

LE PALAIS DE VERRE EST-IL DEVENU
PLUS TRANSPARENT ?
LA NOMINATION D'ANTONIO GUTERRES
COMME NEUVIÈME SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'ONU

SALVATORE ZAPPALA*

Le communiqué de presse officiel de la présidence de l'Assemblée générale des Nations Unies indique que « le 13 octobre 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies a élu par acclamation António Guterres au poste de Secrétaire général de l'Organisation, suivant une recommandation du Conseil de sécurité »²⁴². Ce que cette formule ne révèle pas, c'est que cette élection – il faudrait dire plus précisément nomination – a représenté le moment ultime d'un processus qui a vu se mélanger des aspects traditionnels de la pratique onusienne, ancrés dans la Charte, à quelques éléments d'innovation très importants, qui méritent d'être soulignés.

Par sa résolution 71/4, adoptée par consensus, l'Assemblée générale, « ayant examiné la recommandation du Conseil de sécurité », non seulement a nommé « M. António Guterres Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour un mandat allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 2021 », mais a aussi souligné qu'elle accueillait « favorablement la procédure de sélection et de nomination du Secrétaire général, qui repose sur les principes de transparence et d'ouverture [...], notamment l'organisation d'échanges informels avec toutes les personnes candidates au poste de Secrétaire général, et le fait qu'elle a abouti en temps voulu »²⁴³.

Globalement, comme on le verra, ce mélange d'anciens éléments et de nouveautés dans le sens de la transparence a abouti à une procédure en large partie novatrice par rapport au passé, au cours de laquelle les treize candidatures (ce qui est le plus grand nombre dans l'histoire de l'Organisation) au poste de Secrétaire général – six hommes et sept femmes, provenant de trois régions géographiques différentes (9 d'Europe de l'Est, 2 d'Amérique latine, et 2 d'Europe de l'ouest et autres²⁴⁴) – ont fait l'objet d'un examen attentif de la part de tous les États membres, de la presse, du personnel de l'Organisation, et – de manière plus générale – de l'opinion publique internationale dans son ensemble.

Le candidat retenu est probablement par son cursus politique et diplomatique, tant au niveau national qu'international, la personnalité qui, avant d'être nommée à la tête de l'ONU, a occupé les postes les plus importants²⁴⁵. Peut-être ne pourrait-on pas aller jusqu'au point de dire qu'il s'agit d'un résultat qui est uniquement le fruit de la nouvelle procédure adoptée, mais on peut sans aucun doute dire que cette nouvelle procédure, utilisée pour la première fois, a influencé le choix final. De plus, le mécanisme ouvert et transparent de sollicitation et de présentation des candidatures a attiré plusieurs candidats de très haut niveau qui avaient été

(*) Professeur de droit international à l'Université de Catane (Italie).

242. Voir [<http://www.un.org/pga/71/fr/2016/10/17/election-du-prochain-secretaire-general-de-lonu/>].

243. A/RES/71/4, adoptée sans vote le 13 octobre 2016 (deuxième alinéa).

244. Parmi les cinq groupes régionaux à l'ONU, seul le groupe « Eurest » n'a jamais vu un Secrétaire général issu de sa région. Les huit précédents se répartissent comme suit : Afrique (Kofi Annan et Boutros Boutros-Ghali), Asie-Pacifique (U-Thant et Ban Ki-moon), Amérique latine (Perez de Cuellar), Europe de l'ouest et autres (Trygvie Lie, Dag Hammarskjold, Kurt Waldheim).

245. Au niveau national, il a été premier ministre du Portugal entre 1995 et 2002, et au niveau international, il a été pendant dix ans Haut-Commissaire pour les réfugiés, entre 2005 et 2015.

chefs d'État ou de gouvernement, et avaient exercé ou exerçaient encore des rôles de premier plan au niveau national ou dans le système de l'ONU²⁴⁶.

Le nouveau Secrétaire général, qui a prêté serment le 12 décembre 2016 et a commencé, dans un climat de grandes attentes, son mandat (renouvelable) le 1^{er} janvier 2017, a été choisi à l'issue d'une procédure introduite par l'Assemblée générale en 2015 dans la résolution annuelle sur la « revitalisation » de ses travaux²⁴⁷. Si cet exercice, celui de la revitalisation, a souvent été vu comme une négociation de routine, focalisée sur des aspects marginaux, ayant trait exclusivement à la vie intérieure de l'Organisation, il s'est révélé, en l'occurrence, essentiel pour introduire des changements qui – même s'ils auraient pu en apparence être considérés comme modestes – ont néanmoins permis au président de la 70^e session de l'Assemblée générale, le danois Mogens Lykketoft, et aux présidents qui se sont succédé chaque mois à la tête du Conseil de sécurité, de mettre en place une procédure organisée, transparente et ouverte, certainement pour ce qui est de la présentation et de la campagne des candidats²⁴⁸. La portée historique de la résolution 69/321 avait été soulignée dès le moment de son adoption par consensus, par exemple par le représentant permanent du Royaume-Uni²⁴⁹.

Le rôle des présidents de ces deux organes principaux de l'Organisation, comme on le verra, a été essentiel ; en même temps, il n'y a aucun doute quant au fait que les recommandations introduites par la résolution de l'Assemblée générale 69/321 ont posé les bases d'un processus différent par rapport au passé et, peut-être, ont abouti à un résultat surprenant par rapport à ce que beaucoup d'observateurs attendaient. En effet, les conversations des couloirs onusiens indiquaient que le nouveau Secrétaire général serait une femme (car aucune femme n'a occupé cette fonction), ressortissante d'un pays de l'Europe de l'est (aucun candidat de ce groupe régional n'ayant jamais occupé le poste de Secrétaire général). Bien qu'aucun de ces deux critères ne fût contraignant, ils étaient l'un et l'autre bien mis en évidence dans la résolution 69/321. En particulier, il y avait de grandes attentes envers la nomination de la première femme Secrétaire générale²⁵⁰. Au sein de la société civile et des États membres, il y a eu de nombreuses références, tout au long du processus, à l'idée de sélectionner une femme. Comme la représentante permanente des États Unis, Samantha Power, l'a rappelé lors de son intervention du 13 octobre :

246. La liste des candidats et toutes les informations sur la procédure sont disponibles sur le site [<http://www.un.org/pgga/70/fr/sg/>].

