LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'O.U.A. ET SON RÔLE

Kwam KOUASSI

Maître-assistant de Droit

Public à l'Université du Bénin, Lomé

“L'O.U.A. est devenue une réalité du monde contemporain. Elle a une importance internationale incontestable”. Cette affirmation est à bien des égards pour l'organisation régionale, très favorable. Elle peut cependant paraître partisane en considération de la qualité de son auteur¹.

Un tel jugement ne s'impose à une observation attentive qu'à condition d'admettre qu'il néglige de comptabiliser les problèmes externes de cohésion et les difficultés internes de structures qui mettent en cause l'efficacité de l'organisation panafricaine. A ce sujet écrit le Professeur L'Huillier en septembre 1967: “l'O.U.A. cherche encore à prouver son existence; divisée à l'intérieur, incapable à l'extérieur, l'Afrique constitue-t-elle même une entité? Dépourvue de conquérants communs, elle n'aide aucunement à la solution des problèmes particuliers que les États africains ont à affronter ...”²

Sur le plan des rapports extérieurs, nombre d'efforts ont été développés en vue d'harmoniser les positions africaines et permettre ainsi à l'Afrique de se présenter unie et solidaire dans les grandes discussions mondiales face aux autres puissances. Dans ce but, les “groupes africains³ ont été

1 Cette opinion est celle de M. Gérard KAMANDA: l'actuel secrétaire général administratif adjoint de l'O.U.A. aux affaires économiques: rapportée par Jeune Afrique n° 630 du 3 février 1973.

2 Cf. L'Huillier Encyclopédie Universelle, Volume I, Ve tome, Afrique p. 362.

3 Les groupes africains sont constitués à partir de l'article 2 paragraphe 2 de l'avant-projet du règlement intérieur du groupe africain aux Nations Unies qui dispose: “Toute mission d'un État africain auprès des Nations Unies ou d'un gouvernement africain reconnu et accepté de l'O.U.A. est membre du groupe africain: in Doc. n° Doc 14/65.

constitués et même structurés au niveau des institutions et conférences internationales. Néanmoins, l'O.U.A. n'est jamais parvenue à surmonter le difficile problème de cohésion des États membres. Ainsi, dans son rapport annuel couvrant la période de juin 1971 à juin 1972, le secrétaire exécutif du groupe africain aux Nations Unies, écrit:

"Cependant, on doit constater que si sur le fond toutes les délégations africaines acceptent le principe de la liquidation rapide du colonialisme, des divergences sérieuses se font jour quant à la méthode à employer pour éradiquer définitivement le fait colonial de notre continent. En effet, malgré la déclaration claire adoptée par la septième conférence des Chefs d'État et de gouvernement rejetant le dialogue avec les minorités racistes en Afrique Australe, cette question a pris une bonne partie du temps des délégations lors des débats consacrés aux problèmes coloniaux, à ceux de la discrimination raciale et à l'apartheid faisant croire à une division du front de lutte de l'Afrique au sein de la Commission des Territoires non autonomes et à celle de la politique spéciale. La question du dialogue a même été évoquée par certains lors des débats consacrés aux questions de la sécurité internationale et aux problèmes de désarmement en commission politique. Partisans et adversaires du dialogue ont montré à la satisfaction des ennemis de l'Afrique qu'à l'O.U.A. une divergence prévaut désormais dans l'approche des solutions aux problèmes posés par la persistance du colonialisme, de la discrimination raciale et de l'apartheid en Afrique Australe".⁴

"Les voix de la dissidence"⁵ suscitées et entretenues au sein de l'O.U.A. par l'intervention israélienne de juillet 1976 sur l'aéroport de KAMPALA se sont à peine évanouies, que dans les stades des jeux olympiques de MONTREAL, l'attitude du Sénégal et de la Côte d'Ivoire confirmait le sentiment de discorde et d'incohérence qui caractérise la politique africaine. En maintenant une présence somme toute symbolique, ces deux États semblaient défier les consignes de retrait des délégations africaines, décidées au nom de l'Afrique, par son Conseil Supérieur du sport.

A cet égard la remarque d'Yves BENOT prend toute sa dimension lorsqu'il rapporte: "c'est ainsi que peu à peu, le poids de l'Afrique a diminué pour en arriver à ce point où comme l'écrit N'krumah en 1967, elle est désarmée et impuissante dans les affaires mondiales".⁶

4 Cf. secrétariat exécutif de l'O.U.A., Doc. M M I/ab. rapport sur les activités du groupe africain aux Nations Unies - période de juin 1971 à juin 1972 p. 1 et 2.

5 L'expression est du Professeur CAVARE.

6 Cf. BENOT (Yves) idéologie des indépendances africaines: PARIS, MASPERO 1969 - p. 365.

Observation fort pénétrante lorsqu'on la rapproche de la réflexion que faisait M. Robert Toulemon à propos des communautés européennes. "Les neufs ne pourront s'imposer durablement sur la scène internationale s'ils ne renforcent pas leur cohésion interne... Faute d'unité, le rôle de l'Europe dans les affaires du monde serait condamné à un inexorable déclin."⁷

Désormais, l'efficacité d'une organisation internationale est sa raison d'être et elle est étroitement liée aux conditions de cohésion des États Membres, mais cette impuissance de l'organisation panafricaine à s'imposer au monde extérieur trouve sinon une justification, au moins une explication partielle dans une inadaptation ou mieux, dans une inadéquation de ses structures internes par rapport à l'importance de la mission et des objectifs qu'elle s'est assignés. A ce sujet le Professeur Boutros Ghali écrit en conclusion de son manuel sur l'O.U.A.: "Si l'on reproche surtout à l'O.U.A. se logomachio, on lui reproche aussi et surtout, d'avoir entrepris une lutte anti-coloniale armée sans posséder ni l'appareil administratif, ni le pouvoir politique, ni les moyens financiers et militaires nécessaires pour mener pareil combat à l'échelle du continent".⁸

La pertinence de la remarque est clairement perçue par le secrétaire général actuel de l'O.U.A. qui souligne: "Nous rappelons dans notre rapport à la 12ème session ordinaire du sommet, que des voix éminentes et autorisées se sont exprimées sur la nécessité de revoir les structures de notre organisation pour une repartition plus rationnelle et plus fonctionnelle des responsabilités entre les divers organes pour la dynamisation de leur action. Les Présidents de la 11ème, et de la 12ème sessions avaient dans leur allocution, souligné avec insistance cette nécessité, tant à Mogadiscio qu'à Kampala. C'est dans ce contexte que les instances de décision de notre organisation soucieuses de la préserver des effets de l'érosion du temps, ont mis sur pied une commission spéciale chargée d'étudier et de proposer de nouvelles structures".⁹

En fait, deux ans d'expérience du fonctionnement de l'O.U.A. ont révélé aux chefs d'États africains les faiblesses et l'irréalisme du système qu'ils ont mis en place avec tant de précaution et de prudence à Addis Abeba

7 TOULEMON (Robert) Préface de l'ouvrage de Jacques BOURRINET: la coopération économique africaine - Réf collection sup. série l'Economiste 1976.

8 BOUTROS GHALI (BOUTROS) l'organisation de l'Unité Africaine - Paris - Armand Colin 1969 p. 135.

9 Cf. secrétariat de l'O.U.A. Doc. A H G/82 (XIII), note de présentation des rapports du secrétaire général administratif à la treizième session ordinaire de la conférence des chefs d'État et de gouvernement p. 16.

en mai 1963, et à Accra à la deuxième session de la conférence tenue du 21 au 25 octobre 1965, les chefs d'États ont décidé de créer un comité institutionnel chargé de mettre en application les "diverses suggestions, et plus particulièrement celles relatives aux questions d'ordre structurel de l'O.U.A.".10

A la XXVIIIème session ordinaire du Conseil des Ministres de l'O.U.A. tenue à Lomé du 21 au 28 février 1977, le projet de réforme de structure de l'O.U.A. élaboré par une commission ad hoc, a fait l'objet d'un rapport présenté par le secrétariat général.11 Ce rapport souligne à juste titre la place fondamentale qui doit revenir au secrétariat, et le rôle de premier plan que doit jouer le secrétaire général de l'O.U.A.

A cet égard le secrétariat général de l'O.U.A. note avec beaucoup de pertinence: "Tout ce que nous pouvons dire, c'est que si la Charte qui est maintenant vieille de 14 ans, qui n'a par conséquent dans certains de ses aspects subi l'érosion du temps, devait être amendée, la réforme doit se faire dans la seule perspective d'insuffler plus de dynamisme fonctionnel à nos institutions, compte tenu de nos ambitions à imprimer plus d'accélération, plus d'efficacité dans la réalisation de nos objectifs".

