

doc
CA1
EA373
99B13
EXF

.b3687831 (E)
.b3687843 (F)

BASIC GUIDE TO THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL

JANUARY, 1999



United Nations and Commonwealth Affairs Division (IMO)
Department of Foreign Affairs and International Trade

**Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères**

MAR 29 2004

**Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère**

BASIC GUIDE TO THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL

FOREWORD

This guide to the United Nations Security Council (SC) is intended to assist members of DFAIT who will be working on Council issues during Canada's two-year mandate. It draws on the academic work in "The Procedure of the UN Security Council," by Sydney Bailey and Sam Daws (Oxford, 1998), and the official "Provisional Rules of Procedure of the Security Council" (S/96/Rev.7, 1982).

I BACKGROUND

Role and Mandate:

The UN Charter gives the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security. To discharge this function, the SC is endowed with a number of powers and instruments, ranging from persuasive to coercive, the most important of which is its ability enforce its decisions through the authorization of the use of force. In contrast to the UN General Assembly, a resolution of the SC is legally binding under international law on all UN member states.

Membership:

The Security Council consists of 15 members: five permanent (the "P-5") and ten non-permanent or elected members. The Permanent members are China, France, Russia, the United Kingdom and the United States. These states have a tight grip on Council procedure and decision-making because of their uninterrupted service, their increasingly close consultations, their veto powers and their global political influence.

The non-permanent members are elected for two-year terms on the basis of regional rotation systems. There are five seats for African and Asian states; two for Latin American and Caribbean states; one for Eastern Europe; and two for the West European and Others Group (WEOG) to which Canada belongs. Each year, five of the non-permanent seats come up for election. Canada joined the Council on January 1, 1999 with Argentina, Malaysia, Namibia, and the Netherlands. Bahrain, Brazil, Gabon, Gambia and Slovenia have already served one year and will complete their terms on December 31, 1999.

The Presidency of the Security Council:

The presidency of the SC rotates monthly on the basis of English alphabetical succession. It is an onerous responsibility. Canada will assume the presidency on February 1, 1999; our second Presidency will occur sometime in the spring of 2000. The president is responsible for managing the Council's workload for the month. One

66390247 (e) b3687831
66390274 (e) b3687843

of the key tasks of the president is building consensus among SC members on issues both of substance (e.g. the content of SC decisions and positions) and procedure (e.g. how to order the Council's work, deciding when to meet and which items to include on the agenda). Other duties include:

- agenda-building;
- chairing Council meetings (formal and informal);
- acting as the Council's spokesperson;
- designating members of a subsidiary organ (e.g. chairs of sanctions committees);
- appealing to parties of a conflict to exercise restraint or respect decisions of the Council, or meeting with them with a view to easing tensions.

The president is also his/her country's representative, a role which must be balanced with the neutrality of the presidency. In recent years, Council members have used their presidency to sponsor "thematic debates" on cross-cutting security policy issues of special interest to them.

See annex "A" for the assignment of presidencies in 1999.

The Secretary-General (SG):

As the chief administrative officer of the United Nations, the SG serves both the SC and the General Assembly. With the assistance of the UN Secretariat, the SG plays a key role in the day-to-day functioning of the SC, performing both a political and administrative role (much as the Clerk of the Privy Council is to the Prime Minister). The SG is the senior-most international civil servant to the SC, providing it with advice and carrying out its instructions. The SG has the authority to bring matters which he considers a threat to international peace and security to the attention of the SC (he can do so on behalf of other member states, though this is usually done through the presidency). He is also entitled to make statements to the SC on any matter it is considering. The SG's administrative duties include:

- providing SC members notice of Council meetings (and meetings of its subsidiary organs);
- drawing up the provisional agenda for Council meetings for the approval of the President and communicating it to Council members;
- preparing documents required or requested by the Council;
- providing weekly summary statements on matters of which the Council is seized and the stage reached in their consideration;
- bringing applications for UN membership to the attention of the Council;
- Liaising with the Secretariat on UN matters.

The Secretariat:

The SG oversees key UN Secretariat bodies such as the Department of Political

Affairs (DPA) and the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) whose work is directly relevant to the SC. DPA, for example, provides briefings to the SC on matters under its consideration. DPKO is responsible for executing SC decisions regarding peace operations.

II INSTRUMENTS AND OUTPUTS

Resolutions:

A resolution is the strongest expression of the SC's will. A resolution generally contains action-oriented decisions, and is binding on UN member states. This is the instrument through which actions are demanded of member states (e.g. cessation of hostilities), sanctions are imposed, peace operations are mandated and the use of force is authorized. A resolution may also register the SC's position on a given issue, without necessarily resulting in concrete action. A resolution is an official, numbered document of the SC.

A resolution is generally negotiated and prepared in informal consultations of the SC (see below). Before the text is agreed, a resolution may circulate for some time as a "white paper". Once agreement in principle has been reached, the Secretariat will prepare a "blue paper" (printed on UN letterhead in blue ink), which is then submitted to a vote in a formal meeting of the Council.