247. A/RES/69/321, 11 septembre 2015. La résolution en question a été négociée dans le cadre du Groupe de travail spécial sur la revitalisation des travaux de l'Assemblée générale. Pour plus d'informations sur le Groupe : voir [http://www.un.org/fr/ga/revitalization/revital_current.shtml].

248. Le président de la 70^e session de l'Assemblée générale, M. Lykketoft, dans une lettre au Conseil de sécurité au dernier jour de son mandat (le 13 septembre 2016, c'est-à-dire avant la décision de nomination), a bien mis en évidence cet aspect en expliquant comment « [t]out au long de la soixante-dixième session, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont travaillé ensemble avec diligence pour faire en sorte que le processus de sélection et de nomination se déroule de façon transparente, ouverte et efficace, dans l'esprit de la résolution 69/321 de l'Assemblée. Le ton de la session a été donné dès le début de mon mandat de Président de l'Assemblée générale, en septembre 2015, par la décision de tenir des réunions mensuelles de coordination avec la présidence du Conseil de sécurité, et par la possibilité qui m'a été offerte de prendre la parole devant le Conseil en octobre 2015, lors de son débat public sur ses méthodes de travail. Par la suite, la procédure a officiellement été lancée en décembre 2015 lorsque la Présidente du Conseil de sécurité d'alors et moi-même, dans une lettre commune (A/70/623-S/2015/988), avons sollicité les candidatures au poste de Secrétaire général, décrit la procédure dans son ensemble et défini clairement le mode de nomination – en somme, il s'agissait de la première offre d'emploi jamais publiée pour le poste de chef de la diplomatie mondiale ».

249. Voir A/69/PV.103, procès-verbal de la séance du 11 septembre 2015, p. 3.

250. Voir par exemple [http://www.lemonde.fr/international/article/2016/06/08/une-femme-pourrait-succeder-a-ban-ki-moon-a-l-onu_4942723_3210.html].

« Bien sûr, certains pensaient que le changement serait un peu différent à la fin. L'espoir était que ce processus électoral produirait la *toute première femme Secrétaire générale*. En tant que seule femme Représentante permanente au sein du Conseil de sécurité et en tant qu'une des seules 37 Représentantes permanentes des 193 Représentants permanents au sein de l'Organisation, je me suis jointe à d'autres pour encourager l'égalité des chances pour les femmes. Et nous devrions considérer que jusqu'à cette année, trois femmes seulement ont fait l'objet d'un vote au Conseil de sécurité en tant que candidates – trois femmes en 70 ans. Cette fois, sept des 13 candidats étaient des femmes. Ainsi, deux fois plus de femmes ont été considérées en 2016 que pendant toutes les années précédentes. »²⁵¹

Cela dit, l'attention ainsi portée à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes a au moins conduit le Secrétaire général Guterres à confirmer l'engagement de recruter 50 % de femmes aux postes de responsabilité²⁵².

Il est bien connu que la procédure de nomination inscrite dans la Charte prévoit que « le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité ». En d'autres termes, l'article 97 prévoit un processus en deux étapes : le Conseil adopte une recommandation qui doit être confirmée par une décision de l'Assemblée générale. La quasi-totalité des commentateurs sont d'accord sur le fait que c'est essentiellement le Conseil, et en particulier, les cinq membres permanents qui décident de l'élection du Secrétaire général²⁵³.

La Charte n'indique pas si le Conseil doit ou peut recommander un ou plusieurs candidats ; elle n'indique pas la durée du mandat ; ni ne donne d'indications claires quant à la procédure à suivre ou quant au niveau de publicité du processus. Quelques précisions additionnelles se trouvent à l'article 141 du règlement intérieur de l'Assemblée, à l'article 48 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité et surtout dans la résolution de l'Assemblée générale 11 (I) du 24 janvier 1946.

En ce qui concerne le Conseil, l'article 48 de son règlement intérieur prévoit que « [t]oute recommandation à l'Assemblée générale au sujet de la nomination du Secrétaire général est discutée et décidée en séance privée »²⁵⁴ ; quant à l'Assemblée, l'article 141 de son règlement intérieur indique que « [l]orsque le Conseil de sécurité a transmis sa recommandation sur la nomination du Secrétaire général, l'Assemblée générale examine cette recommandation et se prononce à son sujet au scrutin secret, en séance privée »²⁵⁵. De son côté, la résolution 11 (I) de 1946 précise la durée du mandat (même si elle dit aussi que l'Assemblée peut adopter une décision différente) et précise « [qu']il y aurait intérêt à ce que le Conseil de sécurité ne soumette à l'Assemblée générale qu'une candidature et qu'on évite un débat sur cette désignation au sein de l'Assemblée générale ».

La pratique a été plus ou moins constante et a été dans le sens d'un seul candidat recommandé par le Conseil à l'Assemblée et, quant à la durée du mandat,

251. A/71/PV.27, 13 octobre 2016, p. 9.

252. Lorsqu'il a prêté serment, le nouveau Secrétaire général a dit : « [j]e m'engage à œuvrer pour la parité hommes-femmes dès le début, lorsque je désignerai les membres du Conseil de direction et du Conseil des chefs de secrétariat. D'ici à la fin de mon mandat, nous devrions compter autant de femmes que d'hommes aux rangs de secrétaire général adjoint et de sous-secrétaire général, notamment parmi les représentants et les envoyés spéciaux » (voir A/71/PV.60, du 12 décembre 2016, p. 16). Ainsi, il a commencé par choisir comme Vice-Secrétaire général, Amina Mohammed, ancienne ministre de l'Environnement du Nigeria, puis comme chef de cabinet Luisa Ribeiro Viotti, ancienne représentante permanente du Brésil aux Nations Unies à New York.

