



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.

134^{ème} Assemblée de l'IUP

Lusaka (Zambie), 19 - 23 mars 2016



Commission des Affaires
des Nations Unies

C-IV/134/4-Inf.1
7 mars 2016

Nomination et mandat du Secrétaire général de l'ONU Note de travail de la Commission des Affaires des Nations Unies

Mardi 22 mars 2016
14 h.30 – 18 h.30

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est une figure éminente de la sphère des relations internationales, au même titre que les chefs d'Etat et de Gouvernement. Les modalités de sa nomination contribuent dans une large mesure à définir le rôle et le mandat de cette importante personnalité internationale.

La présente note retrace l'évolution de la procédure de nomination du Secrétaire général depuis la création de l'ONU jusqu'à aujourd'hui. Elle rappelle les réformes récemment entreprises dans un souci de transparence et d'ouverture. Pour terminer, des questions sont soumises à la réflexion des parlementaires dans l'idée d'aller encore plus loin dans la voie de la démocratisation de ce processus.

Procédure de nomination

La Charte des Nations Unies (art. 97) reste assez vague sur le déroulement effectif de la procédure de nomination du Secrétaire général (SG). Elle dispose simplement que celui-ci "*est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité*". L'article 97 ne donne d'instruction précise ni à l'Assemblée générale (AG) ni au Conseil de sécurité (CS). Il laisse aux Etats membres le soin de définir les modalités de sélection.

Entièrement contrôlé par le CS au départ, le processus a peu à peu évolué vers une solution qui confère à l'AG un rôle plus important mais non décisif. Le débat actuel porte surtout sur la question de savoir si, comme beaucoup le pensent, l'AG est plus représentative avec ses 193 membres et devrait à ce titre avoir davantage de poids que le CS, considéré moins représentatif avec seulement 15 membres.

L'article 97 de la Charte ne tranche pas sur une question importante, celle de savoir combien de candidats peuvent être recommandés à la considération de l'AG. En revanche, il stipule clairement que l'AG n'a pas le pouvoir d'envisager la nomination d'une personne qui n'est pas recommandée par le CS. L'idée que le CS ne doive recommander qu'une seule personne à l'AG pour cette nomination est largement ouverte à interprétation¹.

¹ La première et principale interprétation de l'article 97 est celle du comité préparatoire chargé de prendre les dispositions provisoires pour la mise en place de l'ONU. Dans un rapport de ce comité, on pouvait lire qu'il était souhaitable que le CS ne soumette qu'une candidature à l'examen de l'Assemblée générale. Toutefois, cette déclaration n'exclut pas la possibilité que le CS recommande plus d'un candidat à l'AG. Certains membres ont des réserves quant à cette possibilité, arguant du fait que l'autorité du SG nommé à l'issue d'un tel processus pourrait pâtir d'une éventuelle élection à la majorité simple par opposition à la traditionnelle nomination par résolution de consensus.

Lors de sa première session, en 1946, l'AG a établi les grandes lignes de la procédure de sélection du SG dans une résolution officielle. Celle-ci donne la prérogative au CS, lui conférant l'autorité de recommander à l'AG, par vote majoritaire, *un unique candidat*. Il incombe ensuite à l'AG d'adopter la recommandation, également par vote majoritaire. La résolution prévoit aussi que les discussions – du CS comme de l'AG – se tiennent en séances privées.

En pratique, au cours des soixante-dix dernières années, les Etats membres qui le souhaitent ont généralement communiqué au CS en amont les noms de candidats potentiels. Il est fréquemment arrivé que le CS délibère en dehors des réunions officielles pour éviter les fuites avant qu'un accord ne soit trouvé. La recommandation du CS était ensuite soumise à l'approbation officielle de l'AG exprimée dans une résolution. A une exception près, l'AG n'a jamais rejeté la recommandation du CS². Contrairement à la règle prévue par la résolution de 1946, toutes les réunions de l'AG relatives à la nomination du SG se sont déroulées en séances ouvertes.

Les cinq membres permanents du CS (P5) ont plus de poids dans ce processus en raison de leur droit de veto. Il est arrivé que ce droit soit utilisé mais il n'a été décisif que dans un seul cas connu³. Les dix autres membres non permanents du Conseil peuvent néanmoins influencer le choix, en particulier au début, lorsque plusieurs candidatures sont étudiées.

