

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Masood KHAN</i>	3
--------------------------	---

Les armes biologiques : vers une Convention plus forte

Des sueurs froides pour la Convention sur les armes biologiques depuis 2001 <i>Richard LENNANE</i>	5
---	---

Des structures pour renforcer la Convention sur les armes biologiques : des options pour combler le déficit institutionnel <i>Nicholas A. SIMS</i>	17
--	----

Une analyse des mesures de confiance de la Convention sur les armes biologiques : la transparence est indispensable <i>Iris HUNGER & Nicolas ISLA</i>	29
---	----

Concrétiser les décisions de la sixième Conférence d'examen <i>Daniel FEAKES & Graham S. PEARSON</i>	41
---	----

La Convention sur les armes biologiques ou à toxines : d'un monolithe à une clef de voûte <i>Piers D. MILLETT</i>	51
---	----

Actualité de l'UNIDIR	71
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Ce numéro du *Forum du désarmement* tente de voir comment garantir le respect de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Alors qu'approche la sixième Conférence d'examen, ce numéro examine les conséquences du processus de 2002-2005 et des stratégies pour renforcer la Convention. Il étudie différentes initiatives internationales, régionales et nationales qui complètent la Convention, s'interroge sur la façon de relancer les mesures de confiance et évoque toute une série de mécanismes pouvant être envisagés à long terme pour renforcer la Convention. Pour la première fois, la version en ligne du *Forum du désarmement* est interactive ; vous pouvez cliquer sur les liens et accéder directement aux références disponibles sur Internet.

Le Secrétariat des réunions de la Convention sur les armes biologiques au Département des affaires de désarmement (Service de Genève) consacre à la Convention sur les armes biologiques une nouvelle section du site web de l'Office des Nations Unies à Genève (www.unog.ch/bwc). Pour les délégations nationales, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les médias, ce site est une excellente source d'information sur la Convention et sur les armes biologiques, en général, et sur la sixième Conférence d'examen, en particulier. Ce site très complet propose, entre autres, le texte de la Convention, les documents officiels des conférences, les procédures d'accréditation, les communiqués de presse et des informations concernant la participation des ONG.

Des munitions en grappe ont été utilisées récemment au Liban, attirant une nouvelle fois l'attention de la communauté internationale sur les conséquences dévastatrices de ces armes sur les plans humain et socio-économique. À la fin du mois d'août 2006, plus de 200 sites contaminés par des sous-munitions en grappe avaient été recensés et plus de 1 200 sous-munitions non explosées avaient été enlevées. Malgré les interventions rapides, les sous-munitions en grappe restent un danger pour la vie des civils. Elles compliquent et retardent les secours et la reconstruction du pays.

Alors qu'approche la troisième Conférence d'examen de la Convention sur certaines armes classiques, le prochain numéro du *Forum du désarmement* s'interrogera sur la façon dont la communauté internationale doit traiter le problème des munitions en grappe. Ce numéro décrira les conséquences humanitaires de ces armes, examinera leurs utilisations passées et les stocks actuels, évoquera le droit international humanitaire, présentera les réflexions personnelles d'un démineur et analysera le rôle possible de la société civile.

En juillet, Patricia Lewis, directeur de l'UNIDIR, et Herbie Hancock, vainqueur de plusieurs Grammy Awards, ont participé à un séminaire sur le thème « Les artistes comme artisans de la paix », organisé par le Comité international des artistes pour la paix, pendant le Festival de jazz de Montreux. Ils ont prononcé, dans une salle comble, des discours émouvants sur le rôle de la musique et de la poésie pour consolider la paix et sur la façon dont le processus artistique éveille le sens critique, celui de l'écoute et la capacité de se faire entendre. Le discours de Patricia Lewis est disponible sur le site web de l'UNIDIR.

Lors de la Conférence d'examen du Programme d'action des Nations Unies sur les armes légères, qui eut lieu à New York du 26 juin au 7 juillet 2006, l'UNIDIR a participé à plusieurs événements. Ces interventions portaient notamment sur le développement de capacités pour établir les rapports concernant l'application du Programme d'action et sur un projet analysant l'aide fournie aux États pour exécuter le Programme d'action. Il y eut aussi une présentation du rapport final du projet « L'action européenne sur les armes légères, les armes de petit calibre et les résidus de guerre explosifs », des discussions concernant un mécanisme sur le courtage d'armes illicite et deux événements du Processus de Genève.

Le Conseil consultatif du Secrétaire général pour les questions de désarmement s'est réuni à Genève du 21 au 23 juin 2006. Le Conseil consultatif, qui tient également lieu de Conseil d'administration de l'UNIDIR, était présidé par Mme U. Joy Ogwu, directrice générale de l'Institut nigérian des affaires internationales.

L'UNIDIR a publié récemment les ouvrages suivants : *Cost Benefit Analysis of SALW Destruction versus Storage* (qui fait partie d'une série sur les coûts du désarmement), *Cluster Munitions in Albania and Lao PDR: The Humanitarian and Socio-Economic Impact*, et le rapport de la réunion annuelle de l'UNIDIR consacrée à la sécurité spatiale, intitulé *Building the Architecture for Sustainable Space Security*. Vous trouverez sur notre site web, la description détaillée de ces ouvrages et les détails pour les commander.

L'UNIDIR profite de la sortie de ce numéro pour dire au revoir à son directeur adjoint, Christophe Carle. Grâce à Christophe, l'Institut a pu – en l'espace de dix ans – approfondir ses recherches sur la région asiatique et sur des sujets pointus comme la technologie des missiles et la guerre asymétrique. C'est aussi à Christophe que l'UNIDIR doit d'avoir été impliqué, dès le début, dans le Forum de Genève. Christophe est très apprécié pour ses jeux de mots et ses excellentes caricatures politiques. Nous regretterons sa participation intellectuelle dans tous les engagements de l'Institut, ainsi que son excellent sens de l'humour. Nous lui adressons tous nos vœux pour l'avenir.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

En tant que président désigné de la sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, qui aura lieu dans quelques semaines, je suis ravi de voir l'UNIDIR consacrer ce numéro du *Forum du désarmement* à la Convention.

Le préambule de la Convention sur les armes biologiques, l'un des traités les plus concis et les mieux écrits, affirme avec force que « la conscience de l'humanité réprouverait l'emploi » d'armes biologiques ou à toxines. La Convention énonce l'engagement de chaque État partie « à ne jamais, et en aucune circonstance » mettre au point, fabriquer, stocker, ni acquérir d'une manière ou d'une autre ni conserver d'armes biologiques.

La Convention sur les armes biologiques est plus importante que jamais. En raison des découvertes scientifiques et des avancées de la biotechnologie, la connaissance des processus de la vie progresse tous les jours. Nous devons donc nous assurer que les interdictions consacrées par la Convention sont respectées.

Depuis 31 ans, la Convention sur les armes biologiques a permis d'éviter, à de rares exceptions près, que des maladies ne soient utilisées comme armes ou comme armes de destruction massive. Il n'empêche que le potentiel destructeur de telles armes, si elles étaient utilisées par des États ou des acteurs non étatiques, reste terrifiant. La communauté internationale doit donc s'engager dans une action concertée forte pour éviter que le cauchemar de la propagation délibérée d'une maladie ne se concrétise un jour. Les progrès rapides des sciences de la vie et la croissance de l'industrie des biotechnologies ne font qu'accroître l'urgence de cette tâche.

Notre mission, lors de la sixième Conférence d'examen, est de parvenir à un résultat positif pour accroître la valeur du régime de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Nous devons conclure nos travaux avec la satisfaction d'avoir réduit le risque que des armes biologiques ne soient utilisées un jour et renforcé nos défenses contre cette menace.

En 2006, nous devons nous engager résolument dans la promotion de l'universalité de la Convention et définir des étapes pour atteindre cet objectif bien avant la prochaine Conférence d'examen. Lors de la Conférence d'examen, nous espérons étudier la façon dont les articles de la Convention sont appliqués, faire le point sur ces quatre dernières années et présenter le calendrier des activités au-delà de 2006. Dans ce contexte, les mesures de confiance, les mesures nationales de mise en œuvre, les rapports entre la Convention sur les armes biologiques et d'autres mesures juridiques et normatives, ainsi que la coopération internationale dans les domaines des sciences biologiques, de la sécurité biologique et de la sûreté biologique devraient favoriser les discussions et conduire à de bonnes décisions.

La Conférence d'examen sera également l'occasion de sensibiliser plus particulièrement les scientifiques et les responsables politiques à l'importance de la Convention sur les armes biologiques. Une coopération active entre les États parties et la bio-industrie ne peut qu'aider à enrayer les utilisations abusives des sciences de la vie. La sixième Conférence d'examen devrait jouer un rôle de catalyseur et favoriser une telle collaboration. Il faudra néanmoins permettre l'évolution rapide des sciences biologiques tout en s'assurant que ces avancées sont utilisées exclusivement pour le bien de l'humanité : les découvertes des sciences de la vie doivent servir à lutter contre les épidémies naturelles et contre la propagation délibérée de maladies. Tous les États parties devraient avoir les moyens de mettre en place des mécanismes solides de surveillance des maladies et d'intervention rapide en cas de situation sanitaire d'urgence.

Je félicite le *Forum du désarmement* pour ce numéro consacré à la Convention sur les armes biologiques qui met l'accent sur la sixième Conférence d'examen et ses résultats probables. Cette publication pertinente sort à point nommé. Un numéro du *Forum du désarmement* publié en 2005, intitulé « La science, la technologie et les conventions sur les armes chimiques et biologiques », me fut d'une grande utilité pour préparer les réunions de la Convention sur les armes biologiques.

J'apprécie sincèrement le soutien constant de l'UNIDIR pour le processus de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Cette publication sera utile pour les diplomates, les scientifiques, les industriels de la biotechnologie, la société civile et les organisations internationales.

Masood Khan

Représentant permanent du Pakistan auprès de l'Organisation des Nations Unies

Président désigné de la sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, Genève

Des sueurs froides pour la Convention sur les armes biologiques depuis 2001

Richard LENNANE

« Nous sommes réunis ici pour examiner le fonctionnement de la Convention sur les armes biologiques dans des circonstances que personne n'aurait voulues ni imaginées ».

John R. Bolton, chef de la délégation des États-Unis d'Amérique à la cinquième Conférence d'examen¹

Pour les amateurs de spectacle et de drame, le Palais des Nations était le lieu où se trouver en fin d'après-midi le vendredi 7 décembre 2001, dernier jour de la cinquième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. La tension était à son comble : l'échéance approchait inexorablement et les délégués tentaient fébrilement de surmonter les dernières divergences pour conclure le projet de déclaration finale. Y parviendraient-ils ? Il ne restait que quelques heures : en restant concentrés, peut-être réussiraient-ils à le finaliser. Soudain, la salle de conférence entra en ébullition : des drapeaux fusèrent ; de jeunes diplomates se hâtèrent de rappeler leurs ambassadeurs ; des délégués indignés exprimaient leur surprise et leur consternation. Les esprits s'échauffèrent, des accusations de trahison et de trahison fusèrent, d'éminents chefs de délégations, le visage rouge de colère, vociférant les uns contre les autres. Des porte-parole affligés s'adressaient aux journalistes stupéfaits et à qui voulait les écouter. Personne ne tapait avec sa chaussure sur la table, mais pour le milieu habituellement calme des rencontres multilatérales sur le désarmement, la situation était vraiment bouleversante.

Pour les partisans de la Convention sur les armes biologiques et ceux du désarmement et de la non-prolifération, en général, la scène était des plus inquiétante. La cinquième Conférence d'examen n'avait pu s'entendre sur une déclaration finale et avait dû être suspendue pour une année. Vu les circonstances, la suspension était la seule option pour le président de la conférence, même si rien ne garantissait le succès d'une telle décision : les États parties étaient totalement divisés sur l'avenir de la Convention et il était difficile d'imaginer comment ils pourraient surmonter leurs divergences. Près de dix années consacrées à l'élaboration d'un instrument visant à renforcer la Convention venaient d'être perdues et personne ne savait si quelque chose pourrait le remplacer. Même ceux qui étaient habituellement les plus optimistes et qui avaient proposé les idées les plus innovantes pour améliorer la Convention étaient inquiets ; il existait un risque réel de voir tous ces efforts s'arrêter. L'initiative internationale visant à interdire et empêcher la possession et l'utilisation d'armes biologiques était au plus bas.

¹ Richard Lennane est un spécialiste des affaires politiques au Secrétariat des réunions de la Convention sur les armes biologiques au Département des affaires de désarmement (Service de Genève). Il a été secrétaire de plusieurs réunions de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, et notamment de la cinquième Conférence d'examen.

Cinq ans plus tard, la situation n'est pas aussi dramatique. En fait, à la surprise de nombreux observateurs, la Convention se prépare à un retour quelque peu inattendu. Différents éléments laissent à penser que lors de la sixième Conférence d'examen, qui doit avoir lieu du 20 novembre au 8 décembre 2006, les États parties se réuniront non pas pour exprimer des regrets et des récriminations, mais pour faire le point sur le programme de travail examiné entre 2003 et 2005, pour décider s'il faut le poursuivre et dans l'affirmative, comment, et enfin, pour envisager d'autres possibilités d'action collective. Les divergences n'ont pas disparu pour autant : les tensions ne manqueront pas de surgir et le succès n'est pas du tout garanti. Mais les événements survenus en 2001 et la façon dont les États parties à la Convention sur les armes biologiques ont réussi à les surmonter pour continuer à travailler ensemble afin de renforcer la Convention malgré leurs divergences sont exceptionnels et méritent d'être racontés dans le détail.

La cinquième Conférence d'examen : protocole, trahison et complot

Rétrospectivement, il est peut être étonnant que la session initiale de la cinquième Conférence d'examen ait duré jusqu'au dernier jour. En effet, trois facteurs la rendaient extrêmement délicate.

Premièrement, l'échec brutal, en juillet 2001, des négociations du groupe spécial pour un protocole destiné à renforcer la Convention avec des mesures de vérification et autres. Nombreux étaient ceux qui avaient pensé que la conférence aurait pour tâche principale d'adopter le projet de protocole. Mais les États parties étaient dès le départ divisés sur le sort du protocole et n'avaient pas d'idée précise sur le rôle de la conférence.

Deuxièmement, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis. La sécurité internationale était encore sous le coup de ces événements : il était certain que les concepts et stratégies classiques de sécurité internationale allaient changer radicalement et que le terrorisme allait être un tout nouvel axe de préoccupation, mais les conséquences précises que cela signifiait pour les régimes multilatéraux de désarmement et de non-prolifération comme la Convention sur les armes biologiques étaient loin d'être claires².

Troisièmement, les États-Unis accusèrent nommément des pays d'avoir violé la Convention. Lors du débat général de la Conférence d'examen, le chef de la délégation des États-Unis, John Bolton, accusa la Corée du Nord, l'Iran, l'Iraq et la Libye (tous des États parties), ainsi que la Syrie (un signataire), de violer la Convention en menant des programmes clandestins d'armement biologique³. Les pays accusés réagirent avec indignation, mais le problème pour la conférence n'était pas tant le fait que des pays aient été nommés, mais le refus des États-Unis d'avancer la moindre preuve ou d'engager des procédures officielles alors qu'ils exigeaient que la déclaration finale mentionne la question du non-respect des engagements pris⁴.

Ce troisième facteur eut pour principale conséquence de dégrader l'atmosphère de la conférence et d'exacerber les effets des deux premiers facteurs. Les attaques du 11 septembre 2001 eurent pour effet immédiat principal d'accentuer les divergences de vues sur le protocole et d'affermir la détermination des États-Unis pour obtenir l'abandon du protocole. Le premier facteur, l'échec des négociations du Groupe spécial pour un protocole, joua un rôle déterminant sur l'issue de la conférence. Il reste le facteur qui influence le plus l'action des États parties depuis 2001.

LE GROUPE SPÉCIAL

Depuis toujours, les États parties s'étaient inquiétés des risques de non-respect des dispositions de la Convention et de l'absence d'un mécanisme de vérification ou permettant d'examiner les

allégations de violation. La deuxième Conférence d'examen, qui eut lieu en 1986, avait instauré des mesures de confiance (MDC). Il s'agissait d'une petite avancée pour lutter contre ce problème. Mais la négociation de la Convention sur les armes chimiques à la fin des années 80 et au début des années 90, avec un mécanisme poussé de vérification, stimula l'idée d'un processus similaire pour la Convention sur les armes biologiques ou à toxines⁵. La troisième Conférence d'examen (1991) élargit les MDC et établit un Groupe spécial d'experts gouvernementaux, plus connu sous le nom de Groupe VEREX, pour « définir et étudier du point de vue scientifique et technique les mesures de vérification qui pourraient être prises »⁶. Le Groupe VEREX se réunit en 1992 et 1993, examina de nombreuses mesures sur place et hors site éventuelles et conclut que si aucune mesure ne pouvait suffire seule à déterminer si un État partie violait la Convention, un ensemble de mesures pouvait améliorer la transparence et ainsi accroître la confiance des États parties concernant le respect des obligations de la Convention sur les armes biologiques⁷. Suite aux conclusions du Groupe VEREX, la Conférence spéciale créa le Groupe spécial. Le groupe était « chargé d'examiner des mesures appropriées, y compris des mesures de vérification possibles, et de formuler des propositions tendant à renforcer l'application de la Convention en vue de leur incorporation, selon qu'il conviendra, dans un instrument juridiquement contraignant qui sera soumis aux États parties pour examen »⁸. Il devait définir des termes, établir des listes et instaurer des mesures de confiance, de transparence et des mesures visant à promouvoir le respect des dispositions de la Convention. Il devait aussi s'assurer de la protection des informations commerciales sensibles et des intérêts des États en matière de sécurité. Le mandat évoquait explicitement l'article X de la Convention, sur l'utilisation de la technologie et de la science biologique à des fins pacifiques et prévoyait que les propositions du Groupe spécial ne devaient avoir aucune répercussion sur la recherche scientifique et la coopération sur le plan de la technologie⁹. Cela répondait à une demande clef de nombreux pays en développement et correspondait à l'approche choisie pour la Convention sur les armes chimiques. Cela montre aussi à quel point le protocole était considéré comme l'instrument qui devait permettre de résoudre *toutes* les insuffisances de la Convention, et non pas uniquement la vérification.

Le protocole était considéré comme l'instrument qui devait permettre de résoudre toutes les insuffisances de la Convention.

Les négociations au sein du Groupe spécial débutèrent en 1995 sous la présidence de Tibor Tóth, de Hongrie. La quatrième Conférence d'examen, en 1996, constata les progrès réalisés et nota que le Groupe spécial terminerait ses travaux « le plus vite possible avant le début de la cinquième Conférence d'examen », fixant ainsi une échéance pour les négociations¹⁰. Les progrès furent extrêmement lents et plusieurs problèmes graves compromirent les négociations dès le début comme :

- les tensions entre les objectifs de sécurité du protocole et les aspects de l'article X, s'agissant notamment des transferts d'équipement et de technologie pouvant être à double usage ;
- la difficulté d'élaborer des mesures suffisamment intrusives pour repérer les cas de violation de la Convention sans compromettre pour autant la sécurité nationale ni les secrets commerciaux ;
- et la difficulté de décider, puis de préciser clairement, quelles installations et quelles activités devaient être contrôlées par les déclarations et les inspections.

Si tous ces problèmes avaient bien évidemment une dimension politique importante (surtout le premier), ils s'expliquaient tous par la difficulté de faire la distinction entre les utilisations autorisées et interdites de la technologie et de la science biologique. Par rapport aux domaines nucléaire et chimique, la biologie est beaucoup plus répandue, elle a beaucoup plus d'applications « quotidiennes », notamment dans les secteurs de la santé et de la médecine, et la frontière entre les applications légitimes et illégitimes est ténue et beaucoup plus difficile à distinguer. La question de l'accès à l'équipement et à la technologie est également très sensible : c'est une chose de limiter l'accès à l'équipement nécessaire

pour enrichir de l'uranium pour du combustible nucléaire, mais c'en est une autre de le faire pour l'équipement servant à produire des vaccins ou des médicaments essentiels.

C'est une chose de limiter l'accès à l'équipement nécessaire pour enrichir de l'uranium pour du combustible nucléaire, mais c'en est une autre de le faire pour l'équipement servant à produire des vaccins ou des médicaments essentiels.

Malgré les problèmes, un projet de protocole prit forme au fil du temps. S'inspirant clairement de la Convention sur les armes chimiques, le protocole comportait des dispositions pour des déclarations des installations pertinentes, différentes sortes de « visites » sur place pour vérifier ces déclarations, des procédures de clarification, des enquêtes suite à des allégations de violation, des critères d'application nationale, diverses mesures pour la coopération scientifique et technique, et une organisation internationale pour tout mettre en œuvre. Si les grandes lignes du protocole étaient définies vers 1999, les divergences qui subsistaient sur le détail étaient extrêmement difficiles à résoudre. Les négociations portaient sur un texte évolutif qui comportait de très nombreux éléments entre crochets, avec tellement de contre-propositions que beaucoup de délégués jugeaient difficile de se rappeler qui avait proposé quoi et pour quel compromis.