253. Voir J.-P. COT, M. FORTEAU et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 2005, 3^e éd., pp. 2051-2082.

254. Règlement provisoire intérieur du Conseil de sécurité, S/96/Rev.7.

255. Règlement intérieur de l'Assemblée générale, A/520/Rev.18.

le choix a été fixé à cinq ans, avec quelques dérogations, liées à des renouvellements de mandat, et presque toujours avec un renouvellement²⁵⁶. Dans la pratique encore, les deux organes adoptent normalement les résolutions portant nomination du Secrétaire général par acclamation. La résolution 11 (I) de l'Assemblée générale précise que la recommandation d'un Secrétaire général par le Conseil de sécurité est une « décision de fond » et que par conséquent le vote négatif d'un membre permanent peut empêcher l'adoption d'un projet de résolution émettant une recommandation. Par conséquent, il est clair que la sélection du Secrétaire général est sujette au veto d'un membre permanent du Conseil, ce qui a généralement porté à la conclusion que c'est le Conseil de sécurité qui l'emporte et que, en particulier, ce sont les membres permanents qui décident de l'élection du Secrétaire général.

L'expérience de la procédure qui a conduit à la nomination par acclamation d'Antonio Guterres comme Secrétaire général de l'ONU a montré une coopération efficace et accrue entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, un rôle important pour l'Assemblée générale et en particulier pour son président, et – par la transparence d'une large partie du processus – un équilibre plus raisonnable entre l'Assemblée et le Conseil, et surtout ses membres permanents. Pour illustrer cette coopération, en tirant inspiration de la Charte elle-même, il semble utile de se pencher, d'une part, sur l'activité de l'Assemblée générale (I) et, de l'autre, sur le processus au sein du Conseil (II).

I. – LE RÔLE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Comme on l'a dit, les recommandations contenues dans la résolution 69/321 adoptée le 11 septembre 2015 ont été la clé de voûte des innovations introduites dans le processus de nomination du Secrétaire général. Naturellement, ces recommandations ne pouvaient pas changer la Charte des Nations Unies, ni introduire de règles contraignantes pour le Conseil, mais elles ont apporté des nouveautés en ce qui concerne les principes inspirateurs de la procédure (transparence et ouverture), les formes et le temps de présentation des candidats et les mécanismes de scrutin devant l'Assemblée. Indirectement au moins, ces mesures ont produit des effets aussi au niveau du Conseil.

Certaines des idées intégrées dans la résolution de septembre 2015 avaient déjà été l'objet de réflexions et de suggestions, par exemple de la part du groupe des « *Elders* » en février 2015 (en marge du sommet de Munich sur la sécurité)²⁵⁷ ; elles avaient été ensuite reprises par un groupe d'États dénommé « *Accountability, Coherence and Transparency* » (le « *ACT group* ») au cours des négociations sur la revitalisation des travaux de l'Assemblée et introduites, en large partie, dans le projet de résolution²⁵⁸. Parmi les propositions qui avaient été avancées, deux éléments en particulier n'ont pas été retenus (jusqu'à présent) : l'idée d'un mandat unique (de sept ans) non renouvelable et la suggestion que le Conseil recommande plusieurs candidats à l'Assemblée générale.

Depuis des années (ou même quelques décennies), à chaque session, l'Assemblée générale discute dans le cadre de ses travaux de plénière et au sein de ses commissions principales de la question dite de la « revitalisation » ; en outre,

256. Seul Boutros Boutros-Ghali au moment de son renouvellement se heurta au veto des États-Unis et ne remplit qu'un mandat.

257. Security Council Report, *The UN Secretary-General Selection and Appointment Process : Emerging from the Shadows*, April 2017, n° 3.

258. A/RES/69/321.

chaque année, des négociations ponctuelles se tiennent dans le cadre d'un groupe de travail spécial, sous la direction, d'habitude, de deux co-présidents (deux représentants permanents – en 2015 les ambassadeurs aux Nations Unies de Croatie et de Namibie). Ces négociations aboutissent à un rapport du groupe de travail et un projet de résolution annuelle, qui est soumis à la plénière pour adoption, d'habitude en fin de session annuelle, et qui souvent n'attire que peu d'attention.

La résolution 69/321, dans ses paragraphes 32 et suivants, aborde la question de la sélection et de la nomination du Secrétaire général et d'autres chefs de secrétariat. En ce qui concerne la sélection du Secrétaire général, le rôle attribué par cette résolution aux présidents de l'Assemblée et du Conseil est extrêmement important et délicat ; et de fait, ils ont joué un rôle important. En particulier, le président de la 70^e session de l'Assemblée a imprimé la marque d'une transparence tout à fait louable à tout l'exercice, en harmonie avec les souhaits exprimés par l'Assemblée aux paragraphes 33 et 37 de la résolution.

La résolution pose les principes inspirateurs en indiquant que « la procédure de sélection et de nomination du Secrétaire général [...] *doit être guidée par les principes de transparence et d'ouverture* [...] et compter avec la participation de tous les États Membres »²⁵⁹. La résolution demande aussi au président de l'Assemblée et à celui du Conseil de sécurité « de commencer à *solliciter des candidatures* au poste de secrétaire général dans une *lettre commune* adressée à tous les États Membres »²⁶⁰. Il est aussi spécifié que la lettre « décrira la procédure applicable dans son intégralité » et donnera des indications sur les temps de présentation des candidatures. Il est prévu que les deux Présidents continuent à « communiquer conjointement [...] à tous les États Membres le nom des personnes dont la candidature au poste de secrétaire général [...] ainsi que les documents qui l'accompagnent ». Le paragraphe 39 invite à choisir le candidat le meilleur et en indique les qualités²⁶¹. Les principes d'équilibre géographique et de rotation et un encouragement pour des candidatures de femmes sont aussi reflétés dans la résolution²⁶².

Sur la base des dispositions de la résolution 69/321, les présidents de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité (pour le mois de décembre, la représentante permanente des États-Unis d'Amérique, Samantha Power) ont lancé le 15 décembre 2015 la procédure par une lettre, signée conjointement, adressée à tous les représentants et observateurs permanents auprès de l'ONU²⁶³. La lettre ne se limite pas à engager la procédure en sollicitant ouvertement des candidatures pour le poste de Secrétaire général de l'Organisation, mais indique aussi que les candidatures seront communiquées à l'ensemble des États membres (et en réalité elles ont fait l'objet d'une publicité beaucoup plus vaste à travers une page dédiée sur le site Internet de la présidence de l'Assemblée générale), et qu'elles feront l'objet d'un examen.

