

## **Rencontre en mémoire de Dag Hammarskjöld, 50 ans après sa disparition**

### ***Dag Hammarskjöld et l'éthique d'un fonctionnaire international***

Réflexions

Hans Corell

Ancien Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques  
et Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies

Maison de l'Unesco, Paris

15 décembre 2011

Excellences,  
Mesdames, Messieurs,  
Chers Amis,

Je suis très honoré de participer à cette rencontre que l'Ambassade de Suède en France et la Délégation de la Suède auprès de l'Unesco ont organisé ici avec l'aimable participation de la direction générale de l'Unesco, et je vous remercie vivement de m'avoir invité.

Aujourd'hui, alors que nous commémorons la mémoire de Dag Hammarskjöld, je souhaiterais que nous réfléchissions sur le discours qu'il a prononcé sur la fonction publique internationale à l'Université d'Oxford, le 30 mai 1961.

Dag Hammarskjöld a débuté son propos en se fondant sur les dispositions de la Charte de l'ONU qui traitent du rôle du Secrétaire général. Après une analyse de ces dispositions, il conclut que des situations peuvent surgir dans lesquelles le Secrétaire général est chargé de tâches qui, par nécessité, l'obligent à prendre position sur des questions politiques très controversées, et où il peut avoir à prendre des mesures qui peuvent inévitablement aller à l'encontre des opinions de certains États membres.

Dag Hammarskjöld se concentre ensuite sur l'élément éthique de son raisonnement. A son avis, les responsabilités dont dispose le Secrétaire général en vertu de la Charte ne peuvent pas être mises de côté simplement parce que l'exécution des décisions qu'il prend est susceptible de prêter politiquement à controverse. Le Secrétaire général doit plutôt agir sur la base de sa responsabilité internationale et non pas dans l'intérêt d'un Etat ou d'un groupe d'Etats en particulier.

Selon la Charte des Nations Unies, les fonctionnaires internationaux doivent s'abstenir de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux responsables uniquement envers l'Organisation - en d'autres termes, ils sont tenus de respecter la "neutralité".

Dans ce contexte, Dag Hammarskjöld développe son raisonnement en analysant ce mot dans une perspective à la fois juridique et éthique.

A son avis, le fonctionnaire international ne peut être accusé de manquer de neutralité simplement parce qu'il prend position sur une question controversée lorsque cela relève de son devoir et ne peut être évitée. Mais en même temps, un sérieux problème intellectuel et moral demeure puisque dans cette situation le fonctionnaire se retrouve dans une sphère où le jugement personnel entre en jeu. En fin de compte, il s'agit d'une question d'intégrité ou de conscience.

Selon Dag Hammarskjöld le fonctionnaire international doit se soumettre lui-même à la plus grande surveillance. Il ne lui est pas demandé d'être neutre dans le sens où il ne doit éprouver ni de sympathie ni d'antipathie. En tant que personne, il peut bien sûr avoir des intérêts, des idées ou des idéaux. Il doit être attentif aux réactions humaines et veiller scrupuleusement à ce qu'elles n'influencent pas ses actions.

Dag Hammarskjöld affirme qu'il n'y a rien d'exceptionnel dans son raisonnement. Il termine en indiquant qu'en réalité tous les juges se trouvent dans la même obligation professionnelle.

Le noyau éthique du raisonnement de Dag Hammarskjöld doit être transmis avec ses propres mots:

"Si le fonctionnaire international se sait libre de telles influences personnelles dans ses actions et qu'il est guidé uniquement par des objectifs communs et des règles fixées pour et par l'Organisation qu'il sert et par les principes de droit reconnus, alors il a accompli son devoir et il peut faire face à la critique qui, malgré tout, sera inévitable. Comme je l'ai dit, il s'agit finalement d'une question d'intégrité, et si l'intégrité dans le sens du respect du droit et du respect de la vérité doit l'amener dans une situation de conflit avec tel ou tel intérêt, alors ce conflit est un signe de sa neutralité et non de son échec à observer la neutralité, c'est en conformité et non pas en conflit avec ses devoirs de fonctionnaire international."