Fin 2000, le président laissa entendre qu'il pourrait trancher et proposer un texte clair, en jugeant au mieux les accords et les compromis nécessaires pour parvenir à un consensus. Certains étaient opposés à cette idée, principalement des membres du Groupe des pays non alignés et autres États¹¹, craignant peut-être de perdre un certain poids dans les négociations. Tóth poursuivit son idée et présenta son « texte composite » en avril 2001, peu avant la vingt-troisième et avant-dernière session du Groupe spécial¹². Les réactions furent partagées, certaines délégations – principalement celles du Groupe des pays non alignés et autres États – insistant pour que le texte évolutif reste la base des négociations ; d'autres saluèrent la proposition du texte composite, mais formulèrent quelques objections de fond. De toute façon, aucune modification n'y fut apportée pour la vingt-quatrième et dernière session du Groupe spécial, qui eut lieu du 23 juillet au 17 août 2001.

Tandis que Tóth préparait et présentait son texte, un nouveau gouvernement prenait le pouvoir aux États-Unis. Il était clair que l'administration Bush voulait revoir toute une série de questions de politique étrangère, y compris la position américaine sur la Convention sur les armes biologiques et le protocole. Mais la plupart des délégations furent tout de même stupéfaites lorsque les États-Unis annoncèrent, peu après le début de la vingt-quatrième session, qu'ils n'approuveraient ni le texte composite ni l'idée d'un protocole :

Après de longues délibérations, les États-Unis ont conclu que l'idée actuelle d'un protocole à la Convention sur les armes biologiques, incarnée par le document CRP.8 (plus connu sous le nom de « texte composite ») ne peut, selon nous, répondre au mandat fixé au Groupe spécial, à savoir renforcer la confiance dans le respect de la Convention sur les armes biologiques. Notre préoccupation première est la difficulté inhérente à la mise au point d'un mécanisme approprié pour l'examen de la menace particulière que constituent les armes biologiques. L'approche traditionnelle, qui s'est révélée très satisfaisante pour de nombreux autres types d'armes, ne conviendrait pas pour les armes biologiques. Nous croyons que le mandat était et reste important pour la sécurité internationale. Nous ne pourrions donc approuver le texte actuel, même avec des modifications, comme un résultat satisfaisant des travaux du Groupe spécial.

Le projet de protocole ne nous permettra pas de mieux vérifier le respect de la Convention sur les armes biologiques. Il ne renforcera pas notre confiance dans ce respect et ne servira guère à dissuader les pays qui cherchent à mettre au point des armes biologiques. À notre avis, ce projet de protocole mettrait en danger la sécurité nationale et les informations confidentielles des entreprises.

[...] Les problèmes que pose ce texte sont à la fois graves et, dans de nombreux cas, liés à l'approche retenue. Toutes nouvelles formulations et modifications du texte ne permettraient pas, selon nous, de parvenir à un résultat que nous pourrions accepter¹³.

Cette annonce eut pour effet immédiat l'arrêt des négociations sur le texte composite et déclencha un échange interminable de récriminations et d'objections qui se poursuit à ce jour. Le reste de la vingt-quatrième session fut consacré à la rédaction du rapport du Groupe spécial pour la cinquième Conférence d'examen. Mais en fin de compte, le groupe ne put s'entendre sur un rapport en raison d'une divergence sur la façon de décrire l'échec des négociations.

LA CINQUIÈME CONFÉRENCE D'EXAMEN : DES DIVERGENCES TROP PROFONDES POUR ÊTRE SURMONTÉES

Les États-Unis furent amplement critiqués pour avoir rejeté si brusquement et totalement le protocole à un stade aussi avancé du processus de négociation qui avait été particulièrement long. De nombreux États parties – y compris de grands alliés des États-Unis – étaient exaspérés, d'autant que nombre des faiblesses du texte composite citées par les États-Unis s'y trouvaient, en partie ou totalement, à cause de l'insistance des États-Unis. De leur côté, les États-Unis avaient certaines raisons de ne pas admettre d'être considérés comme des traîtres ou en tout cas comme les seuls traîtres. Premièrement, comme le firent remarquer les représentants des États-Unis, ce changement de politique n'était pas soudain : les États-Unis avaient toujours émis de fortes réserves sur la faisabilité d'un système de vérification similaire à celui de la Convention sur les armes chimiques pour la Convention sur les armes biologiques. Deuxièmement, les insuffisances du texte composite dénoncées par les États-Unis n'étaient pas imaginaires : elles avaient été reconnues par d'autres, même s'ils ne leur accordaient pas autant d'importance. Troisièmement, le texte composite était loin d'être accepté : il n'était même pas évident qu'il ait été admis comme base officielle des négociations. De nombreuses questions graves restaient en suspens et rien ne permettait d'affirmer que le texte aurait fait l'objet d'un consensus à la fin de la vingt-quatrième session du Groupe spécial même sans l'intervention des États-Unis. Le refus des États-Unis pouvait même être vu comme une aubaine pour d'autres délégations qui jugeaient également le texte inacceptable (et qui étaient peut-être même opposées à l'idée d'un protocole). Comme l'a fait observer, avec cynisme, un ambassadeur, « le soutien de certains pour le texte composite semble beaucoup plus fort depuis l'annonce du 25 juillet ».

Le refus des États-Unis pouvait même être vu comme une aubaine pour d'autres délégations qui jugeaient également le texte inacceptable.

Lorsque la cinquième Conférence d'examen débuta, les États parties se trouvaient dans la situation suivante : le projet de protocole, qui représentait un ensemble complet et intégré de mesures destinées à améliorer et renforcer différents aspects de la Convention, avait été rejeté. La position des États-Unis avait été renforcée par les événements du 11 septembre et les lettres contenant de l'anthrax qui, du point de vue des États-Unis, confirmaient combien un instrument comme le protocole serait peu utile pour leurs intérêts en matière de sécurité¹⁴. D'autres États parties déçus, consternés ou furieux de voir tant d'années de négociations être gâchées s'inquiétaient des conséquences que cela aurait sur toutes les initiatives multilatérales de désarmement et de non-prolifération. Quelques-uns étaient peut-être secrètement soulagés d'assister à l'échec du Groupe spécial et profitaient de ce que l'opprobre soit jeté sur les États-Unis.

Cette conférence multilatérale ne commençait assurément pas sous d'heureux auspices. À mesure qu'avancait le débat général, et à part la controverse sur les pays nommément accusés, de nombreux États parties des différents groupes régionaux firent preuve de pragmatisme constructif. Les déclarations laissaient à penser qu'un grand nombre de délégations estimaient que tout n'était pas perdu et que les

négociations pour un protocole – ou un instrument visant peut-être plus explicitement le terrorisme – pourraient reprendre. Il devint très vite évident que la meilleure stratégie était de tenter de parvenir à une déclaration finale qui laisserait la porte ouverte à différentes options pour le Groupe spécial et le protocole et de mettre en place, dans l'intervalle, des activités provisoires ou « de suivi ». Les travaux s'engagèrent lentement dans cette direction, freinés par une atmosphère lourde et des récriminations constantes. Selon le président de la Conférence (Tibor Tóth), le dernier jour, le texte du projet de déclaration finale était accepté à « 95 pour cent »¹⁵.

Mais en fin d'après-midi, une nouvelle fit l'effet d'une bombe : les États-Unis distribuaient une proposition de texte pour des activités « de suivi » comme celles qui avaient été discutées, mais qui mettait explicitement fin au Groupe spécial et à son mandat. Cette initiative déclencha un tumulte de protestations. Tóth obtint vite l'accord de suspendre la conférence et de la reprendre un an plus tard¹⁶.

Des mesures désespérées en période difficile

Le pessimisme qui suivit la suspension de la conférence ne saurait être trop souligné. Tóth ne fut nullement ébranlé par la tournure des événements et s'attela immédiatement à l'élaboration d'un plan de sauvetage. En 2002, il multiplia les entretiens avec des acteurs décisifs, cherchant une solution qui permettrait d'obtenir un consensus tout en stimulant l'application de la Convention. Selon Tóth, il existait deux approches pour améliorer la Convention. L'une était celle d'un instrument unique, comme ce fut le cas pour la Convention sur les armes chimiques. L'autre était une approche progressive, par étapes, qui consistait à ajouter peu à peu des instruments et des activités, comme ce fut le cas dans le domaine nucléaire avec l'Agence internationale de l'énergie atomique. Selon Tóth, l'idée d'un instrument ayant échoué, il était temps d'envisager une action progressive.

De nombreux États parties se montraient favorables à cette idée, mais Tóth dut agir dans un climat de méfiance et de suspicion exacerbées. Certains États parties estimaient qu'ils s'étaient faits avoir à deux reprises par les États-Unis et n'avaient aucunement l'intention de coopérer, les efforts qu'ils avaient faits précédemment en vue d'un compromis ayant été brusquement rejetés. D'autres étaient réticents à l'idée d'accepter une action progressive de peur qu'une telle initiative ne ruine les chances de parvenir un jour à un instrument juridiquement contraignant. Certaines délégations du Groupe des pays non alignés et autres États craignaient de ne pas retrouver dans un nouveau processus « l'équilibre » du mandat du Groupe spécial : ils redoutaient de voir les États-Unis obtenir gain de cause ce qui signifierait que le nouveau processus ne traiterait que des aspects de la Convention relatifs à la sécurité et oublierait les questions concernant l'article X.

Malgré les difficultés, Tóth insista, implorant les États parties de ne pas renoncer, leur affirmant que cette situation pouvait conduire à quelque chose de valable. Il était évident qu'il envisageait une sorte de programme de suivi, mais la reprise de la session approchait et il cachait toujours son jeu. À l'ouverture de la reprise de la session, le 11 novembre 2002, il proposa un projet de décision aussi bref qu'inhabituel, précisant aux délégations présentes qu'elles devaient choisir entre ça ou rien. La proposition était la suivante :

1. La Conférence décide de tenir, à partir de 2003 et jusqu'à la sixième Conférence d'examen [qui aura lieu au plus tard fin 2006], trois réunions annuelles des États Parties, d'une semaine chacune [...] pour examiner les éléments ci-après et contribuer à l'adoption de vues communes et à la prise de mesures effectives à leur sujet :
 - i. Adoption des mesures nationales nécessaires pour mettre en œuvre les interdictions énoncées dans la Convention, y compris la promulgation de lois pénales ;

- ii. Mécanismes nationaux pour établir et maintenir la sécurité et la surveillance des micro-organismes pathogènes et des toxines ;
 - iii. Renforcement des moyens internationaux pour faire face aux effets des cas d'emploi allégué d'armes biologiques ou à toxines ou de poussées suspectes de maladies, enquêter sur ces effets ou les atténuer ;
 - iv. Renforcement et élargissement des efforts institutionnels nationaux et internationaux et des mécanismes existants pour la surveillance, la détection et le diagnostic des maladies infectieuses touchant les êtres humains, les animaux ou les plantes ainsi que pour la lutte contre lesdites maladies ;
 - v. Le contenu des codes de conduite à l'intention des scientifiques, leur promulgation et leur adoption.
2. Lors de toutes les réunions, tant celles des experts que celles des États Parties, il conviendra de parvenir à toute conclusion ou à tout résultat par consensus.
 3. Chaque réunion des États Parties sera préparée par une réunion d'experts d'une durée de deux semaines. Les thèmes seront examinés comme suit aux réunions annuelles des États Parties : thèmes i) et ii) en 2003 ; thèmes iii) et iv) en 2004 ; thème v) en 2005. La première réunion sera présidée par un représentant du Groupe des États d'Europe orientale, la deuxième par un représentant du Groupe des pays non alignés et autres États et la troisième par un représentant du Groupe occidental.
 4. Les réunions d'experts établiront des rapports factuels dans lesquels elles décriront leurs travaux.
 5. La sixième Conférence d'examen examinera les travaux de ces réunions et se prononcera sur toutes mesures complémentaires à prendre¹⁷.

Cette proposition fut le seul résultat de la Conférence d'examen : Tóth expliqua qu'il ne pensait pas que les circonstances politiques permettraient d'aboutir à un consensus sur une déclaration finale classique. Il se donna beaucoup de mal pour faire accepter la proposition, en insistant notamment sur les aspects liés à l'article X, et plus particulièrement le thème 1 iii). La résistance fut néanmoins très forte face à la proposition elle-même mais aussi au fait que Tóth ne retiendrait pas d'amendement ni de négociation sur le texte. Il martelait que c'était le seul document permettant d'atteindre un consensus. Très nombreux étaient ceux qui pensaient que le texte avait été approuvé par les États-Unis, ce que Tóth n'a jamais nié : en fait, certaines parties de la proposition étaient très similaires à des propositions faites par les États-Unis lors de la session initiale de la Conférence. Cela ne fit qu'accroître les suspicions et la méfiance, mais Tóth resta ferme : si les États parties voulaient poursuivre des travaux multilatéraux pour renforcer la Convention, ils devaient le croire lorsqu'il disait que c'était la seule solution possible. S'ils rejetaient la proposition, rien ne pourrait être fait au moins avant la sixième Conférence d'examen, en 2006. Tóth soutenait que la moindre modification de la proposition entraînerait son refus (certainement par les États-Unis).

La démarche de Tóth n'était pas classique et il subit de fortes pressions, mais il résista. Son texte fut inclus, sans modification, dans le rapport de la cinquième Conférence d'examen ; il constituait le cœur de la section sur les décisions et recommandations¹⁸. De nombreuses délégations, surtout au sein du Groupe des pays non alignés et autres États, n'acceptèrent qu'avec beaucoup de réticence. Le Groupe des pays non alignés et autres États fit une déclaration à la fin de la Conférence qui précisait, entre autres, que :

Les membres du Groupe des pays non alignés et autres États sont déçus par le caractère limité de la décision que nous venons de prendre. Nous sommes déçus par le fait que nous

avons à nouveau laissé échapper l'occasion de renforcer la Convention et que, malgré tous nos efforts, nous n'avons pas obtenu plus qu'une décision de mener des travaux d'ampleur limitée qui, au mieux, permettront seulement de renforcer sa mise en œuvre.

Les membres du Groupe des pays non alignés et autres États, avec d'autres États parties qui étaient dans le même état d'esprit, ont cependant réussi à faire obstacle à toute tentative visant à exclure l'option consistant à mener ultérieurement des travaux plus sérieux. Les membres du Groupe des pays non alignés et autres États, avec d'autres États parties qui étaient dans le même état d'esprit, ont aussi réussi à préserver le multilatéralisme comme seul moyen de prévenir durablement l'utilisation de maladies comme instruments de terreur et de guerre¹⁹.

Le résultat était évidemment bien mince par rapport à l'objectif d'un protocole juridiquement contraignant. De nombreuses délégations – et pas seulement celles du Groupe des pays non alignés et autres États – regrettaient le mandat limité qu'impliquait la formule « examiner les éléments [...] et contribuer à l'adoption de vues communes et à la prise de mesures effectives à leur sujet » : aucune négociation ni aucun instrument contraignant n'était envisagé. Le peu de questions retenues était également un motif d'inquiétude, même s'il était largement admis qu'elles étaient toutes des questions importantes. Il régnait une grande incertitude sur la façon dont fonctionnerait le nouveau processus et rares étaient les délégations qui s'attendaient à ce qu'il représente plus qu'une simple activité multilatérale pour patienter jusqu'à la Conférence d'examen de 2006.

Un nouvel espoir ?

Quels qu'aient pu être les réserves et le ressentiment des États parties, ils ont abordé le nouveau processus avec sérieux et professionnalisme. Alors qu'une certaine nervosité pesait sur la première réunion d'experts, un nombre impressionnant de 83 États parties se réunirent pour discuter des mesures nationales de mise en œuvre et de la sécurité des pathogènes, la plupart faisant venir des experts de leur capitale. Le débat initial donna lieu à des déclarations dans lesquelles les États parties réaffirmaient leur mécontentement s'agissant du sort du protocole et de l'issue de la cinquième Conférence d'examen, mais la rencontre passa rapidement aux présentations d'experts qui furent, pour la plupart, pertinentes et instructives. L'approche pragmatique peut s'expliquer notamment par la crainte croissante du terrorisme qui suscitait un intérêt réel de nombreux États parties pour les mesures nationales de mise en œuvre et une meilleure sécurité des pathogènes ; la chance de pouvoir échanger des idées avec d'autres gouvernements arrivait donc au bon moment.

La principale inquiétude était de savoir quelle forme prendrait le résultat de la réunion. Les États-Unis redoutaient, bien évidemment, tout accord négocié ou concerté qui aurait force exécutoire, car cela pouvait d'une façon ou d'une autre les ramener à un protocole. L'Iran, pour sa part, semblait redouter la même chose, mais pour des raisons totalement opposées : un résultat contraignant pourrait remplacer un protocole et empêcher la reprise de négociations dans le cadre du mandat du Groupe spécial. En raison de cette étrange concordance des points de vue, le résultat fut très général : le rapport de la réunion d'experts ne tirait aucune conclusion, mais comportait toutes les « déclarations, présentations et contributions » faites lors de la rencontre. Quant au rapport de la réunion des États parties, il contenait une courte déclaration précisant que les États parties étaient convenus de l'utilité de diverses mesures générales.

Les réunions de 2004 s'inspirèrent des pratiques établies en 2003, le nouveau président Peter Goosen, d'Afrique du Sud, profitant d'une ambiance plus détendue – et de l'intérêt sincère de nombreux États parties pour les thèmes devant être examinés en 2004, surtout celui de la surveillance

des maladies – pour prendre de modestes initiatives supplémentaires. Goosen commanda notamment au Secrétariat des documents d'information pour que les délégations sachent qu'elle était la situation pour chacun des thèmes et se concentrent sur ce qui pourrait être fait à l'avenir. Au lieu de joindre simplement toutes les déclarations et contributions au rapport de la réunion d'experts, il innova en établissant un texte énumérant les propositions qui se dégagent des différentes déclarations et interventions. Cette initiative fut, au début, controversée, mais le projet diffusé à la fin de la première semaine rassura nombre de personnes ; il ne se tramait rien d'inquiétant. La liste finale fut jointe au rapport. Ce dernier précise, de manière assez étonnante, que ce texte n'a pas de statut et que sa reproduction dans le rapport n'indique nullement qu'il emporte l'accord des États parties²⁰.

Après la réunion d'experts, Goosen alla plus loin en préparant une « synthèse » des propositions qui excluait ce qui faisait double emploi et regroupait les propositions par thème. Le résultat présenté ressemblait étrangement à un projet de document final pour la rencontre des États parties²¹. Certaines délégations s'en étaient inquiétées, mais en fin de compte Goosen n'insista pas pour que sa « synthèse » soit retenue comme document final. Il produisit un projet plus modeste et général qui était néanmoins beaucoup plus précis que celui de 2003. Après quelques négociations²² et modifications, ce texte fut accepté, en précisant que les États étaient convenus de l'utilité de certaines mesures pour éviter toute recommandation contraignante. Le point le plus intéressant concernait le mécanisme du Secrétaire général de l'ONU pour enquêter sur des allégations d'emploi d'armes biologiques. Faute de protocole, ce mécanisme est le seul moyen de lancer une enquête internationale selon des règles concertées. Ce mécanisme, élaboré par étapes entre 1982 et 1990, n'avait pas été revu²³. La synthèse de Goosen et le premier projet de document final prévoyaient que les États parties demanderaient au Secrétaire général de revoir le mécanisme. Ce point était trop controversé pour pouvoir être accepté. Il démontra que certains États parties avaient de sérieuses réserves sur la pertinence et l'utilité du mécanisme²⁴.

John Freeman, du Royaume-Uni, présida les réunions de 2005, qui traitaient des codes de conduite pour les scientifiques. Freeman suivit la même approche que Goosen. Il établit un texte énumérant les propositions qui se dégagent des différentes déclarations de la réunion d'experts, présenta un document de synthèse et, le moment venu, un document final qui – comme en 2004 – s'inspirait de la synthèse mais était plus modeste et général. Freeman innova, à son tour, en conviant des représentants d'organisations scientifiques et professionnelles internationales, régionales et nationales à participer à la réunion d'experts en qualité « d'invités de la réunion ». C'était une formidable avancée pour une convention qui n'avait, jusqu'alors, autorisé que les États et – dans une certaine mesure – des organisations intergouvernementales à assister aux rencontres. Cette initiative fut acceptée uniquement en raison du thème particulier examiné²⁵, mais l'exercice fut très largement jugé utile car il permit de sensibiliser fortement la communauté scientifique à la Convention sur les armes biologiques et d'informer les milieux diplomatiques et les spécialistes chargés des questions de sécurité des points de vue scientifiques.

Des enseignements pour l'avenir

À la fin de la réunion des États parties en 2005, il était évident que le processus intermédiaire, accepté avec beaucoup de réticence en 2002 comme une mesure d'urgence afin d'éviter l'arrêt des discussions, s'était révélé étonnamment utile pour améliorer le fonctionnement de la Convention et réduire les risques que des armes biologiques ne soient mises au point, acquises ou utilisées. Les avis divergeaient naturellement sur la réussite et l'utilité de l'exercice et il serait faux de laisser croire que les voix dénonçant le sort du protocole et l'issue de la cinquième Conférence d'examen s'étaient tues. Le reproche principal porte sur le peu de thèmes retenus dans le nouveau processus et les accusations sur cette sélection et la négligence des aspects de la Convention liés à l'utilisation de la science biologique à des fins pacifiques sont encore fréquentes.