Mais la vraie nouveauté se trouve à l'avant-dernier paragraphe de la lettre. C'est ici que – sur la base des indications des paragraphes 41 et 42 de la résolution

259. A/RES/69/321, paragraphe 34.

260. A/RES/69/321, paragraphe 35.

261. Le paragraphe 39 de la résolution souligne, en particulier, la nécessité de veiller à ce que le meilleur candidat possible soit nommé au poste de Secrétaire général, candidat qui possédera les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité et qui démontrera son ferme attachement aux buts et aux principes des Nations Unies, et invite les États Membres à présenter des candidats dont les qualités de chef et d'administrateur sont démontrées, qui ont une vaste expérience des relations internationales et de solides aptitudes dans les domaines de la diplomatie et de la communication et qui maîtrisent plusieurs langues.

262. Au paragraphe 38 la résolution « [s]ouligne la nécessité d'assurer une répartition juste et équitable en respectant l'équilibre entre les sexes et l'équilibre géographique, tout en appliquant les exigences les plus élevées à la nomination des hauts responsables de l'Organisation, y compris le secrétaire général, et à cet égard invite les États Membres à envisager de présenter la candidature de femmes au poste de secrétaire général ».

263. A/70/623-S/2015/988.

69/321 – l'aspect le plus intéressant et nouveau de la procédure a été mis en place : « [l]e Président de l'Assemblée générale et le Président du Conseil de sécurité donneront aux personnes candidates la possibilité de participer à des *échanges ou réunions informels* avec les membres de leurs organes respectifs ». Tout cela fut certes décidé en laissant la liberté aux candidats de choisir de participer ou non à ces échanges²⁶⁴. Cependant, il s'est avéré qu'une fois le processus de dialogues informels publics ouvert, il est devenu très difficile pour un candidat de s'y soustraire et de ne pas y participer. Les dialogues informels ont certainement été l'un des aspects les plus révolutionnaires de la nouvelle procédure²⁶⁵.

In fine la lettre donne des indications nuancées, mais suffisamment claires quant aux délais et au calendrier de la procédure en indiquant que le Conseil entamera sa procédure de sélection à la fin de juillet 2016 ; les États membres sont invités à une présentation rapide des candidatures pour faciliter les délibérations du Conseil de sécurité. Tout cela sans préjudice d'éventuelles candidatures tardives et sur la base de mesures dépourvues de caractère contraignant car il s'agit de mesures d'encouragement, qui se sont imposées dans la pratique par l'adhésion massive des États membres.

Les candidatures ont alors commencé à arriver (sept candidats, parmi lesquels M. Guterres, avant la fin de février, deux autres avant la moitié du mois d'avril). Ensuite, le président de l'Assemblée M. Lykketoft, par deux lettres du 25 février et 29 mars, a informé les États membres et les candidats de l'organisation des « dialogues informels », qui se sont tenus du 12 au 14 avril, avec les premiers neuf candidats²⁶⁶. Le Président a indiqué la forme que les « audiences » devaient prendre. Deux heures pour chaque candidat, avec une déclaration liminaire du candidat et ensuite des questions posées par les groupes d'États, les États membres individuellement et la société civile²⁶⁷. Au fur à mesure que des nouveaux candidats s'annonçaient, les noms et les documents au support de ces candidatures étaient distribués à tous les États membres et publiés sur Internet. Surtout, le président de l'Assemblée a suivi les mêmes procédures et a organisé des dialogues informels avec les nouveaux candidats le 7 juin, le 14 juillet et le 3 octobre 2016²⁶⁸.

Comme le président Lykketoft l'a expliqué dans une lettre au Conseil du 13 septembre 2016, juste à la fin de son mandat :

« [c]haque candidat a eu droit à la même tribune et à un temps de parole égal, et les échanges se sont déroulés selon la formule définie dans mes lettres datées du 25 février 2016 (A/70/877) et du 29 mars 2016 (A/70/878). Les candidats ont été invités à soumettre leur déclaration de projet avant la tenue des échanges informels, exposant leur avis sur les défis que doivent relever l'Organisation des Nations Unies et son prochain Secrétaire général tout comme sur les possibilités qui s'offrent à eux. Cela a permis aux États Membres de prendre connaissance des vues générales

264. La résolution au paragraphe 41 indique que l'Assemblée « [p]rend note des recommandations [...] tendant à voir l'Assemblée générale tenir des auditions ou des réunions avec les candidats au poste de secrétaire général » ; et, au paragraphe 42, « [d]écide, sans préjudice des prérogatives reconnues aux principaux organes par l'Article 97 de la Charte, d'organiser des échanges ou des réunions informels avec les personnes candidates au poste de secrétaire général, sans préjuger de la candidature de celles qui n'y participent pas, ce qui contribuera ainsi à la transparence et à l'ouverture de la procédure ».

265. Voir par exemple A/70/PV.117, 13 septembre 2016, pp. 4-5, les commentaires des représentants de l'Estonie au nom du Groupe ACT et du Brésil.

266. Security Council Report Research Report, *The UN Secretary General Selection and Appointment Process : Emerging from the Shadows*, avril 2017, p. 5.

267. La société civile qui travaille autour de l'Organisation a été très active et attentive à tout le processus. Voir [http://www.1for7billion.org/french].

268. Ce dernier dialogue, tenu le 3 octobre, a été organisé par le Président de la 71^e session, Peter Thompson de Fiji, pour la nouvelle candidate de la Bulgarie, Mme Georgieva, présentée le 28 septembre.

de chaque candidat en prévision des échanges, au début desquels les candidats ont également eu la possibilité de faire une courte allocution liminaire, favorisant ainsi l'interactivité. »²⁶⁹

Non seulement tous les États membres ont eu cette opportunité, mais

« la société civile et, plus généralement, l'opinion publique mondiale ont également activement contribué au processus [...]. Les questions de la société civile, choisies selon des modalités transparentes et ouvertes, ont fait partie intégrante des échanges informels, et le recours à des visioconférences, ainsi que la diffusion en direct des débats, nous ont permis d'atteindre des personnes dans le monde entier, et inversement. La participation du public a été renforcée grâce au site Web officiel de ma présidence de la soixante-dixième session de l'Assemblée générale, lequel a constamment été mis à jour par la publication d'informations sur les candidats (présentation des candidatures, biographies, déclarations de projet et lettre de retrait le cas échéant) et la procédure. »²⁷⁰

Finalement, un 'coup de théâtre' médiatique du président Lykkesot, à travers « l'initiative d'organiser un débat public mondial en partenariat avec le réseau Al-Jazira, auquel tous les candidats déclarés ont été invités à participer », a permis de communiquer avec « un public plus vaste et, dans le même temps, d'accroître l'interaction avec tous les candidats » et entre les candidats en quelque sorte.