Presidential Statements:

A presidential statement is a negotiated text read out by the Council president at a formal meeting. It is an expression of the SC's views on an issue of substance, but is non-binding on member states. While generally of a hortatory nature, a presidential statement may contain specific directives to member states or instructions to the Secretary-General. A presidential statement is an official Council document.

A presidential statement reflects a negotiated consensus among Council members, and is often the default instrument if the SC is unable to agree on a resolution or chooses not to take more decisive action. Like a resolution, a presidential statement is pre-negotiated in informal consultations.

Statement to the Press by the President of the Council:

This is the weakest form of SC expression. It conveys the Council's general views on an issue, but is generally not negotiated word-by-word. Statements to the press are often the SC's last resort if it cannot agree on more robust measures (e.g. a resolution or presidential statement) but still feels compelled to comment on a particular issue. A statement to the press is often disseminated among SC members and any interested delegations, but is not considered an official SC document.

Presidential Notes:

Also called notes by the president, these are official Council documents issued by the presidency which express Council decisions on procedural issues (e.g. format of documentation, ordering of work of a subsidiary body, etc.).

III THE CONDUCT OF COUNCIL BUSINESS

The Agenda or Program of Work:

The Council agenda writ large is determined by carry-forward items from previous SC discussions and decisions (e.g. PKO mandate reviews and renewals, sanctions reviews, ongoing informal consultations) and by current events. The first category is largely predictable and pre-programmed. The latter is less predictable; any SC member, under the rubric of "other items", may request that an issue be discussed.

Each incoming president will meet with the outgoing one and with the Secretariat to discuss the program of work for the month. The president will then hold informal consultations, usually by the third day of the month, to seek the Council's agreement on the program of work. All items on the program of work are discussed at length in informal consultations.

The provisional agenda for a formal meeting is a document drawn up by the SG and approved by the president prior to each meeting of the SC. The agenda for a formal meeting is generally discussed and pre-approved during prior informal consultations. Whenever possible, the agenda for a formal meeting is published in the UN journal (though time constraints often rule this out). The first item of the provisional agenda is the adoption of the agenda. The next item is usually unfinished business from the previous meeting. Efforts are made to have only one substantive item on the agenda.

The SC has been reluctant to reject proposals for agenda items, and does so only after extensive (informal) negotiations.

Non-SC members may propose an item for inclusion in the SC agenda. These requests are made through the president who then consults informally with other SC members.

Meetings:

Since the end of the Cold War, there has been a three-fold increase in the frequency of Council meetings, particularly of the informal variety. This reflects greater P-5 cooperation and the increased range of issues (including a proliferation of intra-state conflicts) which the SC now considers. Another important trend is the Council's preference to act on the basis of consensus. This development has led to a decrease in formal SC meetings in favour of more informal gatherings which provide

SC members an opportunity to negotiate and build consensus in a private, confidential atmosphere, free from the scrutiny of other member states, the public and the media.

The resort by the SC to this form of conclave diplomacy, particularly when it involves the P-5 only, has led to charges of secrecy and a lack of transparency in SC decision-making. Efforts are being made by some SC members, mostly non-permanent ones, to increase information flow from these informal meetings to the wider UN membership; providing, for example, briefings to non-SC members on the status of negotiations in informal consultations.

1. *Informal Consultations:*

The preferred vehicle for SC meetings are the so-called "informal consultations" which occur almost daily. While informal consultations are not official meetings of the SC as such, they are the forum in which most Council business is done, including matters which used to be dealt with in formal meetings (e.g. deliberations on peace operation mandate renewals, and sanctions reviews). The SC's Provisional Rules of Procedure do not apply to these meetings. Informal consultations are often preceded by "experts" or working-level meetings which serve to prepare the groundwork for consultations, including initial negotiation of draft texts (e.g. resolutions, statements). There are a variety of formats for informal consultations. The most important (and frequent) are "informal consultations of the whole", involving all 15 SC members, and chaired by the SC president.

a) *Informal Consultations of the Whole*

Key features of these meetings include:

- Absence of official records, though members of the Secretariat, including the SG are in attendance;
- Non-SC members cannot attend (except on rare occasions);
- Have no statutory basis, but have acquired de facto official status;
- Held in the "Consultation Room", not the SC Chamber;
- Have become increasingly formalized, though the distinction between informal consultations and formal SC meetings has been rigorously maintained;
- The program of work for informal consultations is proposed by the president.

b) *Informal Consultations other than Consultations of the Whole*

Caucus Groups:

Various SC sub-groupings or caucuses such as the P-5, the P-3 (USA, UK, France), NAM, and the EU, also hold informal consultations. These meetings follow their own format and are coordinated internally. The SC president plays no role in these fora.

"Friends" and "Contact" Groups:

Other variants of the informal consultation include so-called "groups of friends" or "contact groups". These ad hoc groupings, which are not restricted to SC members, are established from time to time to coordinate resolution of a particular conflict or problem. The most recent contact group is the one on Bosnia composed of France, Germany, Italy, Russia, the UK and the USA and its SC subsidiary, the so-called Coordinating and Drafting Group, which includes non-permanent SC members.