Les opinions divergeaient également sur les raisons qui expliquaient pourquoi le nouveau processus avait si bien fonctionné – toutes proportions gardées – malgré les antécédents. Certains estimaient que ce succès était dû au mandat limité qui lui avait été fixé : les États parties n'avaient pas à négocier un accord contraignant ; ils pouvaient donc s'impliquer plus facilement dans des discussions et des échanges d'informations qui leur permettaient, en outre, de mieux coordonner leurs différents organismes au niveau national. D'autres pensaient que le mandat limité avait compromis l'intérêt du processus car l'impossibilité pour les discussions de produire des recommandations était une occasion manquée et signifiait que la plupart des informations échangées étaient perdues, surtout pour les États parties qui ne participaient pas aux réunions. Ils sont nombreux à penser que l'importante participation des organisations internationales et de la société civile, et les échanges avec ces dernières, ont été la clef du succès et qu'il faut maintenant suivre cet exemple alors que la Convention est de plus en plus considérée comme une mesure parmi d'autres, toutes étroitement liées, portant sur la sécurité, la santé publique et les réactions en cas de catastrophe. D'autres rechignent toujours à impliquer des personnes extérieures dans les discussions sur la Convention et à mêler aux questions de sécurité et d'armement des préoccupations sanitaires et humanitaires²⁶.

Malgré les divergences de vue et l'amertume que certains peuvent ressentir, une grande majorité des États parties sont prêts à mettre de côté leurs différences politiques pour continuer à tirer le meilleur parti des possibilités limitées qui restent pour améliorer collectivement la Convention. Cela ne veut pas dire qu'ils ont changé de position ni renoncé à leurs principes : lors de la rencontre du Comité préparatoire à la sixième Conférence d'examen, qui eut lieu du 26 au 28 avril 2006, le Groupe des pays non alignés et autres États²⁷, l'Union européenne²⁸, et un nouveau groupe de pays d'Amérique latine²⁹ ont réaffirmé qu'un mécanisme de vérification de la Convention restait leur objectif à long terme. Cela prouve bien que pour eux la Convention est trop importante pour pouvoir être laissée en suspens.

Cette conclusion encourageante a été renforcée par le succès du Comité préparatoire à la sixième Conférence d'examen, qui se heurtait à une difficulté pour faire référence au Groupe spécial dans l'ordre du jour provisoire de la sixième Conférence d'examen (un problème qui menaçait de raviver les tensions sur le protocole et d'empêcher tout accord sur l'ordre du jour). Les États parties trouvèrent un compromis, certes peu élégant, mais qui permit d'éviter le blocage total des discussions et d'aller de l'avant.

Si ce pragmatisme persiste et si les États parties continuent à reconnaître l'importance fondamentale de la Convention pour leur sécurité, nous pouvons être, dans une certaine mesure, optimistes pour la sixième Conférence d'examen. Ce ne sera pas facile – la tentation de régler des comptes étant à peine voilée –, mais la capacité d'adaptation et l'ingéniosité dont ont fait preuve de nombreux États parties depuis 2002 laissent à penser qu'il devrait être possible de trouver une solution permettant à la fois de favoriser l'application de la Convention et de jeter les bases nécessaires à la concrétisation d'autres ambitions. Cela étant, il est intéressant de se remémorer une partie du rapport de la Conférence spéciale de 1994, oubliée depuis longtemps, qui disait : « la nature complexe des questions liées au renforcement de la Convention faisait ressortir la nécessité de *procéder par étapes* en vue d'établir un régime cohérent par lequel il soit possible d'accroître l'efficacité de la Convention et de mieux assurer le respect de ses dispositions » [passage souligné par l'auteur]³⁰. Les États parties peuvent être fiers de la façon dont ils ont redressé la situation depuis le naufrage de 2001. Espérons que cette confiance retrouvée les mènera loin.

Notes

1. Déclaration à la cinquième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, 19 novembre 2001, disponible en anglais à l'adresse < www.us-mission.ch/press2001/1911bolton.htm >.

2. Juste avant le début de la conférence, les cas de lettres contenant de l'anthrax aux États-Unis démontrèrent que le terrorisme biologique était plus qu'une menace théorique, mais souleva des interrogations sur les différentes possibilités nationales et internationales de réaction et d'investigation.
3. John R. Bolton, 19 novembre 2001, op. cit.
4. Bolton fit remarquer par la suite, assez justement d'ailleurs, qu'il était parfaitement légitime de s'inquiéter, lors d'une Conférence d'examen, d'éventuels cas de non-respect de la Convention et de nommer des contrevenants présumés tout comme cela se faisait, par exemple, à la Commission des droits de l'homme. John R. Bolton, « The Biological Weapons Convention: Challenges and Opportunities », réunion d'information au Monterey Institute of International Studies, 11 janvier 2002, à l'adresse < www.cns.miis.edu/pubs/programs/dc/briefs/011102.htm > .
5. Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, ouverte à la signature le 13 janvier 1993 et entrée en vigueur le 29 avril 1997, disponible à l'adresse < www.opcw.org > .
6. Document final, troisième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF/III/23, Part II, à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/3rc/docs/final_dec/3RC_final_dec_F.pdf > .
7. Ad Hoc Group of Governmental Experts to Identify and Examine Potential Verification Measures from a Scientific and Technical Standpoint, *Report*, document des Nations Unies BWC/CONF/III/VEREX/9, 24 septembre 1993, disponible à l'adresse < www.opbw.org/verex/docs/CONFIII-VEREX-9.pdf > .
8. Rapport final, Conférence spéciale, document des Nations Unies BWC/SPCONF/1, Deuxième partie, 19-30 septembre 1994, à l'adresse < www.opbw.org/spec_conf/docs/conf/BWC_SPC_1_F.pdf > .
9. Titre complet : Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines et sur leur destruction, ouverte à la signature le 10 avril 1972 et entrée en vigueur le 26 mars 1975, à l'adresse < www.unog.ch/bwc > .
10. Final Document of the Fourth Review Conference, document des Nations Unies BWC/CONF/IV/9, Part II, < www.opbw.org/rev_cons/4rc/docs/rev_con_docs/i_docs/IV-09.pdf > .
11. Le Groupe des pays non alignés et autres États inclut les pays non alignés ainsi que la Chine, le Brésil et le Mexique.
12. Protocol to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, document des Nations Unies BWC/AD HOC GROUP/CRP8, 3 avril 2001, à l'adresse < www.opbw.org/ahg/docs/CRP8.pdf > .
13. Donald A. Mahley, Statement by the United States to the Ad Hoc Group of Biological Weapons Convention States Parties, 25 juillet 2001, disponible en anglais à l'adresse < www.us-mission.ch/press2001/0725mahley.htm > .
14. Cette position est développée dans la déclaration de John Bolton du 19 novembre 2001, op. cit.
15. Communiqué de presse des Nations Unies, 7 décembre 2001, à l'adresse < disarmament2.un.org/wmd/bwc/fifth/bwc7Decb.pdf > .
16. Pour un récit complet et amusant de cette rencontre houleuse que fut la cinquième Conférence d'examen, voir Jenni Rissanen, 2002, « Left in Limbo: Review Conference Suspended on Edge of Collapse », *Disarmament Diplomacy*, n° 62, janvier-février, à l'adresse < www.acronym.org.uk/dd/dd62/62bwc.htm > .
17. Projet de décision de la cinquième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF/V/CRP3, 6 novembre 2002, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/5rc/docs/rev_con_docs/i_docs/BWC-CONFV-CRP03.pdf > .
18. Document final, Cinquième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF/V/17, 2002, paragraphe 18, à l'adresse < www.opbw.org/lang/5rc/french/BWC_CONFV_17_F.pdf > .
19. Déclaration faite au nom du Groupe des pays non alignés et autres États, document des Nations Unies BWC/CONF/V/15, 18 novembre 2002, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/5rc/docs/rev_con_docs/i_docs/BWC-CONFV-15.pdf > .
20. Rapport de la Réunion d'experts, document des Nations Unies BWC/MSP/2004/MX/3, 11 août 2004, paragraphe 18, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/new_process/mx2004/bwc_msp.2004_mx_3_E.pdf > .
21. *Synthèse des considérations, leçons, perspectives, recommandations, conclusions et propositions se dégageant des exposés, déclarations, interventions et documents de travail des délégations sur les questions examinées lors de la réunion d'experts. Document établi par le Président*, document des Nations Unies BWC/MSP/2004/L.1, 1^{er} décembre 2004, à l'adresse < www.opbw.org/new_process/msp2004/BWC_MSP_2004_L.1_F.pdf > .
22. Même si tout le monde reconnaissait qu'elles n'en étaient pas, car la réunion n'avait pas de mandat de négociation. Qui a dit que les processus multilatéraux n'étaient pas flexibles ?
23. Pour une description complète du mécanisme du Secrétaire général, voir *Mechanisms Available to States Parties to Investigate the Alleged Use of Biological or Toxin Weapons and to Provide Assistance in Such Cases*, document des Nations Unies BWC/MSP/2004/MX/INE3, 1^{er} juillet 2004, disponible à l'adresse < www.opbw.org/new_process/mx2004/bwc_msp.2004_mx_inf.3_E.pdf > .
24. Ils rappelaient notamment que le mécanisme n'avait pas été négocié multilatéralement et qu'il avait été conçu pour des circonstances bien précises (la guerre Iran-Iraq des années 80) et qu'il n'était donc plus adapté.

25. Comme le précise très clairement le Rapport de la réunion d'experts : « eu égard à la nature particulière du point à l'examen lors de la Réunion de 2005 [...] et sans que cela crée de précédent, les représentants de 23 organisations scientifiques, professionnelles, universitaires et industrielles ont participé aux échanges informels tenus lors des séances à participation libre, en qualité d'invités de la Réunion d'experts ». Document des Nations Unies BWC/MSP/2005/MX/3, 5 août 2005, paragraphe 13, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/new_process/mx2005/bwc_msp.2005_mx_3_E.pdf > .
26. Pour un résumé intéressant d'un débat sur les avantages et les inconvénients du nouveau processus, voir le résumé d'un séminaire organisé par le Forum de Genève intitulé « Meeting the Challenges of Reviewing the Biological and Toxin Weapons Convention », 9 et 10 mars 2006, à l'adresse < www.geneva-forum.org/Reports/20060309-10.pdf > .
27. Statement by Malaysia on behalf of the Group of Non-aligned and Other States, 26 avril 2006, disponible à l'adresse < www.opbw.org > .
28. Statement by Austria on behalf of the European Union, 26 avril 2006, disponible à l'adresse < www.opbw.org > .
29. Joint Declaration by Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Mexico, Peru and Uruguay, 26 avril 2006, disponible à l'adresse < www.opbw.org > .
30. Rapport final, Conférence spéciale, document des Nations Unies BWC/SPCONF/1, Deuxième partie, 19-30 septembre 1994, < www.opbw.org/spec_conf/docs/conf/BWC_SPC_1_E.pdf > .

Des structures pour renforcer la Convention sur les armes biologiques : des options pour combler le déficit institutionnel

Nicholas A. Sims

Par rapport à la plupart des autres traités multilatéraux de maîtrise des armements et de désarmement, et notamment son « voisin le plus proche », à savoir la Convention sur les armes chimiques, la Convention sur les armes biologiques ou à toxines souffre d'un déficit institutionnel. Des structures sont nécessaires pour renforcer la Convention sur les armes biologiques en suscitant une mobilisation collective pour ce régime relativement fragile et permettre aux États parties d'agir ensemble dans l'intérêt de tous.

La sixième Conférence d'examen devrait être une bonne occasion pour échanger des points de vue sur de telles structures. Cet article analyse différentes options envisageables pour combler ce déficit institutionnel, en commençant par une possibilité à long terme puis en évoquant des options plus immédiates.

La solution suprême : une organisation pour l'interdiction des armes biologiques

La solution pour combler ce déficit institutionnel serait une organisation pour l'interdiction des armes biologiques (OIAB). C'est la solution suprême pour deux raisons : elle n'est envisageable qu'à long terme, en raison de la force de l'opposition des États-Unis depuis 2001, et serait la meilleure option institutionnelle pour refléter l'engagement collectif des États parties à l'égard de la Convention.

Le refus d'une OIAB est étroitement lié au rejet, par les États-Unis, du protocole visant à renforcer la Convention sur les armes biologiques. Cette solution fut discutée pour la première fois, en 1995, par le Groupe spécial de la Convention sur les armes biologiques et, plus officiellement lors des négociations qui eurent lieu entre juillet 1997 et août 2001¹. De nombreux États parties sont convaincus que « la seule méthode efficace à long terme pour renforcer la Convention est celle de négociations multilatérales visant à conclure un accord juridiquement contraignant et non discriminatoire, traitant tous les articles de la Convention de manière équilibrée et approfondie »². D'autres insistent sur la nécessité de « mettre au point des mesures pour vérifier le respect des dispositions de la Convention sur les armes biologiques »³. Tout le monde est toutefois d'accord pour dire qu'il s'agit d'objectifs à long terme, qui ne pourront être examinés lors d'une réunion de la Convention sur les armes biologiques tant que les États-Unis d'Amérique auront une politique intransigeante.

L'idée d'une OIAB pourrait tout à fait être remise à l'ordre du jour dans un autre contexte et sans tenir compte de l'échec du projet de protocole (entre 1995 et 2001) ni de procédures de vérification ou de mesures pour le respect des dispositions. Pour cela, il faudrait que les États parties définissent un nouveau régime qui permettrait à la Convention de « fonctionner correctement », en tirant systématiquement profit de son potentiel et en remédiant à ses faiblesses ou insuffisances.

Nicholas A. Sims est maître de conférences, spécialiste en relations internationales, au Département des relations internationales de la London School of Economics and Political Science.

Ce nouveau concept pourrait être défini par les conférences d'examen, alors qu'elles reprennent confiance depuis la débâcle de 2001-2002. Elles pourraient relancer le régime en profitant des bases jetées par les accords, définitions et procédures convenus lors des conférences entre 1980 et 1996. Le mécanisme d'examen peut donc progressivement développer le régime avec un ensemble croissant d'accords concertés⁴ ; pour compléter la Convention sans modifier le texte⁵.

Mais il arrivera un moment où le processus des conférences d'examen aura épuisé toutes les options et une base juridique supplémentaire sera nécessaire. Nous ne savons toutefois pas quand cela se produira, les limites de compétence d'une conférence d'examen n'ayant jamais été fixées. Il est toutefois raisonnable de penser que les conférences d'examen sont compétentes pour autoriser des accords provisoires devant généralement être renouvelés ou remplacés par la conférence d'examen suivante, mais que la mise en place d'institutions permanentes nécessiterait des négociations distinctes. L'on peut logiquement supposer que la distinction est la même entre la négociation d'accords politiquement contraignants et celle d'accords juridiquement contraignants.

Par conséquent, avant de créer une OIAB, les États parties devraient convenir de compléter la Convention par un instrument juridiquement contraignant portant sur une telle organisation. Logiquement, cet instrument devrait non seulement préciser les engagements organisationnels (ressources financières et autres points) mais aussi différentes fonctions ou responsabilités jugées nécessaires par les États parties s'agissant de l'OIAB pour permettre à la Convention de « fonctionner correctement ».

LES ORGANES DE L'OIAB

Lors des négociations du protocole à la Convention sur les armes biologiques, le Groupe spécial suivit les précédents de la Convention sur les armes chimiques de 1993 et du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires de 1996. L'OIAB devait avoir trois organes principaux⁶.

- une Conférence des États parties : l'organe directeur suprême où tous les États parties, en tant que membres de l'organisation, sont représentés ;
- le Conseil exécutif : également intergouvernemental mais avec des membres limités (soumis à une rotation partielle), régulièrement élus par la Conférence sur une base de représentativité régionale ;
- le Secrétariat technique : l'organe de soutien composé de fonctionnaires internationaux dirigés par un directeur général.

L'on peut raisonnablement envisager une telle structure pour une éventuelle OIAB.

L'INTÉRÊT D'UNE OIAB, EN BREF

La Convention sur les armes biologiques n'est pas un traité directement applicable et elle ne va prospérer d'elle-même. La Convention est, au contraire, une entité fragile qu'il faut traiter avec soin. Par conséquent, une OIAB est un objectif à long terme car pour que la Convention fonctionne correctement, il faudra concentrer des ressources au sein d'une organisation permanente afin d'aider les États parties à assumer l'ensemble des fonctions et responsabilités définies par la Convention sur les armes biologiques. Les grands avantages d'une organisation permanente sont, d'une part, son caractère pratique et, d'autre part, sa flexibilité. D'un point de vue pratique d'abord, une organisation permanente dispose d'un personnel permanent ce qui évite aux États parties de renégocier des accords et

d'engager du personnel chaque fois qu'ils se réunissent. (Cela explique notamment pourquoi, au fil du temps, la diplomatie classique des conférences a évolué et abouti à la création d'organisations internationales.) Une organisation permanente est en outre flexible pour faire face à toutes les vicissitudes que peut connaître le régime ; elle ne doit pas se cantonner, à cause de son mandat, à des activités précises sans pouvoir agir face à de nouvelles circonstances.

Tant qu'il n'existera pas d'OIAB, le régime de la Convention sur les armes biologiques restera à la traîne derrière la Convention sur les armes chimiques et d'aucuns risqueraient d'en conclure qu'il n'est pas aussi urgent d'interdire les armes biologiques ou à toxines. En décidant de créer une OIAB, les États parties dénonceraient cette idée de la manière la plus ferme. Ils contribueraient ainsi à instaurer de manière permanente, sur la scène internationale, des instruments de désarmement.

Tant qu'il n'existera pas d'OIAB, le régime de la Convention sur les armes biologiques restera à la traîne derrière la Convention sur les armes chimiques et d'aucuns risqueraient d'en conclure qu'il n'est pas aussi urgent d'interdire les armes biologiques ou à toxines.

D'autres options plus immédiates de renforcement

En attendant, les États parties pourraient décider (provisoirement et sans que cela soit irréversible) de consacrer des ressources plus limitées à des accords plus modestes pour renforcer les structures afin de gérer leurs intérêts communs de manière collective. Le déficit institutionnel ne pourrait être parfaitement comblé sans une OIAB, mais des accords modestes pourraient améliorer la situation. Les possibilités envisageables sont des réunions annuelles, un comité intersessions de contrôle, des groupes consultatifs scientifique et juridique, un secrétariat et une unité d'appui à l'application de la Convention. Nous allons les examiner l'une après l'autre.

LES RÉUNIONS ANNUELLES

Les délégations du désarmement ont l'habitude de passer, chaque année, trois semaines à Genève pour la Convention sur les armes biologiques. Des réunions d'experts de deux semaines furent organisées en 2003, 2004 et 2005, suivies de réunions des États parties, d'une semaine, consacrées à des thèmes précis. Il faudrait simplement officialiser la pratique de réunions annuelles de la Convention sur les armes biologiques ; d'autres rencontres annuelles ont d'ailleurs été proposées à la sixième Conférence d'examen comme « programme de travail » pour 2007-2010⁷.

Les réunions annuelles poursuivraient les meilleurs aspects des rencontres de 2003-2005 mais sans les contraintes concernant les points de l'ordre du jour. De cette façon, le régime bénéficierait d'une continuité et même d'une certaine impulsion. Les rencontres devraient être des séances plénières ayant une vue d'ensemble du régime de la Convention sur les armes biologiques. Seuls des problèmes précis liés à l'application de la Convention pourraient faire l'objet de réunions consultatives organisées au niveau d'experts et ouvertes à tous les États parties dans le cadre du mécanisme d'urgence de « procédures internationales appropriées » prévu par l'article V⁸ ; au Conseil de sécurité dans le cas où un État partie dépose une plainte conformément aux dispositions de l'article VI ; ou, éventuellement, au Secrétaire général de l'ONU pour enquêter sur des allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines⁹. Tout le reste devrait *potentiellement* figurer à l'ordre du jour des réunions annuelles. Si nécessaire, certains aspects de la Convention pourraient être mis en avant certaines années, mais il faudrait que tous les aspects soient examinés entre deux conférences d'examen.

Il serait des plus important de prévoir, chaque année, un examen collectif des évolutions scientifiques et technologiques ayant un rapport avec la Convention.

Il serait des plus important de prévoir, chaque année, un examen collectif des évolutions scientifiques et technologiques ayant un rapport avec la Convention, de préférence avec les conseils d'un groupe consultatif scientifique (évoqué plus loin). L'ordre du jour habituel devrait également inclure : la mise en commun des expériences et propositions concernant l'application de l'article X (avancées scientifiques et technologiques à des fins pacifiques) ; des mises à jour concernant les dispositions de mise en œuvre nationales et l'universalisation de la Convention (que la sixième Conférence d'examen devrait lancer)¹⁰ ; un « agenda de consolidation » pour suivre les engagements des précédentes conférences d'examen ; et l'examen des informations communiquées aux Nations Unies, avant le 15 avril de chaque année, dans le cadre des mesures de confiance (MDC)¹¹.

Mais l'ordre du jour ne devrait pas comporter uniquement des points devant faire l'objet d'un bilan. Il faudrait élaborer un ordre du jour plus audacieux et s'inspirer de l'expérience de 2003-2005 pour tenter d'aller plus loin en trouvant le juste équilibre entre des discussions menées par les gouvernements et la prise en compte de la communauté des « amis de la Convention ». Il faudrait prévoir du temps pour un débat général sur les initiatives, régionales ou individuelles, des États parties, et pour les propositions des organisations intergouvernementales, du Comité international de la Croix-Rouge en tant qu'organisation internationale unique et d'organisations non gouvernementales.

