membres (*voy.*, sur le cas de l'Union panaméricaine, ancêtre de l'OEA, E. Giraud, 1951, p. 374) a probablement constitué une solution moins attentatoire à l'égalité entre États membres de l'organisation, sans être toutefois satisfaisante au regard de son autonomie que seule permet de garantir l'existence d'un secrétariat à proprement parler *international*.

Si l'on fait abstraction du cas de l'Institut international d'agriculture fondé en 1905 (dont le secrétariat était composé de fonctionnaires nommés après approbation de leur gouvernement – art. 27 des Statuts de l'IIA), c'est à l'issue du premier conflit mondial qu'apparaît la figure de l'organe administratif intégré. Les travaux préparatoires du Pacte de la SdN montrent que la mise sur pied d'un secrétariat unique et permanent s'est faite sans heurt (E.F. Ranshofen-Wertheimer, 1945, pp. 13-16). Toutefois, l'article VI du Pacte demeurait silencieux sur le statut et l'origine du personnel composant le secrétariat. Plutôt que de recourir à des fonctionnaires nationaux, le premier secrétaire général de la SdN, Sir Eric Drummond, a fait le choix de \*\*\*494\*\*\* mettre en place une fonction publique internationale (E.F. Ranshofen-Wertheimer, 1945, pp. 77 ss.). La viabilité de ce schéma organisationnel, qui a contribué à l'affirmation des organisations face à leurs membres, n'a depuis jamais été démentie.

Qualifié tantôt d'« organe principal » (art. 7 de la Charte des Nations Unies) ou « permanent » (art. 2 du Pacte de la SdN) de l'organisation par ses statuts, ignoré tantôt par son traité constitutif (ex. : traité de Bruxelles de 1948 créant l'UEO), la situation de l'organe administratif intégré au sein de l'organisation internationale varie du tout au tout. L'examen du phénomène institutionnel dans sa diversité révèle qu'il n'en existe aucun modèle universel. En revanche, il apparaît en filigrane que les « finalités fonctionnelles » (J. Schwob, 1987, pp. 354 ss.) plus ou moins ambitieuses assignées à l'organisation internationale rejaillissent sur la nature (section 1) et sur les fonctions (section 2) de son « secrétariat ».

## **Section 1. La nature de l'organe administratif**

963. L'existence de l'organe administratif des organisations internationales est prévue par la plupart des traités constitutifs des organisations internationales. Dans les rares cas où tel n'est pas le cas, le secrétariat est un organe subsidiaire créé par un organe interétatique délibérant, ce qui tend à renforcer la subordination du premier au second (J. Schwob, 1987, pp. 156 ss.). S'ils sont peu disert sur l'organisation interne de l'organe administratif (§ 1), les traités constitutifs renseignent davantage sur son statut (§ 2).

### **§ 1. Organisation interne**

964. L'organe administratif intégré se compose de diverses entités bureaucratiques hiérarchiquement organisées (A), qui supposent un « management » à part entière (B).

#### **A. Composition de l'organe administratif intégré**

965. La « superposition hiérarchique » (J. Schwob, 1987, p. 17) qui caractérise les organes administratifs intégrés se manifeste dans la distinction entre la « haute direction » (E. Giraud, 1951, p. 473) de l'organisation (1°) et les strates, plus ou moins nombreuses, qui lui sont subordonnées (2°).

#### **1° La haute direction administrative**

966. La haute direction administrative des organisations internationales est composée du chef administratif et de ses collaborateurs directs. **\*\*\*495\*\*\***

La dénomination du chef administratif est variable : secrétaire général (ONU, Conseil de l'Europe, ASEAN, OIF, OPEP), secrétaire exécutif (Autorité intergouvernementale pour le développement, Communauté des pays de langue portugaise), directeur (OMPI), directeur général (OMC, AIEA, FAO), directeur exécutif (AIE), président (Banque mondiale, Banque africaine de développement), *etc.* Le choix, plus ou moins prestigieux, du terme reflète d'ailleurs, du moins dans certains cas, l'importance des fonctions que les fondateurs de l'organisation ont entendu assigner à leur titulaire (A. Lewin, 1985, p. 43). La pratique a néanmoins parfois conduit de simples « secrétaires » à exercer des fonctions relevant de la plus éminente politique internationale (*voy. infra*, section 2).

Dans les grandes organisations, le chef administratif est assisté d'un cabinet qui l'aide à accomplir ses missions (chef de cabinet, conseillers, *etc.*), auxquels peuvent être rattachés divers bureaux (porte-parole, protocole, *etc.*) ; il désigne le cas échéant un ou plusieurs adjoints (secrétaires généraux adjoints de l'ONU, du Conseil de l'Europe, de l'Union pour la Méditerranée par exemple), voire des sous-secrétaires généraux (ex. : ONU, OMM) chargés de questions spécifiques (ex. : sous-secrétaire général pour le développement économique auprès du département de l'ONU pour les affaires économiques et sociales). Agissent également sous l'autorité directe du chef administratif les directeurs des différents départements de l'organisation, ayant le cas échéant la qualité d'adjoint (ex. ONU) ou de vice-président (ex. : Banque mondiale), ainsi que les directeurs des entités décentralisées (ex. : vice-présidents régionaux au sein de la Banque mondiale). Dès lors, on ne s'étonnera pas que la haute direction administrative de certaines organisations internationales prenne des allures d'« armée mexicaine » (E. Decaux, O. de Frouville, *Droit international public*, Dalloz, Coll. Hypercours, Paris, 2012, p. 233).

967. Pour autant, la direction administrative de la quasi-totalité des organisations ne présente pas un caractère collégial. Il fut certes question lors des négociations de la Charte de San Francisco de diviser, sous l'influence des partisans de l'interétatisme, le sommet administratif de l'ONU en élisant plusieurs secrétaires généraux adjoints représentatifs des grandes tendances politiques, économiques et sociales des États membres (M. Bettati, « Article 97 », in *La Charte des Nations Unies*, 2005, p. 2023). Mais la pratique a conduit le Secrétaire général de l'ONU à désigner *lui-même* ses adjoints et proches collaborateurs. Sur ceux-là comme sur l'ensemble de l'organe administratif, il exerce un pouvoir hiérarchique en sa qualité de « plus haut fonctionnaire de l'Organisation » (art. 97). À rebours de ce schéma qui concerne la plupart des organisations internationales, il faut signaler que de très rares traités constitutifs ont prévu qu'un collège, responsable collectivement, et non un individu, assure la direction administrative de l'organisation (Pacte andin, aujourd'hui disparu, et cas à part de la Commission européenne). Une collégialité de fait peut encore résulter des conditions de nomination des adjoints, lorsque, faisant intervenir les organes interétatiques, elles échappent au contrôle du chef administratif (UIT, OUA, Ligue des États arabes, AELE, UEO ; *voy.* J. Schwob, 1987, pp. 170 ss.), ou de la pratique, empreinte de concertation, prônée par certains chefs administratifs (*voy.* le cas de U Thant à l'ONU ou de J. Torres-Bodet et L. Evans à l'UNESCO : J. Schwob, 1987, pp. 18-19). **\*\*\*496\*\*\***

## 2° Les structures subordonnées

968. Selon les organisations internationales, un nombre plus ou moins important de couches administratives hiérarchiquement organisées sont superposées sous la haute direction.

Les organisations comportent en général plusieurs départements ou bureaux, eux-mêmes scindés, dans les grandes organisations, en divisions, sous-directions, services, sections, *etc.* Chacune de ces subdivisions s'organisant sur le modèle bureaucratique, un nombre relativement important de niveaux est ainsi susceptible de séparer le fonctionnaire le plus haut de celui le plus bas de l'organisation.

S'agissant de l'ONU, entre les différents départements (au siège), les bureaux délocalisés (notamment à Genève et à Vienne), les diverses commissions régionales, les tribunaux onusiens et les missions de terrain (notamment les opérations de paix), le Secrétariat emploie autour de 43 000 personnes (*Composition du Secrétariat : données démographiques relatives au personnel*, Rapport du Secrétaire général, 28 août 2012, A/67/329, §§ 9-10). À l'opposé, l'organe administratif de certaines organisations internationales, aux effectifs très bas, connaît une structure interne bien plus rudimentaire, à l'image du secrétariat permanent de la Commission de la Moselle, qui regroupe seulement quatre personnes (*Rapport annuel 2012 du Secrétariat de la Commission de la Moselle*, p. 3), ou du Bureau international de métrologie légale, composé d'un directeur flanqué de deux adjoints, auxquels sont subordonnées six personnes dont un webmaster (*voy. l'ours du OIML Bulletin*, janvier 2013, vol. LIV, n° 1). Dans ces cas, le dénuement humain du secrétariat reflète l'ampleur limitée des fonctions qui sont confiées à l'organisation par les États membres.

## B. « Management » du secrétariat

969. Le chef administratif de l'organisation est à la tête du secrétariat. À ce titre, il lui revient de nommer le personnel (ex. : art. 9 § 1 de la Constitution de l'OIT), mais également d'adopter les règles de fonctionnement interne (*voy. infra*, section 2). Néanmoins, dans de rares organisations, celles dont la structure institutionnelle demeure rudimentaire (UEO, OUA, AELE), les organes intergouvernementaux sont susceptibles d'exercer en la matière une compétence, exclusive ou partagée avec le secrétaire général (*voy. J. Schwob*, 1987, pp. 173-174 et 188-189).

970. La structure de la haute direction, la création des différents départements administratifs, la répartition des compétences entre ceux-là, leur organisation interne en services distincts, la masse de personnels affectés à chacune des subdivisions administratives, les modalités de prise de décisions et d'exécution de celles-ci, la délégation de signature, *etc.* requièrent de subtils dosages qui relèvent du « *management* », compris en tant qu'ensemble des techniques de direction, de gestion et d'organisation mises en œuvre pour l'administration d'une entité.