Il nous semble donc que les amendements éventuels à apporter à notre acte constitutif doivent tendre essentiellement à recréer l'enthousiasme des premiers jours, à donner aux États membres et à tous les Africains des raisons nouvelles de croire au rôle irremplaçable de notre organisation. Ces amendements devraient tendre à promouvoir certaines activités sectorielles de l'organisation, notamment dans les domaines économiques et culturels. *Ils pourraient également tendre à donner plus de pouvoir et moyens d'action au secrétariat pour l'animation et l'organisation des actions destinées à promouvoir l'intégration et la coopération africaine".12*

Nous disposons ainsi aujourd'hui d'une expérience suffisamment longue, et d'un projet suffisamment précis pour nous permettre de réfléchir avec quelques chances de succès sur la place et le rôle actuel du secrétaire général de l'O.U.A., ainsi que sur les perspectives d'évolution de ses compétences.

10 Cf. Résolution de la conférence. A H G/Res 43 (II).

11 Il s'agit du document C M/770 (XXV/III).

12 Idem, p. 2. C'est nous qui soulignons.

LE RÔLE LIMITE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'O.U.A. COMPARE AUX COMPÉTENCES DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'O.N.U.

Le développement des organisations internationales à compétence générale comme l'O.U.A. ou encore comme l'O.N.U. est souvent lié à la nature du rôle qu'assume le secrétaire général en raison de la position particulière qu'occupe cet organe à l'intérieur du mécanisme juridique et politique des dites organisations.

A ce sujet, la situation du secrétaire général de l'O.N.U. est éminemment plus favorable que celle du secrétaire général de l'O.U.A. et une analyse comparative des compétences des deux secrétaires généraux permettra d'appréhender la portée réelle de réformes souhaitées et envisagées au niveau des structures de l'O.U.A.

Les fondements constitutionnels des compétences du Secrétaire Général de l'O.N.U.

C'est un fait d'expérience que les pouvoirs que le secrétaire général de l'O.N.U. tire des dispositions de la Charte de San Francisco sont autrement plus importants que ceux que la Charte d'Addis Abeba dispose en faveur du chef de l'administration de l'O.U.A.

Les activités de négociation et d'exécution du secrétaire général de l'O.N.U.

Elles reposent pour l'essentiel sur l'article 99 de la Charte des Nations Unies, mais à partir de l'esprit de ce texte et des résolutions des organes multilatéraux de l'O.N.U. (notamment le conseil de sécurité et l'Assemblée (Générale) le secrétaire général a développé à son profit une diplomatie privée qui a des incidences heureuses sur l'évolution de l'organisation universelle.

L'esprit de l'article 99 de la Charte des Nations Unies

L'article 97 de la Charte de San Francisco désigne le secrétaire général comme "le plus haut fonctionnaire de l'organisation" fondant ainsi son pouvoir administratif, tandis que l'article 99 lui confie la mission éminemment politique d'attirer l'attention du Conseil de Sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est démontré, et de nombreuses études ont été écrites à l'exégèse de cet article 99, que c'est lui qui fonde l'action politique et diplomatique du secrétaire général de l'O.N.U., sa magistrature morale et l'influence qui s'attache à ses fonctions.¹³ "Il est généralement interprété comme fondant la compétence politique du plus haut fonctionnaire de l'organisation. Par cette disposition le secrétaire général se voit confier de façon évidente une responsabilité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales".¹⁴ Dès lors il a le devoir d'observer l'évolution de la conjoncture internationale afin de déceler les dangers qu'elle peut recéler et les mesurer, *ce qui implique qu'il en ait aussi les moyens. Ceux-ci semblent se réduire dit le Professeur Virally, à ce qu'il ne nécessite pas une habilitation juridique particulière,* essentiellement mise à part l'utilisation des informations publiques, les communications qui lui seront faites par les gouvernements, ainsi que les contacts qu'il pourra prendre ou accepter personnellement ou par représentant avec les personnalités les plus diverses officielles, officieuses ou simples particuliers. Tout au plus peut-on affirmer que l'article 99 inclut toutes restrictions au cercle de ses entretiens et de ses investigations, sauf celles que pourraient lui imposer éventuellement les règles de la "courtoisie internationale". Le secrétaire général a pu ainsi assister en 1964 au Caire et en 1965 à Accra, à la conférence des chefs d'État et de gouvernement

13 Cf. SCHWEBEL (Stephen) "The origins and development of article 99 of the Charter" - *in the British Yearbook of international law*, 1951 p. 371 - 382.
VIRALLY (Michel) - Le rôle politique du secrétaire général des Nations Unies *in annuaire Français du droit international* 1958 p. 360. Mme SMOUTS le secrétaire général des Nations Unies: travaux de recherche de la Fondation Nationale de Science Politique n° 16 p. 260 et suiv.

14 Cf. VIRALLY (Michel) *idem* p. 369.

de l'O.U.A. bien avant que la résolution de l'Assemblée Générale 2011 (XX) sur la coopération entre l'O.U.A. et l'O.N.U. ne soit adoptée en octobre 1965. Au même moment, avant même que les autorités de l'O.N.U. normalement compétentes (l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité) aient pu prendre une décision quelconque concernant la conformité de la Charte de l'O.U.A. avec celle de San Francisco U. Thant alors secrétaire général des Nations Unies, affirmaient lors de la première session de la conférence de l'O.U.A. tenue en juillet 1964 au Caire que la Charte d'Addis Abeba est conforme à celle de l'O.N.U.¹⁵ Ces initiatives appartiennent en effet à celles qui rentrent normalement dans les attributions du chef de l'administration de l'O.N.U. selon la philosophie de la Charte, telle qu'elle fût dégagée par Dag Hammarsjöld en des termes suivants: "Je crois qu'il est conforme à la philosophie de la Charte que le secrétaire général agisse aussi sans cet appui (des organes multilatéraux de l'O.N.U.) si cela lui paraît nécessaire pour aider à combler une brèche qui pourrait apparaître dans les ressources qu'offre la Charte ou la diplomatie traditionnelle lorsqu'il s'agit de sauvegarder la paix et la sécurité".¹⁶ Autrement dit, affirme Mme Smouts, l'esprit de l'article 99 ouvrait d'amples perspectives que le secrétaire général n'a pas manqué d'exploiter. La Charte donne en effet au secrétaire général une responsabilité très large sans préciser le cadre de cette responsabilité, ni les moyens de l'assurer. Aussi le secrétaire général peut aisément trouver dans une interprétation large de l'article 99 une justification pour ses initiatives.¹⁷ Cette disposition éclaire ainsi dans une mesure considérable ce qu'il est convenu de nommer la diplomatie personnelle ou privée du secrétaire général des Nations Unies.

La diplomatie personnelle ou privée du secrétaire général des Nations Unies

Elle trouve le point de départ de son développement dans les activités d'exécution des résolutions ou des recommandations des organes multilatéraux de l'O.N.U. Dans ce sens, Mme Smouts observe: "*Il faut remarquer*

15 Cf. Documents officiels O.N.U. Assemblée Générale: XXe session - 1356 ème séance plénière p. 1.

16 Cf. Revue des Nations Unies 1975 n° IX p. 54.

17 Cf. Mme SMOUTS *op. cit.* p. 224.

que la diplomatie privée est l'essentiel de la fonction politique de tout secrétaire général. Les activités d'exécution dans le domaine du maintien de la paix ont donné un surcroît de prestige et d'influence au rôle politique du secrétaire général, elles ne sont cependant qu'exceptionnelles et n'avaient pas été prévues à San Francisco.¹⁸

C'est ainsi que le caractère politique de l'action du secrétaire général résulte souvent de ce que sa mission est définie en termes extrêmement vagues qui lui laissent une liberté d'appréciation considérable, et parfois même une indépendance entière pour le choix des moyens, seul étant défini l'objectif à atteindre. Le modèle du genre est fourni par la résolution de l'Assemblée Générale du 10 décembre 1954, relative aux aviateurs américains détenus en Chine, qui confie à M. Hammarskjöld la première des grandes missions qu'il eut à accomplir.¹⁹ Le secrétaire général se voyait prié d'obtenir la mise en liberté des prisonniers en faisant "à cette fin, des efforts soutenus et sans relâche, en employant les moyens qu'il jugerait les plus appropriés". Il en est de même de la résolution en date du 11 juin 1958 autorisant le secrétaire général "à prendre les mesures nécessaires" en vue d'envoyer d'urgence un groupe d'observateurs au Liban pour en contrôler les frontières.²⁰ L'exécution de ces fonctions lui offre l'occasion d'apprécier et d'interpréter les termes de son mandat, de multiplier les contacts, de formuler des propositions, voire engager des négociations. C'est ce que le secrétaire général de l'O.N.U. — U. Thant a fait à la suite de la résolution 2011 (XX) de l'Assemblée Générale qui lui demandait entre autre de rechercher en consultation avec les organes appropriés de l'O.U.A. les moyens permettant de promouvoir la coopération entre les deux organisations et à faire rapport à l'Assemblée Générale en temps opportun. Après une rencontre préliminaire et des entretiens préparatoires à New York au siège de l'O.N.U. en novembre 1965 entre le secrétaire général des Nations Unies et le secrétaire général administratif de l'O.U.A., des contacts suivis et des négociations ultérieures ont abouti à la signature le 15 novembre 1965 d'un accord de coopération entre les deux organisations, et relatifs à la coopération entre l'O.U.A. et la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique.