Il reste à déterminer si les réunions annuelles devraient être précédées d'une réunion d'experts ou par plusieurs groupes thématiques qui travailleraient en parallèle ; mais il n'est probablement pas souhaitable de tout condenser sur deux semaines chaque année. Après le rythme de trois semaines par an consacrées à la Convention sur les armes biologiques entre 2003 et 2005, il serait dommage de s'accommoder de moins pour la période de 2007 à 2010. L'on suppose que la septième Conférence d'examen aura lieu en 2011 et qu'elle sera précédée par un Comité préparatoire, ce qui représentera un total d'au moins trois semaines.

UN COMITÉ INTERSESSIONS DE CONTRÔLE

L'idée d'un comité intersessions de contrôle remonte aux années 80 et au début des années 90. Les périodes entre les conférences d'examen étaient du temps perdu, le traité était largement négligé par la plupart des États parties et rien ne semblait pouvoir être envisagé pour combler ce déficit institutionnel. L'idée d'un « tout nouveau type de comité » fut proposée ; il serait nommé par une conférence d'examen et devrait rendre compte à la suivante¹². Il était envisagé comme un comité intersessions, un comité permanent ou un comité de contrôle, et deux exigences étaient claires dès le début : il devrait être représentatif de l'ensemble des États parties et avoir un mandat défini avec soin pour qu'il ne puisse pas s'attribuer des fonctions ou des pouvoirs relevant de la Conférence d'examen ou d'un autre organe. Une idée semblait évidente : il serait intéressant, d'un point de vue économique, d'envisager un tel comité comme un prolongement du bureau de la Conférence d'examen, un organe qui fonctionne au-delà de la Conférence d'examen et qui est élu de manière représentative après la nomination des États parties¹³. L'existence du bureau après la conférence serait simplement officialisée et il ne serait pas nécessaire d'élire un autre comité. Le bureau serait présidé par le Président de la Conférence d'examen dont certaines responsabilités se prolongent pour 5 ans, jusqu'à la Conférence d'examen suivante. Les travaux et les priorités du comité dépendraient, en grande partie, des décisions de la Conférence d'examen nécessitant un suivi ou de certains aspects méritant une attention constante de l'ensemble des États parties.

L'avantage de continuer avec le bureau et la présidence est qu'il faudrait simplement faire évoluer une institution existante. La mise en place d'un nouveau comité impliquerait des négociations sur son

titre, sa composition, son mandat ainsi que des élections ; elles n'auraient pas été moins difficiles que les négociations laborieuses qui eurent lieu sur ces différents points en 1991 pour le Groupe spécial d'experts gouvernementaux (plus connu sous le nom de Groupe VEREX) ou en 1994 pour le Groupe spécial suivant. En outre, le Groupe VEREX et le Groupe spécial ayant été des organes pléniers, il serait probablement très difficile de mettre sur pied un organe à composition limitée, qui plus est d'un nouveau type.

Les propositions de mise en place d'un organe représentatif intersessions n'ont, pourtant, jamais abouties même lors de la troisième Conférence d'examen, alors qu'elles avaient peut-être le plus de chances de succès ; en effet, « pendant la troisième Conférence d'examen un grand nombre d'États parties soutinrent l'idée d'institutions permettant d'appuyer la Convention »¹⁴. Depuis quelques années, elles ne suscitent plus le même intérêt diplomatique et ce, pour deux raisons. Premièrement, le principe de réunions annuelles de tous les États parties à la Convention sur les armes biologiques entre deux conférences d'examen, même sur la base d'un ordre du jour restreint, est de plus en plus accepté. Deuxièmement, il semble envisageable de faire évoluer les réunions des États parties sur un ordre du jour restreint vers des rencontres annuelles avec un ordre du jour plus large. De telles réunions pourraient assumer toutes les fonctions proposées pour un comité représentatif sans avoir à mettre en place et entretenir cette représentativité.

La situation a évolué depuis la première proposition d'un comité intersessions. La menace que représentent les armes biologiques ou à toxines suscite une attention croissante (ce qui n'est pas forcément le cas de la Convention sur les armes biologiques) et d'autres moyens, peut-être plus attractifs, de renforcer les processus et les structures de la Convention sont apparus. Si l'idée de réunions annuelles devait être bloquée, avec le risque de perdre cinq années entre deux conférences d'examen, le comité intersessions devrait probablement être considéré comme une solution de rechange.

DES GROUPES CONSULTATIFS

Des groupes consultatifs, comme toute autre solution envisagée faute d'une OIAB, sont des mesures provisoires pouvant être établies sur décision de la sixième Conférence d'examen ou d'une nouvelle réunion d'États parties, pouvant être modifiées ou annulées par la même autorité. Il ne peut s'agir d'institutions inébranlables et, facteur important, leur création ne nécessite pas d'amendement de la Convention.

Un groupe consultatif scientifique

Les différents facteurs invoqués pour interdire les armes biologiques ou à toxines sont complexes. Ceux qui s'engagent dans des activités scientifiques ou technologiques pouvant rendre les armes biologiques ou à toxines plus faciles à mettre au point, plus difficiles à détecter, plus efficaces ou faire qu'il serait plus difficile de se protéger contre de telles armes compromettent la crédibilité de leur engagement contre les armes biologiques. Un groupe consultatif scientifique permettrait aux États parties de surveiller de telles activités.

Les arguments en faveur d'un tel groupe sont relativement bien connus¹⁵. Ils reposent à la fois sur le besoin qu'ont les gouvernements de conseils d'experts et sur l'intérêt de partager ses connaissances dans l'intérêt de tous. Les gouvernements font sans aucun doute leurs propres estimations, ce qu'ils continueront de faire, mais un traité multilatéral comme la Convention sur les armes biologiques devrait permettre une évaluation collective. En raison de l'absence de dispositions en matière de

vérification dans la Convention, les travaux d'un groupe consultatif scientifique sont d'autant plus indispensables. Le groupe suivrait en permanence les évolutions scientifiques et technologiques ayant un rapport avec la Convention et pourrait signaler aux États parties comment et en quoi l'équilibre entre les mesures incitatives et dissuasives qui favorise le respect des dispositions de la Convention sur les armes biologiques pourrait être menacé.

Jusqu'à présent, les avancées scientifiques et technologiques ayant un rapport avec la Convention ont été signalées au niveau multilatéral lors de la préparation des conférences d'examen¹⁶. Mais dans un domaine évoluant aussi vite que celui des sciences de la vie et de leurs applications, il est beaucoup trop long d'attendre cinq ans. Le rythme des évolutions est tel que les États parties doivent examiner, chaque année, les conséquences des changements pour la Convention sur les armes biologiques et comparer leurs avis. Un groupe aurait en principe la liberté d'enquêter sur l'ensemble des évolutions scientifiques et technologiques, même si dans la pratique il devrait recenser les domaines présentant un intérêt particulier pour la Convention. Il poursuivrait ainsi un processus auquel les conférences d'examen ont déjà contribué.

Si le mot « recherche » ne figure nulle part dans la Convention, le fait qu'il n'existe pas de « régime de recherche » en rapport avec la Convention l'affaiblit¹⁷. L'adoption de limites judicieuses pour la recherche permettrait de renforcer l'interdiction concernant la mise au point d'armes biologiques qui figure, elle, dans la Convention. Les États parties avaient déjà noté (en 1991) que « l'expérimentation comportant le dégagement à l'air libre d'agents pathogènes ou de toxines nocifs pour l'homme, les animaux ou les végétaux qui n'a pas de justification à des fins prophylactiques ou protectrices ou à d'autres fins pacifiques est incompatible avec les engagements contenus dans l'article premier »¹⁸. Il serait bien qu'ils adoptent d'autres décisions similaires, en s'intéressant davantage à la recherche en laboratoire : des conseils scientifiques formulés collectivement dans l'intérêt de la Convention sur les armes biologiques seraient, à ce niveau, clairement utiles pour tous les États parties. Le groupe pourrait déconseiller un type de recherche en raison de ses conséquences pour la Convention sur les armes biologiques.

Pour être efficace, le groupe doit comprendre des experts en qui les gouvernements ont confiance et qui sont respectés par l'ensemble de la communauté scientifique. Cet exercice doit fonctionner de manière régulière, les membres du groupe devant être fréquemment en contact et se réunir aussi souvent que nécessaire, mais au moins une fois par année. Ce groupe ne chercherait pas à copier le Conseil scientifique consultatif de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, qui est un organe officiel de la Convention sur les armes chimiques. La structure ne serait pas aussi complexe. Il suffirait d'un mécanisme à l'organisation simple, pouvant s'adapter facilement aux nouveaux besoins de la Convention sur les armes biologiques.

Il serait important que le groupe rende compte aux réunions annuelles des États parties ou à un comité intersession de contrôle ; les États parties pourraient ainsi suivre ses recommandations sans attendre la Conférence d'examen suivante. Une recommandation formulée récemment par la Commission sur les armes de destruction massive, présidée par Hans Blix, sans préconiser explicitement un groupe consultatif scientifique, présente ainsi le rapport entre des évaluations plus fréquentes et les actions prises :

Les États parties devraient évaluer plus fréquemment les conséquences des réalisations scientifiques et technologiques et réaffirmer que tous les engagements de l'Article premier de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines s'appliquent à ces réalisations¹⁹.

Il est important de rappeler que les armes biologiques ou à toxines constituent une menace pour l'humanité et qu'une action commune s'impose pour les contrer. Cette action doit être organisée dans le cadre de la Convention sur les armes biologiques et un groupe consultatif scientifique aurait un rôle central à jouer pour garantir une action systématique et collective fondée sur des avis d'experts.

Un groupe consultatif juridique

La mise sur pied d'un groupe consultatif juridique n'est pas aussi urgente que celle d'un groupe consultatif scientifique et l'idée n'a pas été aussi largement discutée, mais elle présente tout de même des avantages intéressants.

Tous les gouvernements reçoivent leurs propres conseils juridiques et continueront sans aucun doute de le faire ; mais avec un groupe consultatif juridique, un régime multilatéral comme celui de la Convention sur les armes biologiques pourrait résoudre multilatéralement ses controverses. Certaines contestations juridiques concernant la Convention sur les armes biologiques – et notamment les interprétations divergentes de l'article premier – sont bien connues, mais d'autres sont plus obscures ; ce qui est certain c'est que d'autres différends apparaîtront. Un groupe consultatif juridique ne manquerait pas de travail, même s'il devait se consacrer uniquement aux points controversés déjà connus²⁰.

Le principal argument avancé contre l'idée d'un groupe consultatif juridique consiste à dire qu'il ferait ressortir les dissensions. Les gouvernements pourraient défendre avec plus d'obstination leurs positions juridiques que leurs évaluations scientifiques et être moins enclins à les modifier pour parvenir à un avis commun. Dans ce cas, un groupe consultatif juridique risquerait d'exacerber des positions incompatibles et d'être le cadre d'échanges acrimonieux.

Il convient toutefois de tenir compte des conséquences terribles que pourrait avoir pour la Convention sur les armes biologiques une situation où des interprétations différentes persisteraient sans qu'aucune initiative concertée ne soit tentée pour les résoudre. Le fait que des gouvernements interprètent différemment leurs obligations est peu constructif et risque d'entamer le principe de réciprocité des obligations sur lequel se fondent tous les traités.

UN SECRÉTARIAT

L'idée d'un secrétariat pour la Convention sur les armes biologiques a récemment reçu un formidable soutien de la part de la Commission sur les armes de destruction massive. Selon la recommandation 34 de la Commission :

Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines devraient créer un secrétariat pour gérer les questions d'ordre administratif et organisationnel liées au traité, comme les conférences d'examen et les réunions d'experts²¹.

Cela permettrait, au moins, d'officialiser le rôle du Secrétariat des réunions de la Convention sur les armes biologiques au Département des affaires de désarmement (Service de Genève) de l'ONU. Il pourrait aussi (selon les limites que les États parties décideraient de lui fixer) se voir attribuer des fonctions à remplir tout au long de l'année pour appuyer la Convention. De telles fonctions peuvent être très utiles ; il pourrait s'agir entre autres :

- d'accroître la valeur des déclarations sur les MDC et leur disponibilité en favorisant leur traitement et leur diffusion ;
- de fournir une assistance technique aux États parties pour l'application de la Convention au niveau national ;
- d'assurer, de manière continue et lorsque c'est nécessaire, le suivi des décisions prises lors des conférences d'examen, s'agissant par exemple des dispositions de mise en œuvre nationales ou de l'« agenda de consolidation » ;

- de faciliter les contacts entre les États parties et les organisations intergouvernementales, internationales et non gouvernementales, y compris les secteurs concernés de l'industrie et des communautés scientifique et universitaire ;
- de permettre aux groupes consultatifs scientifique et juridique, s'ils sont constitués, de remplir leurs fonctions ;
- de publier des mises à jour du document « Additional Understandings and Agreements », qui lie des extraits des déclarations finales aux articles correspondants de la Convention;
- et de servir de point d'information pour la Convention.

Toutes ces activités *pourraient* se justifier (certaines plus facilement que d'autres) en termes de suivi des conférences d'examen ou de réunions des États parties, ou en vue d'une conférence ou réunion ultérieure ; mais il est certainement plus simple de les considérer comme les fonctions propres d'un secrétariat de la Convention et de permettre l'emploi du titre « Secrétariat de la Convention sur les armes biologiques » au lieu de parler de secrétariat « des réunions » de la Convention.

Une telle décision peut être politiquement délicate, mais l'autre possibilité est d'entretenir la fiction juridique que les secrétariats de chaque conférence d'examen, chaque comité préparatoire et chaque réunion des États parties et des réunions d'experts connexes sont des entités distinctes et qu'aucune continuité de fonctionnement du secrétariat n'est nécessaire entre les différentes rencontres.

L'effectif du secrétariat serait sans aucun doute modeste : les États parties à la Convention sur les armes biologiques ne risquent pas de créer une bureaucratie inutile pour gérer le régime du traité. Certaines évolutions seraient toutefois indispensables. Il faudrait au moins un spécialiste du traitement des MDC, un spécialiste des questions scientifiques et technologiques et un expert juridique qui rendraient compte à un spécialiste des questions politiques qui serait le chef du secrétariat. Du personnel supplémentaire pourrait être nécessaire pour des consultations soutenues avec les États parties concernant l'assistance en matière d'application de la Convention, avec les pays qui ne sont pas encore parties s'agissant des progrès réalisés dans le sens de la ratification ou de l'adhésion, si ces aspects du suivi du plan d'action représentent trop de travail pour un seul expert juridique. Le Secrétariat pourrait avoir besoin de renfort, comme auparavant, au moment d'événements spéciaux comme les conférences d'examen et d'éventuelles réunions annuelles.

La recommandation de la Commission sur les armes de destruction massive parle de secrétariat et ne précise, fort judicieusement, pas de caractère provisoire ou permanent ; ce qui devrait lui assurer un large soutien. S'il est accepté par la sixième Conférence d'examen – ou par une rencontre ultérieure relevant de son autorité – dans le cadre d'un ensemble de mesures pour renforcer la Convention, il aura certainement le même statut provisoire et réversible que les autres structures évoquées précédemment. La septième Conférence d'examen déciderait en 2011 de renouveler, adapter ou révoquer le mandat du secrétariat (ou pourrait, par une résolution négative, mettre un terme à ses activités pour les cinq années suivantes).

UNE UNITÉ D'APPUI À L'APPLICATION DE LA CONVENTION

Prendre des mesures pour appuyer l'application de la Convention sur les armes biologiques pourrait être l'une des tâches d'un secrétariat ou d'une unité d'appui à l'application de la Convention²².

Une telle unité présente l'avantage de dissiper les craintes (même injustifiées) d'un secrétariat trop ambitieux qui « se politiserait » ou déciderait d'étendre ses tâches. En tant qu'unité, elle doit aider les États parties à appliquer certains aspects de la Convention. Ses activités pourraient être

fixées directement par la Conférence d'examen ou par une réunion annuelle. À l'instar de l'Unité d'appui à l'application du Traité d'interdiction des mines de 1997²³, qui est intéressante malgré les différences entre les deux conventions, elle pourrait être financée par un petit nombre, croissant progressivement, d'États parties. (S'agissant de la Convention sur les armes biologiques, les membres de l'Union européenne pourraient tout à fait verser une contribution collective, puisqu'ils ont récemment adopté une action commune pour financer des activités visant à promouvoir l'universalité et la mise en œuvre de la Convention sur les armes biologiques²⁴.)

Le principal inconvénient d'une unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes biologiques est sa relative inflexibilité par rapport à un secrétariat. De par sa nature, sa marge de manœuvre est plus réduite, elle est orientée sur des tâches particulières ; elle peut moins facilement adapter sa réponse si le régime a de nouveaux besoins ou s'il se heurte à de nouvelles priorités. En 2006, les principales priorités sont l'assistance technique pour l'application de la Convention au niveau national, l'universalisation et le traitement des MDC ; mais dans quelques années, les États parties pourraient avoir de nouvelles idées sur les activités nécessitant une aide particulière. À la différence d'un secrétariat, une unité d'appui à l'application de la Convention ne pourrait faire évoluer son mandat en fonction des priorités. Une telle unité peut donc être considérée comme une solution de rechange ; elle serait mieux que rien s'il s'avérait impossible de surmonter l'opposition que suscite l'idée d'un secrétariat.

Qu'il s'agisse d'un secrétariat ou d'une unité d'appui à l'application de la Convention, l'organe choisi devrait suivre la direction politique des États parties représentés soit par la présidence et le bureau de la conférence d'examen la plus récente, soit par la réunion annuelle, et dépendrait de la structure de gestion du Département des affaires de désarmement de l'ONU.

Ce serait un échec majeur de la sixième Conférence d'examen de ne pas parvenir à créer un secrétariat ou une unité d'appui à l'application de la Convention car une dimension essentielle du déficit institutionnel de la Convention sur les armes biologiques resterait en suspens.

Ce serait un échec majeur de la sixième Conférence d'examen de ne pas parvenir à créer un secrétariat ou une unité d'appui à l'application de la Convention.

Conclusion

À long terme, la Convention sur les armes biologiques a besoin d'une OIAB. Tant que les circonstances ne changeront pas, les États parties peuvent et doivent envisager, à court terme, des mesures pour combler le déficit institutionnel de la Convention.

Une approche modulaire du renforcement de la Convention sur les armes biologiques insiste sur des solutions distinctes pour les différentes faiblesses du régime et notamment pour combler le déficit institutionnel²⁵. Selon cette approche, la sixième Conférence d'examen pourrait approuver – ou ouvrir la voie à une autre réunion qui approuverait sous son autorité – des réunions annuelles (ou sinon un comité intersessions de contrôle) ; un groupe consultatif scientifique et éventuellement un groupe consultatif juridique ; un secrétariat (ou une unité d'appui à l'application de la Convention). Ils pourraient tous exister indépendamment les uns des autres. La décision de la Conférence d'approuver n'importe lequel d'entre eux serait une avancée utile.

Il existe néanmoins une synergie évidente entre toutes ces institutions. Elles pourraient certes fonctionner de manière autonome ; mais l'on peut logiquement penser qu'une interdépendance serait profitable. Les réunions annuelles fonctionneraient mieux si elles bénéficiaient des conseils de groupes d'experts scientifiques et juridiques, et si elles étaient assistées d'un secrétariat pouvant mener

certaines activités tout au long de l'année. Selon la même logique, l'action des groupes consultatifs et du secrétariat pour la direction politique générale d'une réunion annuelle à laquelle ils devraient rendre compte serait meilleure. Nous pouvons dire, de manière plus abstraite, que l'interdépendance de ces différents organes améliorerait l'interaction entre les domaines techniques et politiques, et entre la science, le droit et la diplomatie. Tout au long de l'histoire du désarmement, ces domaines ont été régulièrement disjoints. Il existe aujourd'hui une occasion réelle de surmonter ces disjonctions dans le cadre de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines.