Groups of friends have been established inter alia on Haiti, Georgia, El Salvador, Guatemala and most recently, the Central African Republic. All of the above informal groupings play key roles in preparing draft SC resolutions and statements on the situation with which they are concerned. As part of this process, they will consult with other SC members in the effort to achieve a consensus text or position.

Arria Formula Meetings:

These meetings provide an opportunity for an exchange of views between the SC and non-Council members, including individuals, states and non-state actors (e.g. a visiting foreign dignitary; a non-state party to a conflict). Generally, these meetings are convened and chaired not by the SC president but by another member of the SC. The Secretariat is usually not present, providing a confidential, informal setting. If there is no consensus among the full SC to hold an Arria meeting, SC members may offer to host the meeting at their own mission for those interested in attending. A variant of the Arria formula is the so-called "Somavia Formula" which allows the SC members to hear from NGOs.

Troop Contributor Meetings:

Initiated in response to the increase in UN peacekeeping in the 1990s, these are informal meetings between members of the SC, troop-contributing countries (current and prospective) and the UN Secretariat. They are jointly chaired by the SC president and the Secretariat, and address issues surrounding current and future peace operations.

According to Bailey and Daws, almost any informal meeting related to the SC's work that involves one or more SC member could be classified as an informal consultation.

2. Formal Meetings:

Formal meetings of the Council occur less frequently, perhaps once or twice per week. All Council decisions are officially adopted, whether by consensus or by vote, during formal meetings. The SC increasingly tends to eschew public debates on controversial issues, preferring the less visible, more confidential environment of informal consultations. The decision to hold a formal meeting, its agenda and its outcome are usually pre-agreed during prior informal consultations. Formal meetings

are thus largely ratification sessions for decisions previously reached.

Formal meetings are called by the president. Once a date has been fixed, the responsibility for convening the meeting falls on the Secretariat. The SG communicates the provisional agenda to SC members. The official requirement is for the agenda to be circulated three days in advance. However, under urgent circumstances, the agenda can be communicated simultaneously with the notice of the meeting. These requirements are to some degree academic, since the agenda for a formal meeting is invariably approved in advance in informal consultations of the whole. The SC's Provisional Rules of Procedure apply to formal meetings. It should be noted that these rules remain provisional, reflecting the SC's preference for discretionary "marge de manoeuvre", and could be changed by the SC at any time.

There are several types of formal meeting, including: public meetings; private or closed meetings; orientation debates; and thematic debates.

a) Public Meetings

- Almost always held in the Security Council Chamber (although may be held in another location away from headquarters);
- Non-members of the SC may request permission to participate (without vote); such requests are rarely denied;
- Verbatim records are issued by the Secretariat in all six official UN languages overnight.

b) Private Meetings

- An increasingly rare practice which has been superseded by informal consultations of the whole.
- May be called when discussions during a public meeting become acrimonious. The decision to reconvene in private is taken by consensus after a poll by the president.
- Provide a mechanism for non-SC members to participate in a formal meeting on a confidential basis (since informal consultations are closed to non-members).

c) Orientation Meetings

These meetings were initiated in response to concerns about the lack of transparency of informal consultations. Orientation meetings occur early in the consideration of an issue by the SC and serve as a "public face" to informal consultations. They are open to all UN members, but only SC members may speak. The SC decides on a case-by-case basis to hold such meetings.

d) Thematic Debates

Sponsored by the president, thematic debates address cross-cutting security issues, and often result in a presidential statement or resolution. Non-SC members may participate and are entitled to speak.

Voting:

Voting takes place in formal meetings of the SC. The procedure for voting is set out in the SC's Provisional Rules of Procedure. Votes in formal meetings can be divided into two general categories; those covering procedural matters (called procedural motions) and those dealing with substantive questions, usually in the form of resolutions. The latter is where the veto of the permanent members applies.

A resolution (also called a proposal in the Rules) can be submitted for a vote by any member of the SC (who becomes the "sponsor"). Non-SC members may also submit resolutions, but they will only be put to a vote at the request of a Council member. A procedural motion or draft resolution may be withdrawn at any time so long as no vote has been taken. If there is more than one sponsor, and the original sponsor decides to withdraw the text, the other sponsors may require that it be put to a vote. A procedural motion or draft resolution almost always consists of several parts which, if a Council member so requests, can be voted on separately, except if the original sponsor objects. Procedural motions require a vote of nine SC members to pass and cover such items as:

- Inclusion of items in the agenda;
- Order of items;
- Deferment of consideration of items;
- Removal of an item from the list of matters of which the SC is seized;
- Suspension and adjournment of a meeting;
- Invitations to participate.

To be carried, substantive decisions (resolutions) require nine votes, including the five concurring votes of the permanent members (the veto). A veto occurs when one or more of the P-5 casts a negative vote in which nine or more members voted in favour. If a member of the P-5 abstains from voting, this does not constitute a veto.

In recent years, there has been a marked decline in the use of the veto. However, even the threat of a potential P-5 veto has enormous influence on Council deliberations. For any resolution to be carried, it is necessary to have the P-5 on board.

It should be noted that votes in formal meetings on substantive items are increasingly rare because of the SC's preference to act on the basis of consensus. If, for example, the SC fails to agree on an item during informal consultations, it is unlikely that the issue will be put to a vote in a formal meeting.