Ce qui est remarquable à cet égard, c'est que cet accord a été négocié et signé par le Secrétaire Général des Nations Unies sans que l'Assemblée

18 Idem p. 245.

19 Cf. Résolution 906 (IX) de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

20 Cf. VIRALLY (Michel) op. cit. p. 376.

Générale ait eu à intervenir, ce qui est conforme à l'évolution du rôle tenu par le plus haut fonctionnaire de l'administration de l'O.N.U., en accord avec le répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies qui déclare que le secrétaire général est normalement le représentant de l'organisation lorsqu'il s'agit de négocier les accords avec les gouvernements et les organisations internationales.²¹ Dans ce domaine, la capacité d'engager l'O.N.U. appartient sans conteste au secrétaire général puisque c'est lui qui signe les traités et les accords.

Évolution naturelle des fonctions du secrétaire général, étant donné sa situation éminemment favorable, au contact fréquent et en liaison permanente avec des missions permanentes des États et des organisations internationales, il est normalement le plus qualifié pour conduire des négociations et signer les accords, et bien souvent comme dans le cas des relations entre l'O.U.A. et l'O.N.U., il agit selon sa propre initiative pour mettre sur pied des arrangements et pour signer des traités comme celui signé avec l'O.I.T. sur l'enregistrement des accords de cette organisation par l'O.N.U.²² S'agissant de l'accord conclu entre l'O.U.A. et l'O.N.U., il est intéressant de remarquer que les termes de la résolution 2011 (XX) de l'Assemblée Générale, à partir de laquelle se sont développées les activités de négociation et d'exécution du secrétaire général des Nations Unies, sont pratiquement les mêmes que la résolutions de la conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'O.U.A. En effet, c'est en vertu de la résolution A H G/Rès. 33 de la conférence d'Accra qui demandait au secrétaire général administratif de tout entreprendre pour que la coopération entre les deux organisations soit la plus étroite possible, et couvre tous les domaines que ce dernier a signé avec le secrétaire général de l'O.N.U. l'accord du 15 novembre 1965.

Dans ces conditions, il restera à se demander, dit le Professeur Virally, si le rôle politique si important joué par le secrétaire général de l'O.N.U. ne pourrait pas être transposé avec succès dans d'autres organisations internationales. Il est incontestable que son exemple a servi de stimulant et qu'on a voulu s'en inspirer en nommant des hommes politiques expérimentés à la tête des administrations de diverses organisations.²³

21 Cf. Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Vol. III article 98 paragraphe 126.

22 Cf. DUPUY (René-Jean) Le droit des relations entre les organisations internationales in RCADI 1960 Tome II p. 498.

23 Cf. DUPUY (René-Jean) op. cit. 498.

Dans quelle mesure une telle réflexion s'applique-t-elle à la situation du secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine?

L'étendue des compétences du Secrétaire général administratif de l'O.U.A.

Alors que la Charte des Nations Unies a conçu le rôle du secrétaire général en des termes suffisamment vagues pour autoriser un développement considérable des compétences politiques et diplomatiques de ce dernier, la Charte d'Addis Abeba a retenu une conception très différente des fonctions du plus haut fonctionnaire de l'O.U.A.²⁴ De sorte que la définition du rôle de ce dernier a fait l'objet de nombreuses discussions non seulement à la Conférence Constitutionnelle d'Addis Abeba, mais aussi dans la presse africaine. "Doit-il avoir un rôle purement administratif ou au contraire un rôle politique ou diplomatique? Les États africains ont préféré la première formule et l'article 16 de la Charte d'Addis Abeba exprime nettement cette tendance lorsqu'il qualifie le premier fonctionnaire de l'O.U.A. de secrétaire général administratif"²⁵.

Mais le qualificatif administratif quelle que soit sa valeur juridique ne doit pas faire illusion. L'ampleur et la nature des tâches confiées au secrétaire général jointes aux circonstances dans lesquelles il est amené à les exécuter sont de nature à lui assurer sinon un rôle politique, au moins une influence diplomatique incontestable, et cela quelle que soit la qualification que les textes auraient pu retenir. A cet égard, on est tenté de comparer la fonction du secrétaire général de l'O.U.A. avec la situation du secrétaire général des Nations Unies dont Schwebel disait que malgré le silence du pacte et les conceptions très étroitement administratives, le premier

24 A cet égard les principaux textes définissant les fonctions du secrétaire général de l'O.U.A. sont dans l'ordre d'importance décroissante.

a) *Charte de l'O.U.A.*, articles 16 - 17 - 18 - 23 - 28 - 30 - 31 - 32 et 33.

b) *Règlement intérieur de la conférence des chefs d'États et de gouvernement de l'O.U.A.*, articles 12 - 16 - 32 - 33 - 36 - 34 et 35.

c) *Règlement intérieur du Conseil des Ministres de l'O.U.A.*: article 3 alinéas 4 - 5 - 14 - 15 - 16 - 20.

d) *Règlement intérieur du secrétariat de l'O.U.A.*

25 Cf. BOUTROS GHALI (BOUTROS) *L'organisation de l'Unité Africaine* - collection U. série institutions internationales PARIS - Armand COLIN p. 119.

titulaire du poste avait disposé d'une influence diplomatique incontestable.²⁶

Pour avoir insuffisamment tenu compte de cette réalité, les auteurs de la Charte d'Addis Abeba ont fait de l'O.U.A. une institution dont l'efficacité rencontre des limites bien en delà de ses possibilités réelles. En effet, c'est un fait d'expérience qu'il est difficile de faire du secrétaire général d'une organisation internationale à compétence générale un organe purement administratif en raison du caractère multiforme de ses fonctions et de ses responsabilités. Les difficultés qui s'élèvent autour de la fonction du secrétaire général administratif de l'O.U.A. en sont une illustration évidente.

Le débat sur les compétences du secrétaire général administratif de l'O.U.A.

C'est à propos de la "Treaty making power" de l'O.U.A. que le débat a surgi. Il est vrai que les manifestations de l'action du secrétaire général de l'O.U.A. ont souvent été critiquées, voire contestées comme l'ont été celles du secrétaire général des Nations Unies durant les premières années de fonctionnement de l'O.N.U.²⁷ Mais alors que le secrétaire général de l'O.N.U. voit souvent son action mise en cause par un État-membre, et jamais par un organe multilatéral de l'organisation, il est arrivé qu'au sujet des relations entre l'O.U.A. et les organisations du système des Nations Unies, le Conseil des Ministres de l'O.U.A. ait accusé son secrétaire général d'avoir excédé ses pouvoirs ainsi que le rapporte le Professeur Boutros Ghali: "Bien plus l'action de M. Diallo Telli a été discutée, le Conseil des Ministres lors de sa session d'Addis Abeba en novembre 1966 lui a reproché d'avoir outrepassé ses compétences et dépassé son rôle administratif" pour avoir signé au nom de l'organisation des accords de coopération avec la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique et avec l'organisation internationale du Travail. Le Conseil des Ministres a estimé que sa signature

26 Cf. SCHWEBEL (Stephen M.) *The secretary general of the United Nations* rapporté par le Professeur RIVIRALLY: op. p. 361.