Notes

1. Jez Littlewood, 2005, *The Biological Weapons Convention: A Failed Revolution*, Aldershot, Ashgate, et plus particulièrement la deuxième partie, « The Protocol Negotiations ». Le chapitre 8, intitulé « The Organization », est très important pour cet article. Pour plus d'informations sur les négociations, voir l'article de Richard Lennane dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
2. Statement by the Delegation of Malaysia on Behalf of the Group of Non-Aligned Movement and Other States Parties to the Biological Weapons Convention, Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques, 5 décembre 2005, disponible sur le site < www.opbw.org >.
3. Déclaration de Fiona Paterson, Représentante permanente adjointe du Royaume-Uni auprès de la Conférence du désarmement, au nom de l'Union européenne, réunion des États parties, 5 décembre 2005, disponible sur le site < www.opbw.org >.
4. Voir la compilation d'extraits des dernières déclarations finales correspondant aux différents articles de la Convention que le Secrétariat doit préparer pour la sixième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONFVI/INF1, 11 juillet 2006.
5. Pour plus d'informations sur les travaux éventuels des conférences d'examen, voir Nicholas A. Sims, 2003, « Biological Disarmament Diplomacy in the Doldrums: Reflections after the BWC Fifth Review Conference », *Disarmament Diplomacy*, n° 70, avril-mai, p. 11 à 18, à l'adresse < www.acronym.org.uk/dd/dd70/70op2.htm >.
6. Littlewood, 2005, op. cit.
7. Déclaration de Fiona Paterson, voir note n° 3.
8. Voir la Déclaration finale de la première Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF1/10, 21 mars 1980, et la Déclaration finale de la deuxième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF2/13/II, 26 septembre 1986. Les deux textes sont disponibles sur le site < www.opbw.org >.
9. Le texte de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines est disponible sur le site < www.unog.ch/bwc >. La Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, ouverte à la signature le 10 avril 1972, est entrée en vigueur le 26 mars 1975.
10. Pour plus d'information sur les plans d'action proposés, voir la déclaration de Paul Meyer, Ambassadeur et Représentant permanent auprès de la Conférence du désarmement, Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques, 5 décembre 2005, disponible sur le site < www.opbw.org >.
11. Ces différents points de l'ordre du jour sont évoqués plus en détail dans Nicholas A. Sims, 2006, « Towards the BWC Review Conference: Diplomacy Still in the Doldrums », *Disarmament Diplomacy*, n° 82, printemps, p. 8 à 16, à l'adresse < www.acronym.org.uk/dd/dd82/82ns.htm >.
12. Nicholas A. Sims, 1988, *The Diplomacy of Biological Disarmament: Vicissitudes of a Treaty in Force, 1975-85*, Londres, Macmillan, p. 298 à 306.
13. Charles C. Flowerree, 1990, « On Tending Arms Control Agreements », *The Washington Quarterly*, vol. 13, n° 1, hiver, p. 199.
14. Littlewood, 2005, op. cit., p. 191.
15. Voir United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, 2002, *Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention: Countering the Threat from Biological Weapons*, Green Paper, Londres, The Stationery Office, 29 April, à l'adresse < www.fco.gov.uk/Files/kfile/btwc290402,0.pdf > ; Déclaration de Paul Meyer, voir note n° 10.
16. Le processus remonte à la session du 9 au 18 juillet 1979 du Comité préparatoire, qui demanda aux dépositaires d'établir un document d'information et invita les autres États parties à commenter ce document et à présenter leurs propres vues sur les avancées scientifiques et technologiques ayant un rapport avec la Convention.
17. Nicholas A. Sims, 2001, *The Evolution of Biological Disarmament*, SIPRI Chemical and Biological Warfare Studies, n° 19, Oxford, Oxford University Press, p. 179 à 182.

18. Déclaration finale, Troisième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF.III/23, 27 septembre 1991, à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/3rc/docs/final_dec/3RC_final_dec_F.pdf > .
19. Commission sur les armes de destruction massive, 2006, *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, Stockholm, Recommandation 36, disponible sur le site < www.wmdcommission.org > .
20. Pour plus d'information sur le groupe consultatif juridique, voir Nicholas A. Sims, 2006, « Legal Constraints on Biological Weapons », dans Mark Wheelis, Lajos Rozsa et Malcolm Dando (sous la direction de), *Deadly Cultures: Biological Weapons since 1945*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, p. 329 à 354.
21. Commission sur les armes de destruction massive, 2006, op. cit.
22. Paul Meyer, 2005, voir note n° 10.
23. Titre complet : Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction. Également connue comme la Convention d'Ottawa.
24. Action commune de l'Union européenne en faveur de la Convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines, 2006/184/PESC du 27 février 2006, à l'adresse < eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_065/l_06520060307fr00510055.pdf > .
25. Trevor Findlay et Angela Woodward, 2004, *Enhancing BWC Implementation: A Modular Approach*, Weapons of Mass Destruction Commission paper no. 23, décembre, sur le site < www.wmdcommission.org > .

Une analyse des mesures de confiance de la Convention sur les armes biologiques : la transparence est indispensable

Iris HUNGER et Nicolas ISLA

La maîtrise des armements biologiques traverse l'une de ses plus graves crises depuis la conclusion de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines en 1972¹. Les initiatives visant à améliorer la Convention avec des mesures de vérification échouèrent au milieu de l'année 2001 ; et lors des rencontres de la cinquième Conférence d'examen, en 2001 et 2002, les États ne purent s'entendre pour relancer les négociations multilatérales afin de renforcer la Convention.

Tout le monde s'accorde toutefois à dire que la Convention sur les armes biologiques ou à toxines doit être renforcée. Nombre des activités de la biotechnologie étant à « double usage », la transparence est un élément déterminant de la force de la Convention. Les mesures de confiance (MDC) de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines – seul mécanisme existant pour accroître la transparence – sont d'une efficacité limitée. Comme les chances de s'entendre, dans un avenir proche, sur des mécanismes plus lourds pour améliorer la transparence et mieux contrôler les armements biologiques sont minces, nous devons, autant que possible, améliorer le mécanisme existant.

L'intérêt de la transparence pour des régimes efficaces de contrôle multilatéral a été maintes fois vanté. S'ils veulent pouvoir contrôler le comportement des États et évaluer l'efficacité d'un régime, les acteurs doivent disposer d'informations sur les activités qu'ils veulent réguler. La transparence au sujet des activités biologiques d'un pays et la bonne volonté de ce dernier à les expliquer sont extrêmement importantes s'il veut que les autres aient confiance dans la nature pacifique de ses activités et pour éviter toute suspicion, hostilité et agression entre les États.

La transparence signifie la disponibilité d'informations pertinentes et, dans une acception plus large, l'attitude d'un système (par exemple, un gouvernement ou une société) qui s'ouvre aux observateurs extérieurs. La transparence remplit trois fonctions : elle dissuade ceux qui seraient tentés de violer les règles ; elle rassure les acteurs en leur montrant que les autres n'utilisent pas les biens et les technologies à des fins malveillantes ; elle peut aussi mettre en évidence des problèmes du régime actuel que les acteurs n'avaient jusqu'alors pas constatés². Pour renforcer la transparence, il faut encourager les principaux États à communiquer, régulièrement et dans les délais prévus, des rapports précis et complets ; éliminer les freins et obstacles qui gênent les États dans l'établissement des rapports et récompenser ceux qui communiquent leurs rapports ; et rassembler, traiter, analyser et diffuser les informations pertinentes ainsi obtenues³.

La plupart des régimes de sécurité ne sont pourtant pas transparents : ils ne permettent pas d'obtenir dans les délais des informations précises. Il est donc difficile d'évaluer à la fois la façon dont les acteurs respectent leurs engagements et l'efficacité du régime et de décider de l'évolution d'un

Iris Hunger dirige le Hamburg Centre for Biological Arms Control à l'Université de Hambourg (Allemagne). Nicolas Isla est chercheur au Hamburg Centre for Biological Arms Control.

régime et des sanctions devant être prises en cas de violations⁴. Le régime de contrôle des armes biologiques ne fait pas exception. Les mesures permettant d'accroître la transparence sont limitées. Dans le cadre de la Convention sur les armes biologiques, les plus importantes sont les mesures de confiance (MDC). Jusqu'à présent, elles ont été d'une efficacité limitée en raison principalement d'une participation et d'un suivi insuffisants : les États ne sont pas encore prêts à améliorer considérablement leur participation et la qualité des MDC. Il n'empêche que les MDC ont la capacité de renforcer la Convention sur les armes biologiques ou à toxines.

Cet article commence par résumer l'histoire des MDC de la Convention puis examine la situation actuelle et les possibilités d'amélioration s'agissant :

- des déclarations homogènes et communiquées en temps voulu ;
- de la pertinence et de l'exhaustivité des données communiquées ;
- de la collecte, du traitement, de l'analyse et de la diffusion des données communiquées ;
- de l'élimination des freins et obstacles qui gênent les États dans l'établissement des rapports et de récompenses pour ceux qui communiquent leurs rapports ;

L'histoire des mesures de confiance de la Convention sur les armes biologiques

Les premières MDC de la Convention concernaient l'échange de données et furent convenues lors de la deuxième Conférence d'examen en 1986 afin d'éviter et de limiter les ambiguïtés, les doutes et les soupçons⁵. Elles furent amplifiées lors de la troisième Conférence d'examen en 1991. Elles ne furent pas examinées en détail lors de la quatrième Conférence d'examen en 1996 car les efforts se concentraient sur les travaux du Groupe spécial qui examinait, entre autres, un système juridiquement contraignant pour que les États déclarent leurs activités. En 2001, lors de la cinquième Conférence d'examen, les États firent plusieurs propositions pour améliorer et élargir les MDC. En raison de l'incapacité de la conférence à adopter une déclaration finale, ces propositions ne purent se traduire par des mesures concrètes. Par conséquent, les questions décidées en 1991 sont encore valables aujourd'hui⁶.

- Mesure de confiance « A » : Partie 1 : échange de données sur les centres de recherche et laboratoires ; Partie 2 : échange d'informations sur les programmes nationaux de recherche-développement en matière de défense biologique.
- Mesure de confiance « B » : échange d'informations sur toute apparition de maladie contagieuse ou autre accident causé par des toxines.
- Mesure de confiance « C » : encouragement de la publication des résultats et promotion de l'utilisation des connaissances.
- Mesure de confiance « D » : promotion active de contacts.
- Mesure de confiance « E » : déclaration des mesures législatives, réglementaires et autres.
- Mesure de confiance « F » : déclaration d'activités antérieures dans le cadre de programmes de recherche-développement biologique de caractère offensif et/ou défensif.
- Mesure de confiance « G » : déclaration des installations de production de vaccins.

Chaque État partie à la Convention sur les armes biologiques doit communiquer, avant le 15 avril de chaque année, au Département des affaires de désarmement de l'Organisation des Nations Unies, une déclaration concernant ses activités de l'année précédente. Si l'État n'a rien, ou

rien de nouveau, à déclarer, il peut utiliser le Formulaire 0, et cocher les cases pour lesquelles il n'a rien, ou rien de nouveau, à déclarer, concernant les différents MDC. L'ONU rassemble et copie ces déclarations et les distribue aux États parties. L'Organisation n'a toutefois pas un mandat pour collecter ces informations ; elle ne peut réclamer aux États leurs déclarations.

Une quantité limitée d'informations provenant des MDC est rendue publique dans les rapports que le Département des affaires de désarmement prépare pour les conférences d'examen de la Convention sur les armes biologiques. Ces rapports précisent si oui ou non les différents États ont soumis les formulaires de déclaration, mais ils ne contiennent aucune des données communiquées et ne proposent pas d'analyse ni d'évaluation de ces données⁷. À la fin des années 80, l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI) eut accès aux différentes déclarations pour son étude sur les trois premières séries d'échanges de données⁸. Certains États ont rendu publics leurs déclarations sur les MDC. L'Australie a publié ses déclarations sur Internet en 2002, 2004 et 2005 ; le Royaume-Uni fit de même en 2003 et 2004 et les États-Unis en 2004⁹. Les représentants d'autres États ont souligné que ces déclarations sont destinées uniquement aux gouvernements. Pourtant, lorsqu'ils adoptèrent les MDC, les États ne précisèrent pas que ces données seraient confidentielles. La confidentialité est, de toute évidence, contraire à l'objectif de transparence.

Des déclarations homogènes et communiquées en temps voulu

Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines sont politiquement tenus de communiquer chaque année leurs déclarations. Ne pas le faire constitue techniquement un non-respect de la Convention. Un grand nombre d'États parties sont dans cette situation ce qui compromet sérieusement le régime de maîtrise des armements biologiques. Seuls quelques États ont communiqué des informations aussi régulièrement que prévu. Entre 1987 et 2005, huit pays seulement ont soumis chaque année une déclaration : l'Allemagne, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et la Russie.

On constate généralement que chaque année moins d'un tiers des États parties communiquent leurs déclarations. Le nombre de déclarations communiquées chaque année est indiqué à la Figure 1. La participation fut la plus forte en 1996 avec 53 déclarations. C'était l'année de la quatrième Conférence d'examen et les États s'attendaient à l'adoption dans un avenir proche d'un instrument de vérification pour la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Au cours de la période 2001-2005, 26 pays ont soumis une déclaration chaque année¹⁰.

Depuis 1987, 93 États parties ont participé au processus au moins une fois (Figure 2). Cela signifie que plus de 40% des États parties n'ont jamais soumis la moindre information (jusqu'en 2005). Parmi ceux n'ayant jamais participé, citons l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, l'Éthiopie, le Ghana, l'Indonésie, le Kenya, le Liban, la Malaisie, le Nigéria, Oman, le Pakistan, Singapour, le Soudan, l'Uruguay, le Venezuela, le Viet Nam, le Yémen et le Zimbabwe.

Les pays d'Europe orientale et les pays occidentaux ont participé beaucoup plus souvent que les membres du Mouvement des pays non alignés. Au cours des dix dernières années, presque tous les pays occidentaux et les quatre cinquièmes des pays d'Europe orientale ont participé au moins de manière occasionnelle contre seulement un tiers des pays non alignés.

Même des pays importants sur le plan politique et des pays qui soutiennent fortement la Convention n'ont pas toujours participé de manière régulière. Pour ne citer que quelques exemples : l'Inde n'a participé qu'en 1997 ; l'Iran en 1998, en 1999 et en 2002 uniquement ; la Suède n'a pas soumis de déclaration en 2002 et 2003 ; et le Royaume-Uni ne soumit pas de déclaration en 2001. Une

Figure 1. Nombre d'États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines ayant communiqué des déclarations concernant les MDC entre 1987 et 2005

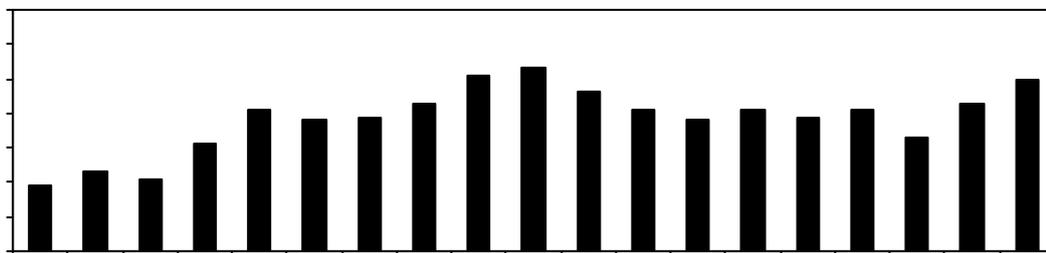
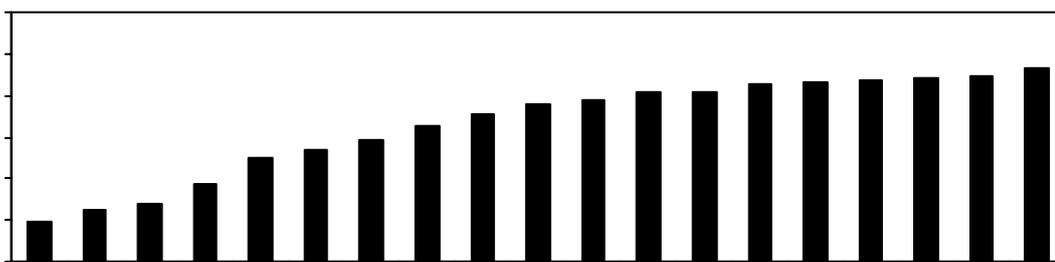


Figure 2. Nombre d'États parties ayant soumis au moins une fois des déclarations concernant les MDC



participation irrégulière entame le régime et pose des difficultés pour l'interprétation des données communiquées. Dans le cas d'un pays ayant participé pour la dernière fois en 1997 (par exemple, l'Inde), faut-il supposer que les données de 1997 sont encore valables en 2005 ? Outre la participation globalement faible, un autre problème se pose : les déclarations sont souvent communiquées en retard. Le cas le plus extrême est celui du Japon qui a remis ses déclarations pour 1994 et 1996 en 1998.

LES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION

Différentes mesures devraient être prises pour améliorer l'homogénéité des déclarations et pour qu'elles soient communiquées en temps voulu. Il faudrait, tout d'abord, convaincre davantage de pays de participer plus régulièrement et de respecter les délais. Il faudrait aussi rappeler chaque année aux États que le 15 avril est la date à laquelle les déclarations doivent être communiquées ; l'ONU devrait avoir un mandat pour obtenir ces déclarations. Établir, chaque année, une liste des États participants permettrait de rappeler aux États le devoir qu'ils ont de rendre compte de la situation de leur pays. Un processus de suivi simple est recommandé pour que les déclarations soient communiquées dans les délais et de manière régulière. Il s'agirait par exemple de demander les déclarations manquantes quelque temps après le délai prévu et d'offrir une assistance. Une aide technique devrait être fournie

aux États qui rencontrent des difficultés pour rassembler les données devant être déclarées, compléter les formulaires et les communiquer. Les efforts devraient se concentrer sur les « États particulièrement importants ». Il s'agit des États dépositaires, car ils doivent servir de modèles ; des pays qui ont eut des programmes d'armes biologiques ou qui ont été officiellement accusés d'initiatives ayant pu produire des matières à double usage ou des connaissances inquiétantes pour les États parties à la Convention sur les armes biologiques ; et des leaders mondiaux et régionaux des capacités biotechnologiques¹¹.

La pertinence et l'exhaustivité des données communiquées

LA PERTINENCE DES DONNÉES COMMUNIQUÉES

La pertinence des données communiquées n'est pas parfaite. Mais que sont des données pertinentes ? L'expression « à double usage » revient souvent dans les discussions concernant les armes biologiques et les technologies nécessaires pour les mettre au point. Cette caractéristique n'est pas propre à la biotechnologie, mais elle est particulièrement courante dans les sciences biologiques. Elle concerne les équipements, les agents, les technologies et les connaissances servant à fabriquer un produit biotechnologique (comme un médicament ou un aliment) qui peuvent également servir à fabriquer une arme biologique. La ligne qui sépare les activités légitimes des activités illicites et parfois très mince.

S'il est vrai que dans le domaine biologique de nombreuses activités sont à double usage, il convient de faire des distinctions. Certaines activités sont d'un intérêt très limité pour des fins pacifiques et d'autres ne peuvent absolument pas être présentées comme visant des fins pacifiques. Les travaux sur des munitions d'armes biologiques et sur des vecteurs pour ces munitions sont, de toute évidence, des activités offensives. Il est impossible de justifier que de tels travaux puissent avoir un intérêt pacifique. Les activités de ce type sont clairement interdites par l'article premier de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines.

Les travaux destinés à accroître les caractéristiques des agents pour les rendre plus efficaces en tant qu'armes sont d'une utilité non offensive extrêmement limitée. Ils visent notamment à : renforcer l'infectivité et le pouvoir pathogène des agents ; accroître la transmissibilité ; modifier les agents pour qu'ils échappent aux méthodes actuelles de détection ; renforcer la résistance aux thérapeutiques actuelles comme les antibiotiques ou la résistance aux défenses immunologiques ; améliorer la capacité d'un agent à rester viable et virulent lors de la fabrication, la préparation à des fins d'armement, le stockage, le transport ainsi que pendant et après leur diffusion dans l'environnement ; et faciliter la diffusion des agents sous forme d'aérosol à fines particules ou en contaminant les sources d'eau ou d'alimentation¹². La fabrication massive d'agents biologiques n'ayant aucune application commerciale ainsi que les essais à ciel ouvert d'agents biologiques sont d'un intérêt non offensif extrêmement limité. Ces activités, qui sont des plus hostile, sont réalisées le plus souvent dans le cadre de programmes de défense biologique. Au cours de la dernière décennie, de nombreux États ont développé leurs programmes de défense biologique ou en ont créé de nouveaux. Les activités de ces programmes signifient très souvent la création de capacités offensives au nom de la défense biologique. En conséquence, parmi les données relatives aux MDC actuelles, les plus importantes pour la maîtrise des armements biologiques sont celles concernant les programmes nationaux de défense biologique car ils utilisent probablement des activités à double usage à des fins plutôt hostiles.

Au cours de la dernière décennie, de nombreux États ont développé leurs programmes de défense biologique ou en ont créé de nouveaux.

De plus, les informations concernant la production de vaccins sont intéressantes car elles permettent de voir qui disposent d'importantes capacités de production et les connaissances correspondantes qui sont indispensables pour un programme d'armement biologique de grande envergure. Les données concernant les laboratoires à confinement biologique maximal (ou BL4) sont également importantes car les activités particulièrement dangereuses, comme celles consistant à rendre les agents biologiques plus pathogènes ou à accroître leur transmissibilité, sont probablement effectuées dans des installations à confinement biologique poussé pour éviter de provoquer des dommages dans l'environnement ou pour préserver le secret sur ces activités. Dans le projet de protocole à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, les programmes de défense biologique, les capacités de production de vaccins et le confinement biologique maximal étaient des critères de déclaration importants¹³. Vous trouverez, ci-après, plus de précisions sur les données déclarées sur ces trois points.