Les réunions informelles avec les candidats et, plus généralement, le caractère transparent et ouvert du processus ont été le vrai atout de la procédure de sélection et de nomination du Secrétaire général en 2016 ; ces échanges, qui ont été considérés comme les « primaires » de l'élection du Secrétaire général, ont permis de mettre en évidence les points forts et les points faibles des candidats et leur capacité de réaction devant un public divers composé de représentants d'États membres, de la société civile, de la presse. Dans toute cette phase, la société civile (qui, comme on l'a dit, a été à l'origine des changements des règles dans le sens de la transparence) a été en mesure de jouer un rôle actif, en posant des questions aux candidats et en intervenant auprès des États membres et de l'opinion publique mondiale pour mettre en évidence les points forts et les faiblesses de certains candidats. L'attention constante et la diffusion des informations sur Internet ont permis des commentaires immédiats et des critiques en temps réel ; le rôle de la société civile n'a peut-être pas été déterminant, mais il a certainement été porteur d'une influence raisonnée, qui a pu orienter les opinions des États membres. Enfin, comme le Président l'a souligné « le processus a permis de démontrer la capacité de l'Assemblée générale de s'acquitter de son rôle tel qu'envisagé à l'article 97 de la Charte des Nations Unies, ainsi que la capacité de l'Assemblée et du Conseil de sécurité de travailler ensemble efficacement et de manière complémentaire ».

C'est donc par un processus en trois étapes que le Président de l'Assemblée générale avec les lettres de décembre, février et mars – et bien que sans aucune disposition contraignante à la base – a rendu plus transparents les mécanismes de présentation des candidatures et de lancement de la procédure de sélection du Secrétaire général. D'abord par l'indication de critères pour la *soumission des candidatures*, avec des indications flexibles mais claires concernant les *délais*, et – surtout – par l'organisation de *dialogues informels avec les candidats* qui ont été un moment important de confrontation ouverte et publique avec tous les États membres, la société civile, l'opinion publique mondiale. Par ailleurs, tous les dialogues informels ont été retransmis publiquement y compris par Internet et se

269. S/2016/784, p. 2.

270. *Ibid.*

sont déroulés avant même que soient lancées les activités de sélection de la part du Conseil de sécurité. Ensuite, *avant* le début du processus pour choisir le meilleur candidat au sein du Conseil, le président de l'Assemblée générale a organisé un « *townhall meeting* » qui – bien qu'étant très semblable aux débats des élections politiques au niveau national (ce qui n'est pas nécessairement un modèle) – s'est révélé utile pour mettre en évidence la capacité de réaction des candidats face aux médias et au grand public. Il faut aussi ajouter, et leur en reconnaître tout le mérite, que tous les candidats et les États membres impliqués ont suivi les procédures envisagées²⁷¹.

Vers la mi-juillet, une fois les procédures d'échanges au sein de l'Assemblée achevées, comme prévu par la lettre du 15 décembre, le Conseil de sécurité (qui avait entre-temps – comme on le verra tout de suite – entretenu aussi des échanges informels avec les candidats) a lancé la phase finale de ses délibérations.

II. – LE RÔLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Bien que les innovations adoptées par l'Assemblée générale et mises en œuvre par son président aient marqué le processus et créé une bonne atmosphère de transparence, c'est – certainement – vers le Conseil de sécurité que tous les yeux se tournaient pendant que l'Assemblée générale poursuivait ses dialogues avec les candidats. Or, il ne peut y avoir aucun doute sur le fait que le Conseil de sécurité a été, du moins historiquement, le « *king maker* » de la nomination de tous les secrétaires généraux des Nations Unies et que les membres permanents ont clairement un rôle central dans ce processus, compte tenu du fait que la décision du Conseil est une *question de fond* qui nécessite les opinions favorables (ou en tous cas la non opposition) de tous les membres permanents.

Ces éléments découlent de la Charte elle-même, trouvent confirmation dans la résolution de l'Assemblée générale 11 (I) de 1946, et sont illustrés par la pratique constante de l'Organisation²⁷². Les changements introduits en 2015-16 dans le processus de sélection et de nomination du Secrétaire général n'ont pas fondamentalement modifié ces éléments qui donnent un rôle central au Conseil. Toutefois il est indéniable que le Conseil a été aussi de son côté ouvert au vent de changement qui a soufflé au Palais de verre et s'est acquitté de ses tâches de façon cohérente par une « coopération historique » avec l'Assemblée générale comme l'a très bien souligné le président Lykketoft dans sa lettre de fin de mandat²⁷³. Au niveau du Conseil les mécanismes suivis ont reposé en très large partie sur des pratiques solides qui s'étaient déjà affirmées au cours des précédentes procédures de sélection des secrétaires généraux (par exemple, le système des scrutins indicatifs)²⁷⁴.

271. Même la deuxième candidate bulgare, Mme Georgieva, entrée en scène vers la toute fin du processus (le 28 septembre 2016), a eu droit aux échanges avec l'Assemblée et le Conseil, et – de son côté – a été prête à s'y soumettre.

272. En ce sens, voir par exemple L. SIEVERS et S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford, Oxford University Press, 2014, Chapter VII, Section 5, pp. 380-421, et les informations disponibles sur [<https://www.scprocedure.org/chapter-7>].

273. S/2016/784, p. 1.

274. Voir A. BOURGI, « L'élection du nouveau secrétaire général de l'ONU », *Annuaire français des relations internationales*, vol. VIII, 2007, p. 831. Une 'codification' des principes inspirateurs des procédures au sein du Conseil avait été faite à l'époque de l'élection de Kofi Annan en 1996 par l'Ambassadeur d'Indonésie Nugroho Wisnumurti ; ce document est resté connu comme les « Wisnumurti Guidelines » (voir [<http://www.unsgselection.org/files/WisnumurtiGuidelinesSelectingCandidateSecretary-General.pdf>]).