27 Notamment les critiques adressés par l'U.R.S.S. à l'activité du secrétaire général des Nations Unies dans le déroulement de la guerre de COREE ainsi que la déclaration du Ministère soviétique des affaires étrangères à propos du rapport du secrétaire général de l'O.N.U. sur la mise en œuvre de la résolution de l'Assemblée Générale extraordinaire du 21.08.68 sur le LIBAN.

d'accord engageant l'O.U.A. relève en premier lieu de sa propre compétence".²⁸

Les discussions suscitées par cette initiative du secrétaire général de l'O.U.A. ont mis en lumière une conception personnelle de Mr. Diallo Telli (premier secrétaire général de l'O.U.A.) de son rôle à la tête du secrétariat de l'organisation face à l'attitude méfiante de l'Afrique à l'égard de sa propre organisation administrative, attitude demeurant dictée par la crainte de voir le secrétariat général ou le secrétaire général de l'O.U.A. devenir un instrument d'intervention aux mains de certains États africains contre d'autres.²⁹ Résurgence ou simple rappel des objections politiques et de l'opposition des États africains membres du groupe de Brazzaville, exprimés au Conseil des Ministres de Lagos en février 1964 à l'encontre de la proposition de M. Diallo Telli (originaire de la République de Guinée) au poste de secrétaire général de l'O.U.A.³⁰ Ce sont là des vestiges de la division de l'Afrique en deux blocs idéologiques opposés: naguère symbolisés par le groupe de Casablanca et le groupe de Monrovia.

28 Cf. BOUTROS GHALI (BOUTROS) op. cit. p. 119.

Le même problème aurait pu surgir à propos de l'accord "Lonrho-Erangaki", mais les circonstances malencontreuses et intempestives dans lesquelles était intervenue la conclusion de cet accord ont relégué à l'arrière-plan le problème juridique qui sous-tendait l'initiative de M. Nzo Ekangaki. En effet, le 2 janvier 1974 le deuxième secrétaire général administratif de l'O.U.A. signait avec un groupe industriel britannique: La Lonrho (London and Land Company) un accord relatif à la politique pétrolière de l'O.U.A., lequel accord devait être immédiatement applicable sans consulter le Conseil des Ministres de l'O.U.A. Mais les conditions qui ont entouré la signature de ce protocole ont suscité une réprobation générale et de sévères critiques devant lesquelles M. Nzo a été obligé non seulement de dénoncer lui-même l'accord, mais aussi de démissionner. Cf. Jeune Afrique n° 685 du 23/2/74 et n° 690 du 30/3/74. Cette initiative malheureuse que Jeune Afrique a qualifié de: "Opération Lonrho" ou "Scandale à l'O.U.A." a été présentée de la façon suivante par le monde du 12/6/74:

"... Cependant, en février dernier, on apprenait avec étonnement que le secrétaire général avait conclu un accord avec la London and Rhodesian Mining and Land Company (Lonrho) grosse société qui devait aussi devenir en matière pétrolière, la conseillère de l'O.U.A. Compte-tenu de la fougue avec laquelle les États-membres de cette organisation dénoncent régulièrement les séparatistes rhodésiens et l'impérialisme britannique, la démarche était pour le moins légère. M. Nzo Ekangaki aura, avec quatre mois de retard, tiré les conséquences de son initiative malheureuse que d'aucuns ont qualifié de "faute politique grave".

29 Cf. BOUTROS GHALI (BOUTROS) op. cit. p. 119.

30 Idem p. 116.

Les débats qui, en fait, se déroulaient sur le terrain de la "Treaty making power" de l'O.U.A. visaient à déterminer l'organe qui a la capacité d'engager l'organisation. Ils se sont développés dans le cadre du comité B de la septième session ordinaire du Conseil des Ministres tenu Addis Abeba du 1er au 5 novembre 1966.³¹ C'est à l'occasion d'un rapport présenté par le secrétaire général sur les relations entre l'O.U.A. d'une part, et les Nations Unies et leurs institutions spécialisées d'autre part, que le représentant de la République Arabe d'Égypte a interpellé le secrétaire général sur son rôle dans l'élaboration des accords signés entre l'O.U.A. et les organisations du système des Nations Unies. Le représentant de la R.A.E. demandait si le secrétaire général a simplement paraphé les accords ou les a effectivement signés. A cela, le représentant du secrétariat général répondit qu'ils ont été signés et non paraphés, et que ce faisant, le secrétaire général s'est appuyé sur la résolution A H G/ Rès 40 de la conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement lui demandant de "tout entreprendre" pour que cette coopération (entre l'O.U.A. et l'O.N.U.) soit la plus étroite possible, et couvre tous les domaines intéressant les deux organisations".

En l'occurrence, la réaction du Conseil des Ministres de l'O.U.A. est significative. Le secrétaire général a sollicité l'avis du Conseil en lui soumettant le rapport CM/120 concernant les relations entre l'O.U.A. et l'O.N.U. et la teneur des accords signés avec l'O.N.U. et l'O.I.T. Mais les diverses délégations des États-membres se sont en général ingéniérées à émettre des avis sur l'opportunité de permettre au secrétaire général de signer des accords au nom de l'O.U.A. et elles ne se sont pas prononcées sur la fond et le contenu du rapport qui leur était soumis. Cette réaction du Conseil des Ministres s'explique parfaitement pour deux raisons:

— D'une part, on peut estimer que celui-ci exerçait à titre incident un contrôle qui rentre dans ses attributions normales: celui des activités du secrétaire général de l'O.U.A., conformément à son règlement intérieur qui dispose: "Le secrétaire général administratif est directement responsable devant le Conseil des Ministres, de la bonne exécution de toutes les fonctions qui lui sont assignées".³²

— D'autre part, l'initiative du secrétaire général de l'O.U.A. en signant des accords de caractère international, touche directement un des domaines essentiels de la vie de l'organisation: celui de la capacité d'engager l'organisation.

31 Cf. Documents officiels de l'O.U.A. — C M/ctée B/SR 1 (VII).

32 Cf. article 7 du Règlement intérieur du secrétariat général.

Au demeurant, dans le silence des textes, l'organe appelé à exercer la capacité d'engager l'organisation de l'Unité africaine dans le domaine des relations internationales, détermine ainsi celui qui jouit de la représentation effective de l'organisation: c'est pourquoi le Conseil des Ministres a considéré dans sa majorité, que "la signature des traités internationaux étant l'un de ses attributs essentiels, la requête recommandant à la Conférence de donner carte blanche au secrétaire général administratif pour signer au nom de l'O.U.A. des conventions engageant les États-membres, ne peut qu'être rejetée".³³

Telle était l'opinion des États-membres parmi lesquels se rangeaient le Dahomey (aujourd'hui la République Populaire du Bénin), Madagascar, le Nigéria, le Sénégal, la Tunisie soutenue par la Côte d'Ivoire et le Libéria, qui estimaient que le statut du secrétaire général administratif de l'O.U.A. ne lui permettrait pas d'engager l'organisation sans avoir été au préalable formellement mandaté. A l'appui de leur opposition, ils mettaient en avant des arguments de textes et des considérations d'ordre politique.

Se plaçant sur le terrain juridique, on faisait valoir que reconnaître le pouvoir au secrétaire général de conclure des traités internationaux, pourrait conduire à une incompatibilité entre l'action de ce dernier et les pratiques constitutionnelles internes des États-membres. "Toutes les fois qu'il (le secrétaire général) est amené à prendre une initiative et agir au nom de l'O.U.A., notamment quand il doit signer des accords avec l'O.N.U. ou ses institutions spécialisées, des situations difficiles peuvent parfois résulter pour les gouvernements du fait de leur constitution nationale"³⁴. C'est pourquoi, estimait la délégation du Sénégal, de nombreuses difficultés ont été évitées du fait qu'en 1963, certaines délégations avaient insisté pour adopter le titre de "secrétaire général administratif" au lieu du titre usuel "secrétaire général".