Or, la structure ultra bureaucratique de certaines organisations internationales est à l'origine de rigidités, voire d'incohérences, qui peuvent facilement gripper le système quand ils ne sont pas facteurs d'impéritie. Il est ainsi parfois reproché au secrétariat d'organisations internationales d'être non seulement inefficace (en raison \*\*\*497\*\*\* d'une mauvaise coordination des services, de la multiplication des réglementations et des procédures, voire du manque d'ardeur à la tâche de certains fonctionnaires par ailleurs difficiles à déplacer), mais encore dispendieux (personnel pléthorique, mauvaise gestion du budget, *etc.*).

971. Sous la pression des États membres, en premier lieu celle des États-Unis d'Amérique qui sont le premier bailleur de fonds des organisations du système des Nations Unies, plusieurs organisations ont lancé de profondes réformes administratives internes, impliquant la maîtrise des dépenses, le redéploiement voire la réduction des effectifs, la décentralisation, l'externalisation de certaines activités ou le développement de partenariats avec le secteur privé.

Tel a été par exemple le cas au niveau de l'OMS à compter de l'entrée en fonctions du directeur général G.H. Brundtland en 1998 (*voy. L.R. Geri*, 2001, p. 517). Un programme de réformes plus récent vise à renforcer le soutien technique et politique de l'OMS aux États membres, à favoriser la formation, la flexibilité et la mobilité du personnel, à réorienter le financement en fonction des priorités de

l'organisation, à développer le contrôle interne, à progresser dans le domaine de la responsabilisation, de la gestion des risques, des conflits d'intérêts et de l'éthique, de l'évaluation et de la communication (*Réforme de l'OMS : rapport de synthèse du Directeur général*, A/65/5, 65<sup>e</sup> assemblée mondiale de la santé, mai 2012).

Au niveau de l'ONU, le secrétaire général Kofi Annan a été élu en partie sur la promesse de réformer l'ONU, ce qui passait par la rationalisation de son appareil administratif. Sur le fondement d'un « programme de réformes » (*Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, rapport du Secrétaire général, 14 juillet 1997, A/151/950), il a fait évoluer l'organisation et les pratiques du Secrétariat : réorganisation des services (création de comités exécutifs, fusion de départements), création d'un poste de vice-secrétaire général en tant que partie intégrante de son Cabinet (A/RES/52/12 B du 19 décembre 1997) ; mise en place d'un conseil de gestion (*Senior Management Group*) réunissant sous son autorité les principaux responsables administratifs de l'ONU ; toilettage du « maquis réglementaire », etc. Le rapport de la commission d'enquête sur la corruption associée à la mise en œuvre du programme « Pétrole contre nourriture » a toutefois montré les limites de la réorganisation du secrétariat, jugé inapte à faire face aux défis extraordinaires de ce type de projet (Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, Report of the Committee, *The Management of the UN Oil-for-Food Programme*, vol. I, 7 septembre 2005, pp. 61 ss.). À l'issue du sommet mondial de 2005, les États membres de l'ONU ont accordé leur soutien au Secrétaire général pour des réformes destinées à « renforcer la responsabilisation et le contrôle, pour améliorer la qualité de la gestion et sa transparence et pour faire mieux respecter les règles de déontologie » (Document final du Sommet mondial de 2005, A/60/L.1, 15 septembre 2005, § 161). L'une des manifestations des réformes accomplies sur cette base est la mise en place du Bureau de la déontologie rattaché au cabinet du Secrétaire général, chargé d'assurer l'observation par les fonctionnaires des plus hautes qualités d'intégrité. L'adoption des *Normes comptables internationales du secteur public* de l'*International Public Sector Accounting Standards Board* participe des efforts du Secrétariat en faveur d'une meilleure gestion financière (Assemblée générale, *Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale : rapport détaillé*, A/RES/60/283, 7 juillet 2006). De manière générale, la « responsabilisation » des membres du Secrétariat est devenue une préoccupation centrale de l'ONU (voy. *Dispositif de responsabilisation, cadre de référence de la gestion globale des risques et du contrôle interne, et cadre de gestion axée sur les résultats*, rapport du \*\*\*498\*\*\* Secrétaire général, A/62/701, 19 février 2008). Y participe la réforme de la justice administrative des Nations Unies, dont l'un des objectifs est de permettre « de faire respecter les droits et obligations du fonctionnaire et d'amener responsables et fonctionnaires à répondre également de leurs actions » (Assemblée générale, *Administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies*, A/RES/61/261, 4 avril 2007, § 4). Voy. plus généralement sur toutes ces questions annexes II et VI ; chapitres 30 et 34.

Même si les secrétariats des organisations internationales sont souvent de lourds paquebots dont la marche ne peut être brusquement modifiée, les pratiques de bonne gouvernance, de transparence, de responsabilisation s'y diffusent largement. Des standards communs d'administration internationale s'affirment, qui, tout en faisant évoluer le management de l'organe administratif intégré, participent de l'affirmation du « droit administratif global ».

## § 2. Statut

972. Le secrétariat fait partie des organes de l'organisation internationale. S'il l'incarne aux yeux de l'extérieur, il n'est pas pour autant l'organe suprême de l'organisation (voy. Cour caribéenne de Justice, *Hummingbird Rice Mills Ltd*, arrêt du 23 février 2012, [2012] CCJ 1 (OJ), § 34). Le statut particulier de l'organe administratif intégré se manifeste dans ses conditions de désignation et de cessation des fonctions (A) et dans son caractère international (B).

### A. Désignation et cessation des fonctions

973. On s'intéressera ici à titre principal au chef administratif de l'organisation (concernant la haute direction, *voy. supra* sous-section 1, et les agents, *voy. chapitre* 17), dont seront examinées les conditions de nomination (1) et de départ (2), ainsi que la durée du mandat (3).

#### 1° Désignation

974. La désignation du chef de l'organe administratif par un ou des organes interétatiques induit une subordination originelle du premier au(x) second(s). Qu'il s'agisse de la procédure (1) ou des critères (2) de désignation, une évolution – à peine entamée ou bien avancée selon les organisations – se dessine vers une objectivisation de la sélection et des efforts de transparence (*voy. Corps commun d'inspection, Sélection et conditions d'emploi des chefs de secrétariat au sein des organismes des Nations Unies, JIU/REP/2009/8, Genève, 2009*).

##### a) Procédure

975. Le mode de désignation révèle « la qualité politique de [l]a position » du chef de l'administration (M. Virally, *L'organisation mondiale, op. cit.*, p. 122). De multiples cas de figure existent : le chef administratif est tantôt élu (ex. : OEA), **\*\*\*499\*\*\*** tantôt – plus fréquemment – nommé (ex. : ONU, Conseil de l'Europe, OCDE), la distinction reposant davantage sur les mots que sur la nature des procédures (H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens and Sons, London, 1950, p. 296) ; il l'est par l'organe plénier (ex. : UIT, FAO) ou par un organe restreint (ex. : OACI), ou par une procédure faisant intervenir les deux types d'organes selon des modalités variables (ex. : art. 97 de la Charte des Nations Unies : nomination par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité ; art. VII, A, du Statut de l'AIEA : nomination par le Conseil des gouverneurs avec approbation de la Conférence générale) ; il l'est encore à la majorité (absolue ou qualifiée), à l'unanimité (ex. : OPEP) ou par consensus (ex. : OMC). Ainsi, un chef administratif élu à la majorité qualifiée d'un organe plénier aura une légitimité et, potentiellement, un poids politique plus importants que celui nommé à la majorité simple par un organe restreint. Force est encore de constater que là où certaines organisations ont mis en place des mécanismes de sélection codifiés en vue d'assurer une certaine transparence et la mise en concurrence des candidats (ex. : OCDE, OMC ; *voy. la procédure de désignation du directeur de l'OMC, adoptée par le Conseil général de l'OMC le 20 janvier 2003 (WT/L/509)*), d'autres maintiennent une opacité favorable au jeu des rapports de force (ex. : ONU, où les tractations à huis clos entre membres du Conseil – notamment les cinq permanents qui ont droit de veto – privent systématiquement l'Assemblée générale de l'opportunité de choisir entre plusieurs candidats).

##### b) Critères normatifs et facteurs politiques

976. Le choix du chef administratif des organisations internationales repose sur certains critères normatifs combinés à des facteurs politiques tout autant sinon plus importants.

977. Certaines organisations ont fixé des critères relatifs aux qualifications des candidats au poste de chef administratif, notamment en termes d'expérience et de compétences.

Par exemple, au niveau de l'OMC, les candidats au poste de directeur général doivent avoir une « grande expérience des relations internationales, y compris une expérience dans les domaines économique, commercial et/ou politique », « une autorité et une capacité de direction attestées », ainsi qu' « un don reconnu de la communication » (WT/L/509, § 9 ; *voy. aussi la fiche technique du FMI*

« Mode de désignation du directeur général », 30 mars 2011 ; au niveau de l'OMS, voy. la résolution EB97.R10 adoptée le Conseil exécutif à sa 97<sup>ème</sup> session qui prend la peine de préciser que le candidat doit être « sensible aux différences culturelles, sociales et politiques » et « physiquement apte à exercer ses fonctions »).