Subsidiary Organs of the SC:

The SC has the authority to create so-called subsidiary organs. These can be one person or a committee, and are established to assist the SC in carrying out its decisions. Subsidiary organs include a number of committees concerned with Council procedure (e.g. Committee of Experts on SC procedure, Committee on the Admission of New Members) and the various sanctions committees. Peacekeeping operations and the International Tribunals (Former Yugoslavia and Rwanda) are also considered subsidiary organs.

Sanctions Committees:

There are currently eight committees concerned with SC-mandated sanctions regimes, covering each of the following countries. All SC members are members of each sanctions committee. One SC member is designated as chair for each committee.

- Iraq
- Libya
- Somalia
- Angola
- Rwanda
- Liberia
- Sierra Leone
- Former Yugoslavia

There are also diplomatic sanctions against Sudan, though no committee has been established.

Sanctions committees are "committees of the whole" and meet in private. Records of their discussions are issued, with limited distribution, usually one or two months after a meeting has taken place. The key functions of these committees include:

- Monitoring compliance with sanctions regimes by other states;
- Consideration of possible violations;
- Making recommendations to the SC on how to increase the effectiveness of sanctions;
- Approving certain exemptions for humanitarian and other purposes.

Not all of the above committees are equally active. The committee concerned with Iraq is the busiest and most controversial because of the high profile of events there and the complex nature of the sanctions regime (which includes the "oil-for-food" program).

ANNEX "A"

ASSIGNMENT OF SC PRESIDENCIES, 1999

January	Brazil
February	Canada
March	China
April	France
May	Gabon
June	Gambia
July	Malaysia
August	Namibia
September	Netherlands
October	Russia
November	Slovenia
December	United Kingdom

**GUIDE DE BASE
SUR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ
DES NATIONS UNIES**

JANVIER, 1999



Direction des Nations Unies et du Commonwealth (IMO)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

LIBRARY E A / BIBLIOTHÈQUE A E



3 5036 01023536 7

DOCS

CA1 EA373 99B13 EXF

Basic guide to the United Nations
Security Council. --

66390247

GUIDE DE BASE SUR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

AVANT-PROPOS

Le présent guide sur le Conseil de sécurité (CS) des Nations Unies a pour objet d'aider les agents du MAECI qui travailleront sur des dossiers dont sera saisi le Conseil au cours du mandat de deux ans confié au Canada. Il s'inspire de l'ouvrage intitulé *The Procedure of the UN Security Council* de Sydney Bailey et Sam Daws (Oxford, 1998) et d'un document officiel intitulé « Règlement intérieur provisoire du Conseil de Sécurité » (S/96/Rev. 7, 1982).

I GÉNÉRALITÉS

Rôle et mandat

Le Conseil de sécurité, aux termes de la Charte des Nations Unies, a la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Pour s'acquitter de cette responsabilité, il dispose de certains pouvoirs et instruments, allant de la persuasion à la coercition, dont le principal est le pouvoir d'autoriser le recours à la force pour faire appliquer ses décisions. Les résolutions du CS, contrairement à celles de l'Assemblée générale des Nations Unies, ont force obligatoire pour tous les États membres de l'ONU, en vertu du droit international.

Composition

Le Conseil de sécurité est constitué de 15 membres : cinq membres permanents (les P-5) et dix membres non permanents élus. Les membres permanents sont la Chine, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie. Ces États exercent un contrôle serré sur la procédure et la prise de décisions au Conseil, du fait de leur service ininterrompu, de leur tendance à se consulter entre eux, de leur droit de veto et de l'influence politique qu'ils exercent dans le monde entier.

Les membres non permanents sont élus pour un mandat de deux ans d'après un système de rotation régionale. Cinq sièges sont attribués aux États de l'Afrique et de l'Asie; deux aux États de l'Amérique latine et des Caraïbes; un à l'Europe de l'Est et deux au groupe des États d'Europe occidentale et autres États (WEOG), dont fait partie le Canada. Chaque année, cinq sièges non permanents font l'objet d'élections. Le Canada a accédé au Conseil le 1^{er} janvier 1999, avec l'Argentine, la Malaisie, la Namibie et les Pays-Bas. Bahreïn, le Brésil, le Gabon, la Gambie et la Slovénie ont déjà siégé un an au CS et leur mandat s'achève le 31 décembre 1999.

La présidence du Conseil de sécurité

La présidence du CS change tous les mois, selon l'ordre alphabétique anglais. C'est

une lourde charge. Le Canada assumera la présidence le 1^{er} février 1999 et ensuite quelque part au printemps 2000. Le président gère la charge de travail du Conseil pour le mois. Une de ses principales tâches est de dégager un consensus parmi les membres du CS sur des questions de fond (par. ex. la teneur des décisions et les positions du CS) et sur la procédure (par ex. l'ordonnancement des travaux du Conseil, l'établissement du calendrier et de l'ordre du jour des réunions). Ses autres fonctions incluent:

- l'établissement de l'ordre du jour;
- la présidence des réunions officielles et non officielles du Conseil;
- la fonction de porte-parole du Conseil;
- la désignation des membres d'organes subsidiaires (par ex. les présidents des comités des sanctions);
- les appels à la retenue ou au respect des décisions du Conseil lancés aux parties à un conflit ou les rencontres avec elles pour dénouer les tensions.