Un premier pas vers l'ouverture du processus de sélection à un examen plus poussé de l'AG a été accompli avec la résolution 51/241 de 1997. Celle-ci appelle l'AG à "utiliser pleinement le pouvoir que lui confère la Charte en ce qui concerne la nomination du Secrétaire général". Elle invite aussi le Président de l'Assemblée générale à consulter les Etats membres afin d'identifier des candidats potentiels et d'informer ensuite le CS des résultats de ces consultations. Un autre article de cette résolution appelle à une plus grande transparence du processus de choix.

Durée du mandat et annonce de la nomination

L'article 97 de la Charte ne précise pas la durée du mandat du SG.

La résolution de 1946 a fixé un mandat de cinq ans renouvelable une fois, tout en laissant explicitement l'AG et le CS libres de modifier la durée du mandat des futurs SG "à la lumière de l'expérience". Le mandat de cinq ans renouvelable est devenu l'habitude malgré quelques exceptions⁴.

Il est toutefois généralement admis par les Etats membres que la durée du mandat peut être révisée. En 1996, un groupe de travail a envisagé la possibilité de réduire la durée maximale du mandat à sept ans, éventuellement dans le cadre d'un mandat unique non renouvelable⁵.

En effet, certains Etats membres et beaucoup d'observateurs extérieurs estiment que le souhait d'être reconduit dans ses fonctions pour un second mandat de cinq ans affaiblit l'indépendance du SG vis-à-vis des membres permanents du CS et de cet organe en général. Un mandat unique, quelle qu'en soit la durée, pourrait renforcer l'indépendance du SG, et donc son autorité vis-à-vis des membres de l'Organisation.

Quant à la date d'annonce de la nomination d'un nouveau SG, elle a généralement été très proche de la date d'expiration du mandat du SG sortant (quelques jours ou quelques semaines à l'avance), qui intervient au 31 décembre. Dans le but d'éclairer le processus de nomination – et aussi pour permettre une transition plus efficace à la tête de l'Organisation – la résolution de 1997 recommande de "nommer le Secrétaire général le plus tôt possible et, en tout état de cause, un mois au plus tard avant la date à laquelle le mandat de son prédécesseur vient à expiration".

² L'exception concerne la nomination du Norvégien Trygve Lie en 1950 : l'AG a pris la main et procédé à l'élection alors que les discussions du CS étaient dans l'impasse.

³ Les Etats-Unis ont opposé leur veto au renouvellement de Boutros-Boutros Ghali en 1997.

⁴ Le mandat de M. Lie a été renouvelé en 1950 pour trois ans seulement, celui de M. U Thant en 1962 pour quatre ans seulement et celui de M. Ghali n'a pas été renouvelé en 1997.

⁵ Le même groupe de travail a recommandé la création d'un poste de Vice-Secrétaire général. Cette proposition a débouché en décembre 1997 sur une décision de l'AG créant le poste de Vice-Secrétaire général. Celui-ci est nommé par le Secrétaire général à l'issue de consultations avec les Etats membres.

Critères de sélection et qualifications

La "description de poste" officielle du SG n'a guère changé par rapport à la première définition qui en était donnée dans le rapport de 1945 du comité préparatoire chargé de la mise en place effective de l'Organisation après la signature de la Charte. Elle assigne au SG un vaste rôle politique et de représentation qui va bien au-delà des seules fonctions d'administrateur.

Selon la définition de 1945, les exigences associées au poste de SG sont les suivantes :

1. Qualités administratives et exécutives nécessaires à la direction de l'ensemble du système des Nations Unies
2. Qualités de chef nécessaires pour définir le caractère du Secrétariat et assurer son rendement
3. Compétences nécessaires à la direction d'une équipe multinationale au sein du Secrétariat
4. Autorité morale nécessaire au maintien de l'indépendance du SG et du personnel du Secrétariat (en application de l'article 100 de la Charte)⁶
5. Faculté d'assumer un rôle de médiateur
6. Capacité d'agir en tant que conseiller éclairé et confident des chefs de gouvernement
7. Jugement politique, tact et intégrité nécessaires pour conseiller le Conseil de sécurité sur toute affaire qui pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales
8. Aptitudes de communication et de représentation nécessaires pour représenter les Nations Unies auprès du grand public et assurer le "soutien actif et constant des peuples du monde" sans lequel l'Organisation des Nations Unies ne peut ni prospérer ni atteindre ses buts.
9. Qualités prouvant que le SG incarne les principes et les idéaux de la Charte des Nations Unies.