À l'inverse, le droit d'autres organisations internationales ne fixe aucun critère écrit (OIT, UIT, OMPI). Le corps commun d'inspection des Nations Unies a d'ailleurs estimé que « l'adoption de quelques critères par les organes délibérants des organismes des Nations Unies pourrait renforcer la responsabilisation, l'efficacité, l'efficacé et la transparence », tout en reconnaissant qu'il importait de « conserver suffisamment de souplesse dans le processus de sélection » (JIU/REP/2009/8, 53). **\*\*\*500\*\*\***

Au sein de l'ONU, pendant longtemps seule la résolution 11(I) de l'Assemblée générale prévoyait incidemment que le Secrétaire général serait un « homme (*sic*) éminent et de haute capacité ». La résolution 60/286 du 8 septembre 2006 précise désormais *a minima* qu'il « importe que les candidats [...] possèdent et manifestent, notamment, la volonté de faire appliquer les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et des qualités de dirigeant, d'administrateur et de diplomate nées d'une longue expérience » (§ 22). S'y ajoute un vœu pieu : « lorsqu'il s'agit de trouver le meilleur candidat possible au poste de secrétaire général, le roulement régional et le principe d'égalité des sexes doivent être pris en considération » (§ 18). Aucune femme n'a pour autant encore accédé au poste de Secrétaire général de l'ONU ; rares sont au demeurant les organisations internationales ayant une femme à leur tête (en 2013 : FMI, UNESCO, OMS, AIE).

978. Bien plus que des critères normatifs, ce sont des facteurs politiques qui président au choix du chef administratif. Au premier rang de ceux-là, le soutien sans faille de l'État de nationalité du candidat et, au-delà, des États les plus puissants de l'organisation, joue un rôle déterminant, même s'il peut paraître difficilement compatible avec l'indépendance censée caractériser la fonction de chef administratif. Quoi qu'il en soit, la nationalité du candidat plus que ses mérites personnels constitue souvent un facteur primordial dans le choix des États membres. Ainsi, à l'inverse de certaines organisations qui pratiquent la rotation (ex. : art. 108 de la Charte de l'OEA : « Le Secrétaire général [...] ne peut être remplacé par une personne de sa nationalité »), il est de tradition, dans d'autres, que le chef administratif ait toujours la nationalité du pays hôte (ex. : OIML). Au sein du système des Nations Unies, il est admis que le poste de Secrétaire général de l'ONU ne saurait revenir à un membre permanent du Conseil de sécurité et que le poste doit « changer de continent » au moins tous les dix ans, tandis que la Banque mondiale porte traditionnellement à sa tête un Américain et le FMI un Européen – même si les pressions des pays émergents sont de plus en plus fortes pour que ces arrangements n'aient plus cours. Certaines organisations en viennent d'ailleurs à ériger la diversité en critère de sélection (voy. pour l'OMC, WT/L/509, § 13). Par ricochet, le critère de nationalité joue dans la désignation des personnes appartenant à la haute direction administrative, ce afin d'assurer un minimum de répartition géographique au sein de l'organisation, voire de ménager les intérêts des « membres privilégiés ou particulièrement intéressés » (E. Lagrange, *La représentation institutionnelle dans l'ordre international. Une contribution à la théorie de la personnalité morale des organisations internationales*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, pp. 221 ss.).

979. L'origine professionnelle des candidats revêt en revanche une importance très inégale. Dans les organisations techniques, ce sont principalement des spécialistes de la discipline. Dans les organisations plus politiques, diplomates, hauts-fonctionnaires et politiciens sont diversement représentés. Le choix d'un profil plus technocratique que politique et d'un individu à personnalité terne plutôt qu'à tempérament flamboyant (sans d'ailleurs qu'il y ait

toujours un lien entre profil et personnalité) peut traduire la volonté des États membres de limiter le poids du chef administratif. \*\*\*501\*\*\*

## 2° Durée de mandat

980. La durée du mandat du chef administratif est généralement fixée dans le traité constitutif de l'organisation internationale (ex. : art. 108 de la Charte de l'OEA). Dans l'hypothèse inverse, elle découle du droit dérivé, voire de la pratique. Ainsi, la Charte de l'ONU demeurant muette sur la durée du mandat du Secrétaire général, lors de sa première session l'Assemblée générale a adopté une résolution prévoyant que « [l]e premier Secrétaire général ser[ait] nommé pour une durée de cinq ans et [que] son engagement pourr[ait] être renouvelé pour une nouvelle période de cinq ans » (résolution 11(I), § 3). La pratique subséquente, à l'origine de ce qui s'apparente à une « convention de la Charte », ne s'est pas départie de ces modalités. Au niveau de l'OIT, en l'absence de précision de la Constitution de l'Organisation, le Statut du personnel a fixé la durée du mandat du directeur général à dix ans (renouvelables), avant de le réduire à cinq ans (également renouvelables) (art. 4.6). Si la diversité la plus grande règne parmi les organisations internationales en ce qui concerne la durée du mandat, rares sont désormais les chefs administratifs dont le mandat atteint dix années (hors renouvellement), durée jugée excessive au regard des standards de bonne gouvernance. On constate que dans une majorité d'organisations, la durée de mandat du secrétaire général varie de quatre à six années renouvelables.

La durée du mandat est susceptible d'avoir une influence sur le poids politique du chef de l'organisation : trop limitée dans le temps, le secrétaire général aura du mal à installer son autorité, à dépasser ses fonctions purement administratives et à ne pas penser à son renouvellement ; à l'inverse, assis dans la durée, il aura le temps de s'affirmer face aux États membres, mais aussi de mener des missions de moyen et long termes. La question n'est d'ailleurs pas sans lien avec la possibilité, généralement admise, d'obtenir un renouvellement du mandat – il est ainsi courant que les chefs des organisations internationales effectuent deux mandats consécutifs (cas de la plupart des secrétaires généraux de l'ONU ; à l'OIT, le directeur général D. Morse a exercé ses fonctions pendant vingt-deux ans).

## 3° Cessation des fonctions

981. En tant que chef d'un organe dont l'indépendance doit être assurée (*voy. infra*, § 2), le secrétaire général est en principe inamovible le temps de son mandat. Le TAOIT a jugé qu'« admettre que l'autorité investie du pouvoir de nomination – en l'espèce la Conférence des États parties [de l'OIAC] – puisse mettre fin à ce mandat en vertu d'un pouvoir d'appréciation illimité, constituerait une violation inadmissible des principes qui fondent l'activité des organisations internationales » (TAOIT, 16 juillet 2003, n° 2232, *Bustani c. OIAC*, cons. 16). Hormis les cas de faute grave susceptibles d'être sanctionnés au terme d'une procédure contradictoire devant une instance indépendante (*ibid.*), la destitution du chef administratif d'une organisation internationale n'est juridiquement possible qu'en vertu d'une disposition expresse du traité constitutif. \*\*\*502\*\*\*

982. Parmi les quelques cas le prévoyant, l'article XII des Statuts du FMI dispose que « [l]es fonctions du Directeur général cessent lorsque le Conseil d'administration en décide ainsi » (section 4, a), ce qui ouvre la porte à la mise en œuvre d'une responsabilité de type politique (dans le même sens, *voy.* art. 116 de la Charte de l'OEA). D'autres traités constitutifs

évoquent la responsabilité du chef administratif, à l'instar de la Constitution de l'OIT qui prévoit de manière plus ambiguë que le Directeur général recevra ses instructions du Conseil d'administration « vis-à-vis de qui il sera responsable de la bonne marche du Bureau ainsi que de l'exécution de toutes autres tâches qui auront pu lui être confiées » (art. 8 § 1 ; voy. aussi art. 22 de la Convention de l'OMM ; art. 23 § 1 des Statuts de l'OMT ; art. 18 § 2 de la Constitution de l'OIM).

Même en l'absence de disposition statutaire spécifique, la pratique de certains chefs administratifs mettant en jeu leur mandat devant l'organe délibérant pour lui forcer la main peut faire naître une responsabilité politique de fait (M. Virally, 1958, p. 379). C'est du moins ce qu'évoque la manière dont le Secrétaire général de l'ONU Dag Hammarskjöld a affirmé sa politique face aux États membres à la fin des années 1950, à l'occasion des crises jordanienne, libanaise et congolaise (P. DAILLIER, M. FORTEAU, A. PELLET, 2009, § 408).

983. Dans la plupart des cas, la cessation des fonctions résulte de l'arrivée naturelle du terme du mandat – sauf démission anticipée, comme celle de D. Strauss Kahn du FMI après le scandale sexuel dont il a été le centre (voy. aussi A. Lewin, 1985, pp. 79-80). Si le chef administratif sollicite le renouvellement de son mandat, une forme de responsabilité politique est susceptible d'intervenir à cette occasion. Peuvent être cités à cet égard les exemples du directeur général de l'OMS Hiroshi Nakajima dont la mauvaise gestion a été sanctionnée par le non renouvellement de son mandat, et du Secrétaire général de l'ONU Boutros Boutros-Ghali dont la route vers un second mandat a été barrée par le veto des États-Unis d'Amérique au sein du Conseil de sécurité.

## B. Caractère international

984. Le caractère international de l'organe administratif intégré est reconnu par le traité constitutif de nombreuses organisations. Par exemple, l'article XII, section 5 des Statuts du FMI dispose : « Le Directeur général et le personnel dans l'exercice de leurs fonctions n'ont d'obligations qu'envers le Fonds. Chaque État membre doit respecter le caractère international de ces fonctions et s'abstenir de toute initiative tendant à influencer le personnel du Fonds dans l'exercice de ses fonctions ». Le statut international de l'organe administratif intégré de l'organisation internationale se manifeste ainsi par son indépendance à l'égard des États membres de l'organisation (1). Ce qui est clairement affirmé sur le papier connaît toutefois dans la pratique de sérieuses limites (2).

### 1° L'indépendance à l'égard des États membres

985. L'indépendance de l'organe administratif intégré envers les États membres présente deux facettes qu'on retrouve aux deux paragraphes composant l'article 100 de \*\*\*503\*\*\* la Charte des Nations Unies (voy. D. Ruzié, « Article 100 », in *La Charte des Nations Unies*, 2005, pp. 2083 ss.) : aux membres du secrétariat il impose une obligation de loyauté (a), aux États il interdit d'exercer toute pression sur l'organe administratif (b).