Cet aspect proprement juridique de la question trouve son prolongement dans des considérations politiques, voire psychologiques. Les Pays Africains, disait-on, sont des États jeunes, jaloux de leur indépendance nouvellement acquise, et puisque l'O.U.A. n'a que quelques années d'existence, il est imprudent et même dangereux de vouloir en faire une organisation supranationale en transférant le pouvoir de traiter du niveau des États à celui du secrétaire général. "Dans l'état actuel des choses, il est inconcevable que les Chefs d'États soient disposés à abdiquer la moindre parcelle de leur souveraineté au profit de quelque organisme que ce soit".³⁵

33 Cf. Documents officiels de l'O.U.A. - CM/ctée B/SR 2 (VII) p. 1.

34 Cf. idem p. 7.

35 Cf. Idem p. 1.

Cette position permit au délégué du Dahomey (devenu depuis République Populaire du Bénin) de penser que le secrétaire général en signant les accords avec l'O.N.U. et l'O.I.T. "a outrepassé son mandat", et à celui du Sénégal de dire que le secrétaire général "a outrepassé ses droits"³⁶ tandis que le représentant du Libéria mettait en garde le secrétaire général "contre tout abus d'autorité".³⁷

Sans prendre position sur la valeur de ces arguments, d'autres États, parmi lesquels la Mauritanie, le Mali, le Togo, le Kenya, conduits par la Tanzanie et l'Éthiopie, soutenaient avec quelque raison que le secrétaire général de l'O.U.A. en signant ces accords, n'a pas pu commettre d'excès de pouvoir et qu'il est resté dans le cadre du mandat contenu dans la résolution A H G/Rès. 33 et que du reste "l'initiative du secrétaire général est conforme aux principes généraux de la Charte de l'O.U.A. et aux nombreuses résolutions adoptées par cette organisation".³⁸

Entre ces deux tendances apparut une position moyenne qui s'est cristallisée autour d'un projet de résolution élaboré par la Côte d'Ivoire et la Sierra Léonne,³⁹ qui comporte deux parties: une première partie qui propose que le secrétaire général administratif soit habilité à signer au nom de l'organisation les accords qui sont conformes aux objectifs de la Charte et qui ne comportent aucune obligation financière ou politique pour l'organisation ou les États-membres, mais qui offrent des avantages à l'organisation de l'Unité Africaine. En revanche, dans sa deuxième partie, le projet propose que le secrétaire général administratif soumette aux États-membres pour observation, et au Conseil des Ministres pour recommandations à la conférence, tous autres projets d'accords qui comportent des obligations politiques ou financières pour l'organisation ou pour les États-membres.

Pour l'essentiel, ce projet tendait à consacrer ce que le Professeur René-Jean Dupuy appelle la dispersion des compétences de traiter⁴⁰ c'est-à-dire la répartition de la "Treaty making power" entre le Conseil des Ministres et le secrétariat de l'O.U.A., renforçant ainsi certains aspects des compétences de ce dernier. Pour certaines matières (surtout techniques) le secrétaire général serait compétent pour engager définitivement l'orga-

36 Cf. Documents officiels OUA CM/ctée B/SR I (VII) p. 3.

37 Idem p. 5.

38 Idem p. 4.

39 Le projet de résolution porte les références CM/DRAFT/Rès. 3 (VII).

40 Cf. DUPUY (René-Jean) le droit des relations entre les organisations internationales op. cit. p. 505.

nisation sans avoir à solliciter ni autorisation, ni avis du Conseil des Ministres: il y aurait ainsi au moins sur ce plan, une rigoureuse égalité entre les deux organes; "chacun pouvant lier l'organisation dès que l'accord touche à des matières rentrant dans ses propres compétences". Ainsi, le statut administratif des fonctions du secrétaire général serait profondément remis en cause et cela pourrait retenir sur la substance même de l'article 7 du règlement intérieur du secrétariat de l'O.U.A.

Il est par conséquent compréhensible que ce projet ait heurté les susceptibilités des États-membres qui ont tenté de le dénaturer à telle enseigne que ses co-auteurs, la Côte d'Ivoire et la Sierra Léone, ont préféré le retirer. Et sur proposition du Cameroun, les débats sur ce point ont été clôturés à une écrasante majorité sans qu'aucune décision ait été prise.⁴¹ Il fut alors proposé de s'en remettre à la sagesse de l'organe suprême de l'O.U.A.: la Conférence des chefs d'État et de gouvernement. A la troisième conférence qui s'est tenue à Addis Abeba du 5 au 9 novembre 1966, la Sierra Léone et la Côte d'Ivoire ont présenté sur le problème un nouveau projet de résolution⁴² qui dispose que "les projets d'accords n'impliquant pas d'engagement politique et financier, doivent être approuvés par le Conseil des Ministres, et que les autres projets d'accords doivent être approuvés par les Chefs d'État et de gouvernement avant d'être signés par le secrétaire général administratif".⁴³

On retrouve ainsi, toujours l'illustration du concept de dispersion de compétence cher au Professeur Dupuy, mais cette fois le siège de ces compétences s'est déplacé du niveau du secrétariat général pour se distribuer entre le Conseil des Ministres et la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement: organes politiques expriment de façon permanente la souveraineté des États-membres.

Lors des discussions il s'est vérifié que le contenu du projet de résolution présenté par la Sierra Léone et la Côte d'Ivoire est identique à l'alinéa (b) du paragraphe premier du rapport du comité institutionnel mis en place par l'O.U.A. pour proposer une réforme des institutions.⁴⁴ De telle sorte que tout en approuvant le projet de résolution, la conférence ne l'a pas adopté, puisque l'O.U.A. a déjà ratifié les propositions dudit comité institutionnel.

41 Cf. 21 voix favorable, 2 oppositions et 8 abstentions - cf. Documents officiels O.U.A. - CM/c^{ttée} B/SR 3 (VII) p. 12.

42 Ils s'agit du projet de résolution A H G/DRAFT - Rés. 2 (III).

43 Cf. Documents officiels O.U.A. - A H G/SR 6 (III) p. 8 et s.

44 Le rapport du comité institutionnel porte les références suivantes: Documents officiels O.U.A. I N S T/Rpt - I/Rés. 2.

Ainsi se trouve tranché de façon définitive et dans le sens d'une restriction considérable des fonctions du secrétaire général administratif de l'O.U.A., le problème de ses rapports avec le Conseil des Ministres et de la Conférence au sujet de "la capacité d'engager" l'organisation dans les relations internationales. Dorénavant, les textes des accords en préparation ou en cours de négociation, seront soumis à l'examen du Conseil des Ministres ou de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement pour approbation lorsque le secrétaire général administratif et les organismes compétents des agences spécialisées arrivent à s'entendre sur un seul projet définitif. Telle a été la procédure suivie pour l'accord conclu entre l'O.U.A. d'une part, l'UNESCO, l'O.M.S. et le H.C.R. d'autre part.⁴⁵ En outre, le texte de la résolution du Conseil ou de Conférence, portant approbation des accords à signer par le secrétaire général administratif, comporte toujours les mentions "Approuve l'accord..." et plus loin, "Autorise le secrétaire général administratif à signer l'accord précité au nom de l'O.U.A."⁴⁶ - Rappel constant et cinglant de l'échec d'une certaine conception que se faisait de ses fonctions jusqu'en novembre 1966, le premier secrétaire général de l'O.U.A. M. Diallo Telli.

La doctrine personnelle du premier secrétaire général de l'O.U.A.

Au cours des débats autour de la Treaty making power de l'O.U.A. la position du secrétaire général de l'O.U.A. a été nette et constante. Elle met en avant deux types d'arguments et s'appuie sur une réflexion personnelle de M. Diallo Telli sur son rôle.

Dans un premier temps, le secrétaire général s'est placé au plan juridique et soutient qu'en signant les accords de coopération avec l'O.N.U. et

45 Cf. Documents officiels O.U.A.: C M/120 p. 5.

46 Cf. notamment la résolution sur l'accord entre l'O.M.S. et l'O.U.A. in CM/Rés. (XII) et la résolution sur l'accord entre l'O.U.A. et l'A.I.E.A., l'UNESCO et la F.A.O. in CM/Rés. 120 (IX).

l'O.I.T. il est resté dans les limites de l'article du règlement intérieur du secrétariat qui définit les fonctions qui lui incombent.⁴⁷

En outre, il souligne que ses initiatives trouvent leur fondement dans les termes de la résolution A H/G/Rés. 33 dont le paragraphe 4 demandait au secrétaire général "de tout entreprendre pour que cette coopération (entre l'O.U.A. et l'O.N.U.) soit la plus étroite possible et couvre tous les domaines intéressants des deux organisations". Le secrétaire général de l'O.U.A. affirme par conséquent que c'est un mandat très général qu'il a reçu de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement réunie à Accra en 1965, y compris celui de signer les accords de coopérations avec les autres organisations internationales. De ce point de vue il est loisible de faire remarquer que la réaction de M. Diallo Telli à la résolution A H/G/Rés. 33 s'identifie à celle que le secrétaire général de l'O.N.U. a éprouvée en face de la résolution 2011 (XX) de l'Assemblée Générale dont les termes sont formulés à son intention de façon sensiblement semblables à ceux de la résolution africaine.

En effet, le deuxième paragraphe du dispositif de la résolution de l'O.N.U. stipule: "... Invite le secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à rechercher en consultation avec les organes appropriés de l'Organisation de l'Unité Africaine, les moyens permettant de promouvoir la coopé-

47 Le texte de l'article 2 du règlement intérieur du secrétariat général dispose:

— Le secrétaire général veille à la mise en œuvre des décisions du Conseil des Ministres concernant tous les échanges économiques, sociaux, juridiques et culturels des États-membres:

1°) Il assure la conservation des documents et archives des séances de la Conférence du Conseil des Ministres des commissions spécialisées et des autres organismes de l'Organisation de l'Unité Africaine.