La question est maintenant de savoir quelles leçons nous pouvons tirer de ce raisonnement dans la société contemporaine.

Le point de départ est la situation géopolitique actuelle. Malheureusement, il y a encore des conflits dans de nombreux endroits du monde. De fait, plus de gens ont perdu leur vie dans les conflits qui ont eu lieu après la Seconde Guerre mondiale qu'au cours des deux guerres mondiales réunies. Les causes profondes des conflits qui menacent la paix et la sécurité internationales demeurent les mêmes : aucune démocratie, aucun état de droit.

Les questions éthiques sont omniprésentes. Toutefois, lorsque nous devons faire face aux défis sans précédent auxquels l'humanité est confrontée aujourd'hui, elles se placent au premier rang. L'économie mondiale en mutation, le changement climatique, la population mondiale croissante et les migrations pèsent très lourds sur les décideurs du monde entier.

Une triste réalité est que l'extrémisme religieux, dont on avait espéré qu'il appartenait au passé, est devenu un facteur de complication très grave.

Ces questions doivent être abordées par le biais de décisions politiques fondées sur le droit international. Au final, de telles décisions peuvent être traduites dans la législation ou dans des décisions de nature administrative ou judiciaire.

Aux Nations Unies, la question de l'état de droit vient au premier plan. L'Assemblée générale en a discuté à diverses reprises. La résolution adoptée lors du sommet mondial de septembre 2005 a une importance particulière. Dans cette résolution, les Etats-membres se sont réengagés à protéger et à promouvoir tous les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie.

Le Conseil de Sécurité s'est également engagé dans ce domaine pour la simple raison que l'état de droit est devenue un élément important dans les opérations de maintien et de consolidation de la paix. La déclaration présidentielle du 22 juin 2006 mérite d'être rappelée :

"Le Conseil de sécurité réaffirme son attachement à la Charte des Nations Unies et au droit international, qui sont les fondations indispensables sur lesquelles doit se construire un monde plus pacifique, prospère et juste."

Pour celui qui travaille dans une organisation internationale, la question de savoir comment les membres de l'Organisation se mettent d'accord sur les normes et comment ils les observent, est toujours présente. Ces fières déclarations ou ces décisions sont-elles respectées ou bien sont-elles de pure forme ? Pour les fonctionnaires internationaux, cela devient parfois une question d'éthique : dois-je parler ou bien ... ?

On retrouve l'un des principes fondamentaux du droit international dans la notion latine *pacta sunt servanda* – les traités doivent être respectés. Ce principe est effectivement respecté la plupart du temps. Et cela, pour la simple raison qu'il en va de l'intérêt des Etats de respecter leurs engagements pour être en mesure de diriger leurs affaires d'une manière ordonnée. Toutefois, dès lors qu'il s'agit de paix et de sécurité, l'image change.

Juridiquement, la Charte des Nations Unies est contraignante. Et comme tout texte de droit international, elle l'emporte sur le droit national, y compris les constitutions nationales. Si un Etat conclut un accord international, l'Etat en question est lié par cet accord par rapport aux autres parties du traité.

Pourtant, dans les débats nous entendons parfois des gens, des responsables politiques importants, rabaisser le droit international en affirmant qu'il constitue une atteinte à la souveraineté de l'Etat. C'est une grave méprise. Lorsque des Etats concluent des accords internationaux, ils le font en exerçant effectivement leur souveraineté.

Nous avons aussi parfois assisté à des violations flagrantes de certaines des obligations fondamentales de la Charte, en particulier les règles qui fixent les conditions dans lesquelles l'usage de la force peut être invoquée. Au cours des dernières années, de nombreux événements ont démontré que les Etats ne se sont pas véritablement engagés à agir conformément à leurs

obligations internationales. Malheureusement, cela s'applique aussi aux membres du Conseil de Sécurité, y compris les démocraties occidentales.