#### a) La loyauté à l'organisation des membres de l'organe administratif

986. Les membres de l'organe administratif intégré, quelles que soient leurs attaches précédentes, sont censés ne servir que l'organisation. Certes, la CIJ s'est refusée à assimiler,

« par un recours exagéré à l'idée d'allégeance » le lien qui existe entre l'organisation et son personnel au « lien de nationalité qui existe entre l'État et son ressortissant » (avis consultatif du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, CIJ Rec. 1949, p. 182). Il n'en demeure pas moins que les agents du secrétariat doivent « mettre de côté » leur appartenance nationale pour ne servir que leur organisation de rattachement. Les traités fondateurs des organisations internationales comme les règlements du personnel (ex. : art. 301.016-017 du Règlement du personnel de la FAO) rappellent en chœur le principe. L'article 6 § 5 de l'Acte constitutif de l'UNESCO, par exemple, énonce que « [l]es responsabilités du Directeur général et du personnel ont un caractère exclusivement international. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne demanderont ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité étrangère à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte de nature à compromettre leur situation de fonctionnaires internationaux ».

L'article 100 § 1 de la Charte des Nations Unies, formulé de manière analogue, précise que le Secrétaire général et le personnel « ne sont responsables qu'envers l'Organisation ». Il en découle toute une série de règles de comportement s'imposant aux agents internationaux (interdiction de recevoir instructions, rémunérations, gratifications, *etc.* de la part de gouvernements), que sanctionne le pouvoir disciplinaire du chef administratif (*voy.* chapitre 17). Ce dernier, au FMI et à la Banque mondiale, est spécifiquement visé par les codes de conduite adoptés par l'Organisation (FMI, EBS/00/108, Rev. 1, 7/7/00). La CIJ s'est par ailleurs appuyée sur le principe d'indépendance, qui découle de l'article 100 de la Charte même s'il n'y est pas explicitement consacré, pour justifier la protection fonctionnelle que l'ONU doit pouvoir exercer à l'égard de ses agents (avis précité, p. 183 ; sur la protection fonctionnelle, *voy.* chapitre 17).

La loyauté du secrétariat implique aussi une obligation d'impartialité vis-à-vis des États membres. Le Mémoire d'accord sur le mécanisme de règlement des différends de l'OMC prévoit à ce titre que l'expert juridique mis à la disposition d'un pays en développement par le Secrétariat de l'OMC doit fournir son aide « d'une manière qui permette de maintenir l'impartialité du Secrétariat » (art. 27 § 2).

b) L'interdiction des pressions sur les membres de l'organe administratif

987. L'indépendance des agents à l'égard des États impose à ces derniers l'obligation de ne pas se mêler des affaires intérieures de l'organe administratif. L'article 9 § 5 \*\*\*504\*\*\* de la Constitution de l'OIT pose ainsi comme corollaire à la loyauté des membres de l'organe administratif l'engagement des États membres de « respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Directeur général et du personnel et [de] ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche ».

Cette obligation d'abstention est censée se manifester tout au long de la carrière des membres de l'organe administratif, de leur recrutement jusqu'à la fin de leur mission, en passant par leurs affectations, leurs promotions et la manière dont ils s'acquittent de leurs fonctions (au sujet des pressions du gouvernement polonais contre la promotion d'un agent, *voy.* par ex. TANU, 2 août 1996, *Stepczynski*, n° 824).

L'octroi de privilèges et immunités aux membres de l'organe administratif intégré, participe de la préservation de leur indépendance (*voy.* chapitre 20). Sur ce fondement, certaines pressions que des États pourraient vouloir exercer sur les agents administratifs internationaux sont juridiquement neutralisées.

## 2° Les limites à l'indépendance

988. Malgré la clarté des textes applicables, la pratique révèle que les États ne se privent pas d'exercer leur ascendant sur la marche de l'organe administratif intégré, principale raison pour laquelle le poste de Secrétaire général de l'ONU a été qualifié de « *worst job in the world* » par l'un de ses anciens titulaires (T. Lie).

L'influence des États peut tout d'abord s'exercer à travers l'action des organes interétatiques de l'organisation auxquels le secrétariat demeure subordonné. Elle se manifeste tout particulièrement au moment de la désignation du chef administratif, voire de ses adjoints dans certaines organisations, ou lorsqu'est examiné le renouvellement de son mandat (*supra*). Ainsi, s'il veut obtenir un second mandat, le Secrétaire général de l'ONU doit s'efforcer tout au long de ses cinq premières années de service de ne point trop déplaire aux membres permanents du Conseil de sécurité, qui ont sur sa reconduction un droit de veto. B. Boutros-Ghali a ainsi fait les frais de l'hostilité à sa politique du Congrès américain et de l'Administration Clinton. Certains suggèrent d'ailleurs qu'un mandat unique de sept ans serait un meilleur gage d'indépendance du Secrétaire général de l'ONU (J. Crawford, 2012, p. 82). De son côté, l'Assemblée générale n'hésite pas à formuler des *desiderata* relatifs à la composition du personnel du secrétariat (voy. J.-D. Sicault, « Article 101 », in *La Charte des Nations Unies*, 2005, p. 2102). Sur la gestion du personnel, certaines organisations ont même été le terrain de luttes de pouvoir acharnées entre organes interétatiques et organe administratif (sur le cas de l'OACI, voy. M. Barbeschi, 2002, p. 53).

989. En dehors de toute procédure institutionnelle, il est courant que les États tentent d'exercer des pressions sur l'organe administratif. L'indépendance des nationaux de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste employés à la SdN n'était qu'un leurre. Les pays du bloc soviétique ne se privaient pas non plus de considérer comme leurs propres agents leurs ressortissants dans les organisations internationales. **\*\*\*505\*\*\*** Pendant la période du maccarthisme, le département d'État américain n'a pas hésité à faire la « chasse aux sorcières » jusqu'au sein des Nations Unies, avec la complaisance coupable de plusieurs chefs administratifs de l'époque (voy. M. Bedjaoui, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Pedone, Paris, 1958, pp. 583-599). Plus récemment, l'Administration Bush a joué de toute son influence pour que l'OIAC licencie son directeur général, trop retors face aux positions américaines (voy. M. Barbeschi, 2002, p. 54 et TAOIT n° 2232, *Bustani c. OIAC*, précité).

Les États n'hésitent pas, quitte à faire parfois montre d'« insistance » (TANU, 24 mai 1988, n° 415, *Mizuno*, au sujet de la mission japonaise), à déployer des politiques de « placement » de leurs nationaux auprès des organes administratifs des organisations internationales. Cette pratique connaît une forme d'institutionnalisation au sein du ministère français des affaires étrangères qui comporte une « Délégation des fonctionnaires internationaux » chargée de promouvoir les candidatures françaises ([www.diplomatie.gouv.fr/dfi](http://www.diplomatie.gouv.fr/dfi)).

Il arrive que ces pratiques produisent des effets pervers. Dans ses mémoires, B. Boutros-Ghali ne s'est pas privé de relever avec amertume que « certains fonctionnaires doivent à la fois leur poste et une bonne part de leur revenu au gouvernement de leur pays » et que, « de ce fait, au lieu de se mettre au travail lorsqu'une tâche leur est assignée, ils se préoccupent souvent d'abord des éventuelles incidences sur leurs relations avec leur pays d'origine ». L'ancien Secrétaire général poursuit : « Presque tous ceux ou celles que je suis amené à transférer, rétrograder ou licencier appellent leur gouvernement à la rescousse. Du coup, des ambassadeurs font le siège de mon bureau, exigeant que je leur explique

pourquoi je prends des sanctions contre leurs compatriotes » (*Mes années à la maison de verre*, Fayard, Paris, 1999, cité par C. De Ginestel, 2006, p. 910).

## Section 2. Les fonctions de l'organe administratif

990. Les fonctions remplies par l'organe administratif intégré varient d'une organisation à l'autre. Leur étendue est généralement en lien direct avec le rôle que les États fondateurs ont voulu assigner à l'organisation internationale : l'organe administratif d'une organisation de simple dialogue entre États membres n'a de fonctions que très limitées, quand, à l'opposé du spectre, son pendant dans une organisation d'intégration va jusqu'à remplir des fonctions de haute politique passant par l'incarnation et la défense d'intérêts communs (J. Schwob, 1987, pp. 143-146). S'il existe un tronc administratif commun (assurer les « basses » tâches matérielles de secrétariat), les textes comme la pratique montrent une diversité qui se prête mal aux classifications systématiques. Les cas atypiques sont, au reste, nombreux, à l'exemple du Bureau de l'UPU qui peut intervenir à titre d'office de compensation dans la liquidation des comptes de toute nature relatifs au service postal et qui peut aussi être désigné comme arbitre unique dans les différends entre deux administrations postales (respectivement art. 116 et 132 du Règlement général de l'UPU). \*\*\*506\*\*\* En outre, il ne faut pas attacher trop d'importance à l'attribution de fonctions alternativement au « Secrétariat » ou au « Secrétaire général » dans l'acte constitutif de certaines organisations internationales (ex. : Charte de l'ONU), tant la pratique de la délégation est grande.

Le nuancier des multiples fonctions remplies par les organes administratifs intégrés peut reposer sur la distinction entre les fonctions de type administratif *stricto* et *lato sensu* (§ 1) et celles qui en constituent le dépassement (§ 2).

### § 1. Les fonctions de type administratif

991. La fonction première de l'organe administratif intégré est de fournir l'appui matériel nécessaire aux autres organes (A), ce qui n'exclut pas l'exercice de fonctions administratives plus autonomes (B).

#### A. Les fonctions administratives d'appui

992. La subordination du secrétariat aux organes politiques de l'organisation se manifeste moins d'un point de vue normatif (*voy.* néanmoins l'article 2 de la Constitution de l'OIT qui précise que le Bureau se situe « sous la direction du Conseil d'administration » ou, plus subtilement, l'article 97 de la Charte des Nations Unies qui relègue au rang de « fonctionnaire » le Secrétaire général) que d'un point de vue fonctionnel : il appartient *a minima* au premier de fournir aux seconds une assistance administrative (1) et, le cas échéant, d'assurer l'exécution des décisions prises (2).