2°) Dans la limite de ses possibilités il met à la disposition des commissions spécialisées les services administratifs et techniques qui peuvent être demandés. Si une commission spécialisée, à la demande d'un État-membre, se réunit en un endroit autre que le siège de l'organisation, le secrétaire général conclut avec le gouvernement de l'État-membre, sur le territoire duquel se réunit la Commission spécialisée des accords ou des contrats garantissant une compensation convenable des dépenses qu'il encourt à cet effet.

3°) Il reçoit communication des instruments de ratification des accords passés entre les États-membres.

4°) Il rédige un rapport annuel sur les activités de l'Organisation.

5°) Il rédige pour le soumettre au Conseil, un rapport sur les activités des commissions spécialisées.

6°) Il établit pour chaque exercice le programme et le budget de l'Organisation qui doivent être soumis à l'examen et à l'approbation du Conseil des Ministres.

ration entre les deux organisations et à faire rapport à l'Assemblée Générale en temps opportun". C'est précisément sur la base de cette résolution que le secrétaire général des Nations Unies a signé avec le secrétaire général de l'O.U.A. l'accord de coopération dont la validité se trouve mise en cause devant les organes politiques de l'O.U.A. En signant le même accord, M. Diallo Telli pensait disposer des mêmes prérogatives que ceux du secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, et interpréter les termes de son mandat de la même façon que lui, car il dit: "On peut donc affirmer que les Chefs d'État et de gouvernement avaient implicitement, mais sans équivoque, donné au secrétaire général la mission de signer des accords conformes aux résolutions de la Conférence et à celles des Nations Unies.⁴⁸ Mais le Conseil des Ministres s'y oppose et le représentant du Sénégal souligne que l'interprétation donnée par le premier secrétaire général de l'O.U.A. aux termes de la résolution de l'O.U.A. est excessive. Il ne faut pas, rappelle-t-il, "perdre de vue que le représentant juridique de l'O.U.A. n'est que secrétaire général administratif, et qu'il n'est donc pas sur un pied d'égalité avec le secrétaire général des Nations Unies".⁴⁹

Ayant perdu sur le terrain juridique, le secrétaire général de l'O.U.A. développe alors des arguments de caractère politique et de nature psychologique et se pose en défenseur des principes et de l'efficacité de l'O.U.A. C'est dans cet esprit qu'il faut envisager dit-il, ses initiatives et "peut-être est-il préférable de commettre quelques erreurs à l'occasion des décisions prises, que de rester inactif"⁵⁰. En agissant ainsi, poursuit M. Diallo Telli, le souci majeur du secrétaire général a été de veiller sur les intérêts de l'O.U.A. en évitant toute nouvelle obligation financière à cette organisation dont il a recherché uniquement l'avantage. Il s'est efforcé en particulier, d'obtenir des institutions internationales qu'elles adoptent, des programmes et des activités conformes aux besoins et aux aspirations des peuples africains et non pas aux orientations que les autres puissances voudraient donner au peuple d'Afrique. "Il n'est pas exclu que des erreurs aient été commises, mais elles l'ont été de bonne foi, et si elles sont préjudiciables à l'O.U.A., le secrétaire général serait le premier à les dénoncer et à les faire rectifier"⁵¹

48 Cf. Documents officiels O.U.A.-CM/ctée B/SR I (VII) p. 13.

49 Idem p. 9.

50 Cf. officiels O.U.A. - CM/ctée B/SR I (VII) p. 13.

51 Idem p. 7.

Cette prise de position rappelle dans une certaine mesure l'attitude de M. Dag Hammarskjöld, alors secrétaire général de l'O.N.U. dans l'affaire du Liban lorsqu'il déclare devant le Conseil de Sécurité: "Le Conseil de Sécurité serait bien entendu, tenu pleinement au courant des mesures prises. Au cas où vous n'approuveriez pas la façon dont ces intentions seraient traduites par moi en mesures pratiques, j'accepterais bien entendu les conséquences de votre jugement".⁵²

Cette conception de son rôle à la façon de M. Dag Hammarskjöld conduit M. Diallo Telli à revendiquer pour lui le droit d'interpréter les intérêts de l'Afrique dans l'accomplissement de ses fonctions après avoir rappelé qu'il a été élu non pas par le gouvernement dont la réunion constitue l'organe suprême de l'O.U.A. "D'autre part, ayant été désigné par les Chefs d'État et de gouvernement, il tient particulièrement à se montrer digne de la confiance qu'ils lui ont témoignée... Le secrétaire général administratif est en droit d'accepter tous les dons et les avantages qui ne comportent pas d'obligation pour l'O.U.A.; or, c'est un fait que les accords intervenus n'engagent en rien l'organisation. Au cours de la négociation des deux accords, le secrétaire général de l'O.U.A. s'est montré très exigeant, car il a tenu compte à tout moment des intérêts de l'Afrique pour la servir toujours mieux. La seule force de l'O.U.A. réside dans la confiance et l'unité entre les États-membres et le secrétariat".⁵³

Mais devant l'hostilité généralisée des États africains, le secrétaire général a dû abandonner la conception politique du rôle du plus haut fonctionnaire de l'O.U.A. pour se résigner à la conception étroitement administrative, au moins en apparence, qui était à la base de la Charte d'Addis Abeba.

52 Cf. Documents officiels O.N.U. Conseil de Sécurité, séance du 22.7.58 et Revue des Nations Unies: 1958 VII p. 9 et s.

53 Cf. Documents officiels O.U.A.: CM/ctée B/SR 2 (VII) p. 2. En outre, et d'un avis autorisé, celui d'une des plus hautes autorités administratives de l'O.U.A. (propos recueilli à Addis Abeba le 25.5.72) dans le projet initial (projet éthiopien) de la Charte de l'O.U.A., il est dit que le secrétaire général serait nommé par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement sur recommandation du Conseil des Ministres. Mais l'intervention du Conseil des Ministres a été repoussée parce qu'on estimait que le secrétaire général devait être plus important qu'un Ministre des Affaires Étrangères. On affirmait aussi

Par conséquent, en dépit des tentatives de M. Diallo Telli pour prolonger les secteurs d'action du responsable administratif principal dans le domaine politique, les possibilités des deux secrétaires généraux (de l'O.U.A. et de l'O.N.U.) demeurent très disproportionnées - d'un côté, le secrétaire général des Nations Unies dispose de toute une gamme de moyens pratiquement illimités, administratifs, techniques, financiers, diplomatiques et politiques; de l'autre, le secrétaire général de l'O.U.A. apparaît comme un organe étroitement subordonné aux instances politiques de l'O.U.A. Seuls les moyens administratifs et juridiques qui lui sont expressément reconnus en font un agent d'exécution, de transmission et de coordination. Son rôle de représentation est réduit au plan juridique, même lorsqu'il exerce les fonctions d'observateur que lui reconnaissent les accords de coopération. Son rôle se situe bien en-deçà de ce que le Doyen Vedel appelle "une compétence étroitement mesurée".⁵⁴ Ainsi donc, jusque dans les principes de coopération internationale de l'O.U.A. le secrétaire général apparaît comme un exécutif démuné, désarmé et paralysé.

Cette situation n'est cependant pas irréversible, et à l'intérieur comme à l'extérieur de l'O.U.A. apparaissent des facteurs susceptibles de faire évoluer les compétences du secrétaire général de l'O.U.A.

LES FACTEURS SUSCEPTIBLES DE FAIRE ÉVOLUER LE RÔLE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'O.U.A.

A l'intérieur de l'O.U.A. et sous la pression des nécessités nouvelles, on assiste à une mutation de la conception de base de l'organisation et à

de même source que la conception du premier secrétaire général administratif de l'O.U.A. était celle qu'affichait M. Albert Tevoe jirée alors secrétaire général de l'U.A.M. On sait depuis les travaux de Melle Mirlande Hippolyte que cette conception était celle de Dag Hammarskjöld.

Cf. Les États du groupe de Brazzaville aux Nations Unies: travaux de recherche de la Fondation Nationale des Sciences Politiques n° 10 et aussi les déclarations de M. Tevoe djirée à la Semaine Africaine du 25.3.63 p. 4 rapportées par Melle Hippolyte dans son ouvrage précité.

54 Cf. Vedel (Georges) "La réussite discrète des juges d'En Haut" Le Point: n° 228 du 31 janvier 1977 - p. 36.

une remise en cause de certaines dispositions de la Charte touchant notamment le fonctionnaire du secrétariat général.