En même temps, le président est le représentant de son propre pays, un rôle qu'il doit exercer tout en respectant la neutralité de la présidence. Ces dernières années, les membres du Conseil ont profité de leur présidence pour lancer des débats thématiques sur des questions de sécurité recoupant plusieurs domaines qui les intéressaient particulièrement.

Voir à l'annexe A la liste des présidents en 1999.

Le Secrétaire général (SG)

À titre de principal agent administratif des Nations Unies, le SG est au service à la fois du CS et de l'Assemblée générale. Avec l'aide du Secrétariat des Nations Unies, le SG joue un rôle essentiel dans les travaux du CS, rôle à la fois politique et administratif (tout comme celui du greffier du Conseil privé auprès du Premier ministre). Le SG est le plus haut fonctionnaire international du CS, lui prodiguant des conseils et mettant ses instructions à exécution. Le SG a le pouvoir de porter à l'attention du CS des questions qui constituent, à son avis, des menaces à la paix et à la sécurité internationales (il peut le faire au nom d'autres États membres, bien que ce soit habituellement la présidence qui s'en charge). Il a aussi le pouvoir de faire des déclarations au CS sur toute question que celui-ci examine. Les fonctions administratives du SG comprennent :

- fournir aux membres du CS les avis de convocation des réunions du Conseil et de ses organes subsidiaires;
- l'établissement de l'ordre du jour provisoire des réunions du Conseil pour approbation par le président et communication aux membres du Conseil;
- la préparation des documents dont a besoin le Conseil ou dont celui-ci fait la demande;
- la rédaction de sommaires hebdomadaires sur l'évolution des questions dont le Conseil est saisi et leur état d'avancement;

- la présentation au Conseil des demandes d'adhésion aux Nations Unies;
- l'entrée en rapport avec le Secrétariat pour des questions concernant les Nations Unies.

Le Secrétariat

Le SG encadre les organes clés du Secrétariat de l'ONU comme le Département des affaires politiques (DAP) et le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), dont le travail concerne directement le CS. Le DAP, par exemple, fait au CS des exposés sur des questions dont il est saisi. Le DOMP veille à l'exécution des décisions du CS relatives aux opérations de maintien de la paix.

II DOCUMENTS ET RÉALISATIONS

Résolutions

Une résolution est l'expression la plus forte qui soit de la volonté du CS. Elle contient généralement des décisions sur des mesures à prendre et a force obligatoire pour tous les États membres de l'ONU. C'est l'instrument qui sert à exiger que les États membres prennent certaines mesures (par ex. la cessation des hostilités), à imposer des sanctions, à mandater des opérations de maintien de la paix et à autoriser le recours à la force. Une résolution peut également définir la position du CS sur une question donnée, sans nécessairement mener à une mesure concrète. Une résolution est un document officiel et numéroté du CS.

Une résolution fait généralement l'objet de négociations au cours de consultations informelles au sein du CS (voir ci-après). Avant acceptation du libellé, une résolution peut circuler pendant un certain temps sous forme de document de travail. Une fois donné l'accord de principe, le Secrétariat prépare un tirage en bleu sur papier à en-tête de l'ONU, qui fait alors l'objet d'un vote au cours d'une réunion officielle du Conseil.

Déclarations de la présidence

Une déclaration de la présidence est un texte ayant fait l'objet de négociations que lit le président du Conseil au cours d'une réunion officielle. Il s'agit de l'expression de l'opinion du CS sur une question de fond, mais n'a pas force obligatoire pour les États membres. Bien qu'elle soit généralement une exhortation, une déclaration de la présidence peut contenir des directives précises pour les États membres ou des instructions précises pour le Secrétaire général. Une déclaration de la présidence est un document officiel du Conseil.

Une déclaration de la présidence exprime un consensus des membres du Conseil et est souvent l'instrument auquel on a recours si le CS est incapable de s'entendre sur une résolution ou décide de ne pas prendre de mesure décisive. Comme une résolution, une déclaration de la présidence fait l'objet de négociations au cours de

consultations informelles.

Déclaration du président du Conseil à la presse

Il s'agit de l'expression la moins contraignante qui soit de la volonté du CS. La déclaration du président du Conseil fait état de l'opinion générale du Conseil de sécurité sur une question, mais son libellé exact ne fait pas l'objet de négociations. Elle est souvent le dernier moyen auquel a recours le CS si celui-ci ne peut s'entendre sur des mesures plus fermes (résolution ou déclaration de la présidence), mais se sent tenu de s'exprimer sur une question particulière. La déclaration du président à la presse est souvent communiquée aux membres du CS et à toutes les délégations concernées, mais elle n'est pas considérée comme un document officiel.

Notes présidentielles

Aussi appelées notes du président, ce sont des documents officiels du Conseil émanant de la présidence. Elles communiquent les décisions du Conseil sur des questions de procédure (par ex. la mise en page des documents et l'ordonnancement des travaux d'un organe subsidiaire).