#### 1° L'assistance administrative

##### a) La fonction de secrétariat *stricto sensu*

993. Tout organe administratif intégré a pour mission basique d'accomplir un certain nombre de tâches matérielles ingrates mais indispensables au bon fonctionnement de l'organisation, notamment à l'occasion de la réunion de ses organes délibérants ou techniques. Il s'agit pêle-mêle de réserver et préparer les salles de réunion, envoyer les convocations, diffuser l'ordre du jour, prévoir la traduction des débats, éventuellement réserver transports et chambres d'hôtels, traduire et reprographier la documentation, assurer la sustentation des participants, dresser les comptes rendus et procès-verbaux et les diffuser, assurer la liaison d'une réunion à l'autre, conserver les archives, *etc.* (voy. par ex. l'article 15 de la Constitution de l'OIT et l'article 22 du Règlement de la Conférence de l'OIT). Le secrétariat doit encore contrôler l'admission aux séances de l'organisation, attribuer les places aux participants, gérer les accréditations pour la presse, traiter les demandes d'autorisation de participation émanant de tiers notamment les ONG \*\*\*507\*\*\* (ex. : art. 2 du Règlement de la Conférence de l'OIT). Il assure la liaison entre les différents organes de l'organisation, et entre l'organisation et ses membres, notamment à travers la transmission de documents.

Différentes strates du secrétariat sont mobilisées en fonction des tâches à accomplir. Au niveau de l'ONU par exemple, la Charte de San Francisco dit que « [l]e 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 » (art. 98) – dans la pratique il s'y fait le plus souvent représenter. C'est par ailleurs la Division de la codification qui assure le secrétariat de la Sixième Commission de l'Assemblée générale (affaires juridiques), de la Commission du droit international (voy. *Ann. CDI*, 2012, A/67/10, § 11), mais également de conférences diplomatiques chargées de négocier des conventions internationales.

La nature purement « cléricale » (H. SCHERMERS, N. BLOKKER, 2003, § 442) ou « ancillaire » (E. Giraud, 1951, p. 390) de ces tâches s'estompe toutefois lorsque le secrétariat a voix au chapitre dans l'établissement de l'ordre du jour des réunions (ex. : art. 12 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale de l'ONU ; art. 7 du Règlement intérieur du Conseil de sécurité), ou à plus forte raison lorsque l'assistance qu'il prodigue lui donne un pouvoir d'influence.

#### b) L'assistance des organes normatifs

994. Dans les organisations ayant un pouvoir normatif, les fonctions de l'organe administratif intégré ne se cantonnent généralement pas à de pures activités de secrétariat. L'organe administratif participe à la préparation des textes (i) ; il est même susceptible de participer aux délibérations (ii).

##### i) La préparation des textes

995. La neutralité de l'organe administratif lui permet de jouer un rôle de premier plan dans la préparation des résolutions et autres textes de l'organisation (voy. J. Schwob, 1987, pp. 66 ss.). Les travaux préparatoires du secrétariat concernent la collecte d'informations, l'envoi de questionnaires, la rédaction de rapports, la préparation de la documentation de base, la fourniture de conseils, voire la rédaction de projets de textes – autant de missions remplies auprès de la Sixième Commission et de la CDI par la Division de la codification de l'ONU (voy. *Ann. CDI*, 2012, A/67/10, 288, où la CDI remercie la Division « de l'aide précieuse qu'elle lui apporte par ses services fonctionnels et par sa participation aux recherches relatives à ses travaux » ; voy. à ce titre l'étude du Secrétariat A/CN.4/565, abondamment citée par les commentaires du projet d'articles de la CDI sur l'expulsion des étrangers, *id.*, §§ 45 ss.). La

tendance, dans de nombreuses organisations internationales, est à la montée en puissance du secrétariat dans l'élaboration des textes, en raison tant de son expertise que de la réduction des moyens des diplomaties nationales. Dans certains domaines, l'organe délibérant se contente même de simplement approuver, amender ou rejeter le texte émanant du secrétariat (J.-M. Woehrling, 2008, p. 349). **\*\*\*508\*\*\***

Par ce travail de préparation, le secrétariat dispose d'un pouvoir d'influence normative non négligeable. Il faut aussi noter que l'organe administratif intégré effectue un travail préparatoire de première importance en matière budgétaire (voy. par ex. art. 2 du règlement financier de l'OIT ; voy. chapitre 18). L'influence du secrétariat sur la marche de l'organisation est sans doute ici plus prononcée encore.

## ii) La participation aux délibérations des organes

996. Il est courant que les membres du secrétariat participent aux délibérations des autres organes de l'organisation. L'article 110 de la Charte de l'OEA précise à cet égard que « [l]e Secrétaire général, ou son représentant, peut participer avec voix consultative à toutes les réunions de l'Organisation ». Les membres du secrétariat sont alors susceptibles d'intervenir « pour fournir un renseignement ou une information, pour apporter un éclaircissement, dissiper des doutes ou des malentendus, orienter vers une issue la discussion qui s'égaré ou s'éternise, proposer des formules qui répondent aux intentions de l'organe qui délibère ou qui seraient susceptibles de concilier des opinions divergentes » (E. Giraud, 1951, p. 396).

Le poids de l'organe administratif intégré au sein de l'organisation est accru lorsque son chef exerce la présidence d'organes délibérants. Tel est le cas au niveau de l'OCDE, où le Secrétaire général « préside le Conseil aux sessions de représentants permanents » (art. 10 de la Convention OCDE). Celui de l'OTAN préside le Conseil de l'Atlantique Nord ainsi que toute une série de comités décisionnels de haut niveau (Comité des plans de défense, Groupe des plans nucléaires, Conseil OTAN-Russie, etc.). Au niveau du FMI et de la BIRD, le chef administratif, respectivement le Directeur général et le Président, préside les réunions de l'organe restreint sans prendre part au vote, sauf en cas de partage, auquel cas sa voix est prépondérante (art. XII, section 4 des Statuts du FMI et art. V, section 5 des Statuts de la BIRD).

## 2° L'exécution des décisions des organes délibérants

997. Au terme du processus normatif, la mise en œuvre des textes adoptés repose dans une large mesure sur l'organe administratif intégré, qui se fait alors plus « administration » (au sens du droit interne) que « secrétariat » (voy. sur la mise en œuvre des normes et opérations de l'organisation le chapitre 27).

998. Les tâches d'exécution sont de nature très variable. Il peut s'agir de saisir un organe juridictionnel, par exemple de soumettre à la CIJ une demande d'avis consultatif et de transmettre à cette fin tous les documents requis (voy. par ex. CIJ, avis consultatif du 8 juin 1960, *Composition du Comité de la Sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la Navigation maritime*, CIJ Rec. 1960, pp. 151-152 et l'article 104 du Règlement de la Cour). Il peut s'agir encore d'effectuer les études, enquêtes ou évaluations demandées par les organes délibérants. Par exemple, dans sa résolution 53/35 de 1998, l'Assemblée générale de l'ONU a prié le Secrétaire général « d'établir pour le 1<sup>er</sup> septembre 1999 un rapport **\*\*\*509\*\*\*** complet comprenant une évaluation des événements

survenus depuis la création de la zone de sécurité de Srebrenica » (A/RES/53/35, § 18 et le rapport sur « La chute de Srebrenica », A/54/549). Plus récemment, à la suite de l'occupation des sanctuaires de Tombouctou par des groupes armés rebelles, le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO a demandé à la Directrice générale « de dépêcher, lorsque la situation le permettra, une mission au Mali dans le but d'évaluer avec les autorités nationales concernées et les autorités locales l'ampleur de la destruction et des dégâts sur le bien et les besoins de conservation urgents afin de sauvegarder son intégrité et sa valeur universelle exceptionnelle » (36 COM 7B.107, § 10 – une mission d'enquête a inspecté les sites du 28 mai au 3 juin 2013, UNESCOPRESS, 7 juin 2013).

999. L'organe administratif peut être sollicité pour l'exécution de divers programmes ou plans d'action. L'Assemblée de l'OACI, dans sa résolution de 2010 sur la coopération avec les organisations régionales et les organismes régionaux de l'aviation civile a ainsi « demand[é] au Secrétaire général de mettre en œuvre le Plan d'action approuvé par le Conseil pour améliorer la coopération [avec les organisations concernées] », « de créer une synergie entre l'OACI et chaque organisme régional » et « d'organiser des réunions périodiques entre l'OACI et les organismes régionaux » (A37-21, §§7-9). Plus connu est l'exemple du programme « Pétrole contre nourriture » mis en place par le Conseil de sécurité, qu'il est revenu au Secrétaire général d'exécuter, avec les tracasseries que l'on sait (*voy. supra*, section 1). Aux termes de la résolution 986 (1995), le Secrétaire général était en effet chargé « d'ouvrir un compte séquestre » (§ 7) et d'utiliser les fonds déposés « pour répondre aux besoins humanitaires de la population iraquienne » (§ 8). La marge de manœuvre dans l'exécution de la résolution était démesurément grande, dès lors que la résolution se contentait de prier le Secrétaire général de « faire le nécessaire pour assurer l'application effective de la présente résolution », l'autorisait « à prendre tous les arrangements et à conclure tous les accords requis », et « le pri[ait], cela fait, d'en rendre compte au Conseil » (§ 13).

