

# Conférence du désarmement

8 août 2019  
Français  
Original : anglais

## Document de travail « Retour aux fondamentaux – le programme de travail »

### Document soumis par les Pays-Bas

1. Ce document de travail soutient la position selon laquelle la Conférence devrait revenir à ses origines et retrouver une organisation de ses travaux fondée sur le programme de travail, comme le prévoit le Règlement intérieur de la Conférence, et comme il en a été ainsi pendant la quinzaine d'années qui ont suivi l'année 1979. Durant cette période, le programme de travail n'avait d'autre rôle que celui d'outil de planification, répartissant le temps de travail entre les différents points de l'ordre du jour de la session à venir. Les décisions concernant la création d'organes subsidiaires, y compris les comités spéciaux qui ont négocié la Convention sur les armes chimiques et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, étaient prises hors du programme de travail.

2. Cette organisation du travail contraste fortement avec celle suivie ces vingt dernières années, qui consiste à s'efforcer d'associer, à l'intérieur du programme de travail, le calendrier des activités prescrit par le Règlement intérieur à la création d'organes subsidiaires. Le groupement du programme de travail et de la création d'organes subsidiaires, y compris leurs mandats respectifs, pose grandement problème. Au lieu d'être un outil de planification, le programme de travail est devenu un obstacle de procédure qui a empêché la Conférence de travailler sur le fond des points inscrits à son ordre du jour. Cet état de fait a mené la Conférence dans l'impasse vingt années durant, blocage qui a affaibli sa valeur et entamé son autorité.

## I. Règlement intérieur

3. Le programme de travail est régi par l'article 28 du Règlement intérieur<sup>1</sup>, qui énonce les deux seules obligations de fond suivantes : 1) le programme de travail doit être établi sur la base de l'ordre du jour de la Conférence du désarmement et 2) il doit comprendre un calendrier d'activités. À cet égard, il convient aussi de mentionner l'article 20 du Règlement intérieur<sup>2</sup>, qui dispose que la Conférence se réunit en séances plénières selon un calendrier à convenir. Il semble clair qu'il s'agit là du calendrier des activités figurant dans le programme de travail. Le programme de travail est donc censé être un outil servant à

<sup>1</sup> Art. 28 : « Sur la base de son ordre du jour, la Conférence établit au début de la session annuelle son programme de travail, qui comprend un calendrier de ses activités pour la session considérée et qui tient également compte des recommandations, propositions et décisions mentionnées dans l'article 27. ».

<sup>2</sup> Art. 20 : « La Conférence se réunit en séances plénières selon un calendrier à convenir. Ces séances sont ouvertes au public, à moins que la Conférence n'en décide autrement. Au cas où il est décidé de tenir une séance privée, la Conférence décide également s'il y a lieu ou non de publier un communiqué sur la séance. Le communiqué doit refléter d'une manière appropriée la substance des débats et des décisions prises par la Conférence. ».



planifier les travaux de la Conférence et, de ce fait, offrant aux délégations suffisamment de temps pour se préparer. C'est là l'objectif d'un programme de travail dans la plupart, voire la totalité, des instances de désarmement multilatérales.

4. Si l'article 28 a été modifié deux fois depuis 1979, les modifications apportées n'ont pas changé le but du programme de travail, à savoir servir d'outil de planification pour la Conférence. Le premier amendement, figurant dans la décision CD/421, a été apporté pour rendre compte du changement de nom de la Conférence du Comité du désarmement, dont le nouveau nom – la Conférence du désarmement – est entré en vigueur en 1984. Le deuxième amendement reflète la décision CD/1036, prise en 1990, qui a instauré qu'à partir de 1991 le programme de travail devait être élaboré pour la session dans son intégralité, plutôt que pour chacune des trois parties de la session annuelle, comme cela se faisait de 1978 à 1990.

5. Le lien établi dans les propositions actuelles de programme de travail entre la création d'organes subsidiaires et le programme de travail n'apparaît pas dans le Règlement intérieur. Ni l'article 28 (relatif au programme de travail) ni les articles 23 et 24<sup>3</sup> (relatifs à la création d'organes subsidiaires) ne se réfèrent les uns aux autres. En outre, la formulation diffère d'un article à l'autre : c'est le terme « établi » qui est employé à l'article 28, ce qui indique clairement que l'élaboration d'un programme de travail constitue une obligation, alors que l'article 23 dispose que « [c]haque fois que la Conférence le juge souhaitable pour l'accomplissement efficace de ses fonctions, [...] [elle] peut créer des organes subsidiaires », ce qui montre que la création d'organes subsidiaires est facultative.