A Addis Abeba en mai 1963, l'O.U.A. a été créée sur la base d'un compromis entre un panafricanisme à la N'Krumah, axée sur la recherche de la supranationalité d'une part, et d'autre part, une tendance moins radicale, plus modérée, voulant une forme d'unité faite surtout de coordination d'harmonisation et d'échanges de vue à propos des problèmes africains, sans toutefois s'ouvrir à une atteinte quelconque à la souveraineté nationale des États-membres. La confrontation de ces deux conceptions a engendré l'idée que le secrétariat de l'Organisation ne pouvait être un organisme de décision, mais un instrument de gestion, et de compromis en compromis, on était arrivé à énoncer que le rôle du secrétaire général devrait avoir un caractère strictement administratif.

En fait, cette analyse s'est révélée à la longue théorique au fur et à mesure que l'on prend conscience de l'ampleur des tâches du secrétariat en rapport avec l'importance des responsabilités de l'O.U.A. face aux problèmes africains. Les organes habilités à prendre des décisions au niveau de l'O.U.A. sont à titre principal la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement qui se réunit une fois par an, et accessoirement le Conseil des Ministres qui se réunit deux fois par an à l'exception de ses sessions extraordinaires.

Or, en face de ces problèmes urgents ou de certains événements pressants, on ne peut pas toujours attendre la réunion de ces deux principaux organes pour prendre position, sinon des décisions. C'est ainsi que, malgré les textes, le secrétaire général prend souvent sur lui la responsabilité de se prononcer pour l'Organisation pendant que chaque Chef d'État prend position pour son pays: cela s'est vérifié notamment à l'occasion des événements de Soweto de l'année dernière. De plus en plus, le secrétaire général est amené à s'occuper de tout. C'est lui qui propose un ordre de jour et introduit les débats des réunions des organes politiques: le Conseil des Ministres et de la Conférence; de ce fait, il peut influencer l'orientation des discussions par ses suggestions, ses propositions et ses conclusions. En outre, le secrétaire général propose souvent, certes avec l'appui de certaines délégations, des projets de résolution qui deviennent des recommandations ou des décisions de l'Organisation. Si bien que de plus en plus, de la part du secrétaire général, il devient difficile de séparer ce qui est proprement

avec les représentants de gouvernements britannique et américain au nom du Président Sekou Toure.

En décembre 1958 il a assisté à la XIIIème session ordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies et a présenté la candidature de son pays au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée Générale. Il fut le porteparole de la République de Guinée lors de son admission définitive comme 82ème membre de l'Organisation des Nations Unies le 12 décembre 1958.

Tandis qu'il servait comme Ambassadeur de la République de Guinée à Washington de 1958 à 1961, M. Diallo Telli a été en même temps Représentant permanent de son pays auprès des Nations Unies depuis 1958. M. Diallo Telli a participé activement aux conférences inter-africaines depuis 1958.

Lors de la XVIIème session de l'Assemblée Générale (1962), M. Diallo Telli a été élu Vice-Président de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Le 2 avril 1963, il a été élu Président du Comité Spécial chargé d'étudier la politique d'Apartheid du gouvernement de la République Sud-Africaine.

Pendant l'été 1962, M. Diallo Telli, en qualité de Représentant personnel du Président Sekou Toure, a voyagé à travers quatorze États africains pour préparer la Conférence au Sommet des Chefs d'État et de gouvernement africains.

Au cours de la première session de la Conférence (au sommet africain) tenue au Caire, M. Diallo Telli a été élu le 21 juillet 1964 Secrétaire Général de l'Organisation de l'Unité Africaine.

Le deuxième secrétaire général M. Nzo Ekganki, après des études supérieures en Grande Bretagne et en France, a été nommé de 1952 à 1958 secrétaire général du KNDP. (Kameroon National Democratic Party), puis en 1959 secrétaire de la Commission des bourses nationales. De 1962 à 1964, il était Ministre adjoint des Affaires Étrangères du Cameroun; de 1964 à 1965 Ministre de la Santé Publique et de la Population, enfin de 1965 à 1972 Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale, avant d'être élu secrétaire général de l'O.U.A. à la Conférence de Rabat, en remplacement de M. Diallo Telli.

En juin 1972, M. William Mboumoua Eteki succède comme troisième secrétaire général à M. Nzo Ekganki à la conférence de Mogadiscio, nommé Préfet de la Sanaga Maritime en 1960, il devient deux ans après Ministre de l'Éducation Nationale jusqu'en 1969 et il assumait une grande responsabilité dans le développement de l'Université de Yaounde. Cette brillante carrière administrative et politique lui a valu le mérite d'être nommé Conseiller Spécial pour les affaires politiques du Président Ahidjo: responsabi-

Cette mutation progressive dans la conception des fonctions du secrétariat est servie de façon fort opportune par le style personnel du secrétaire général actuel de l'O.U.A., car de M. Diallo Telli à M. Eteki Mboumoua, en passant par M. Nzo Ekganki, le style est très différent.

M. Diallo Telli le 1er secrétaire général de l'O.U.A. avait un style dynamisant et il donnait une certaine vie au secrétariat en cherchant à le faire connaître. Dans ce sens, Jeune Afrique dans une page célèbre intitulée "L'Afrique leur rend hommage" écrit "Ils ont guider avec compétence et efficacité les premiers pas de l'O.U.A."⁵⁷

Mais pour n'avoir pas suffisamment tenu compte des diverses tendances qui animaient la Conférence des Chefs d'État, on lui reprochait de faire "de la politique". Représentant de "L'Afrique des Militants" élu surtout avec l'appui de N'Krumah et de ses amis, Diallo Telli avait à tort ou à raison, axé son action sur le groupe progressiste au sein de l'O.U.A. Qu'on le veuille ou non, le succès le plus important de l'O.U.A. se situe dans le domaine politique et notamment dans le domaine de la colonisation, et à cet égard, le groupe progressiste se montre plus militant, ce qui crée une dynamique qui entraîne les autres États, et à laquelle Diallo Telli a été sensible au point d'oublier que le souci constant d'un secrétaire général est de transcender les diverses factions ou les différents courants d'opinion susceptibles de diviser l'Organisation.

Pour cela, à la conférence Rabat de juin 1972, M. Diallo Telli a été remplacé par M. Nzo Ekganki qui devenait ainsi le deuxième secrétaire général de l'O.U.A. Ce dernier n'a pas eu le temps d'imprimer un style particulier au secrétariat. Au cours des deux ans qu'il a passé à la tête de l'administration de l'O.U.A., il se cherchait car, il n'avait pas une grande expérience des affaires internationales, et plus particulièrement des affaires africaines. On le "présente davantage comme un "technocrate" que comme une "politique"⁵⁸ Parce qu'il avait surtout l'habitude de s'occuper des problèmes nationaux intérieurs du Cameroun, il avait voulu s'occuper de la pure administration au niveau de l'O.U.A. et la malheureuse affaire "opération Lonrho" a mis fin à son mandat le 31 mai 1974.

Elu en juin 1974, M. William Mboumoua Eteki semble avoir tiré des leçons de l'échec de M. Nzo et des critiques adressées à l'administration de

57 Cf. Jeune Afrique: "L'Afrique leur rend hommage" n° 648 du 9 juin 1973.

58 Cf. Jeune Afrique: "O.U.A.: entretien avec N. Ekganki" n° 599 samedi 1er juillet 1972 p. 15.

Telli. Il se rapproche de ce dernier tout en restant très attentif à l'évolution des tendances au niveau de l'O.U.A. De tous les secrétaires généraux de l'O.U.A., c'est lui qui pose le moins de problèmes aux Chefs d'État. Par sa finesse et son remarquable sens de la mesure et d'équilibre, il plaît à chacun et sa récente déclaration sur la nécessité de donner à l'Afrique les moyens d'assurer de façon autonome sa propre défense face aux "convoitises" des puissances extérieures, n'a suscité aucun désaveu, ni même une simple désapprobation de la part d'aucun État-membre, alors que la même déclaration quelques années auparavant aurait déclenché une levée de boucliers, ou en tout cas, aurait provoqué une sévère mise au point de la part de plus d'un Chef d'État africain.

Le rôle du secrétaire général de l'O.U.A. est en train de changer sinon de nature, du moins de caractère.

Et le principal élément qui dès l'origine de l'O.U.A., a pu donner aux fonctions du secrétaire général des dimensions autres qu'administratives, est d'ordre psychologique. Il s'agit de la volonté des Chefs d'État de confier la direction du secrétariat à une personnalité ayant une solide expérience dans le domaine des affaires politiques ou en tout cas, diplomatiques. Et ce facteur a toujours été constant et déterminant dans les désignations des trois premiers secrétaires que l'O.U.A. ait connus.