III L'ORDONNANCEMENT DES TRAVAUX DU CONSEIL

L'ordre du jour

En gros, l'ordre du jour des réunions du Conseil est déterminé par les questions découlant des discussions et décisions antérieures du CS (par ex. les examens et renouvellements des mandats de maintien de la paix, les examens des sanctions, les consultations informelles en cours), et par l'actualité. Les premières sont plutôt prévisibles et préprogrammées, mais la deuxième est moins prévisible. N'importe quel membre du CS peut demander qu'un sujet soit débattu sous le point « Autres questions ».

Chaque nouveau président se réunit avec le président sortant et les fonctionnaires du Secrétariat pour discuter du calendrier des travaux du mois. Il tient ensuite des consultations informelles, habituellement avant le troisième jour du mois, pour obtenir l'accord du Conseil sur le calendrier des travaux. Tous les points figurant au calendrier sont discutés à fond au cours de consultations informelles.

L'ordre du jour provisoire d'une réunion officielle est rédigé par le SG et approuvé par le président avant chaque réunion du CS. L'ordre du jour d'une réunion officielle fait généralement l'objet de discussions et d'approbation préalable au cours de consultations informelles. Dans la mesure du possible, l'ordre du jour d'une réunion officielle est publié dans le Journal de l'ONU (mais souvent, c'est impossible faute de temps). Le premier article de l'ordre du jour provisoire porte sur l'adoption de l'ordre du jour. L'article suivant porte habituellement sur les affaires restées en suspens à la réunion précédente. On s'applique à ne faire figurer qu'un seul article de fond à

l'ordre du jour.

Le CS hésite à rejeter les propositions d'articles à faire inscrire à l'ordre du jour et ne le fait qu'après des négociations (informelles) exhaustives.

Les États qui ne sont pas membres du CS peuvent proposer qu'un article soit inscrit à l'ordre du jour d'une réunion. Ils en font la demande au président, qui consulte alors les autres membres du CS à titre officieux.

Réunions

Depuis la fin de la guerre froide, la fréquence des réunions du Conseil, surtout des réunions à caractère officieux, a triplé. Ce phénomène est attribuable à la plus grande coopération entre les P-5 et à la plus grande variété de questions (y compris la prolifération de conflits à l'intérieur d'États) dont le CS est maintenant saisi. Une autre tendance importante est la préférence du Conseil pour le consensus. Il en résulte une diminution du nombre de réunions officielles en faveur de réunions à caractère officieux qui permettent aux membres du CS de négocier et de dégager un consensus à huis clos et dans la confidentialité, sans la surveillance des autres États membres, du public et des médias.

Le recours à cette forme de diplomatie en conclave, surtout lorsque seuls les P-5 y participent, a donné lieu à des accusations selon lesquelles les décisions au CS se prennent dans le secret et sans transparence. Certains membres du CS, surtout les membres non permanents, font des efforts pour communiquer davantage de renseignements sur les réunions à caractère officieux aux autres États membres de l'ONU, notamment au moyen de séances d'information à l'intention des États non membres du CS sur la situation des négociations en cours dans le cadre des consultations informelles.

1. Consultations informelles

Les membres du Conseil préfèrent les « consultations informelles » qui se tiennent presque tous les jours. Les consultations informelles ne constituent pas des réunions officielles comme telles du CS, mais des forums où se traitent la plupart des affaires du Conseil, y compris celles qui faisaient jadis l'objet de réunions officielles (par ex. les délibérations sur le renouvellement des mandats des opérations de maintien de la paix et l'examen des sanctions). Le Règlement intérieur provisoire du CS ne s'applique pas au cours de ces réunions. En prévision des consultations informelles, on organise d'habitude des réunions d'experts ou des séances de travail pour préparer le terrain, y compris la négociation initiale des ébauches de documents (par ex. les résolutions et les déclarations). Les consultations informelles se déroulent de diverses façons. Les consultations informelles les plus importantes et fréquentes sont les consultations informelles en plénière, auxquelles participent les 15 membres du CS, sous la présidence du président du CS.

a) Consultations informelles plénières

Voici les grandes caractéristiques de ces réunions :

- absence de compte rendu officiel, malgré la présence de membres du Secrétariat, y compris le SG;
- impossibilité pour les États non membres du CS de participer (sauf à de rares occasions);
- aucun fondement juridique, bien qu'elles aient acquis un caractère officiel de facto;
- tenue de ces réunions dans une salle de consultation et non dans la salle du CS;
- caractère de plus en plus officiel, bien qu'on maintienne rigoureusement la distinction entre les consultations informelles et les réunions officielles du CS;
- proposition par le président de l'ordre des travaux.

b) Autres consultations informelles

Groupes de caucus

Divers sous-groupes ou caucus du CS, comme les P-5, les P-3 (États-Unis, France et Royaume-Uni), le Mouvement des pays non alignés et l'UE, tiennent également des consultations informelles. Chaque caucus détermine le déroulement de ses travaux et les coordonne à l'interne. Le président du CS ne joue aucun rôle auprès de ces forums.