Le Formulaire A – Partie 2 concerne les « programme[s] nation[aux] de recherche-développement en matière de défense biologique ». En plus de fournir une vue d'ensemble du programme (conformément au Formulaire A, partie 2 ii), les États doivent aussi communiquer des informations détaillées sur les installations « dont une partie importante des ressources sont consacrées au programme national de recherche-développement en matière de défense biologique » (Formulaire A, partie 2 iii). Entre 1992 (année de création du Formulaire A, partie 2) et 2003, 23 États ont déclaré des programmes de défense biologique : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, le Bélarus, la Belgique, le Canada, la Chine, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Inde, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, la Russie, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie et l'Ukraine¹⁴. Se reporter à la Figure 3 pour le nombre de programmes de défense biologique déclarés chaque année. Une tendance se dessine clairement, celle de la création de nouveaux programmes de défense biologique. L'Afrique du Sud, l'Australie, le Bélarus, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Japon, la Pologne, la Suisse et l'Ukraine ont déclaré avoir engagé un programme de défense biologique au cours de la période examinée. La République tchèque et la Slovaquie ont déclaré depuis 1994 ne pas avoir de programme de défense biologique. L'Ukraine a fait de même depuis 1997.

La partie 1 du Formulaire A prévoit l'échange de données « sur les centres de recherche et laboratoires qui répondent aux normes de sécurité les plus strictes fixées sur le plan national ou international » ou spécialisés « dans des activités biologiques autorisées ayant un rapport direct avec la Convention ». Un nombre considérable d'installations fut déclaré : la plupart n'étaient pas financées par des ministères de la défense et n'étaient pas à confinement biologique maximal. Entre 1994 et 2003, 22 États déclarèrent 57 installations BL4 : selon les déclarations, 43 d'entre elles existaient en 1994, 36 en 1998 et 32 en 2003. Sur les 57 installations déclarées, quatre étaient financées en partie et une en totalité par des ministères de la défense¹⁵.

Figure 3. Nombre de programmes de défense biologique déclarés chaque année

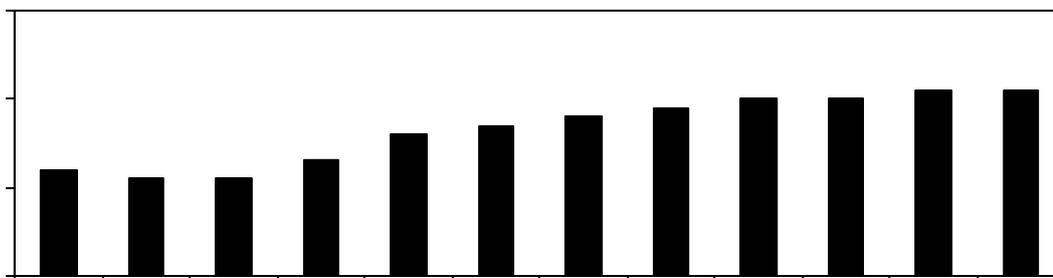
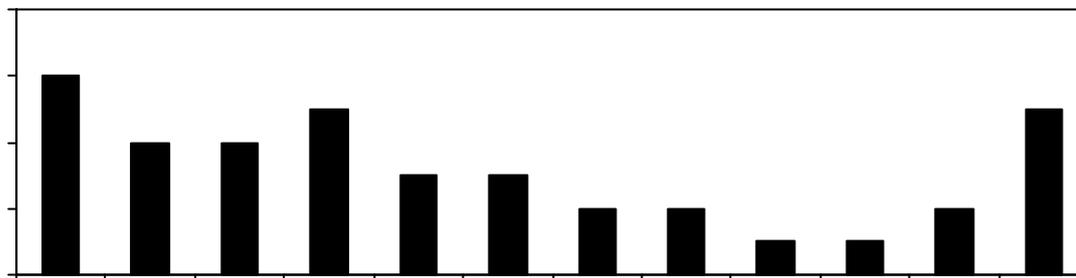


Figure 4. Nombre d'installations de production de vaccins antivarioliques déclarées en activité chaque année



Les informations concernant les installations qui « fabriquent sous licence de l'État partie des vaccins pour la protection de l'homme » doivent être communiquées sur le Formulaire G sur les MDC. Près de 300 installations de production de vaccins ont été déclarées entre 1992 (lorsque le Formulaire G fut adopté) et 2003. Elles ne fabriquent pas toutes des vaccins destinés à l'homme ; un certain nombre d'États ont également déclaré des installations de production de vaccins pour animaux. Sur les nombreuses installations produisant des vaccins destinés à l'homme, la plupart fabriquent des vaccins contre des maladies « classiques » comme la diphtérie, le tétanos, la coqueluche, la rougeole, les oreillons et la rubéole. Entre 1992 et 2003, neuf États ont déclaré un total de 11 installations produisant des vaccins antivarioliques : l'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, le Japon, les Pays-Bas et la Roumanie. Cinq installations produisant le vaccin antivariolique ont été déclarées en activité en 2003, une dans chacun des pays suivants : l'Allemagne, le Canada, la Fédération de Russie, le Japon et les Pays-Bas. Le nombre d'installations de production du vaccin antivariolique en activité entre 1992 et 2003 est indiqué dans la Figure 4. Quatre États ont déclaré un total de six installations de production du vaccin contre la peste : l'Australie, la Chine, les États-Unis et la Fédération de Russie. En 2003, quatre installations de production du vaccin contre la peste furent déclarées en activité : une en Australie, une en Chine et deux en Fédération de Russie.

L'EXHAUSTIVITÉ DES DONNÉES COMMUNIQUÉES

Il n'existe quasiment pas d'analyse permettant de vérifier l'exhaustivité des données déclarées dans le cadre des MDC¹⁶. Du peu que l'on sait, il est clair que les données communiquées n'ont pas toujours été complètes. Cela peut s'expliquer dans certains cas par les formulaires qui contiennent certaines questions ambiguës. Par exemple, le Formulaire A, partie 2 iii, demande le nombre total des effectifs de chaque installation de défense biologique ainsi que le nombre des personnes travaillant sous contrat dans l'installation. Il n'est pas stipulé clairement si le premier nombre doit inclure ou non les personnes travaillant sous contrat. Les États n'ont pas tous considéré cette question de la même façon. Il est aussi difficile de savoir si les informations communiquées précédemment par les États sont remplacées par les nouvelles ou si les données les plus récentes viennent simplement s'ajouter aux données antérieures. Dans certains cas, les données communiquées sont incomplètes. Par exemple, l'Espagne, contrairement à ce que prévoit le Formulaire A, partie 2 iii, n'a pas communiqué d'information sur le financement de ses installations de défense biologique. Quant à l'Italie, elle

fournit une liste d'installations de production de vaccins sans préciser les maladies visées par ces vaccins, ce que prévoit pourtant le Formulaire G.

LES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION

Pour améliorer la pertinence et l'exhaustivité des données communiquées, deux aspects doivent être considérés. Premièrement, les sujets des MDC doivent être révisés. Il est évident que certains sujets pertinents ne sont pas couverts comme la production de vaccins pour animaux ou de phyto-inoculum, les études sur les aérosols ou les programmes de vaccination militaire. Il est aussi manifeste que certaines questions des MDC actuelles sont d'un intérêt limité comme la nécessité de rendre compte des efforts faits pour encourager les contacts entre scientifiques, ceux visant à promouvoir la publication des résultats de la recherche biologique et les informations de base sur les épidémies de maladies infectieuses à notifier. Il faudrait supprimer ou modifier certains points superflus et ajouter de nouvelles questions pertinentes. Plusieurs propositions dans ce sens furent avancées lors de la cinquième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines¹⁷.

Deuxièmement, les formulaires des MDC devraient être révisés. Toutes les informations importantes ne sont pas demandées en détail dans chaque sujet. S'agissant, par exemple, de la déclaration sur les programmes offensifs passés, il serait intéressant d'inclure des questions plus détaillées sur les catégories d'activités réalisées dans le programme d'armement biologique ainsi que sur les agents et les installations. Dans la déclaration concernant les mesures prises au niveau national pour appliquer la Convention (Formulaire E), une question pourrait être ajoutée au sujet du terrorisme biologique. Une révision des formulaires devrait permettre de préciser les questions ambiguës, comme celles concernant les effectifs des installations de défense biologique, et de mieux définir certaines exigences, en limitant par exemple les listes de publications aux travaux particulièrement pertinents. Il pourrait être intéressant pour le processus d'examen des formulaires d'examiner les travaux réalisés par le Groupe spécial sur les formats des déclarations¹⁸.

Collecter, traiter, analyser et diffuser les données communiquées

Aujourd'hui, les déclarations sont envoyées par les États au Département des affaires de désarmement de l'ONU à New York. Dans la mesure où elles ont été copiées, ces informations sont traitées puis réunies dans un recueil et distribuées aux États. Les données des MDC ne sont pas traduites. Elles ne sont pas analysées, à l'exception d'une liste d'États participants que l'ONU établit tous les cinq ans pour les conférences d'examen. Le Département des affaires de désarmement archive ces données dans sa bibliothèque.

Afin d'améliorer les procédures organisationnelles concernant les MDC, un certain nombre de mesures doivent être prises. Les États devraient pouvoir choisir de communiquer et recevoir les MDC sur papier ou sous forme électronique. Une base de données électronique faciliterait l'accès aux données communiquées ; permettre à des experts non gouvernementaux d'avoir accès à cette base multiplierait considérablement les possibilités d'analyse et d'évaluation des MDC. Il faudrait aussi encourager les États à publier leurs déclarations sur Internet.

L'ONU devrait avoir un mandat lui permettant de collecter ces informations et le droit de réclamer les déclarations manquantes. Il faudrait envisager de traduire les MDC. Il n'est pas certain, pour des raisons financières, qu'une décision puisse être prise pour traduire les déclarations dans toutes les

langues officielles de l'ONU et une traduction uniquement en anglais serait difficile pour des raisons politiques. Une mesure intermédiaire serait d'encourager les États à soumettre leurs propres déclarations dans au moins deux langues officielles de l'ONU ou de rendre accessibles leurs propres traductions des déclarations d'autres pays.

La réforme organisationnelle la plus difficile serait celle de l'analyse des informations communiquées. Elle pourrait prendre plusieurs formes. Une analyse simple se traduirait par des listes de participation plus fréquentes et par des listes précisant pour chaque mesure, si oui ou non, les États ont fait une déclaration, comme cela se fait déjà tous les cinq ans pour les conférences d'examen. Une analyse moyenne comprendrait des résumés des données déclarées, avec les noms et emplacements des installations BL4, des niveaux de financement et des effectifs des programmes de défense biologique. Une analyse poussée signifierait comparer les MDC avec d'autres sources d'informations afin d'en évaluer l'exactitude et l'exhaustivité. Cela pourrait nécessiter des procédures de clarification et de consultation et des visites volontaires pour vérifier les données déclarées.

Éliminer les freins et obstacles qui gênent les États dans l'établissement des rapports et récompenser ceux qui communiquent leurs rapports

Il existe forcément des freins et des obstacles qui gênent l'établissement des rapports sinon plus d'États les communiqueraient. Une première étape dans cette direction fut l'introduction, en 1991, du Formulaire de déclaration 0. Comme nous l'avons vu plus haut, une révision de ces formulaires est nécessaire pour qu'ils soient sans ambiguïté et faciles à compléter. L'utilisation de cases à cocher pour la majorité des questions est une option. Comme nous l'avons dit précédemment, examiner les travaux du Groupe spécial au sujet du format des déclarations pourrait être intéressant. Pour lever les obstacles plus complexes, une aide devrait être fournie aux États qui en ont besoin. Une première mesure a été prise par le Canada qui a élaboré un guide détaillé sur les MDC, donnant des indications sur la façon de réunir les informations, de compléter les formulaires et de soumettre à l'ONU les déclarations des MDC¹⁹. Des séminaires internationaux et régionaux sur les MDC ou un service d'assistance pouvant être contacté par e-mail serait encore plus utile.

Pour l'instant, aucune mesure n'encourage les États à établir leurs rapports ; aucun mécanisme ne permet de récompenser ceux qui ont communiqué leur rapport ni de sanctionner ceux qui ne l'ont pas fait. Une mesure d'incitation très simple serait une liste et des statistiques annuelles qui indiqueraient les États ayant participé au processus cette année-là, depuis combien d'années chaque État participe sans interruption et les États qui n'ont jamais participé. Le plus important pour accroître la transparence et renforcer la confiance est d'expliquer, encore et encore, que le fait de communiquer régulièrement et dans les délais des déclarations de très haute qualité est essentiel pour avoir un régime fort de maîtrise des armements biologiques et d'insister pour que les États s'acquittent de leurs obligations en ce sens.

Conclusion

Comme les négociations sur un protocole de vérification (incluant un système de déclaration juridiquement contraignant) pour la Convention sur les armes biologiques ont échoué, les MDC restent la seule mesure multilatérale de transparence concertée pour les années à venir. Il est donc très important de faire le meilleur usage de ce mécanisme.

La prochaine étape importante de la maîtrise des armements biologiques est la sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines qui aura lieu à la fin de l'année 2006. S'il est peu probable que les États parties à la Convention décident de reprendre des négociations officielles pour des mesures de vérification, ils devraient saisir cette occasion et prendre des initiatives pour accroître la transparence des activités biologiques dans le monde. L'engagement des États parties pour améliorer la transparence dans les domaines de la maîtrise des armements biologiques sera déterminant pour la sixième Conférence d'examen comme pour l'avenir.

Notes

1. Titre complet : Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, ouverte à la signature le 10 avril 1972, entrée en vigueur le 26 mars 1975, disponible à l'adresse < www.unog.ch/bwc > .
2. Ann Florini, 1998, « A New Role for Transparency », dans Nancy Gallagher (sous la direction de), *Arms Control. New Approaches to Theory and Policy*, Londres et Portland, Oregon, Frank Cass, p. 51 à 72.
3. Ronald Mitchell, 1998, « Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes », *International Studies Quarterly*, vol. 42, n° 1, p. 109 à 130.
4. Ibid.
5. Déclaration finale, Deuxième Conférence des parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, 1986, document des Nations Unies BWC/CONF.II/13/II, p. 6, en anglais à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/2rc/docs/final_dec/2RC_final_dec_E.pdf > .
6. Pour les formulaires de déclaration actuels, voir le document des Nations Unies BWC/CONF.III/23, Part II, Annexe, < www.opbw.org/rev_cons/3rc/docs/conf/BWC_Conf.III_23_PartII_Annex_E.pdf > . Les différents formulaires sont disponibles sur le site < www.opbw.org > .
7. Ces documents de la cinquième Conférence d'examen sont BWC/CONF.V/2, BWC/CONF.V/2/Corr.1, BWC/CONF.V/2/Corr.2, BWC/CONF.V/2/Corr.3, BWC/CONF.V/2/Add.1 et BWC/CONF.V/2/Add.1/Corr.1 . Ils sont disponibles à < www.opbw.org/rev_cons/5rc/5rc_orig.htm > et < www.opbw.org/rev_cons/5rc/5rc_res.htm > .
8. Erhard Geissler (sous la direction de), 1990, *Strengthening the Biological Weapons Convention by Confidence-Building Measures*, SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies No. 10, New York, Oxford University Press, p. ix.
9. Voir < www.opbw.org > .
10. Ces pays sont : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, le Bélarus, la Bulgarie, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, Cuba, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, l'Italie, le Japon, la Lituanie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, l'Ouzbékistan, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.
11. Pour des informations détaillées sur la notion d'« États particulièrement importants », voir Iris Hunger, 2005, *Confidence Building Needs Transparency. A Summary of Data Submitted under the Bioweapons Convention's Confidence Building Measures 1987-2003*, The Sunshine Project, septembre, à l'adresse < www.biological-arms-control.org/download/hunger_CBM.pdf > . La liste des « États particulièrement importants » est la suivante : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Nord, Cuba, Égypte, États-Unis, Fédération de Russie, France, Inde, Iran, Iraq, Israël, Italie, Japon, Kenya, Libye, Mexique, Nigéria, Royaume-Uni, Singapour, Soudan, Suède et Syrie.
12. Raymond A. Zilinskas et Jonathan B. Tucker, 2002, *Limiting the Contribution of the Scientific Literature to the BW Threat*, Research Story of the Week, Center for Nonproliferation Studies, 16 décembre, < cns.miis.edu/pubs/week/021216a.htm > .
13. Groupe spécial des États parties à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, Procedural Report, vingt-deuxième session, Genève, document des Nations Unies BWC/AD HOC GROUP/55-1, 1^{er} mars 2001, p. 28 à 38, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/ahg/docs/22nd%20session/22nd%20session%20part%201.pdf > .
14. Pour plus de détails sur les données déclarées, voir Hunger, 2005, op. cit., p. 12 à 15.
15. Pour plus de détails sur les données déclarées, voir Hunger, 2005, op. cit., p. 16 et 17.
16. Une exception est Nicolas Isla, 2006, *Transparency on Past Offensive Biological Programmes. An Analysis of Confidence-Building Measure Form F: 1992-2003*, Occasional Paper No. 1, Hamburg Centre for Biological Arms Control.
17. Annex to the draft report of the Committee of the Whole, Cinquième Conférence d'examen, document des Nations Unies BWC/CONF.V/COW/CRP.1, 30 novembre 2001, p. 37 à 50.
18. Groupe spécial des États parties à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, Procedural Report, vingt-deuxième

- session, document des Nations Unies BWC/AD HOC GROUP/55-2, 1^{er} mars 2001, p. 276 à 338, p. 343 et p. 344, disponible en anglais à l'adresse < www.opbw.org/ahg/docs/22nd%20session/22nd%20session%20part%202.pdf> .
19. Ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international, *The Biological and Toxin Weapons Convention Confidence Building Measures: A Guide to Their Completion*, Ce guide est accessible à l'adresse < www.opbw.org/cbms/Guide_files/frame.htm> .

Concrétiser les décisions de la sixième Conférence d'examen

Daniel FEAKES et Graham S. PEARSON

À quelques semaines de la sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, qui aura lieu en novembre-décembre 2006, un certain nombre de points sont largement soutenus par les États parties¹. Il s'agit notamment d'atteindre l'universalité de la Convention ; d'améliorer les mesures que doivent prendre tous les États parties pour appliquer la Convention ; d'accroître la qualité et le nombre de déclarations annuelles relatives aux mesures de confiance ; de renforcer le mécanisme du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour enquêter sur les allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines ; et enfin d'adopter un programme de réunions annuelles des États parties pour la période intersessions qui conduira à la septième Conférence d'examen, prévue pour 2011.

Convenir de tous ces points dans la déclaration finale ne sera pas facile, mais ce n'est que la première étape. Cet article examine comment de telles décisions de la Conférence d'examen pourraient être appliquées de manière efficace pour donner des résultats concrets.

L'universalité de la Convention

Les différentes conférences d'examen ont invité les États qui n'ont pas encore ratifié la Convention ou n'y ont pas encore adhéré à le faire sans attendre². La résolution 60/96, adoptée le 8 décembre 2005 par l'Assemblée générale sans être mise au voix, comporte un appel similaire³. Les États parties reconnaissent largement que l'universalité de la Convention est un objectif très important. Il n'empêche que le rythme d'adhésion à la Convention est assez lent depuis quelques années, comme le montre le Tableau 1.

Ce rythme semble d'autant plus lent lorsqu'on le compare à celui de la Convention sur les armes chimiques, entrée en vigueur le 29 avril 1997⁴. Lors de la première Conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques en avril-mai 2003, les États parties avaient recommandé l'élaboration et la mise en œuvre d'« un plan d'action pour encourager encore, d'une manière systématique et coordonnée, l'adhésion à la Convention et aider les États qui sont prêts à y adhérer dans leurs préparatifs nationaux pour mettre en œuvre la Convention »⁵. Le plan d'action fut dûment adopté par le Conseil exécutif, le 24 octobre 2003⁶. Le Tableau 2 montre la réussite des efforts soutenus réalisés pour atteindre l'universalité de la Convention.

Daniel Feakes est chargé de recherche pour le Harvard Sussex Program on Chemical and Biological Weapons (University of Sussex). Graham S. Pearson est professeur invité pour les questions de sécurité internationale au Département d'études sur la paix de l'Université de Bradford.

Tableau 1. Adhésion à la Convention sur les armes biologiques, 2001-2005

Date	Nombre d'États parties	Nombre d'États signataires
Octobre 2001	144	18
Octobre 2002	146	17
Novembre 2003	151	16
Décembre 2004	153	16
Juin 2005	155	16

Sources. List of States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, documents des Nations Unies BWC/CONFV/INF1, 26 octobre 2001 ; BWC/CONFV/INF4, 25 octobre 2002 ; BWC/MSP/2003/INF2, 14 novembre 2003 ; BWC/MSP/2004/INF2, 3 décembre 2004 ; et BWC/MSP/2005/MX/INF5, 21 juin 2005.

Tableau 2. Adhésion à la Convention sur les armes chimiques, 1997-2006

Date	Nombre d'États parties	Nombre d'États parties pour lesquels l'entrée en vigueur était imminente	États signataires pas encore parties	États non signataires
Avril 1997	87	0	78	28
Avril 1998	107	1	60	25
Avril 1999	121	0	48	24
Avril 2000	132	3	37	21
Avril 2001	143	0	31	19
Avril 2002	143	0	31	19
Mai 2003	151	2	25	16
Octobre 2003	154	3	22	15
Juin 2004	164	0	18	12
Février 2005	167	0	16	11
Mars 2006	178	0	8	8

Sources. Données concernant la période 1997-2002 : Secrétariat technique de l'OIAC, *Background Paper on Universal Adherence to the Chemical Weapons Convention*, document RC-1/S/5, 25 avril 2003 ; données pour 2002-2005 : Scott Spence, 2005, *Achieving Effective Action on Universality and National Implementation: The CWC Experience*, Review Conference Paper No. 13, Université de Bradford ; données pour 2006 : Graham S. Pearson et Nicholas A. Sims, 2006, *Successful Outcomes for the Sixth Review Conference*, Review Conference Paper No. 16, Université de Bradford.