Si la description des fonctions du SG n'a pas changé de manière substantielle, les Etats membres sont partagés quant au degré de liberté personnelle et d'autorité dont le SG est effectivement investi de par ces fonctions. Certains membres, en particulier parmi les membres permanents du CS souhaiteraient qu'il soit davantage *Secrétaire* que *général*, c'est-à-dire qu'il applique scrupuleusement la volonté des membres; d'autres – ainsi que de nombreux observateurs extérieurs – ont tendance au contraire à insister sur l'aspect *général* de la fonction, c'est-à-dire à reconnaître au SG un rôle politique plus visionnaire, assorti du pouvoir de prendre l'initiative de tenir un discours de vérité au pouvoir.

Roulement régional et représentation équitable des hommes et des femmes

L'article 97 de la Charte ne donne aucune indication sur la rotation des SG par région géographique. Six mandats ont été assurés par un Européen de l'Ouest, trois par un Africain, quatre par un Asiatique et deux par un Latino-américain. Aucune femme et aucun Européen de l'Est n'a encore été nommé à ce poste.

L'idée de respecter un roulement géographique et un équilibre des sexes a gagné du terrain au fil du temps mais les Etats membres ne sont pas tous d'accord sur le poids à accorder à ces considérations dans la procédure de sélection. La résolution de 1997 apporte une première clarification en stipulant que "Lors du choix et de la nomination du *meilleur candidat possible*, il faudra continuer de tenir dûment compte du roulement régional et aussi de la représentation équitable des hommes et des femmes" (sans italique dans l'original).

Cette formulation n'indique pas clairement si le principe du mérite (le meilleur candidat) doit l'emporter sur toutes les autres considérations (roulement géographique et équilibre des sexes) ou si un poids équivalent doit être accordé à la question de la région et du sexe. Par ailleurs, il n'est pas clairement dit comment le roulement géographique et l'équilibre homme/femme doivent être concrètement mis en *pratique*.

⁶ Article 100 des Nations Unies : 1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation. 2. Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Nouvelles étapes vers la réforme

Tandis qu'augmentait de par le monde le désir de renforcer la démocratie au sein de l'ONU, principal organe de la gouvernance mondiale, un certain nombre d'Etats membres ont travaillé tout au long de ces vingt dernières années à rendre la nomination du SG plus transparente et plus ouverte. D'autres débats et de nombreuses propositions de réforme ont suivi la résolution de l'AG de 1997.

Une importante étape a été atteinte avec la diffusion d'un document de la délégation canadienne qui, en février 2006, soulevait la question d'un rôle plus étendu des membres de l'AG qui pourrait prendre la forme d'une participation effective au processus de sélection en amont de la recommandation du CS⁷. Suite à cette proposition, l'Inde et d'autres membres du mouvement des non-alignés (MNA) ont suggéré que le CS recommande trois candidats au poste de SG, la décision finale revenant à l'AG. Les cinq membres permanents du CS restent très opposés à cette idée.

En 2006, une nouvelle résolution de l'AG (60/286), a précisé les qualifications attendues des candidats au poste de SG qui doivent "posséd[er] et manifest[er], notamment, la volonté de faire appliquer les buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et des qualités de dirigeant, d'administrateur et de diplomate nées d'une longue expérience.

Les discussions d'un groupe de travail spécial sur la Revitalisation des travaux de l'Assemblée générale au printemps 2015 ont débouché en septembre sur l'adoption de la résolution 69/321. Pour la première fois, celle-ci définit la procédure de nomination du SG selon les étapes suivantes :

1. Le Président de l'AG et le Président du SC sollicitent des candidatures au poste de SG dans une lettre commune adressée à tous les Etats membres décrivant la procédure applicable dans son intégralité et sollicitant les candidatures dans les meilleurs délais.
2. Le Président de l'AG et le Président du SC communiquent à tous les Etats membres les candidatures reçues, avec le curriculum vitae et les documents d'accompagnement de tous les candidats.
3. L'accent est mis sur la nécessité d'assurer une répartition juste et équitable qui respecte l'équilibre entre les sexes et l'équilibre géographique, les Etats membres étant invités "à envisager de présenter la candidature de femmes au poste de secrétaire général" mais "la nécessité de veiller à ce que le meilleur candidat possible soit nommé au poste de secrétaire général" est également soulignée.
4. L'AG se propose d'organiser des échanges avec les candidats au poste de SG.