Le Conseil, comme l'Assemblée, a travaillé en plusieurs étapes. Tout d'abord, dès le cours de l'automne 2015, eut lieu la négociation, au sein du Conseil, du texte de lettre commune des présidents de l'Assemblée et du Conseil, qui a été finalement signée par la présidente du Conseil pour le mois de décembre. Dès le mois d'octobre, les membres du Conseil s'étaient penchés sur trois points en particulier, qui étaient plutôt controversés : les formalités de présentation et les échéances, le calendrier des travaux du Conseil et le niveau d'engagement avec les candidats. Sur tous ces points, de longues négociations ont commencé pendant la présidence espagnole du Conseil au mois d'octobre et ont progressivement abouti aux résultats connus et codifiés dans les termes indiqués dans la lettre commune du 15 décembre 2015.

Par la suite, pendant que l'Assemblée et son président géraient la phase préparatoire de présentation des candidat(e)s et les dialogues informels publics avec celles et ceux-ci, les membres du Conseil observaient attentivement et participaient, presque tous (sauf la Russie), activement aux dialogues, pour préparer le terrain pour la procédure au sein du Conseil.

Une présentation et des commentaires très intéressants sur l'ensemble du processus, et en particulier sur les aspects concernant les activités du Conseil, se trouvent dans une lettre et une note en annexe envoyés par le représentant permanent du Japon auprès des Nations Unies au président du Conseil et au Secrétaire général, qui ont été adressées à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité²⁷⁵. C'est surtout la note en annexe qui présente de l'intérêt car elle donne un aperçu général de l'ensemble de la procédure de sélection, et en particulier sur les travaux du Conseil auxquels l'ambassadeur du Japon a participé directement en exerçant la présidence dans une phase décisive (juillet 2016).

Dès le mois de mai 2016, les discussions entre les membres du Conseil se firent plus intenses. Les points principaux de ces discussions étaient : (1) les modalités pour les rencontres avec les candidats ; (2) à quel moment commencer les « scrutins indicatifs » (les « *straw polls* ») pour orienter le choix du candidat préféré ; (3) quelle procédure adopter, comment gérer ces scrutins et quel niveau de publicité donner aux résultats ; et (4) à partir de quel moment introduire une différenciation (couleurs différentes) entre les bulletins de vote des membres permanents et ceux des autres membres. La présidence égyptienne lança les débats au mois de mai, et par la suite, sous présidence française, en juin, le Conseil trouva un accord sur plusieurs de ces points délicats.

En ce qui concerne les *échanges avec les candidats*, les membres du Conseil se sont trouvés d'accord sur l'idée d'avoir des réunions informelles avec eux ; ces réunions en privé, qui étaient aussi en format assez restreint – participation d'un maximum de deux délégués et sans le support du secrétariat – se sont tenues au sein des locaux de la mission permanente du pays exerçant la présidence mensuelle du Conseil. Ces échanges, qui à la différence des dialogues informels de l'Assemblée générale se sont déroulés à huis clos, ont vu la participation de tous les candidats : trois pendant le mois de juin, sous présidence française, neuf candidats au cours du mois de juillet, sous présidence japonaise, et pour la dernière candidate le 4 octobre sous présidence russe. La seule publicité qui ait été faite concernait le fait même de la tenue des rencontres.

Cela dit, au niveau du Conseil de sécurité comme à l'Assemblée générale, c'était la première fois qu'une telle procédure était suivie et elle l'a été de façon structurée et systématique²⁷⁶. Les commentaires sur ces échanges ont été variés, certains

275. A/71/774-S/2017/93, Lettres identiques datées du 1^{er} février 2017, adressées au Secrétaire général et au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Japon auprès de l'Organisation des Nations Unies.

276. A/70/623-S/2015/988, § 4.

les ont considérés comme redondants par rapport aux discussions à l'Assemblée générale et aux rencontres bilatérales que les candidats avaient avec chaque État membre, et en particulier les États membres du Conseil. D'autres, plus correctement, ont souligné l'utilité de l'exercice, surtout pour évaluer et voir en action les candidats dans le cadre d'une interaction avec le Conseil dans son ensemble, ce qui constitue un format essentiel pour le travail de tout Secrétaire général. Il s'agit certainement d'un précédent important puisque pour la première fois une procédure plus formalisée a été mise en place.

Pour ce qui touche à l'utilisation de *scrutins indicatifs* pour exprimer les préférences des 15 États membres et orienter la position collective du Conseil, au lieu de votations plus formelles en séance privée (comme cela est prévu en théorie par le règlement intérieur provisoire du Conseil), il ne semble pas qu'il y ait eu des discussions particulières sur l'opportunité de faire recours à cet instrument²⁷⁷. En effet, comme il s'agit d'une procédure que le Conseil suit désormais depuis longtemps (en fait depuis la nomination de Javier Perez de Cuellar en 1981), le Conseil a continué de la suivre. Une question plus débattue a été celle de déterminer à quel moment commencer ces scrutins indicatifs. L'indication générale de la lettre de décembre 2015 était que le Conseil aurait lancé sa procédure avant la fin juillet. Dans ce cadre, les membres du Conseil se sont mis d'accord pour attendre la fin des échanges à l'Assemblée générale et pour organiser leur premier scrutin indicatif le 21 juillet 2016.

Quant à la *procédure et aux modalités d'organisation de votes indicatifs*, la pratique du passé a été suivie – mais quelques innovations ont été adoptées : par exemple, un bulletin pour chaque candidat au lieu d'un seul bulletin avec tous les candidats, de façon à ne pas faire émerger d'éventuelles indications qui pourraient permettre une identification du vote²⁷⁸. L'autre aspect délicat, qui a été en définitive le moins apprécié de toute la procédure²⁷⁹, a tenu au fait que le président du Conseil a communiqué au président de l'Assemblée seulement le fait qu'un scrutin indicatif s'était tenu, mais pas les résultats de ce scrutin.