6. Le tableau de l'annexe I du présent document recense les programmes de travail adoptés et les décisions prises isolément qui ont porté création d'organes subsidiaires. Il montre clairement qu'au cours des quinze premières années d'existence de la Conférence, les décisions de créer ou rétablir des organes subsidiaires et d'établir leur mandat ont été prises séparément de la décision sur le programme de travail, en pleine conformité avec le Règlement intérieur.

## II. Perspectives historiques

7. Comme il ressort du tableau figurant à l'annexe I, chaque année de la période allant de 1978 à 1992, la Conférence du désarmement a réussi à adopter son programme de travail et à créer un organe subsidiaire au moins, y compris le mandat de négociation correspondant. Durant cette période, le programme de travail ne contenait qu'un calendrier des activités qui répartissait le temps pour les travaux de fond sur les points de l'ordre du jour en séance plénière de la Conférence. Les organes subsidiaires n'étaient créés qu'une fois un consensus trouvé sur leur mandat pour chaque point de l'ordre du jour isolément.

8. En 1991 et 1992, en application de la décision CD/1036 prise en 1990, la Conférence a suivi un programme de travail simplifié, tout en poursuivant ses travaux de négociation au sein d'organes subsidiaires créés séparément, notamment sur la Convention sur les armes chimiques. Au paragraphe 5 de la décision CD/1036, il est envisagé la possibilité qu'aucun consensus ne se dégage quant à la création d'organes subsidiaires et il est prévu une procédure à suivre en pareille situation, à savoir la désignation d'un coordonnateur spécial chargé de poursuivre les consultations sur la création d'organes subsidiaires.

<sup>3</sup> Art. 23 : « Chaque fois que la Conférence le juge souhaitable pour l'accomplissement efficace de ses fonctions, y compris lorsque les conditions nécessaires pour négocier un projet de traité ou d'autres projets de texte paraissent réunies, la Conférence peut créer des organes subsidiaires tels que des sous-comités spéciaux, des groupes de travail, des groupes techniques ou des groupes d'experts gouvernementaux ouverts à la participation de tous les États membres de la Conférence, à moins que celle-ci n'en décide autrement. La Conférence définit le mandat de chacun de ces organes subsidiaires et leur apporte un concours approprié pour leur travail. ».

Art. 24 : « La Conférence décide si son propre règlement intérieur peut être adapté aux besoins particuliers de ses organes subsidiaires. Les réunions des organes subsidiaires ont un caractère informel, à moins que la Conférence n'en décide autrement. Le secrétariat fournit aux organes subsidiaires l'assistance qui lui est demandée, y compris l'établissement de résumés officieux des débats de ces organes dans les langues de travail de la Conférence. ».

9. Au cours de la période allant de 1993 à 1996, la Conférence n'a pas adopté de programme de travail mais a organisé ses travaux en s'appuyant sur des documents appelés déclarations présidentielles, dans lesquelles l'ordre du jour et la mise en place de différents organes subsidiaires étaient approuvés en même temps. Cela étant, il ressort du tableau figurant à l'annexe I que les différents organes subsidiaires ainsi créés ont conservé le mandat qui leur avait été attribué par décision séparée. Le fait que la Conférence soit convenue de cette façon de procéder vient confirmer que la conduite de négociations à la Conférence est dissociée du programme de travail. L'ouverture de négociations ne dépend donc pas de l'accord sur un programme de travail : celui-ci fournit seulement un calendrier pour l'organisation des travaux autres que les négociations.

10. Après la conclusion du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en 1996, la Conférence du désarmement a conservé la même organisation pour les travaux de ses sessions de 1997 et de 1998. La décision CD/1547, prise pendant la session de 1998, sur la négociation d'un « traité multilatéral, non discriminatoire et internationalement et effectivement vérifiable interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires » est la dernière décision séparée que la Conférence ait prise sur la création d'un organe subsidiaire chargé de mener des négociations.