Les groupes des amis et les groupes de contact

Parmi les autres variantes des consultations informelles, on trouve les « groupes des amis » et les « groupes de contact ». Ces groupes spéciaux, qui ne regroupent pas exclusivement des membres du CS, sont constitués de temps à autre pour coordonner la résolution d'un conflit ou d'un problème particulier. Le groupe de contact le plus récent est celui qui se penche sur la Bosnie. Il regroupe l'Allemagne, les États-Unis, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Russie, ainsi que l'organe subsidiaire du CS, le Groupe de consultation et de coordination, qui est formé des membres non permanents du CS.

On a formé des groupes des amis de Haïti, de la Géorgie, du Salvador, du Guatemala et, récemment, de la République centrafricaine, entre autres. Tous ces groupes officieux jouent un rôle clé dans la rédaction des ébauches des résolutions et des déclarations du CS sur la situation qui les intéresse. Dans le cadre du processus, les membres de ces groupes consultent d'autres membres du CS afin de dégager un consensus sur le libellé des résolutions ou sur la position.

Réunions selon la formule Arria

Ces réunions permettent les échanges de vues entre les membres et les non-membres du CS, y compris des individus et des intervenants étatiques et non

étatiques (p. ex. dignitaire étranger en visite, partie non étatique à un conflit). En règle générale, ce n'est pas le président du CS qui convoque et préside ces réunions, mais un autre membre du CS. D'habitude, les fonctionnaires du Secrétariat n'assistent pas à ces réunions, ce qui crée une atmosphère confidentielle et informelle. Si tous les membres du CS ne s'entendent pas pour convoquer une réunion selon la formule Arria, un membre du CS peut proposer de tenir la réunion dans sa propre mission et d'y inviter tous ceux qui veulent y participer. Une variante de la formule Arria, la « formule Somavia », permet aux membres du CS d'entendre les ONG.

Réunions des pays qui fournissent des contingents

Ces réunions informelles, instituées en raison de l'augmentation du nombre d'opérations de maintien de la paix de l'ONU dans les années 90, regroupent les membres du CS, les pays qui fournissent des contingents (opérations en cours ou opérations envisagées) et les fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU. Présidées conjointement par le président du CS et le Secrétariat, ces réunions portent sur des questions liées aux opérations en cours et aux opérations envisagées.

Selon Bailey et Daws, presque toute réunion à caractère officieux sur les travaux du CS à laquelle assiste un membre ou plus du CS peut être considérée comme une consultation informelle.

2. Réunions officielles

Les réunions officielles du Conseil sont moins fréquentes; elles ont lieu peut-être une ou deux fois par semaine. Toutes les décisions du Conseil y sont adoptées officiellement, par consensus ou par vote. De plus en plus, le CS évite les débats publics sur les questions controversées; il préfère les consultations informelles, moins visibles et plus confidentielles. La décision de convoquer une réunion officielle, son ordre du jour et son résultat font d'habitude l'objet de consultations informelles préalables. Ainsi, les réunions officielles servent surtout à ratifier les décisions déjà prises.

C'est le président qui décide de convoquer ces réunions. Une fois la date fixée, le Secrétariat les convoque. Le SG communique l'ordre du jour provisoire aux membres du CS. Officiellement, l'ordre du jour doit être communiqué trois jours à l'avance, mais, en cas d'urgence, il peut être communiqué en même temps que l'avis de convocation. Jusqu'à un certain point, ces exigences sont théoriques, puisque l'ordre du jour d'une réunion officielle est toujours approuvé d'avance au cours de consultations informelles en plénière. Le Règlement intérieur provisoire s'applique aux réunions officielles. Il y a lieu de noter que le Règlement, qui peut être modifié en tout temps, reste provisoire, pour bien montrer que le CS préfère se réserver une marge de manoeuvre.

Il y a plusieurs types de réunions officielles : les réunions publiques, les séances

privées, les séances d'orientation et les débats thématiques.

a) Séances publiques

- Les séances publiques ont presque toujours lieu dans la salle du Conseil de sécurité (bien qu'elles puissent être tenues ailleurs qu'au siège).
- Les États non membres du CS peuvent demander la permission de participer (sans droit de vote); de telles demandes sont rarement refusées.
- Un compte rendu sténographique est publié par le Secrétariat dès le lendemain, dans les six langues officielles de l'ONU.

b) Séances privées

- Phénomène de plus en plus rare, les séances privées sont remplacées par les consultations informelles plénières.
- Ces séances peuvent être convoquées lorsque le débat au cours d'une séance publique devient houleux. La décision de convoquer une séance privée est prise par consensus, après que le président ait sondé les membres.
- Ces séances permettent aux États non membres du CS de participer à une réunion officielle à titre confidentiel (puisque les États non membres ne peuvent participer aux consultations informelles).

c) Séances d'orientation

On a commencé à tenir des séances d'orientation pour contrer l'impression de manque de transparence créée par les consultations informelles. Ces séances commencent tôt dans le processus d'examen d'une question par le CS et constituent le « visage public » des consultations informelles. Tous les membres de l'ONU peuvent y assister, mais seuls les membres du CS ont droit de parole. Le CS décide dans chaque cas de l'opportunité de convoquer une telle séance.

d) Débats thématiques

Parrainés par le président, les débats thématiques portent sur des questions de sécurité recoupant plusieurs domaines; ils aboutissent souvent à une déclaration de la présidence ou à une résolution. Les États non membres du CS peuvent y assister et y prendre la parole.