Les 50 ans qui se sont écoulés depuis que Dag Hammarskjöld a prononcé son discours ont apporté des changements considérables. La guerre froide est terminée, la décolonisation presque complète, les Nations Unies comptent maintenant 193 membres, le nombre de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité est supérieur à 2.000 et le droit international couvre des domaines de plus en plus vastes. A cet égard, les droits de l'homme, le droit humanitaire, le droit pénal international doivent être mentionnés en particulier.

Toutefois, dans certains domaines, un large fossé subsiste encore entre les normes qui s'appliquent et la façon dont elles sont respectées. Il s'agit bien sûr avant tout d'une question qui concerne la communauté des Etats souverains. Mais cela place en première ligne l'élément éthique dans le rôle de la fonction publique internationale.

La question est alors de savoir comment le Secrétaire général et le personnel doivent se comporter lorsqu'ils remarquent que des Etats membres ne respectent pas les règles sur lesquelles ils se sont mis d'accord et lorsqu'ils observent que les Etats manquent de loyauté envers les objectifs, les principes et les buts des Nations Unies.

Enfin, cela devient une question de jugement. Et dans cette évaluation, le raisonnement de Dag Hammarskjöld est un principe directeur évident. La manière la plus autoritaire de faire face au dilemme décrite ici est d'attirer l'attention du Secrétaire général sur les préoccupations du personnel par les voies appropriées. Il revient au personnel cadre de proposer les mesures à prendre au Secrétaire général. Le Secrétaire général doit alors prendre une décision sur la façon de procéder en termes généraux et dans le cas particulier en question.

Il convient alors que le Secrétaire général agisse avec détermination lorsqu'il apparaît que les Nations Unies doivent agir.

C'est dans cette situation que le Secrétaire général doit faire son devoir "guidé seulement par les règles et les objectifs communs fixés pour et par l'Organisation qu'il sert et selon des principes de droit reconnus".

C'est dans ce cas que les objectifs et les principes des Nations Unies doivent être mis en avant.

C'est dans ce cas que la fonction publique internationale avec le Secrétaire général en tête doit agir sur la base des normes admises en commun, y compris la Charte des Nations Unies qui constitue l'héritage d'une génération qui a connu deux guerres mondiales.

Permettez-moi de terminer en citant quelques lignes du livre de Dag Hammarskjöld *Jalons*.

"L'ouverture à la vie donne une perception rapide – tel un éclair – sur la condition de vie des autres. Une exigence : à partir de la piqure émotionnelle, forcer le problème vers une interprétation intellectuelle bien saisie – et agir en conséquence."

Je ne peux imaginer un meilleur principe directeur pour un fonctionnaire international surtout lorsqu'il s'agit du Secrétaire général des Nations Unies!

Je vous remercie!

Notes:

Le discours est accessible sur

<http://www.un.org/Depts/dhl/dag/docs/internationalcivilservant.pdf>.

Ces quelques remarques sont développées dans Hans Corell, *The Need for the Rule of Law in International Affairs – Reflections on Dag Hammarskjöld's address at Oxford University on 30 May 1961, 'The International Civil Service in Law and in Fact'*, dans Hans Corell/Inge Lønning/Henning Melber, *The Ethics of Dag Hammarskjöld*. Uppsala: The Dag Hammarskjöld Foundation 2010. Voir <http://www.havc.se/res/SelectedMaterial/20090918hammarskjold.pdf>. Voir aussi *The ethics of an international civil servant*. In: *New Routes* 2/2011 (p. 12-16), accessible sur <http://www.dhf.uu.se/wordpress/wp-content/uploads/2011/06/NR112.pdf>.

La citation du Conseil de sécurité des Nations Unies figure dans une déclaration du Président du Conseil de Sécurité du 22 Juin 2006, UN Doc. S/PRST/2006/28.

Je remercie plus particulièrement Mme Christine Hammarstrand qui m'a aidé à traduire ma présentation à partir du texte original en langue anglaise. La traduction de la citation extraite de *Jalons* est une collaboration entre elle, mon épouse Inger et moi-même.