En mars 2006, la Convention sur les armes chimiques comptait 178 États parties, soit une vingtaine de pays de plus que la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. La sixième Conférence d'examen doit donc saisir la chance de lancer une initiative pour encourager tous les États parties à la Convention sur les armes chimiques à adhérer également à la Convention sur les armes biologiques. Au lieu de se contenter d'une simple exhortation, la Conférence devrait prendre une décision concrète. Il pourrait s'agir d'un plan d'action, mais il serait peut-être préférable d'employer une autre terminologie, permettant d'atteindre le nombre de 180 États parties avant la septième Conférence d'examen. La Conférence d'examen doit aussi décider de la façon de mener cette action et de rendre compte aux États parties des progrès réalisés. Il serait intéressant d'inscrire à l'ordre du jour des futures réunions annuelles des États parties un bilan des progrès accomplis dans le sens de l'universalité de la Convention ; ces réunions pourraient, si nécessaire, décider d'autres actions à mener.

Les États qui ne sont pas encore parties à la Convention sur les armes biologiques mais sont parties à la Convention sur les armes chimiques doivent être contactés ; il convient de leur fournir une assistance pour faciliter leur adhésion. Ces tâches pourraient être réalisées par un petit secrétariat provisoire ou par le bureau de la sixième Conférence d'examen et son personnel lors de la période intersessions. Une autre possibilité serait de suivre les mesures adoptées par les États parties au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) lors des réunions consacrées à l'entrée en vigueur du Traité. La sixième Conférence d'examen pourrait ainsi nommer un État coordonnateur et des coordonnateurs régionaux chargés d'attirer l'attention sur la Convention sur les armes biologiques, en particulier au sein des organisations régionales. Depuis 2003, les États signataires du TICE ont décidé de nommer un représentant spécial chargé de « fournir aux États signataires et non signataires des informations sur l'importance du Traité dans le contexte plus large de la maîtrise des armements nucléaires, du désarmement et de la non-prolifération »⁷. Grâce à ces activités, même si le TICE n'est pas entré en vigueur (essentiellement parce que le Traité prévoit qu'il ne pourra entrer en vigueur tant que certains États ne l'auront pas ratifié), 135 pays l'ont ratifié depuis 1996 (à peine 20 de moins que la Convention sur les armes biologiques) et d'autres États continuent de le ratifier (à ce jour, 9 nouvelles ratifications en 2006). Quel que soit le mécanisme institutionnel choisi par les États parties, les expériences de la Convention sur les armes chimiques et du TICE montrent que pour parvenir à l'universalité d'un traité, il faut trouver le moyen d'exercer, pendant longtemps, une pression constante et très forte sur les États qui ne sont pas parties.

Pour parvenir à l'universalité d'un traité, il faut trouver le moyen d'exercer, pendant longtemps, une pression constante et très forte sur les États.

Il convient également de noter l'Action commune de l'Union européenne en faveur de la Convention sur les armes biologiques qui consacre 510 000 euros à « la promotion de l'universalité » de la Convention⁸. Elle prévoit d'organiser des « séminaires et des réunions de travail aux niveaux régional et sous-régional » en 2006 et 2007. Des réunions préparatoires ont déjà eu lieu et le premier séminaire régional a eu lieu à Nairobi, les 21 et 22 juin 2006. Quatre autres séminaires sont prévus. L'Union européenne ayant soutenu l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (avec une première action commune en 2004 et une deuxième en 2005), il est probable qu'elle renouvellera son action commune en faveur de la Convention sur les armes biologiques. Des États parties à la Convention sur les armes biologiques animés d'un même esprit pourraient s'engager dans une initiative similaire pour promouvoir l'universalité de la Convention.

Améliorer les mesures d'application nationales

Les différentes conférences d'examen ont réaffirmé l'engagement des États parties de prendre les mesures nécessaires « pour interdire et empêcher la mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition ou la conservation des agents, des toxines, des armes, de l'équipement et des vecteurs dont il est question dans l'article premier de la Convention sur le territoire d'un tel État ou sous sa juridiction ou sous son contrôle en quelque lieu que ce soit » (article IV)⁹. Il n'en reste pas moins que les États parties n'ont pas tous pris les mesures nécessaires¹⁰.

La Convention sur les armes chimiques comporte un engagement similaire. Comme il avait été appliqué de façon inégale, les États parties décidèrent lors de la première Conférence d'examen d'établir « un plan d'action [...] dont l'objectif sera d'activer l'application complète et effective de la Convention par tous les États parties »¹¹. Ce plan d'action fut adopté par la Conférence des États parties en 2003¹².

Le tableau 3 montre les résultats des actions menées par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et ses États membres : malgré l'adoption du plan d'action et alors que près de deux

Tableau 3. Informations communiquées à l'OIAC s'agissant des mesures d'application nationales, 1997-2005

Date	Nombre d'États parties	États parties ayant communiqué des informations sur les mesures d'application nationales	États parties ayant une législation pour les principaux points de l'application de la Convention sur les armes chimiques
Mai 1997	87	0 (0%)	Pas disponible
Décembre 1997	103	24 (23%)	Pas disponible
Novembre 1998	120	40 (33%)	Pas disponible
Juillet 1999	125	43 (34%)	Pas disponible
Mai 2000	133	48 (36%)	Pas disponible
Mai 2001	143	53 (38%)	Pas disponible
Octobre 2002	145	70 (48%)	39 (27%)
Octobre 2003	154	94 (61%)	51 (33%)
Novembre 2004	166	96 (58%)	52 (31%)
Novembre 2005	174	106 (61%)	59 (34%)

Sources. Scott Spence, 2005, *Achieving Effective Action on Universality and National Implementation: The CWC Experience*, Review Conference Paper No. 13, Université de Bradford ; Santiago Oñate, Ralf Trapp et Lisa Tabassi, 2005, « Decision on the Follow-up to the OPCW Action Plan on Article VII: Ensuring the Effective Implementation of the Chemical Weapons Convention », *The CBW Conventions Bulletin*, numéros 69 et 70, septembre-décembre, p. 5 à 10.

tiers des États parties à la Convention sur les armes chimiques avaient communiqué à l'Organisation des informations sur l'application de la Convention, en 2005, seulement un tiers des pays avaient adopté des lois couvrant les points essentiels de l'exécution de la Convention sur les armes chimiques. La dixième session de la Conférence des États parties à la Convention sur les armes chimiques a adopté une décision concernant le suivi du plan d'action¹³. Elle concerne les États parties qui ne disposent pas des éléments essentiels pour appliquer la Convention, à savoir une autorité nationale et des textes d'application. La décision donne à ces États parties un certain temps pour remédier à ces carences et si des mesures correctives ne sont pas prises, le Conseil exécutif peut invoquer les mécanismes de contrôle du respect de la Convention sur les armes chimiques.

La situation pour la Convention sur les armes biologiques est beaucoup plus incertaine ; rien ne permet d'affirmer qu'elle est meilleure et elle sera certainement pire. L'importance de voir tous les États parties adopter la législation nécessaire est largement admise. L'adoption de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, le 28 avril 2004, est un nouvel élément qui incite tous les États – et pas seulement les États parties à la Convention sur les armes biologiques – à adopter la législation nécessaire. Elle stipule, en effet, que :

tous les États doivent adopter et appliquer, conformément à leurs procédures internes, une législation appropriée et efficace interdisant à tout acteur non étatique de fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou utiliser des armes nucléaires, chimiques ou *biologiques* ou leurs vecteurs, en particulier à des fins terroristes, et réprimant toutes les tentatives de l'une quelconque de ces activités, le fait d'y participer en tant que complice et d'y fournir assistance ou de la financer[.] [passage souligné par l'auteur.]¹⁴

Il convient toutefois de préciser que la résolution 1540 n'évoque pas le point de l'article IV de la Convention qui fait obligation à chaque État partie de prendre les mesures nécessaires pour « empêcher » les armes biologiques. Cela signifie que les mesures nationales doivent faire plus que prohiber les activités interdites ; la sixième Conférence d'examen doit donc se pencher à la fois sur les questions

d'interdiction et de prévention. L'obligation de prévention est précieuse ; elle exige des mesures nationales de mise en œuvre de la Convention sur les armes biologiques de très grande qualité, ce qui devrait être un gage de leur efficacité. Si les interdictions et la législation adoptées par un État partie ne sont pas suffisamment rigoureuses pour empêcher les activités concernant les armes biologiques définies à l'article premier de la Convention, cet État partie pourrait être considéré comme ne respectant pas pleinement ses engagements. Il serait utile que la Déclaration finale de la Conférence d'examen affirme une position commune sur l'importance du critère de prévention et recommande aux États parties de prendre des mesures pour examiner l'efficacité de leurs mesures de mise en œuvre pour s'assurer qu'elles répondent au critère de prévention.

La sixième Conférence d'examen doit donc se pencher à la fois sur les questions d'interdiction et de prévention.

Les États parties ne doivent pas se contenter d'une simple exhortation similaire à celles des précédentes conférences d'examen. Il est bien évident que le plan d'action de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques a mobilisé des ressources considérables dont ne dispose pas pour l'instant la Convention sur les armes biologiques. Les États parties doivent toutefois impérativement adopter la législation nécessaire pour contrer le risque permanent de voir des États ou des acteurs non étatiques utiliser des armes biologiques ou à toxines. Comme le stipule la résolution 1540, certains États pourraient avoir besoin d'aide pour adopter les mesures nécessaires pour appliquer la Convention. Le rapport 2006 du Comité créé par la résolution 1540 recommandait que le Conseil de sécurité « fasse un travail d'information beaucoup plus large et intense, aux niveaux régional et sous-régional » et invite « les États qui proposent de l'aide et ceux qui en demandent à se montrer actifs sur le plan bilatéral, et notamment à se prévaloir des offres des organisations internationales, afin de contribuer au renforcement des capacités »¹⁵. Par conséquent, lors de la sixième Conférence d'examen, les États parties qui sont en mesure de fournir une telle assistance devraient s'engager.

Certains États parties fournissent déjà une aide. Le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni finance le projet du Verification Research, Training and Information Centre sur les mesures nationales de mise en œuvre ; l'Australie et l'Indonésie ont organisé, respectivement en 2005 et 2006, des séminaires pour la région Asie-Pacifique ; et les États-Unis fournissent une aide bilatérale à des États parties et ont récemment consacré 500 000 dollars au projet d'Interpol sur la « bio-criminalisation ». L'Action commune de l'Union européenne, de 2006, mentionnée plus haut, a également favorisé l'adoption de mesures nationales de mise en œuvre en allouant 277 000 euros à un projet d'assistance. Selon l'Action commune, l'Union européenne financera des visites pour aider les États parties à la Convention sur les armes biologiques à rédiger la législation nécessaire pour appliquer la Convention. L'Union européenne a également adopté une Action commune qui soutient explicitement la résolution 1540 et qui prévoit que l'Union organisera des séminaires de sensibilisation dans trois régions (Afrique, Amérique latine-Caraïbes et Asie-Pacifique), qui pourraient conduire à une assistance technique¹⁶. Le premier séminaire a eu lieu à Beijing, les 12 et 13 juillet 2006.

Même si les États parties à la Convention sur les armes biologiques envisagent d'adopter un plan d'action, il serait judicieux d'employer une autre terminologie car la Convention ne dispose tout simplement pas des mêmes ressources que l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. Parvenir à ce que deux tiers des États parties à la Convention sur les armes biologiques aient adopté, d'ici la septième Conférence d'examen, la législation nécessaire pour appliquer la Convention, serait un bon résultat. Il serait particulièrement utile qu'un ou plusieurs États parties continuent à fournir des ressources pour faciliter l'adoption de la législation nécessaire et pour suivre et rendre compte, chaque année, aux États parties des progrès réalisés. Un certain nombre d'États parties et d'organisations internationales sont aujourd'hui impliqués dans la mise en œuvre de la Convention sur les armes biologiques et il est impératif que leurs initiatives soient coordonnées. D'autres réunions annuelles des États parties pourraient être un cadre utile pour planifier cette coordination et rendre compte des progrès enregistrés. Ces réunions pourraient également convenir d'éventuelles mesures supplémentaires.

Améliorer les mesures de confiance

Les États parties à la Convention sur les armes biologiques étaient convenus lors de la deuxième Conférence d'examen, en 1986, de communiquer chaque année des informations relatives aux mesures de confiance (MDC). Les MDC furent examinées et reconduites lors de la troisième Conférence d'examen, en 1991, « dans le but de prévenir ou de réduire les cas d'ambiguïté, de doute et de suspicion, et d'améliorer la coopération internationale dans le domaine des activités bactériologiques (biologiques) pacifiques »¹⁷. Il est toutefois évident que la participation n'est pas très bonne puisque généralement moins d'un tiers des États parties à la Convention sur les armes biologiques font des déclarations relatives aux MDC¹⁸.

Les MDC font désormais l'objet d'une plus grande attention. En mars 2006, l'Union européenne a adopté un plan d'action afin de relancer l'intérêt pour les mesures de confiance et en réactiver l'utilisation : elle veillera notamment à ce que chaque État membre de l'Union établisse une déclaration annuelle pour chacun des neuf thèmes actuels concernant les mesures de confiance¹⁹. En avril 2006, le Canada a soumis des propositions concrètes au Comité préparatoire à la sixième Conférence d'examen ; et en 2001, l'Afrique du Sud soumit à la cinquième Conférence d'examen un certain nombre de propositions utiles pour renforcer les mesures de confiance²⁰. Ces propositions devraient figurer dans un examen global qui porterait sur : les MDC existantes et leur présentation ; des propositions de nouvelles MDC ; des dispositions pour la communication et diffusion sous forme électronique ; des procédures de compilation, de traduction et d'élaboration ; et une assistance, lorsqu'elle est nécessaire.

La sixième Conférence d'examen n'aura peut-être pas le temps d'examiner dans le détail les MDC. Lors de la deuxième Conférence d'examen, en 1986, les États parties avaient décidé d'organiser une réunion d'experts scientifiques et techniques des États parties pour finaliser les modalités de l'échange d'informations et de données. À l'occasion de la sixième Conférence d'examen, ils pourraient décider d'organiser en 2007 une réunion des États parties pour décider comment améliorer l'efficacité du processus des MDC. La rencontre pourrait être précédée d'une rencontre d'experts, au cours de laquelle les États parties pourraient partager leurs expériences s'agissant des déclarations relatives aux MDC et voir comment améliorer l'efficacité du processus.

Le mécanisme d'enquête sur des allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines

La Déclaration finale de la quatrième Conférence d'examen de 1996 mentionne la résolution 620 (1988) du Conseil de sécurité de l'ONU qui « [e]ncourage le Secrétaire général à procéder promptement à des enquêtes sur les allégations portées à son attention par tout État Membre concernant l'emploi éventuel d'armes chimiques et bactériologiques (biologiques) ou à toxines » ainsi que « les modalités et procédures techniques, énoncées à l'annexe I du document A/44/561 de l'Organisation des Nations Unies, destinées à aider le Secrétaire général à mener en temps utile des enquêtes efficaces sur les cas signalés d'emploi éventuel de telles armes »²¹.

En 2004, les réunions consacrées à la Convention sur les armes biologiques étudièrent comment renforcer les « moyens disponibles sur le plan international pour répondre à des allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines ou de poussée suspecte de maladie, enquêter sur les faits et, le cas échéant, en atténuer les effets ». Dans leur rapport, les États parties sont convenus qu'il serait utile de :

- a) Continuer à développer leurs propres moyens nationaux d'intervention, d'enquête et d'atténuation des effets, en coopération avec les organisations internationales et régionales compétentes et, pour ceux qui sont en mesure de le faire, aider et encourager, avec leur accord, d'autres États parties à en faire autant ;
- b) Étudier notamment à la sixième Conférence d'examen la possibilité de développer encore les procédures existantes suivant lesquelles ceux qui sont en mesure de le faire peuvent apporter une assistance aux États parties en cas d'allégation d'emploi d'armes biologiques ou de poussée suspecte de maladie²².

Le texte initial du projet de déclaration finale de cette réunion précisait qu'il conviendrait d'examiner le mécanisme du Secrétaire général pour enquêter sur les allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines. En raison de l'impossibilité de parvenir à un consensus, il fut décidé de reporter l'examen de cette question à la sixième Conférence d'examen²³.

Les États parties devraient reconnaître qu'il est dans l'intérêt de tous de s'assurer que les enquêtes sont efficaces et crédibles. Par conséquent, la sixième Conférence d'examen devrait étudier les mesures nécessaires pour que le mécanisme du Secrétaire général soit efficace et crédible. Depuis la mise en place du mécanisme en 1988, les moyens permettant d'enquêter sur les cas d'emplois d'armes chimiques ou biologiques ont considérablement évolué : l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques dispose d'un mécanisme pour enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques et la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies a mis au point ses propres procédures. Dans les deux cas, l'importance de disposer d'experts formés et de laboratoires accrédités avec des procédures validées pour analyser les échantillons a été reconnue. Le mécanisme du Secrétaire général n'ayant ni les uns ni les autres est très en retard par rapport à la norme internationale actuelle. L'Union européenne a conscience de la nécessité de réactualiser le mécanisme et proposera au Secrétaire général les compétences nécessaires²⁴.

Lors de la sixième Conférence d'examen, les États parties devraient décider d'organiser des réunions annuelles d'experts puis d'États parties, entre 2007 et 2010, afin de finaliser les modalités qui permettront d'enquêter efficacement et à temps sur les allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines. Il devrait être clair pour tous que la réunion des États parties aura le pouvoir d'adopter les procédures convenues.

D'autres réunions annuelles entre 2007 et 2010

Les sessions annuelles de la Conférence des États parties à la Convention sur les armes chimiques ont joué un rôle essentiel en encourageant les plans d'action de la Convention sur les armes chimiques et en maintenant une pression constante sur les États parties à la Convention. Ces rencontres sont l'occasion de faire le point et d'identifier les États parties qui ont besoin d'assistance et de préciser dans quel délai des mesures correctives doivent être prises. Les propositions énoncées ci-dessus ne pourront être appliquées efficacement que si des réunions annuelles des États parties à la Convention sur les armes biologiques ont lieu avant la septième Conférence d'examen.

En 2003, 2004 et 2005, les réunions annuelles des États parties préparées par des rencontres d'experts de deux semaines furent efficaces ; elles permirent un échange d'informations très important et de trouver des positions communes. Elles n'ont toutefois permis aucun accord ni l'application d'aucune mesure concrète ; les États parties ont reporté cette décision à la sixième Conférence d'examen.

Lors de la sixième Conférence d'examen, il faudrait que les États parties décident d'organiser des réunions annuelles des États parties entre 2007 et 2010, en s'assurant cette fois-ci qu'elles puissent

prendre des décisions. Les réunions devraient étudier les différents points de la déclaration finale de la sixième Conférence d'examen. Par conséquent, comme nous l'avons vu plus haut, la réunion des États parties de 2007 pourrait convenir des modalités pour des mesures de confiance renforcées et une réunion ultérieure d'États parties pourrait adopter les procédures efficaces pour enquêter à temps sur les allégations d'emplois d'armes biologiques ou à toxines.

Les réunions annuelles des États parties pourraient également faire le point sur les progrès accomplis dans le sens de l'universalisation de la Convention et sur les mesures nationales de mise en œuvre. Les réunions annuelles pourraient aussi examiner les progrès enregistrés sur deux points évoqués entre 2003 et 2005 : les mécanismes nationaux pour établir et maintenir la sécurité et la surveillance des micro-organismes pathogènes et des toxines ; ainsi que le contenu, la promulgation et l'adoption de codes de conduite pour les scientifiques.

En ce qui concerne de nouveaux sujets similaires à ceux examinés entre 2003 et 2005, ils pourraient porter sur l'élaboration de procédures permettant de fournir à temps une assistance d'urgence aux États parties qui le demanderaient et de procédures pour faciliter la coopération internationale entre les États parties – avec, par exemple, une mesure de confiance pour accroître la transparence et la coopération entre les États parties conformément à l'article X de la Convention (s'agissant de l'utilisation des agents biologiques et des toxines à des fins pacifiques). L'expérience des différentes rencontres annuelles qui eurent lieu entre 2003 et 2005 montre qu'une série de quatre réunions annuelles, entre 2007 et 2010, pourrait parfaitement réaliser tout ce que nous venons d'évoquer.

Conclusions

La sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques n'est qu'un point de départ pour toute une série d'actions concertées des États parties visant à mettre en œuvre les points convenus lors de la Conférence d'examen pour qu'ils soient appliqués de manière efficace afin de donner des résultats concrets.