La formule gaullienne « L'intendance suivra ! » semble animer le Conseil de manière récurrente, comme le montre la manière dont les tribunaux pénaux spéciaux décidés par le Conseil ont été mis en place (concernant le TPIY, *voy. S/RES/808* (1993), 2 et *S/RES/827*, § 2). Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, qui n'est pas un organe subsidiaire de l'ONU mais un tribunal spécial créé par traité (Rapport du Secrétaire général sur l'établissement d'un Tribunal spécial pour la Sierra Leone, *S/2000/915*, 4 octobre 2000, § 9), illustre les larges compétences d'exécution du Secrétaire général.

La résolution 1315 (2000) lui a en effet renvoyé la responsabilité de négocier avec le gouvernement sierra-léonais un accord en vue de la création du tribunal (§ 1). Alors qu'un des accusés arguait de l'illégalité du tribunal, le TSSL a jugé qu'en concluant son accord constitutif, le Secrétaire général avait agi, sur demande du Conseil, en sa capacité d'organe exécutif (TSSL, *Prosecutor v. Moinina Fofana, Decision on preliminary motion on lack of jurisdiction materiae : illegal delegation of powers by the United Nations*, aff. n° SCSL-2004-14-AR72(E), 25 mai 2004, § 17). En effet, à partir des articles 97 (« Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation »), 98 (« Il remplit toutes autres fonctions dont il est **\*\*\*510\*\*\*** chargé par ces organes ») et 100 § 1 (« le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation ») de la Charte des Nations Unies, le Tribunal a jugé que le Secrétaire général « *as head of the Secretariat is an executive organ* », à qui il revient de « *fulfil the orders of the Security Council* » (*id.*, § 16).

La Cour internationale de Justice, au sujet de la Mission des Nations Unies au Kosovo dirigée par un représentant spécial du Secrétaire général, s'est toutefois davantage placée sur le terrain de la dévolution de pouvoirs que sur celui de l'exécution. Pour la Cour, lorsque le représentant spécial adopte des règlements destinés à assurer l'administration transitoire du Kosovo et plus particulièrement lorsqu'il promulgue le cadre constitutionnel du territoire, il agit en effet « en vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus par la résolution 1244 (1999) du

Conseil de sécurité » (avis consultatif du 22 juillet 2010, *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, CIJ Rec. 2010, p. 440, § 88). Toujours est-il que la mise en place d'opérations de paix décidées par le Conseil de sécurité ou par l'Assemblée générale requiert de nombreuses mesures d'exécution qu'il revient au Secrétariat d'adopter (recrutement des contingents, réglementation de l'opération, conclusion des accords nécessaires, direction des activités opérationnelles, etc.) ; il en va de même pour les activités opérationnelles d'assistance technique assurées par l'ONU ou d'autres organisations, dont la concrétisation nécessite l'intervention de l'organe administratif intégré (voy. J. Schwob, 1987, pp. 117 ss.). Dans la mise en œuvre des décisions des organes politiques, la marge de manœuvre du secrétariat est parfois telle qu'on ne peut sans artifice la réduire à une simple activité d'exécution (voy. *infra*, § 2).

## B. Les fonctions administratives autonomes

1000. Dans plusieurs de ses fonctions administratives à caractère interne (1) ou présentant une dimension externe (2), le secrétariat n'intervient pas en appui direct aux autres organes de l'organisation mais de manière plus autonome.

### 1° Les fonctions internes

1001. De multiples tâches du secrétariat touchent à l'administration du siège de l'organisation : entretien des locaux, sécurité des installations et du personnel, communications, restauration, ressources documentaires, etc. Il s'agit au quotidien de faire vivre l'organisation, ce qui passe par la conclusion de contrats de fourniture ou de prestations de service (voy. chapitre 15), mais aussi par l'édiction de règlements à portée interne ou de circulaires relatifs à la sécurité intérieure, la passation des marchés, à l'organisation des services, à l'utilisation des fonds, au comportement des agents et à leur carrière, etc. Dans le cadre de la gestion du personnel, il peut revenir au chef administratif de décider d'exercer la protection fonctionnelle à l'égard des agents de l'organisation, ou encore de décider du maintien ou de la levée de leurs immunités. Comme l'a dit la CIJ, « le Secrétaire général, en sa qualité de plus haut \*\*\*211\*\*\* fonctionnaire de l'organisation, a la responsabilité principale de la protection des intérêts de celle-ci ; à ce titre, il lui incombe d'apprécier si ses agents ont agi dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'il conclut par l'affirmative, de protéger ces agents, y compris les experts en missions, en faisant valoir leur immunité » (avis consultatif du 22 avril 1999, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme*, CIJ Rec. 1999, p. 87, § 60).

L'exercice par certaines organisations internationales de missions juridictionnelles peut conduire leur secrétariat à exercer des activités de greffe, comme c'est le cas pour la Commission centrale du Rhin qui constitue une instance d'appel pour les tribunaux du Rhin (J.-M. Woehrling, 2008, pp. 356-357). La CIJ dispose pour sa part d'un greffe qui lui est propre, mais le Secrétaire général de l'ONU joue un rôle administratif dans la procédure d'élection des juges (voy. les articles 5, 7, 13 et 14 de la Charte des Nations Unies).

### 2° Les fonctions externes

#### a) La représentation

1002. Le chef administratif incarne vis-à-vis de l'extérieur (États, organisations intergouvernementales, ONG, médias, opinion publique) non pas seulement le secrétariat mais toute l'organisation, à l'image du Secrétaire général de l'ONU qui « personnifie l'Organisation dans son ensemble » selon les termes employés par la commission préparatoire des Nations Unies (voy. *Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes*, rapport du Secrétaire général, 14 juillet 1997, A/151/950, § 27).

Cette incarnation connaît des traductions juridiques (voy. J. Schwob, 1987, pp. 104 ss.). Plusieurs traités constitutifs désignent ainsi explicitement le chef administratif comme le représentant légal du secrétariat (ex. : art. 109 de la Charte de l'OEA) ou de l'organisation (art. 9 § 4 de la Constitution de l'OMPI). En l'absence de disposition en ce sens, la théorie des pouvoirs implicites permet d'aboutir à une conclusion similaire (*Bowett's Law of International Institutions*, 2009, n° 12-008). À ce titre, il conclut, via délégation, les contrats nécessaires au bon fonctionnement quotidien de l'organisation (fourniture, services, etc.) ; il passe les contrats de travail avec les agents ou prend les décisions unilatérales de nomination des fonctionnaires.

1003. S'agissant des traités internationaux, la Convention de Vienne de 1986 omet de désigner explicitement le chef administratif comme autorité dispensée de faire la preuve de sa représentativité. Au terme de l'article 7 § 3 de la Convention, le secrétaire général sera tout de même dispensé de produire une lettre de pleins pouvoirs dès lors qu'« il ressort des circonstances qu'il était de l'intention des États et des organisations internationales concernés de considérer cette personne comme représentant l'organisation ». De fait, il revient au chef administratif de négocier et signer les traités de l'organisation internationale, au premier rang desquels figurent les accords de siège, les accords de coopération entre organisations, ou encore les \*\*\*512\*\*\* accords avec les États concernant certaines activités matérielles de l'organisation menées sur leur territoire. La conclusion de traités par le secrétariat intervient aussi au titre de l'exécution des décisions d'organes délibérants (par ex. les accords conclus avec les États sur le territoire desquels des opérations de maintien de la paix décidées par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale sont déployées).

C'est également au chef de l'organe administratif que sont destinées les lettres de créance des membres des missions permanentes des États auprès des organisations internationales, le Secrétaire général de l'ONU ayant même le droit « de s'adresser à un gouvernement et lui faire des représentations au sujet d'une nomination qui pourrait être gravement préjudiciable aux intérêts de l'Organisation » (*AJNU*, 1964, p. 234).

Le secrétaire général est encore chargé de représenter en justice l'organisation devant les tribunaux internes et internationaux, notamment devant les tribunaux arbitraux ou devant les tribunaux administratifs internationaux. D'ailleurs, pour les organisations qui souhaitent bénéficier des services du Tribunal administratif de l'OIT, la déclaration de reconnaissance de compétence prévue à l'article II § 5 de son Statut est faite par le chef administratif de l'organisation (ex. : déclaration du président du FIDA mentionnée dans l'avis consultatif de la CIJ du 1<sup>er</sup> février 2012 dans l'affaire relative au *Jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'OIT sur requête contre le FIDA*, § 20). Devant la CIJ, le secrétaire général est parfois conduit à exprimer la position de l'organisation dans des affaires contentieuses comme consultatives (voy. par ex. : 20 mars 1972, *Appel concernant la compétence du Conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan)*, *CIJ Rec.* 1972, p. 48, § 5 ; *Réparations des dommages...*, précité, p. 176). Dans l'affaire du *Mur*, la Cour a reçu des exposés écrits fournis par les secrétariats de l'ONU, de la Ligue des États arabes et de l'Organisation de la Conférence islamique et a même entendu l'exposé oral du secrétaire général de cette dernière (avis consultatif du 9

juillet 2004, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, *CIJ Rec. 2004*, p. 144, §§ 9 et 12).

Enfin, la représentation de l'organisation internationale par son chef administratif peut se manifester au sein d'autres organisations, même privées. À titre d'exemple, au sein du Conseil de fondation de l'Agence mondiale antidopage (organisation de droit privé composée à parité de représentants des pouvoirs publics et de représentants du Mouvement olympique) un siège est occupé par le secrétariat du Conseil de l'Europe.

#### b) Rapports, études, publications, information

1004. Il revient à l'organe administratif intégré de produire régulièrement un rapport retraçant les activités de l'organisation (*voy. infra*, sous-section 2). Les secrétariats de nombreuses organisations ont par ailleurs développé des activités autonomes de recherche et d'étude qui, sans être commanditées par les organes délibérants, portent sur des questions rentrant dans le champ de compétence de l'organisation et sont susceptibles de nourrir des travaux futurs. Les études réalisées par les membres **\*\*\*513\*\*\*** du secrétariat ou commandées par celui-ci auprès de personnalités extérieures sont innombrables. Elles peuvent même s'insérer dans le cadre d'une coopération inter-organisations.