### III. Changement de cap

11. À partir de la session de 1999, de nombreuses propositions de programme de travail ont été présentées dans la continuité de la nouvelle pratique consistant à regrouper différents mandats. Toutes ces propositions visaient à créer simultanément deux organes subsidiaires ou plus, brouillant ainsi la distinction entre, d'une part, le programme de travail dans son rôle d'outil de planification prévu par l'article 28 et, d'autre part, les décisions autonomes sur les organes subsidiaires et leur mandat telles qu'initialement prévues par l'article 23. Aucune de ces propositions n'a recueilli de consensus, à l'exception notable du programme de travail figurant dans le document CD/1864, adopté à la session de 2009 mais jamais mis en œuvre.

### IV. Principaux problèmes à régler

12. L'élargissement du rôle du programme de travail qui, de simple outil de planification, a pris la forme d'une décision globale visant non seulement à organiser les travaux de la Conférence mais aussi à créer des organes subsidiaires, pose problème et a pour beaucoup contribué à maintenir la Conférence dans l'impasse dans laquelle elle se trouve depuis vingt ans. La recherche d'un programme de travail portant également création d'organes subsidiaires a fait apparaître un certain nombre de problèmes interdépendants, qui peuvent être résumés comme suit :

- *Premièrement*, le fait d'associer l'organisation des travaux à la création d'organes subsidiaires et à la définition de leur mandat a engendré une situation dans laquelle un désaccord sur le mandat d'un seul organe subsidiaire empêche la conduite des travaux de fond sur l'ensemble des points de l'ordre du jour.
- *Deuxièmement*, le programme de travail est de ce fait devenu une fin en soi, plutôt que l'outil de planification qu'il est censé être.
- *Troisièmement*, aux travaux sur les questions de fond inscrites à l'ordre du jour de la Conférence se sont substitués des débats de procédure sur l'organisation des travaux.

13. Les problèmes susmentionnés peuvent être réglés en revenant à la pratique bien établie et fonctionnelle qui consiste à utiliser le programme de travail comme outil de planification pour les séances plénières de la session à venir et à le dissocier de la création d'organes subsidiaires qui, elle, doit se faire par l'adoption d'une décision séparée. Le programme de travail devrait alors suivre à la lettre les dispositions du Règlement intérieur et ainsi se contenter de fixer un calendrier pour les activités de la session à venir sur la base de l'ordre du jour adopté. À l'annexe II du présent document se trouve un exemple de

programme de travail établi sur un tel modèle, reposant sur les programmes de travail de la session de 1990 (CD/963 et CD/1003) et sur l'ordre du jour actuel (CD/2153).

14. Le retour à cette pratique permettrait à la Conférence de consacrer à nouveau ses séances plénières aux travaux sur les questions de fond inscrites à son ordre du jour. La Conférence devrait, à chacune de ces séances, travailler sur le fond du point de l'ordre du jour à l'examen, en ayant en ligne de mire le lancement de négociations. Une fois les travaux suffisamment avancés sur un point de l'ordre du jour ou un sujet particulier relevant de ce point, la Conférence pourrait alors créer un organe subsidiaire chargé d'examiner la question, et les travaux sur les autres points de l'ordre du jour pourraient se poursuivre conformément au programme de travail.

15. Une telle façon de procéder présente un intérêt supplémentaire en ce qu'elle permet à toutes les délégations, y compris à la présidence tournante, de disposer d'un plan de travail clair, qui leur laisse suffisamment de temps pour se préparer, faciliter la participation de leur capitale et soumettre des documents de travail et d'autres propositions. Comme le prévoit l'article 30, une telle organisation, par laquelle l'objet des déclarations faites en séance plénière correspond normalement au thème alors en discussion, ne fait pas obstacle au droit que tout membre de la Conférence a de soulever en séance plénière une question ayant trait aux travaux de la Conférence.