277. L'Ambassadeur du Japon s'est interrogé sur le bien-fondé du système des votes indicatifs en estimant que « la multiplication des appels en faveur d'une plus grande transparence [...] obligera le Conseil à réfléchir à l'opportunité de recourir aux votes indicatifs pour procéder à la sélection du Secrétaire général ». De son côté, il semble préférer l'option de votes officiels en séance privée, le résultat desquels devrait par la suite être annoncé publiquement au sens de l'article 55 du Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité. Les résultats des scrutins seraient indiqués dans le communiqué devant être publié en application de l'article 55. Le Président devrait également porter les résultats à la connaissance du public. En réalité ce n'est pas le choix entre le système indicatif ou officiel qui pose problème mais la décision concernant la publicité des résultats. Il serait souhaitable que le Conseil informe l'Assemblée et le public de ce qui se passe, plutôt que de laisser à des fuites plus ou moins fiables le soin de diffuser l'information.

278. Lettre de l'Ambassadeur Koro Bessho, *op. cit.*, § 6 de l'annexe : « en 2016, seul un candidat figurait sur les bulletins de vote, alors qu'en 2006, tous les candidats y étaient inscrits, afin que les modalités de vote ne révèlent pas quel membre du Conseil avait voté pour tel ou tel candidat ».

279. Le Président de l'Assemblée générale l'a dit dans sa lettre de septembre 2016 (S/2016/784) : « j'ai été déçu du manque de transparence manifesté par le Conseil dans sa communication à l'issue de ces votes. Il n'est ni respectueux vis-à-vis des autres États Membres de l'Organisation ni juste à l'égard des candidats eux-mêmes que les résultats soient annoncés dans les médias du monde à la faveur d'indiscrétions commises par des membres du Conseil ». Voir aussi la lettre précitée de l'Ambassadeur du Japon, paragraphe 16 : « Si les États Membres se sont félicités des mesures prises pour renforcer la transparence de la procédure de sélection, le Conseil de sécurité a en revanche été vivement critiqué pour sa gestion des résultats des votes indicatifs. En juin, les membres du Conseil ont pris la décision de ne pas porter les résultats à la connaissance du public. Mais, de leur côté, la presse, la société civile et le Président de la soixante-dixième session de l'Assemblée générale ont demandé que les résultats soient divulgués tout au long de la procédure. En juillet, face à la multiplication des appels en faveur d'une plus grande transparence, le Président du Conseil a une nouvelle fois consulté les membres du Conseil sur cette question. Néanmoins, la position du Conseil n'a pas changé et les résultats de tous les scrutins indicatifs sont restés confidentiels ».

Une décision par consensus en ce sens avait été prise au début de la procédure au sein du Conseil ; toutefois, lorsque des fuites ont révélé assez rapidement les résultats, le Conseil aurait pu revenir sur sa décision originaires. L'idée, à l'origine, était probablement que les résultats restent confidentiels, connus seulement par les membres du Conseil et, peut-être, objet de discussion entre les membres du Conseil. Successivement, cependant, comme les résultats ne restaient pas secrets longtemps, plusieurs requêtes en faveur de la publication des résultats ont été émises. Il est vrai qu'une fois que le processus avait commencé avec certaines règles, on pouvait faire valoir qu'il était difficile de les changer en cours de route. Par ailleurs, il est probable que les États qui s'étaient à l'origine opposés à l'idée de divulguer les résultats n'ont pas voulu céder à un changement de la règle à cause d'une fuite qui aurait pu venir de ceux qui voulaient imposer la publicité. C'est ainsi que s'est produite la situation un peu ridicule qui a vu le président du Conseil se limiter à informer le président de l'Assemblée que le scrutin s'était tenu alors que dans le même temps les résultats étaient diffusés en détail sur Internet à toute la planète.

Une dernière tentative de trouver un accord au sein du Conseil pour rendre publics ces résultats indicatifs de façon officielle a été faite le 25 juillet pendant une réunion du Conseil sous le point à l'ordre du jour « questions diverses » mais comme un nouveau consensus dans le sens de la publicité ne s'est pas dégagé, le régime de confidentialité est resté en place. Les opposants à la divulgation des résultats ont utilisé deux arguments : la décision de confidentialité avait été prise par consensus au début de la procédure, elle ne pouvait donc être changée que par consensus et il n'aurait pas été opportun de procéder à ce changement après avoir commencé la procédure. L'autre argument portait sur le fait que les scrutins indicatifs sont un instrument du Conseil pour arriver à une décision ; ils seraient ainsi comme des réflexions internes entre membres du Conseil, des « *interna corporis* », qui ne devraient pas être portés à la connaissance du public. D'autres arguments ont porté sur le respect de la dignité des participants à la procédure. Toujours est-il que par la suite, les scrutins indicatifs d'août, de septembre et d'octobre se sont déroulés de la même façon et les résultats sont restés officiellement confidentiels, mais diffusés au grand public par des fuites dont la source restera inconnue. Ce point a probablement été le moins apprécié de l'ensemble de la procédure. L'opacité de ce processus a peut-être par ailleurs empêché qu'un nombre plus important de candidats décident de se retirer. Seuls trois candidats ont en effet fait un pas en arrière à la lumière des résultats des scrutins indicatifs. On ne peut pas exclure qu'une publication plus officielle des résultats aurait pu encourager plus de retraits et une simplification de la situation des candidats.

Le Conseil a aussi débattu plusieurs fois de savoir de la question à *quel moment faire « apparaître » la distinction entre membres permanents et non permanents*. D'un côté, il pouvait sembler superflu de perdre du temps en créant potentiellement l'illusion que certains candidats pouvaient « passer », en dépit de l'existence, en réalité, de l'opposition d'un membre permanent. En même temps, mettre en évidence trop tôt le rôle des membres permanents aurait risqué de donner moins de poids aux instances de démocratisation et à la possibilité que se dégage au sein du Conseil une majorité nette. En ce sens, il semble que le choix de renvoyer à un second temps l'utilisation des bulletins de vote colorés pour identifier les votes des membres permanents s'est révélé raisonnable. Ce choix a permis la consolidation d'une très large majorité au soutien d'un candidat, laissant le temps aux membres permanents (à supposer qu'ils ne faisaient pas déjà tous partie de la majorité) de décider si, finalement, ils ne pouvaient pas suivre l'indication majoritaire²⁸⁰.

280. Le candidat Guterres a toujours été en tête avec au moins 11 soutiens à chaque tour : voir Security Council Report, *précit.*, p. 8.