Ainsi le Secrétariat de la Commission centrale du Rhin a-t-il effectué un travail de collecte et d'analyse statistiques, subventionné par la Commission européenne (J.-M. Woehrling, 2008, p. 357). Dans un autre registre, le Bureau international du travail et le Secrétariat de l'OMC ont publié conjointement, le 19 février 2007, une étude intitulée « Le commerce et l'emploi, un défi pour la recherche sur les politiques ».

Les publications de l'organisation sont de la compétence de l'organe administratif. Pour ce qui concerne l'exemple des publications juridiques de l'ONU, la division de la codification a en charge une série de titres, notamment l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, les *Résumés des arrêts, avis consultatifs et ordonnances de la Cour internationale de Justice*, le *Recueil des sentences arbitrales*, la *Série législative des Nations Unies*, dont la CDI a reconnu la « valeur considérable » pour ses travaux (*Documents officiels de l'Assemblée générale*, 62<sup>ème</sup> session, Supplément n° 10, A/62/10, §§ 387 à 395).

Avec le développement des communications notamment électroniques, les services de l'information prennent de l'ampleur au sein des organisations. Il revient au secrétariat de tenir un site web, encore inégalement performant selon les organisations.

#### c) L'administration des conventions internationales

1005. Nombreux sont les traités internationaux qui confient à l'organe administratif intégré d'organisations des missions de type « notarial ». Il est courant que les traités conclus sous les auspices d'une organisation internationale désignent comme dépositaire cette organisation ou son « principal fonctionnaire administratif », conformément à l'article 76 § 1 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par exemple, prévoit en son article 59 que « [l]es ratifications seront déposées près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe ». Au niveau de l'ONU, les fonctions de dépositaires sont remplies par la section des traités rattachée au bureau des affaires juridiques du Secrétariat.

Le secrétariat des organisations dépositaires assume diverses missions d'administration du traité : garde de l'original du traité et des pleins pouvoirs ; communication de copies ; réception et vérification des signatures, instruments de ratification, réserves et dénonciations ; notifications aux États parties, *etc.*

Certains traités affinent la fonction du dépositaire, à l'instar de la Convention de l'UNESCO contre le dopage de 2005, dont l'article 40 confie au Directeur général des missions supplémentaires d'information des parties à la Convention et des membres de l'organisation concernant : les rapports soumis par les États sur les mesures adoptées pour se conformer au traité ; les propositions d'amendements à la Convention ; et surtout les modifications apportées par l'Agence mondiale antidopage à la Liste des interdictions ou au Standard pour l'autorisation d'usage à des fins thérapeutiques qui figurent en annexe de la Convention (en l'absence d'opposition, les amendements sont réputés être adoptés par les États, le Directeur général étant au cœur des échanges à ce sujet).

**\*\*\*514\*\*\***

La question de la compétence de l'organe administratif dépositaire pour se prononcer sur la validité des actes des États relatifs au traité soulève des problèmes délicats. En la matière, l'Assemblée générale de l'ONU a prié le Secrétaire général de ne pas se prononcer sur les effets juridiques des réserves et objections, mais de les communiquer aux États intéressés, en leur laissant « le soin de tirer les conséquences juridiques de ces communications » (résolution 598 (VI) du 12 janvier 1952). Cette conception du dépositaire « boîte aux lettres » n'a cessé de s'affirmer (voy. les commentaires sous la directive 2.1.7 du Guide la pratique des réserves aux traités de la CDI, in *Rapport de la CDI*, 63<sup>ème</sup> Session, A/66/10/Add.1, Supplément n° 10, pp. 177 ss.).

1006. Même lorsque le Secrétaire général de l'ONU n'est pas désigné comme dépositaire, il lui revient selon l'article 102 d'enregistrer et de publier « [t]out traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies », sa marge de manœuvre en la matière étant de nouveau extrêmement réduite puisque, en cas de doute sur la nature de l'accord ou sur la qualité d'une des parties, il s'en tient « à la position adoptée à cet égard par l'État membre qui a présenté l'instrument à l'enregistrement » (voy. le *Relevé des traités et accords internationaux enregistrés*, in *Rep. ONU*, suppl. 5, vol. II, § 12). Au reste, l'obligation de publication des traités au *Recueil des traités* constitue une charge lourde et coûteuse, qui, pour ces raisons, a fait l'objet d'une interprétation restrictive (voy. J.-P. Jacqué, « Article 102 », in *La Charte des Nations Unies*, 2005, pp. 2125 ss.).

Dans un registre voisin, le Statut de la CIJ conduit aussi le Secrétaire général de l'ONU à exercer des fonctions d'administration à travers la réception et la communication des déclarations facultatives de juridiction obligatoire (art. 36 § 4). Il est aussi chargé d'informer les membres des Nations Unies des affaires portées devant la Cour (art. 40 § 3).

## **§ 2. Le dépassement des fonctions administratives par le chef de l'organe administratif intégré**

1007. La divergence des intérêts des États membres peut conduire l'organisation à la paralysie, dont est incapable de la tirer un secrétaire général investi de fonctions purement administratives (au sujet de la SdN, voy. J. Pérez de Cuéllar, « The Role of the UN Secretary-General », in A. Roberts, B. Kingsbury (eds.), *United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations*, 2<sup>nd</sup> ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p. 128). Il est dès lors dans l'intérêt de l'organisation que son chef administratif prenne de l'ampleur, même si par ailleurs les États membres voient d'un mauvais œil la potentielle concurrence qui en résulte pour les organes intergouvernementaux.

Sans lui être propre, l'émancipation est particulièrement manifeste en ce qui concerne le Secrétaire général de l'ONU. L'article 99 de la Charte des Nations Unies, qui lui permet d'« attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire **\*\*\*515\*\*\*** qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales », a ouvert la voie au « déroulement de ses pouvoirs politiques » (J. Cardona Llorens, M.J. Aznar Gomez,

« Article 99 », in *La Charte des Nations Unies*, 2005, p. 2051). Tout autant que le texte, même interprété avec une once d'audace, c'est la personnalité du titulaire de la fonction et le contexte politique qui permettent l'émancipation du chef administratif.

Partiellement dégagés de la pure administration, certains chefs de secrétariat s'acquittent de fonctions qui en font le moteur de leur organisation (A), ou qui les font rentrer de plain-pied, à travers leur « diplomatie privée », dans le champ de la haute politique internationale (B).

#### A. La fonction de moteur de l'organisation

1008. La qualification de « moteur de l'organisation » faite au sujet du Directeur général de l'OIT (S. Schwebel, « Prescience et actualité de l'OIT », in *Regards sur l'avenir de la justice sociale. Mélanges à l'occasion du 75<sup>ème</sup> anniversaire de l'OIT*, BIT, Genève, 1994, pp. 271-274) mérite d'être étendue aux chefs administratifs d'autres organisations, au premier rang desquelles figure l'ONU. Leur rôle de « leader » (J. Schwob, 1987, p. 76) s'exprime au regard de l'impulsion (A) et de l'orientation (B) qu'ils donnent à l'organisation.

#### 1° L'impulsion

1009. Plusieurs chefs administratifs disposent au sein de leur organisation d'un pouvoir d'initiative. C'est par exemple le cas du Secrétaire général de l'OCDE qui, en vertu de l'article 10 de la Convention de Paris, « peut soumettre des propositions au Conseil ou à tout autre organe de l'Organisation ». Un tel pouvoir d'« initiative institutionnelle intégrée », « à côté de l'initiative interétatique » (J. Schwob, 1987, p. 93), se retrouve dans plusieurs organisations : OIT, FMI, UNESCO, OMS, Banque mondiale. C'est néanmoins au niveau de l'ONU que la fonction d'initiative est la plus parlante.

En application de l'article 99 précité de la Charte, le Secrétaire général participe aux réunions du Conseil de sécurité non pas seulement en tant que secrétariat (*voy. supra*) mais en tant qu'acteur politique, dans la mesure où il est susceptible de demander une réunion du Conseil (art. 3 du Règlement intérieur provisoire, S/96/Rev.6) et d'y « présenter des exposés oraux ou écrits [...] sur toute question faisant l'objet de l'examen du Conseil » (art. 22). Dans la pratique, l'article 99 a été mis en œuvre à plusieurs reprises, de manière explicite (S/10410, conflit Inde/Pakistan) ou plus allusive (S/13646, otages à Téhéran), voire de manière détournée, à l'occasion de rapports sollicités par le Conseil en application de l'article 98 de la Charte (*voy. supra*) dans lesquels le Secrétaire général a formulé des propositions relevant davantage de l'article 99 (ex. : Somalie ; *voy. J. Cardona Llorens, M.J. Aznar Gomez, op. cit.*, pp. 2055-2056). Un pouvoir autonome d'établissement des faits par voie d'enquête a été déduit de l'article 99 (A/C.5/PV, 769<sup>ème</sup> séance, 18 octobre 1960, § 10, Congo ; S/24344, Azerbaïdjan), qui s'est d'autant plus affirmé pendant la Guerre froide que le Conseil de sécurité était déconnecté, sans être remis en cause après l'écroulement du bloc soviétique (S/RES/1327 (2000), annexe V ; A/RES/46/59, § 13 ; S/RES/1366 (2001), §§ 5, 18). **\*\*\*516\*\*\*** Le développement de mécanismes d'alerte rapide au sein du Secrétariat, notamment à l'aide du Haut-Commissariat aux droits de l'homme et du Bureau du Conseiller spécial sur la prévention du génocide et des atrocités (S/2011/552, § 45), participe aussi du pouvoir d'établissement des faits conquis par l'organe administratif de l'ONU. Dans d'autres organisations où le pouvoir d'enquête ou de contrôle n'est pas autonome mais dérivé (OIT, OMS, FAO), la pratique révèle que la marge de manœuvre du chef administratif peut aboutir *de facto* à un certain pouvoir d'initiative (J. Schwob, 1987, pp. 109 ss.).