Les votes

Les votes se tiennent pendant les réunions officielles du CS. La procédure de vote est décrite dans le Règlement intérieur provisoire du CS. Les votes tenus pendant les réunions officielles entrent dans deux catégories générales, soit les votes sur les questions de procédure (motions de procédure) et les votes sur les questions de fond, d'habitude sous forme de résolutions. Les membres permanents peuvent exercer leur droit de veto pour les votes de la deuxième catégorie.

Une résolution (également appelée proposition dans le Règlement intérieur) peut être présentée par tout membre du CS (qui en devient le parrain). Les États non membres du CS peuvent également présenter des résolutions, mais celles-ci ne feront l'objet d'un vote qu'à la demande d'un membre du Conseil. On peut retirer une motion de procédure ou un projet de résolution en tout temps, tant qu'il n'y a pas eu de vote. S'il y a plus d'un parrain et que le parrain d'origine décide de retirer le document, les autres parrains peuvent demander que cela fasse l'objet d'un vote. Une motion de procédure ou un projet de résolution comporte toujours plusieurs parties qui, à la demande d'un membre du Conseil, peuvent faire l'objet de votes distincts, à moins que le parrain d'origine s'y oppose. Pour être adoptées, les motions de procédure doivent recueillir les votes affirmatifs de neuf membres du CS. Elles portent notamment sur ce qui suit :

- L'inscription d'articles à l'ordre du jour;
- L'ordre dans lequel les articles seront abordés;
- Le report de l'examen d'articles;
- Le retrait d'un article de la liste des questions dont est saisi le CS;
- La suspension ou l'ajournement d'une réunion;
- Les invitations à participer.

Pour être adoptées, les décisions de fond (résolutions) doivent recueillir les votes affirmatifs de neuf membres, y compris les cinq membres permanents (droit de veto). Il y a veto lorsqu'un membre ou plusieurs membres des P-5 votent contre une résolution appuyée par neuf membres ou plus. Si un membre des P-5 s'abstient, il n'exerce pas son droit de veto.

Depuis quelques années, les membres permanents exercent de moins en moins leur droit de veto. Cependant, même la menace d'un veto des P-5 influe énormément sur les délibérations du Conseil. Pour qu'une résolution soit adoptée, elle doit nécessairement jouir de l'appui des P-5.

Signalons que la tenue de votes pendant des réunions officielles portant sur des questions de fond devient chose de plus en plus rare, parce que le CS préfère agir sur la base d'un consensus. Si le Conseil ne parvient pas à un accord sur une question au cours d'une consultation informelle, il est peu probable que la question sera mise aux voix pendant une réunion officielle.

Organes subsidiaires du CS

Le CS a le pouvoir de créer des organes subsidiaires. Il peut s'agir d'une personne ou d'un comité, à qui l'on demande d'aider le CS à faire appliquer ses décisions. Les organes subsidiaires du CS comprennent un certain nombre de comités qui se penchent sur la procédure du Conseil (comité d'experts chargé du règlement intérieur, comité d'admission des nouveaux membres), ainsi que les différents comités des sanctions. Le comité des opérations de maintien de la paix et les tribunaux internationaux (ex-Yougoslavie et Rwanda) sont aussi considérés comme

des organes subsidiaires.

Comités des sanctions

À l'heure actuelle, huit comités examinent les sanctions imposées par le CS, pour chacun des pays ci-dessous. Tous les membres du CS sont membres de chaque comité des sanctions. Un membre du CS est désigné président de chaque comité.

- Iraq
- Libye
- Somalie
- Angola
- Rwanda
- Libéria
- Sierra Leone
- ex-Yougoslavie

Des sanctions diplomatiques ont également été appliquées contre le Soudan, bien qu'aucun comité n'ait été constitué.

Les comités des sanctions sont des comités pléniers qui se réunissent à huis clos. Le compte rendu des discussions est publié et diffusé de façon limitée, d'habitude un mois ou deux après la réunion. Parmi les fonctions clés de ces comités, on note :

- la surveillance du respect des sanctions par les autres États;
- l'examen de violations possibles;
- la formulation de recommandations au CS sur l'amélioration de l'efficacité des sanctions;
- l'approbation de certaines exemptions pour des raisons humanitaires ou autres.

Les comités susmentionnés ne sont pas tous aussi actifs les uns que les autres. Le comité chargé de l'Iraq est le plus occupé et le plus controversé, à cause de l'attention portée aux événements dans ce pays et de la nature complexe des sanctions imposées (programme « pétrole contre nourriture » entre autres).

ANNEXE A

PRÉSIDENTS DU CS, 1999

janvier	Brésil
février	Canada
mars	Chine
avril	France
mai	Gabon
juin	Gambie
juillet	Malaisie
août	Namibie
septembre	Pays-Bas
octobre	Russie
novembre	Slovénie
décembre	Royaume-Uni