## Annexe I

<i>Année</i>	<i>Programme de travail adopté</i>	<i>Organes subsidiaires créés ou rétablis conformément à l'article 23<sup>a</sup></i>
1978	CCD/551, CCD/574	25 août 1977, création du Groupe de travail spécial chargé de discuter et d'élaborer un programme détaillé de désarmement (document de référence CCD/571 seulement)
1979	CD/12, CD/PV.33	CD/PV.39, Groupe de travail spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes
1980	CD/62, CD/101	CD/77, Groupe de travail spécial chargé de poursuivre des négociations en vue de parvenir à un accord sur des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/78, Groupe de travail spécial chargé d'entreprendre des négociations sur le programme global de désarmement CD/79, Groupe de travail spécial chargé d'obtenir un accord sur une convention interdisant la mise au point, la fabrication, le stockage et l'utilisation d'armes radiologiques CD/80, Groupe de travail spécial chargé de définir les questions à traiter dans la négociation d'une convention sur les armes chimiques
1981	CD/144, CD/186	CD/151, Groupe de travail spécial sur le programme global de désarmement ; Groupe de travail spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires ; Groupe de travail spécial sur les armes radiologiques ; Groupe de travail spécial sur les armes chimiques
1982	CD/242, CD/304	CD/243, Groupe de travail spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires ; Groupe de travail spécial sur les armes chimiques ; Groupe de travail spécial sur les armes radiologiques CD/291, Groupe de travail spécial sur l'interdiction des essais nucléaires CD/PV.176, Groupe de travail spécial sur le programme global de désarmement
1983	CD/356, CD/382	CD/PV/207, Groupe de travail spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires ; Groupe de travail spécial sur les armes chimiques ; Groupe de travail spécial sur les armes radiologiques ; Groupe de travail spécial sur l'interdiction des essais nucléaires *Le Groupe de travail spécial sur le programme global de désarmement a repris ses travaux.
1984	CD/433, CD/506	CD/440, Organe subsidiaire spécial sur les armes chimiques CD/441, Organe subsidiaire spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non

<i>Année</i>	<i>Programme de travail adopté</i>	<i>Organes subsidiaires créés ou rétablis conformément à l'article 23<sup>a</sup></i>
		dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/442, Organe subsidiaire spécial sur le programme global de désarmement CD/499, Comité spécial sur les armes radiologiques
1985	CD/550, CD/595	CD/551, Comité spécial sur les armes chimiques CD/577, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/584, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace CD/628, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires
1986	CD/653, CD/705	CD/654, Comité spécial sur les armes chimiques CD/674, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/694, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace
1987	CD/735, CD/760	CD/736, Comité spécial sur les armes chimiques CD/737, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/738, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/741, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace
1988	CD/796, CD/840	CD/801, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/803, Comité spécial sur le programme global de désarmement CD/804, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/805, Comité spécial sur les armes chimiques CD/848, Comité spécial sur le programme global de désarmement CD/816, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace
1989	CD/884, CD/920	CD/885, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/886, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/889, Comité spécial sur les armes chimiques CD/898, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace
1990	CD/963, CD/1003	CD/964, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/965, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/968, Comité spécial sur les armes chimiques CD/976, Comité spécial pour la prévention d'une course aux

<i>Année</i>	<i>Programme de travail adopté</i>	<i>Organes subsidiaires créés ou rétablis conformément à l'article 23<sup>a</sup></i>
		armements dans l'espace CD/1016, Comité spécial sur l'interdiction des essais nucléaires
1991	CD/1049	CD/1050, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/1051, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/1058, Comité spécial sur les armes chimiques CD/1059, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace CD/1060, Comité spécial sur l'interdiction des essais nucléaires
1992	CD/1119	CD/1120, Comité spécial sur les armes chimiques CD/1121, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/1122, Comité spécial sur les armes radiologiques CD/1125, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace
1993	néant	CD/1121, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/1125, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace CD/1150, Comité spécial pour la transparence dans le domaine des armements CD/1179, Comité spécial sur l'interdiction des essais nucléaires
1994	néant	CD/1121, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre le recours ou la menace du recours aux armes nucléaires CD/1125, Comité spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace CD/1150, Comité spécial pour la transparence dans le domaine des armements CD/1238, Comité spécial sur l'interdiction des essais nucléaires
1995	néant	CD/1238, Comité spécial sur l'interdiction des essais nucléaires
1996	néant	CD/1380, Comité spécial sur l'interdiction des essais nucléaires
1997	néant	CD/1466, Coordonnateur spécial chargé de tenir des consultations sur la teneur d'un mandat qui pourrait être donné concernant la question des mines terrestres antipersonnel
1998	néant	CD/1501, Comité spécial chargé de négocier des arrangements internationaux efficaces pour garantir les États non dotés d'armes nucléaires contre l'emploi ou la menace de ces armes ; Coordonnateur spécial pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace ; Coordonnateur spécial pour le Programme global de désarmement ; Coordonnateur spécial pour la transparence dans le domaine des armements ; Coordonnateur spécial pour le réexamen de l'ordre du jour ; Coordonnateur spécial pour l'élargissement de la composition de la