1010. La fonction d'impulsion se manifeste dans d'autres domaines. À travers l'élaboration du budget, le chef administratif dispose en effet d'un pouvoir d'influence sur la marche de l'organisation (ex. : art. 2 du règlement financier de l'OIT). La mise en place du Pacte mondial (*Global Compact*) avec les entreprises ([www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)) est un autre

exemple du pouvoir d'initiative du Secrétaire général des Nations Unies. En matière d'organisation institutionnelle, il est courant que le chef administratif fasse valoir ses vues. Le Secrétaire général de l'ONU, par exemple, n'hésite pas à soumettre aux États membres des propositions de révision de la Charte (ex. : *Dans une liberté plus grande*, A/59/2005, §§ 216-219). Mais l'impulsion se mêle ici à l'orientation.

## 2° L'orientation

1011. Le poids politique du chef administratif peut être institutionnellement établi, notamment lorsqu'il lui revient de présider des organes délibérants (OCDE, FMI, Banque mondiale, *voy. supra*) ou, de manière moins prononcée, lorsque l'acte constitutif lui reconnaît le pouvoir de diriger les travaux de l'organisation sous la supervision générale des organes délibérants (art. VII § 4 de la Constitution de la FAO).

Dans la pratique, le cap de l'organisation peut être subtilement modifié par les rapports d'activité que les chefs administratifs soumettent aux organes intergouvernementaux (ex. : « rapport annuel sur l'activité de l'Organisation » soumis à l'Assemblée par le Secrétaire général, conformément à l'article 98 de la Charte des Nations Unies). En plus de la présentation du bilan du travail mené par l'organisation, il est l'occasion pour le chef administratif de préconiser des priorités, d'exhorter les États membres à adopter certains comportements, mais aussi de délivrer par touches plus ou moins discrètes une « doctrine » apte à orienter la marche de l'organisation, bref de « prendre une position politique » (M. Virally, 1958, pp. 367, 381). Les rapports annuels du Secrétaire général de l'ONU sont à ce titre minutieusement examinés, nombre d'entre eux ayant eu un retentissement durable (*voy. A.-L. Vaurs-Chaumette, « Article 98 », in La Charte des Nations Unies, 2005, pp. 2042-2043*). Au niveau de l'OIT, le Règlement de la Conférence prévoit même que le rapport du Directeur général du BIT « est consacré à un thème de politique sociale présentant un caractère d'actualité qui sera choisi par [lui] » (art. 12 § 2). Le premier directeur du BIT, Albert Thomas, n'avait d'ailleurs pas hésité à tirer profit de la présentation du rapport d'activités pour imprimer sa marque à la politique de l'OIT (J. Schwob, 1987, p. 99).  
**\*\*\*517\*\*\***

D'autres rapports élaborés par l'organe administratif intégré peuvent avoir un impact sur l'évolution des activités de l'organisation, à l'exemple de l'*Agenda pour la paix* rédigé par Boutros Boutros-Ghali à l'initiative du Conseil de sécurité (A/47/277-S/24111), dont certaines préconisations ont été suivies, notamment en matière de prévention des crises. Enfin, en suscitant lui-même la rédaction de rapports dont il détermine le thème et le cadre, le chef administratif peut indirectement faire évoluer le cours de l'organisation (ex. : Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, A/55/305 S/2000/809), voire du droit international (ex. : *La responsabilité de protéger*, Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, Ottawa, décembre 2001).

1012. Cela étant, la fonction de « moteur » du chef administratif est considérablement tributaire du contexte politique. Si, pendant la Guerre froide, la paralysie du Conseil de sécurité a permis au Secrétaire général de prendre de l'ampleur, la domination d'une « hyperpuissance » est de nature à réduire la voilure du Secrétariat. Faute de l'avoir suffisamment perçu, le Secrétaire général fort que voulait être B. Boutros-Ghali s'est heurté, avec l'issue que l'on sait, aux États-Unis d'Amérique, dont la Secrétaire d'État Madeleine Albright disait que « les Nations Unies n'ont pas besoin d'un général mais d'un secrétaire » (E. Decaux, O. de Frouville, *op. cit.*, p. 232). Dans un autre contexte, l'UNESCO a fait les

frais en 1984 du départ des États-Unis de l'organisation, justifié par les « orientations idéologiques » de son directeur général A.-M. M'Bow, lequel s'était engagé en faveur d'un « Nouvel ordre international économique et culturel » dans lequel l'Administration Reagan ne se reconnaissait pas. Le chef administratif doit donc trouver le juste équilibre entre l'affirmation d'une politique propre et la préservation de relations dénuées d'hostilité avec les États membres, du moins les plus puissants d'entre eux. C'est dire si le secrétaire général d'une organisation doit faire montre de qualités de diplomate, par ailleurs utiles dans un cadre plus large.

## B. Les fonctions diplomatiques privées

1013. Certains chefs d'organes administratifs intégrés ont développé une activité diplomatique qui n'est pas directement liée à leurs fonctions au sein de l'organisation. Au sujet du premier concerné, le Secrétaire général de l'ONU, ces services ont été qualifiés de diplomatie « privée » en ce sens qu'elle se déploie en marge des « procédures publiques prévues par la Charte » (M. Virally, 1958, p. 391). Par « dédoublement fonctionnel », le secrétaire général n'est plus seulement « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation » ; il devient une autorité diplomatique volant de ses propres ailes (1), même si ces fonctions font désormais l'objet d'un rattachement à l'organisation (2).

### 1° Le développement de la diplomatie privée

1014. Les dialogues informels entre le chef administratif des organisations internationales et les États sont monnaie courante dans les relations internationales. Porté \*\*\*518\*\*\* par le prestige moral, la neutralité politique et l'autorité symbolique qui s'attachent à sa fonction, le chef administratif peut « influencer dans une mesure limitée mais non négligeable le cours de la politique internationale » (E. Giraud, 1951, p. 409).

Le développement de la diplomatie privée est avant tout le fait du Secrétaire général des Nations Unies qui, par une interprétation téléologique de l'article 99 de la Charte (*Rapport annuel*, A/8002, Add. 1, 25<sup>e</sup> session, supplément n° 1A, introduction ; Rapport du Secrétaire général sur la prévention des conflits, A/RES/985-S/2001/574, § 51), est intervenu à de nombreuses reprises pour prévenir la survenance de conflits ou pour aider à leur résolution, voire à la consolidation de la paix (voy. J. Cardona Llorens, M.J. Aznar Gomez, *op. cit.*, pp. 2068 ss.). Les missions de bons offices, de médiation et d'enquête remplies sans mandat par le Secrétaire général se comptent par dizaines : Bahreïn, Kampuchéa, Libye/Malte, Cameroun/Nigeria, France/Nouvelle-Zélande (affaire du *Rainbow Warrior*), Sahara occidental, Mayotte, Timor oriental, *etc.* (voy. F.G. Skjelbæk Kjell, « The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes », in J. Bercovitch (ed.), *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1996, pp. 75-105). Des « opérations de dernière chance », comme celle de Kofi Annan auprès de Saddam Hussein, en 1998, quand les États-Unis d'Amérique menaçaient de bombarder l'Irak, ont évité le déclenchement d'hostilités. D'autres actions sont intervenues dans un cadre plus serein, à l'exemple des bons offices de Pérez de Cuéllar pour débloquer l'adoption par les pays industrialisés de la Partie XI de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer (voy. J.-P. Lévy, « Les bons offices du Secrétaire général des Nations Unies en faveur de l'universalité de la Convention sur le droit de la mer », *RGDIP*, 1994, n° 4, pp. 871-898). Le Secrétaire général peut également être conduit à « élever la voix

dans certaines situations » (*Les fruits de la diplomatie préventive*, Rapport du Secrétaire général, 26 août 2011, S/2011/552, §16).

## 2° La publicisation de la diplomatie privée

1015. Le développement de la diplomatie privée s'explique en partie par le contexte de la Guerre froide : de même que la nature a horreur du vide, la catalepsie du Conseil de sécurité a conduit le Secrétaire général à s'auto-investir de missions dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, sans que le Conseil s'accorde pour encourager ou condamner ces initiatives.

Depuis lors, un mouvement général de reconnaissance de la diplomatie privée du Secrétaire général est intervenu, tant de la part de l'Assemblée générale (A/RES/43/51, §§ 20-21, A/RES/46/59, A/RES/57/337) que du Conseil (S/RES/1336 (2001)). Afin de donner des moyens à la diplomatie préventive, un Département des affaires politiques a été créé au sein du Secrétariat. Cette structure, a constaté Ban Ki-moon, « est davantage orienté[e] vers une réaction rapide et, grâce à ses divisions régionales renforcées et à son Groupe de l'appui à la médiation, [elle] peut soutenir à l'échelle mondiale les initiatives de bons offices et de médiation, que leurs auteurs soient l'Organisation ou ses partenaires » (*Les fruits de la diplomatie \*\*\*519\*\*\* préventive*, Rapport du Secrétaire général, 26 août 2011, S/2011/552, § 17). Il y a eu en ce sens officialisation puis récupération par l'organisation de la diplomatie privée du Secrétaire général. Au niveau de l'OMC, on retrouve cette institutionnalisation de la participation du chef administratif au règlement des litiges interétatiques. En effet, le Mémoire d'accord de 1996 inclut *expressis verbis* les bons offices, la conciliation ou la médiation du Directeur général parmi les mécanismes de règlement des différends commerciaux des États (art. 5 § 6 ; voy. aussi art. 24 § 2 au sujet des procédures spéciales concernant les pays les moins avancés). Dans cette optique, la diplomatie privée du chef de l'organe administratif intégré a bien fait l'objet d'une publicisation.