Le premier secrétaire général, M. Diallo Telli après avoir assumé les fonctions de substitut du Procureur au Sénégal, est nommé en mars 1955 Chef de Cabinet du Haut Commissaire pour l'Afrique Occidentale Française.

En avril 1957, il est élu secrétaire général du Grand Conseil de l'Afrique Occidentale Française. A ces deux derniers postes, comme Membre du Haut Commissariat, et comme Chef Administratif du Grand Conseil, M. Diallo Telli assumait les plus hautes responsabilités administratives confiées jusqu'alors à un Africain dans l'ensemble de l'Afrique Occidentale Française, comme dans le reste des possessions françaises en Afrique.

Dès le 28 septembre 1958, M. Diallo Telli s'est mis immédiatement à la disposition de son pays, le nouvel État indépendant de Guinée, et par décret présidentiel en date du 15 octobre 1958, il est devenu l'un des trois premiers ambassadeurs de son pays.

En cette qualité, et en tant que représentant personnel du Président Sekou Toure, il a accompli de nombreuses missions de bonne volonté à travers les pays de l'Afrique Occidentale Française, et a fait partie de la délégation de son pays chargée de négocier à Accra, en novembre 1958, avec le gouvernement ghanéen la formation de l'Union Ghana-Guinée.

Il a également conféré à Londres et à Washington, en novembre 1958

administratif de ce qui est purement politique ou diplomatique. C'est le secrétaire général qui, à propos de l'Organisation des sessions extraordinaires, se charge de trouver une date convenable, de persuader les États à y participer et tout se passe comme si on attendait un plus grand engagement de la part du secrétariat général dans le fonctionnement de l'Organisation. Et s'il en était ainsi, le qualificatif administratif à côté du secrétaire général demanderait sinon à être supprimé, au moins à être interprété avec beaucoup de souplesse.

Cette tendance est favorisée par le fait que bien souvent les Chefs d'État, même lorsqu'ils assurent à tour de rôle la présidence de l'O.U.A., sont plus attentifs aux affaires nationales qu'aux problèmes de l'Organisation, laissant ainsi au secrétaire général des possibilités de faire évoluer son rôle dit purement administratif. En juillet 1974 l'Ouganda avait déclaré que la Tanzanie et la Zambie se préparaient à envahir son territoire. Le président Siaab Barre Président en exercice de l'O.U.A. demanda au secrétaire général d'aller se rendre compte sur place de la situation et de lui faire un rapport. M. Eteki qui venait d'être élu un mois plus tôt, s'est habilement acquitté de cette délicate mission de consultation en se rendant successivement dans les trois pays concernés et en a rendu compte au Chef d'État Somalien.

De même lorsque le Président Amin Dada accusa récemment le Kenya de déclencher un blocus économique contre son pays et menaçait de recourir à la force pour briser le blocus,⁵⁵ le secrétaire général s'est rendu auprès des deux Présidents de l'Ouganda et du Kenya. A la suite de ces démarches une délégation mixte ougando-kenyane s'est réunie et a pu élaborer un texte commun, et soumis à la signature des deux Présidents par l'entremise du secrétaire général de l'O.U.A.

Avec de telles initiatives la fonction de gestion administrative du secrétaire général de l'O.U.A. se trouve largement dépassée. A la conférence au sommet de Mogadiscio, les Chefs d'État en ont pris conscience et ont mis sur pied un comité de 7 États-membres: le Nigéria, le Cameroun, le Ghana, le Sénégal, le Soudan et l'Algérie. Les travaux de ce comité sont en outre ouverts à tout autre État membre qui peut y siéger en qualité d'observateur⁵⁶.

55 Le Président Amin DADA a envoyé dans ce sens un télégramme aux secrétariats de l'O.U.A. et de l'O.N.U.

56 Le rapport de la commission ad hoc sur la réforme des structures de l'O.U.A. a fait l'objet de commentaires critiques du secrétariat général contenus dans le document C M/770 (XXVIII) Annexe II présenté au Conseil des Ministres lors de la 29^{ème} session ordinaire tenu à LOME du 21 au 28 février 1977.

lité qu'il abandonna pour prendre la direction de l'administration de l'O.U.A.

Cette triple expérience montre bien que le poste de secrétaire général de l'O.U.A. exige bien d'autres qualités que celles d'un simple administrateur. Appelé à traiter et à négocier avec les Ministres des Affaires Étrangères et à rencontrer les Chefs d'État, le secrétaire général doit présenter une certaine envergure politique dont un simple Haut Fonctionnaire ne pourra pas toujours justifier. Attentif à l'évolution du monde contemporain, il devra aussi user de beaucoup de souplesse et de diplomatie car les problèmes à ce niveau se règlent le plus souvent à l'aide de compromis politiques. Son rôle s'apparente ainsi à celui du secrétaire général de l'O.N.U. dont l'image et l'exemple peuvent utilement inspirer les membres de la commission ad hoc chargés de réformer les structures de l'O.U.A.

A ce sujet, nous avons indiqué déjà que les objectifs des rédacteurs du Pacte de la Société des Nations, et de ceux de la Charte de l'O.U.A. étaient similaires. Ils voulaient faire du secrétaire général de la S D N un organe de gestion administrative, mais que malgré eux, celui-ci avait disposé d'une influence diplomatique incontestable. Et à San Francisco en 1945, lorsqu'il s'était agi de reconstruire une nouvelle organisation mondiale, les rédacteurs de la Charte de l'O.N.U. avaient heureusement pris en considération cette réalité qu'il est difficile, voire même impossible, de vouloir enfermer le secrétaire général d'une Organisation Internationale à compétence générale, dans un rôle purement administratif: tel est la raison d'être de l'article 99 de la Charte de l'O.N.U. Il faut souhaiter qu'une telle évolution puisse recevoir une consécration constitutionnelle au niveau de l'O.U.A. dans l'intérêt d'une plus grande efficacité et d'un dynamisme plus important de l'Organisation Panafricaine.

L'O.U.A. représente aujourd'hui pour les États africains un acquis indispensable et irremplaçable. Elle a vocation à combler le vide politique et psychologique creusé en Afrique par le départ du colonisateur.⁵⁹ En

59 Voir sur ce point: AWITOR (Kodzo) le Togo et l'O.U.A.: mémoire de fin de deuxième cycle de l'École Supérieure des Carrières Administratives et Juridiques de l'Université du Bénin - LOME juin 1977.

les incitant à retrouver une forme d'unité, l'O.U.A. propose aux États Africains un cadre original, commode et pratique, à l'intérieur duquel bon nombre de leurs problèmes sont résolus. Sur le plan économique la récente conférence de Kinshasa des pays membres de l'O.U.A. a posé des principes et des règles d'un développement harmonisé et concerté de leurs économies.

Dans le domaine politique, la présence de l'O.U.A. a contribué considérablement à accélérer le processus de décolonisation des ex-territoires africains dépendants. Et une fois la souveraineté internationale acquise, elle apporte aux États, par la recherche de solutions adéquates aux nombreux et inévitables différends et conflits inter-africains, les conditions d'affermissement et de renforcement de leurs indépendances encore toutes fraîches et fragiles.⁶⁰

Pour ces raisons, l'O.U.A. est une institution très utile pour les États Africains. Mais pour qu'elle apparaisse effectivement comme une "réalité du monde contemporain" efficace, consistante et sûre d'elle-même, il faudrait lui apporter les conditions d'un dynamisme accru, en brisant les facteurs de paralysie qui freinent ou amoindrissent l'essor des activités du secrétariat général. Donner au secrétaire général, qui constitue l'agent moteur de l'Organisation, les moyens de plein épanouissement de ses fonctions, et en faire un véritable *Ministre des Affaires Étrangères de l'Afrique* qui puisse représenter et exprimer les intérêts de l'Afrique dans son ensemble. Dans ces conditions, le secrétaire général apparaîtra comme le véritable responsable du secrétariat, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement, car on y a créé indirectement une sorte de multicéphalisme dans la mesure où les secrétaires généraux adjoints, élus dans les mêmes conditions que le secrétaire général, admettent difficilement qu'il y ait un "Chef d'Orchestre" qui anime et dirige à titre principal les actions du secrétariat de l'O.U.A.

60 Sur ce point consulter KOUASSI (Kwam) Les rapports entre l'O.U.A. et l'O.N.U. Thèse d'État en Science Politique - Université de PARIS I Panthéon - Sorbonne octobre 1974.