Conformément à cette résolution, le Président de l'AG et celui du CS ont sollicité des candidatures au poste de SG de l'ONU dans une lettre officielle en date du 15 décembre 2015. En février 2016, les deux Présidents ont annoncé que l'AG organiserait des auditions des candidats qui en manifesteraient le souhait (il s'agit donc d'une démarche volontaire) du 12 au 14 avril. D'autres auditions pourront être envisagées plus tard dans l'année pour les candidatures reçues après le mois d'avril.

Au moment de la rédaction du présent document (2 mars), sept candidatures (dont trois femmes) ont été déclarées :

- Mme Irina BOKOVA (Bulgarie)
- Mme Natalia GHERMAN (Moldova)
- M. Antonio GUTERRES (Portugal)
- M. Srgjan KERIM (Macédoine)
- M. Igor LUKSIC (Monténégro)
- Mme Vesna PUSIC (Croatie)
- M. Danilo TURK (Slovénie).

⁷ Le document canadien suggérait en particulier : que la sélection se fonde sur des critères reconnus; qu'un comité de candidature soit chargé de dresser une liste des candidats potentiels; que les candidats aient l'occasion de rencontrer tous les membres de l'AG; que le Président de l'AG et le Président du CS organisent des activités informelles permettant l'examen "des perspectives et positions des candidats".

Toutes les informations relatives à la procédure de nomination et aux candidatures reçues sont publiques et accessibles via le site web du Président de l'Assemblée générale à l'adresse <http://www.un.org/pga/70/fr/sg/>

Il est prévu que le CS délibère sur toutes les candidatures reçues courant juillet 2016 et soumette une recommandation à l'approbation de l'AG à l'automne.

Questions soumises à la réflexion des parlementaires

Si la procédure de nomination du SG est plus transparente que jamais auparavant et fait une plus large place à l'AG, un certain nombre de questions restent néanmoins en suspens. En particulier, les points suivants n'ont pas été clarifiés : la nouvelle procédure ne fixe pas de date limite, ni pour la réception des candidatures ni pour la nomination du SG, elle n'invite pas le CS à proposer plus d'un candidat à l'AG, ne se prononce pas sur la durée et la possibilité de renouvellement du mandat, et ne détermine pas comment l'équilibre homme/femme et l'équilibre géographique peuvent être atteints au fil du temps.

La résolution 69/321 laisse la porte ouverte à une poursuite des discussions sur la procédure de nomination du SG au cours de la 70^{ème} session de l'AG qui se termine en septembre 2016. La contribution des parlementaires pourrait donner l'impulsion nécessaire à d'autres réformes. En particulier, au travers de la Commission des Affaires des Nations Unies, les parlementaires pourraient réfléchir aux questions suivantes :

1. Quelles sont les qualifications nécessaires pour occuper le poste de SG ?
2. Faudrait-il changer la définition de son mandat ?
3. La nomination du SG devrait-elle être non renouvelable ? La durée d'un mandat devrait-elle être plus longue que les cinq ans actuels ?
4. Après une première sélection des candidatures reçues, le CS devrait-il transmettre au moins trois candidatures à l'AG pour que celle-ci procède au vote final, ce qui donnerait à cet organe plus représentatif un surcroît d'autorité dans cet important choix ?
5. Comment procéder pour garantir que les femmes qui se portent candidates aient les mêmes chances d'obtenir le poste que les candidats masculins ? La "représentation équitable des hommes et des femmes" concerne-t-elle le résultat (c'est-à-dire l'alternance homme/femme au poste de SG) ou seulement la procédure elle-même (c'est-à-dire veiller à ce qu'une moitié des candidats soient des femmes) ?
6. Le principe du roulement géographique doit-il être appliqué strictement, ce qui impliquerait de ne prendre en considération que les candidatures émanant de la région dont c'est le tour ?
7. Faudrait-il fixer un calendrier de sélection pour éviter les candidatures de dernière minute et garantir que la même attention est portée à tous les candidats ?

Bibliographie

Appointing the UN Secretary-General. Rapport de recherche du Security Council Report, 16 octobre 2015

Guide for Parliamentarians. Publié par "1 pour 7 milliards - Trouver le meilleur dirigeant de l'ONU" (1for7billion.org), octobre 2015

Revitalisation des travaux de l'Assemblée générale. Résolution de l'Assemblée générale 69/321 (22 septembre 2015)

The UN General Assembly grows more assertive under a Dane. Article de Shazia Razi publié dans le magazine en ligne *Pass Blue*, 18 février 2016