Naturellement rien n'aurait pu empêcher un membre permanent de s'opposer à, et donc de bloquer la nomination de tout candidat, mais il l'aurait fait dans une situation d'isolement plus nette²⁸¹.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, le Conseil a tenu cinq scrutins indicatifs (un au mois de juillet, deux en août et deux en septembre), sans distinguer entre membres permanents et non permanents. Les résultats « informels » de tous ces scrutins auraient indiqué que M. Guterres a toujours figuré en tête. Le Conseil est ensuite passé au scrutin avec différenciation entre permanents et non permanents. Le sixième et dernier scrutin indicatif a eu lieu le 5 octobre 2016 et a marqué la conclusion de cette phase de la procédure : le candidat choisi aurait eu treize encouragements, aucune réserve et deux bulletins qui n'auraient exprimé aucune opinion. Dans un important affichage d'unité pour le Conseil, par un point de presse juste devant la salle de celui-ci, le président du mois d'octobre, le représentant permanent russe, l'Ambassadeur Churkin (prématurément décédé en février 2017), conjointement avec les autres quatorze représentants permanents des États membres du Conseil, annonçait publiquement que le Conseil dans son ensemble était en mesure de recommander à l'Assemblée générale de nommer M. António Guterres Secrétaire général, avec l'adoption par acclamation de la résolution 2311 (2016) le 6 octobre 2016. C'est sur la base de cette recommandation que l'Assemblée générale s'est ensuite penchée sur l'adoption de la résolution par laquelle le 13 octobre elle a nommé le nouveau Secrétaire général.

*

En guise de conclusion, quelles leçons pouvons-nous tirer des réformes qui ont conduit à l'élection du nouveau Secrétaire général de l'ONU suivant un nouveau processus de sélection et de désignation ?

Tout d'abord il faut dire que les nouveaux critères de transparence et d'ouverture qui ont été à la base du processus de sélection et de nomination du Secrétaire général de 2016 ont été « confirmés » et « codifiés » par l'Assemblée générale dans la résolution sur la revitalisation de 2016²⁸² et peuvent ainsi être considérés comme des bonnes pratiques, qui pourront être améliorées ultérieurement, mais qui ne pourront pas être ignorées à l'avenir. Il est clair qu'il y a une forte attente pour que dans dix ans, ces procédures soient respectées.

Cinq autres points principaux émergent. Premièrement, la montée en puissance d'un *désir de transparence*. Avant 2016, les procédures de présentation des candidatures au poste de Secrétaire général étaient assez floues et n'offraient pas nécessairement de garanties de transparence. En 2016 au contraire, toutes les fois que le président de l'Assemblée générale et le président du Conseil de sécurité ont reçu une notification écrite du Représentant permanent d'un État Membre proposant un candidat, ils en ont informé tous les États Membres par une lettre commune. Un site web dédié informait toute la communauté internationale et l'opinion publique mondiale. Les échanges informels télévisés ont permis à tous de se faire une idée sur les candidats et leur vision de l'ONU et des réalités internationales contemporaines.

Le deuxième point, qui est étroitement lié au premier, est que ce processus a vu la participation d'un *nombre record de candidats de très grande qualité* et le choix

281. Par exemple, la Russie aurait pu si elle avait voulu insister sur le principe que le nouveau Secrétaire général devait être choisi parmi les candidats des pays de l'Europe de l'est, en bloquant tout candidat d'un autre groupe régional.

282. A/RES70/305, notamment aux §§ 34-45.

d'un candidat excellent qui est en mesure d'exercer un rôle de leadership mondial. Cela découle de l'appel à candidature et de la transparence de la procédure.

Le troisième élément est le succès de la bonne *coopération entre Conseil de sécurité et Assemblée générale*, avec un rôle accru pour cette dernière en vertu des nouveautés introduites par la procédure de 2016, alors que, souvent, il y a une tension entre l'Assemblée, où tous les États sont et se sentent représentés et égaux, et le Conseil, au sein duquel la position des cinq membres permanent et souvent leur pouvoir de veto créent inévitablement des tensions.

Quatrième élément : *l'unité du Conseil de sécurité*. À ce propos il est vrai que déjà à l'époque de la nomination de Ban Ki-moon, le Conseil avait fait preuve d'unité (ce qui en soi n'a pas nécessairement apporté, par la suite, les développements souhaités), mais il est aussi vrai qu'au cours des dernières années, surtout à cause de la crise syrienne, des divergences très profondes se sont souvent manifestées au sein du Conseil. Le fait d'avoir trouvé un accord solide dans un processus de sélection aussi important a été un bon signe et a montré la capacité de faire avancer les choses.

Dernier point, plus général, l'expérience de ce processus montre la capacité des États membres de rendre possibles des *réformes de l'Organisation*. Et ce qui peut se dégager est que des réformes sont possibles à condition que les propositions soient raisonnables et trouvent un point d'équilibre entre l'intérêt général et les intérêts particuliers de tous les États. Si par exemple cette approche était adoptée en matière de réforme du Conseil de sécurité, il serait possible d'avancer dans le parcours d'une telle réforme. Il faudrait qu'il soit clair qu'il est simplement inconcevable de nommer un, deux, trois, ou six nouveaux membres permanents²⁸³. Le statut même de membre permanent est une dérogation plutôt puissante au principe d'égalité des États. Tant que certains États continuent d'envisager la réforme comme un instrument pour accroître leur propre rôle dans la communauté internationale plutôt que dans un souci de rendre l'Organisation plus efficace, plus responsable, plus transparente, les progrès ne seront pas véritablement possibles. L'élection du nouveau Secrétaire général – bien que toujours ancrée dans la Charte et bien naturellement objet de négociations (politiques et d'influence) entre, tout d'abord, les membres permanents du Conseil – a montré que des réformes ciblées, constructives, transparentes et orientées vers les principes démocratiques peuvent être faites et – jointes aux réformes internes que le nouveau Secrétaire général devra mettre en place – pourraient contribuer à redonner de l'élan à l'Organisation, qui vient de commencer sa huitième décennie.

283. En ce sens, voir les commentaires très clairs de V. LEHMANN, *Ban Ki-moon Successor. A Democratic UN Starts with a Democratic Election of its Leader*, Dialogue on Globalization, FES, 2015, p. 5.