<i>Année</i>	<i>Programme de travail adopté</i>	<i>Organes subsidiaires créés ou rétablis conformément à l'article 23<sup>a</sup></i>
		Conférence ; Coordonnateur spécial pour l'amélioration et l'efficacité du fonctionnement de la Conférence CD/PV.792 Coordonnateur spécial pour la question des mines terrestres antipersonnel CD/1547, Comité spécial pour la cessation de la course aux armements nucléaires et pour le désarmement nucléaire
1999	néant	
2000	néant	
2001	néant	
2002	néant	
2003	néant	
2004	néant	
2005	néant	
2006	néant	
2007	néant	
2008	néant	
2009	CD/1864 (non mis en œuvre)	
2010	néant	CD/PV.1183, Calendrier des réunions informelles de la Conférence consacrées aux points de son ordre du jour durant la deuxième partie de sa session de 2010 et création de mandats pour sept coordonnateurs (document CD/WP.560/Amend.1 approuvé)
2011	néant	CD/1907, Calendrier indicatif des réunions informelles de la Conférence consacrées à l'ordre du jour
2012	néant	CD/PV.1258, Calendrier d'activités (document CD/WP.571/Rev.1 publié ultérieurement)
2013	néant	
2014	néant	CD/1978, Décision sur un calendrier des activités pour la session de 2014 de la Conférence du désarmement
2015	néant	CD/2021, Décision sur un calendrier des activités pour la session de 2015 de la Conférence du désarmement
2016	néant	
2017	néant	CD/2090, Décision relative à la création d'un groupe de travail sur la voie à suivre pour déterminer les bases communes d'un programme de travail assorti d'un mandat de négociation
2018	néant	CD/2119

<sup>a</sup> Le Groupe d'experts scientifiques (1976-1996), qui a commencé à travailler en 1976 sous l'égide de la Conférence du Comité du désarmement sur les questions de vérification sismique pour un traité d'interdiction des essais et a poursuivi ses travaux jusqu'aux négociations conclues en 1996, a été omis de cette liste.

## Annexe II

**Exemple établi sur la base des programmes de travail de la session de 1990 (CD/963 et CD/1003) et de l'ordre du jour actuel (CD/2153), et en tenant compte de la décision CD/1036**

<i>Partie</i>	<i>Semaine</i>	<i>Sujet</i>
I	1	Déclarations en plénière. Examen de l'ordre du jour et du programme de travail, ainsi que de la création d'organes subsidiaires chargés d'examiner les points de l'ordre du jour et autres questions d'organisation.
	2	Déclarations en plénière. Examen de l'ordre du jour et du programme de travail, ainsi que de la création d'organes subsidiaires chargés d'examiner les points de l'ordre du jour et autres questions d'organisation.
	3	Point 1 de l'ordre du jour
	4	Point 2 de l'ordre du jour
	5	Point 3 de l'ordre du jour
	6	Point 4 de l'ordre du jour
	7	Points 5, 6 et 7 de l'ordre du jour
	8	Point 1 de l'ordre du jour
	9	Point 2 de l'ordre du jour
	10	Point 3 de l'ordre du jour
II	11	Point 4 de l'ordre du jour
	12	Points 5, 6 et 7 de l'ordre du jour
	13	Point 1 de l'ordre du jour
	14	Point 2 de l'ordre du jour
	15	Point 3 de l'ordre du jour
	16	Point 4 de l'ordre du jour
	17	Points 5, 6 et 7 de l'ordre du jour
III	18	Point 1 de l'ordre du jour
	19	Point 2 de l'ordre du jour
	20	Point 3 de l'ordre du jour
	21	Point 4 de l'ordre du jour
	22	Points 5, 6 et 7 de l'ordre du jour
	23	Rapports des organes subsidiaires et adoption du rapport annuel à l'Assemblée générale.
	24	Rapports des organes subsidiaires et adoption du rapport annuel à l'Assemblée générale.