Si des enseignements intéressants peuvent être tirés des activités menées dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques et du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, les mesures qui seront prises pour atteindre les objectifs fixés par la sixième Conférence d'examen devront être adaptées aux circonstances particulières de la Convention sur les armes biologiques. Il ressort du

Tous les points évoqués dans cet article peuvent être décidés lors de la sixième Conférence d'examen car ils bénéficient déjà d'un large soutien parmi les États parties.

présent article qu'en prenant certaines décisions, la sixième Conférence d'examen permettrait d'obtenir des avantages pour tous les États parties : l'universalité de la Convention, une meilleure application de la Convention au niveau national, des MDC de meilleure qualité et davantage de déclarations relatives aux MDC, un mécanisme renforcé pour enquêter sur les allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines et un

nouveau programme de réunions annuelles pour la période intersessions avant la septième Conférence d'examen. Tous les points évoqués dans cet article peuvent être décidés lors de la sixième Conférence d'examen car ils bénéficient déjà d'un large soutien parmi les États parties. Les réaliser permettrait assurément de renforcer le régime de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines interdisant l'utilisation de maladies pour attaquer les hommes, les animaux ou les plantes.

Notes

1. Voir par exemple, Australian Safeguards and Non-Proliferation Office, 2005, *Annual Report 2004–2005*, à l'adresse < www.asno.dfat.gov.au/annual_report_0405/ASNO_2005_AR.pdf> ; *Towards the Sixth BTWC Review Conference: An Accountability Framework. Discussion Paper Prepared by Canada*, document des Nations Unies BWC/CONFVI/PC/INF1, 10 avril 2006 ; Action commune 2006/184/PESC du Conseil du 27 février 2006 en faveur de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 65/51, 7 mars 2006, à l'adresse < eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/L_065/L_06520060307fr00510055.pdf> ; et Position commune 2006/242/PESC du Conseil du 20 mars 2006 relative à la conférence d'examen de la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines qui aura lieu en 2006, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 88/65, 25 mars 2006, à l'adresse < eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/L_088/L_08820060325fr00650067.pdf> .
2. Voir, par exemple, Document final, quatrième Conférence d'examen, 25 novembre-6 décembre 1996, document des Nations Unies BWC/CONFIV/9, la partie consacrée à l'article XIV, à l'adresse < www.opbw.org/lang/4rc/final_dec/4RC_final_dec_F.pdf> .
3. Document des Nations Unies A/RES/60/96, 5 janvier 2006.
4. Titre complet : Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, sur le site < www.opcw.org> .
5. Rapport de la première session extraordinaire de la Conférence des États parties chargée d'examiner le fonctionnement de la Convention sur les armes chimiques (première Conférence d'examen), document RC-1/5, 9 mai 2003, par. 7.18, à l'adresse < www.opcw.org/docs/rc01/fr/rc1-5.pdf> .
6. Le plan d'action est reproduit à l'annexe II dans Scott Spence, 2005, *Achieving Effective Action on Universality and National Implementation: The CWC Experience*, Review Conference Paper No. 13, Université de Bradford, à l'adresse < www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/briefing/RCP_13.pdf> .
7. Conference on Facilitating the Entry into Force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, Activities Undertaken by Signatory and Ratifying States Under Measure (k) of the Final Declaration of the 2003 Conference on Facilitating the Entry into Force of the CTBT in the Period September 2003–September 2005, document CTBT–Art.XIV/2005/4, 16 septembre 2005, p. 18. Pour plus de détails sur l'expérience de la Convention sur les armes chimiques et du TICE, voir Daniel Feakes, 2006, « Practical Steps for Accelerating BWC Universality », *Disarmament Diplomacy*, n° 82, printemps, à l'adresse < www.acronym.org.uk/dd/dd82/82df.htm> .
8. Action commune 2006/184/PESC du Conseil du 27 février 2006, voir note 1.
9. Voir, par exemple, Document final, quatrième Conférence d'examen, 25 novembre-6 décembre 1996, document des Nations Unies BWC/CONFIV/9, disponible à l'adresse < www.opbw.org> .
10. Voir, par exemple, VERTIC, 2003, *Time to Lay Down the Law: National Legislation to Enforce the BWC*, Londres, à l'adresse < www.vertic.org/assets/Time%20to%20lay%20down%20the%20law%20-%20final%20report.PDF> .
11. Rapport de la première Conférence d'examen, document RC-1/5, 9 mai 2003, par. 7.83, à l'adresse < www.opcw.org/docs/rc01/fr/rc1-5.pdf> .
12. Décision : Plan d'action concernant la mise en œuvre des obligations au titre de l'article VII, huitième session de la Conférence des États parties, document C-8/DEC.16, 24 octobre 2003, à l'adresse < www.opcw.org/docs/csp8/fr/c8-dec16.pdf> .
13. Decision: Follow-up to the Plan of Action Regarding the Implementation of Article VII Obligations, Tenth Session of the Conference of the States Parties, document C-10/DEC.16, 11 novembre 2005, à l'adresse < www.opcw.org/docs/csp10/en/c10dec16.pdf> .
14. Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU, 28 avril 2004, document des Nations Unies S/RES/1540 (2004), 28 avril 2004. Le 27 avril 2006, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1673 (2006) qui proroge le mandat du Comité créé par la résolution 1540 pour une période de deux ans et décide que le Comité redoublera d'efforts pour encourager l'application intégrale de la résolution 1540.
15. *Rapport du Comité créé par la résolution 1540 (2004)*, dans le document des Nations Unies S/2006/257, 25 avril 2006, par. 136.
16. Action commune 2006/419/PESC du Conseil du 12 juin 2006, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 165/30, 17 juin 2006, à l'adresse < eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/L_165/L_16520060617fr00300034.pdf> .
17. Document final, Troisième Conférence d'examen, 9-27 septembre 1991, document des Nations Unies BWC/CONF.III/23, Part II, disponible à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/3rc/docs/final_dec/3RC_final_dec_F.pdf> .
18. François Rivasseau, Speaking notes, QUNO/University of Bradford Seminar, Genève, 26 avril 2006 ; voir aussi l'article de Iris Hunger et Nicolas Isla dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
19. Plan d'action de l'UE sur les armes biologiques et à toxines, en complément de l'action commune de l'UE en soutien à la BTWC, 2006/C 57/01, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 57/1, 9 mars 2006, à l'adresse < eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/c_057/c_05720060309fr00010002.pdf> .

20. *Strengthening Confidence-Building Measures: Working Paper by South Africa*, document des Nations Unies BWC/CONF/COW/WP.1, 16 novembre 2001, à l'adresse < www.opbw.org/rev_cons/5rc/docs/rev_con_docs/cow/COW-WP01.pdf> ; *Towards the Sixth BTWC Review Conference: An Accountability Framework. Discussion Paper Prepared by Canada*, voir note 1.
21. Document final, quatrième Conférence d'examen, op. cit. ; Résolution 620 (1988) du Conseil de sécurité de l'ONU du 26 août 1988, document des Nations Unies S/RES/620 (1988), 26 août 1988.
22. *Rapport de la Réunion des États parties*, document des Nations Unies BWC/MSP/2004/3, 14 décembre 2004, par. 21, à l'adresse < www.opbw.org/new_process/msp2004/BWC_MSP_2004_3_Epdf>.
23. Graham S. Pearson, 2004, « The Biological Weapons Convention Meeting of States Parties », *The CBW Conventions Bulletin*, n° 66, décembre, p. 21 à 34, à l'adresse < www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/CBWC66.pdf>.
24. Plan d'action de l'UE sur les armes biologiques et à toxines, op. cit.

La Convention sur les armes biologiques ou à toxines : d'un monolithe à une clef de voûte

Piers D. MILLETT

« L'exigence de l'heure est la mise en place d'un forum qui associe les différentes parties prenantes – États, entreprises, communauté scientifique, services de santé publique, services de sécurité et le public en général – au sein d'un programme commun participatif, afin de garantir que les progrès de la biotechnologie servent à des fins d'utilité publique et que les avantages en soient équitablement partagés à l'échelle mondiale. »

Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan¹

Lorsqu'elle est entrée en vigueur le 26 mars 1975, la Convention sur les armes biologiques ou à toxines² était le premier instrument international à interdire toute une catégorie d'armes. Alors que les armes nucléaires dominaient le débat sur la sécurité, cet instrument n'aurait pu être qu'un « petit pas » dans le sens de la paix et la sécurité internationales, mais il fut un formidable « bond en avant » pour une interdiction complète des armes biologiques³. La Convention sur les armes biologiques ou à toxines a coalisé tous les efforts pour renforcer les interdictions précédentes concernant l'emploi d'armes biologiques à la guerre. Elle constitue un élargissement considérable : de la norme internationale consacrée par le Protocole de Genève de 1925 à une norme interdisant leur existence même (ainsi que les initiatives concernant leur mise au point)⁴.

Le chef de la délégation des États-Unis, Don Mahley, a déclaré lors de la séance de clôture du Comité préparatoire à la sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques en avril 2006 :

Je crois que nous avons atteint un stade où l'on peut presque s'attendre à une réaction massive de la civilisation si un État ou un acteur non étatique décidait d'utiliser des armes biologiques⁵.

Lorsqu'elle est entrée en vigueur, la Convention sur les armes biologiques ou à toxines était quasiment le seul rempart face aux armes biologiques. Au moment de la sixième Conférence d'examen, en 2006, il y aura pléthore d'initiatives nationales, régionales, plurilatérales, internationales et multilatérales. La Convention sur les armes biologiques est le régime juridique international au cœur des actions contre les armes biologiques et, pour chacune des obligations de la Convention, la communauté internationale tente d'atteindre des objectifs complémentaires dans le cadre de différentes initiatives. Cet article propose une vue d'ensemble de ces différentes initiatives. Espérons

Piers D. Millett est Associate Political Officer au Département des affaires de désarmement, Office des Nations Unies à Genève.

que cela permettra de repérer les domaines qui pourraient tirer profit d'une interaction, d'une symbiose et d'une coordination accrues pour renforcer les actions collectives contre les armes biologiques.

Les obligations de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines

Les États parties sont liés par les obligations de la Convention sur les armes biologiques et d'autres accords conclus lors des conférences d'examen. L'obligation principale de la Convention est de ne pas mettre au point, fabriquer, stocker, ni acquérir d'une manière ou d'une autre ni conserver d'armes biologiques et de ressources connexes.

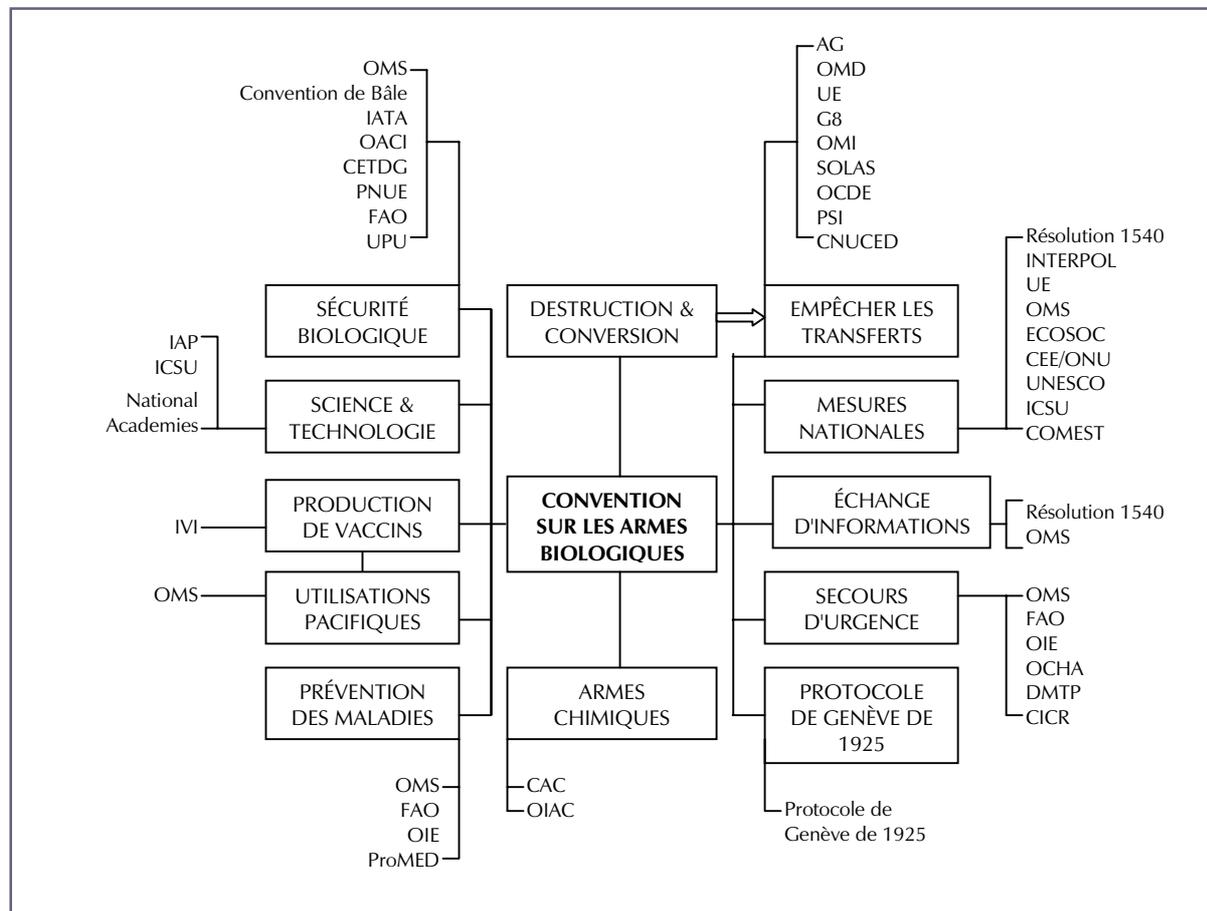
Encadré 1. Quelques obligations de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines

- Fournir une assistance en cas de poussées de maladies suspectes et en cas d'utilisation d'armes biologiques
- Les États parties qui sont en mesure de le faire doivent coopérer en vue de la prévention des maladies
- Prendre les mesures de sécurité biologique nécessaires pour réaliser les activités autorisées
- Les parties qui sont en mesure de le faire coopèrent en apportant leur concours à l'extension et à l'application des découvertes scientifiques à des fins pacifiques
- Les parties qui sont en mesure de le faire coopèrent pour promouvoir et financer la mise en place d'installations de production de vaccins
- Lever les réserves concernant le Protocole de Genève de 1925 qui sont incompatibles avec les objectifs de la Convention sur les armes biologiques
- Poursuivre les négociations concernant la convention sur les armes chimiques^a
- Échanger chaque année des renseignements et des données (les mesures de confiance)
- Revoir et adopter des mesures nationales (y compris des mesures juridiques, des mesures de sécurité biologique, ainsi que des mesures d'éducation et de sensibilisation) afin d'appliquer les interdictions fixées par la Convention sur les armes biologiques
- Se tenir au courant des nouvelles réalisations scientifiques et techniques qui ont un rapport avec la Convention
- Prendre des mesures pour empêcher les transferts à qui que ce soit d'armes biologiques ou de ressources connexes
- Détruire ou convertir à des fins pacifiques toutes les armes biologiques et toutes les ressources connexes

^a L'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques pose la question de la pertinence de cette obligation. Ce point sera évoqué plus loin dans cet article.

À cette obligation principale viennent s'ajouter d'autres engagements pouvant impliquer une action directe (voir Encadré 1). Certaines obligations peuvent être réalisées dans le cadre de la Convention – par exemple, les réunions de 2003 ont porté sur le renforcement des régimes nationaux d'interdiction. Certaines obligations peuvent être traitées dans d'autres enceintes – l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) est la plus grande organisation intergouvernementale ayant explicitement pour mandat de traiter des cas de propagation délibérée de maladies ; elle mène toute une série d'activités ayant trait aux obligations de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines⁶. Cet article examine les obligations mentionnées ci-dessus et considère les initiatives les concernant. La Figure 1 résume ces données et l'Encadré 5, présenté en fin d'article, précise où obtenir d'autres informations sur toutes ces initiatives.

Figure 1. Organisations et initiatives liées aux obligations de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines



FURNIR UNE ASSISTANCE EN CAS DE POUSSÉES DE MALADIES SUSPECTES ET EN CAS D'UTILISATION D'ARMES BIOLOGIQUES

Il existe des mécanismes reconnus pour traiter les cas de poussées de maladies que les pays ne peuvent gérer seuls : par exemple, l'OMS, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) ont des dispositifs d'intervention d'urgence. L'OMS a également un centre pour faire face à la menace que constituent les armes biologiques. De plus, la communauté internationale dispose de capacités permanentes de réaction en cas de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme. L'Organisation des Nations Unies a un Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). D'autres organisations sont spécialisées dans les opérations humanitaires face aux actes de guerre, comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). La communauté internationale a aussi cherché à développer les capacités sur cette question et l'ONU a mis en place un Programme de formation à la gestion des opérations en cas de catastrophe (DMTP).

Le Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie de l'OMS

En 2000, l'OMS a créé un réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie (GOARN). Il s'agit d'un « cadre opérationnel réunissant les compétences et le savoir-faire grâce auxquels la communauté internationale peut, à tout moment, être avertie d'une menace d'épidémie et être prête à y répondre »⁷. Le GOARN coordonne les secours en utilisant les ressources fournies par un réseau de partenaires basés dans le monde entier. Il a élaboré des protocoles concernant les opérations, les communications et la structure de réseau qui permettent d'améliorer la coordination des secours internationaux pour les actions locales. Le GOARN est intervenu suite à plus d'une cinquantaine d'événements dans le monde et a déployé plus de 400 experts dans plus de 40 pays.

Le Groupe de préparation de l'OMS pour faire face aux épidémies délibérées

Un groupe de préparation aux épidémies délibérées fut créé au sein de l'OMS suite à la résolution de l'Assemblée mondiale de la Santé sur la Présence naturelle, dissémination accidentelle ou usage délibéré de matériel chimique, biologique ou radionucléaire affectant la santé : l'action de santé publique internationale. Ce groupe se concentre sur quatre domaines.

- La préparation internationale, y compris la mise à jour des directives de l'OMS avec la publication en 2004 de *Public Health Response to Biological and Chemical Weapons*⁸, et la création d'un groupe consultatif scientifique sur les armes chimiques et biologiques.
- Alerte et action au niveau mondial en redéployant les ressources prévues pour faire face à des épidémies naturelles afin de gérer les conséquences de santé publique d'un événement délibéré.
- La préparation des pays : il faut élaborer et tester des directives pour évaluer la préparation et les plans prévus sur un plan sanitaire au niveau national pour faire face aux conséquences des armes chimiques et biologiques, consulter le Programme de formation à la gestion des opérations en cas de catastrophe pour mettre au point un module de formation sur la gestion des programmes de préparation et d'action face aux accidents chimiques, biologiques et radionucléaires, et développer les capacités nationales de sécurité et de sûreté biologiques⁹.
- Préparation face à des maladies ou des intoxications précises en instaurant, au niveau mondial, des réseaux d'experts et de laboratoires, des normes et des procédures, et en diffusant des informations et en mettant en place et en appliquant une formation.

Le dispositif d'intervention d'urgence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

La FAO se concentre principalement sur la prévention, l'alerte rapide et la réhabilitation à long terme suite aux urgences qui touchent la sécurité alimentaire. Elle reconnaît qu'elle a un rôle à jouer dans les catastrophes naturelles et celles provoquées par les hommes, ainsi que dans les urgences complexes¹⁰. La FAO a un groupe de coordination pour les situations d'urgence qui rend compte directement au Directeur général adjoint. Lorsqu'elle le juge nécessaire, l'Organisation envoie sur le terrain une personne chargée de coordonner les différents éléments de l'action d'urgence.

L'Organisation a également un département de coopération technique pour les secours et la réhabilitation d'urgence, qui cherche à restaurer les moyens de subsistance ruraux, surtout dans les pays en développement, suite à des situations d'urgence dues à une catastrophe naturelle ou provoquée par l'action des hommes. La FAO est en train d'élaborer un manuel concernant la préparation et l'action pour faire face aux urgences.

L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE)

Lorsque les États membres de l'OIE connaissent une situation épidémiologique exceptionnelle, l'Organisation débloque des fonds d'urgence. Ces fonds servent généralement à envoyer des experts des laboratoires de référence ou de centres collaborateurs de l'OIE pour qu'ils évaluent la situation épidémiologique et aident les autorités nationales ou d'autres organisations internationales dans leurs interventions¹¹.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA)

En 1991, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait la résolution 46/182 pour renforcer la coordination de l'aide d'urgence suite aux catastrophes naturelles et aux urgences complexes. Elle créait le poste de coordonnateur des secours d'urgence, chargé de superviser les actions dans ce domaine. Après plusieurs réformes et remaniements, OCHA fut créé pour coordonner les actions des organismes qui fournissent une aide humanitaire aux populations et aux communautés qui en ont besoin. OCHA a donc un dispositif d'intervention d'urgence, assisté d'un système d'alerte et de surveillance opérationnel en permanence, qui lui permet de déployer du personnel dans un délai très court pour faire face à des événements catastrophiques qui évoluent rapidement. OCHA a également plusieurs mécanismes et réseaux de « renfort » qui aident l'ensemble de la communauté humanitaire à réagir rapidement en cas d'urgence ou de catastrophe. En 2006, OCHA est présent dans 44 pays, avec notamment 23 bureaux locaux, deux conseillers régionaux pour les interventions en cas de catastrophes et six bureaux régionaux. Elle emploie aujourd'hui plus de 1 100 personnes et dispose d'un budget annuel de plus de 150 millions de dollars des États-Unis.

Parmi les mécanismes utilisés par OCHA, citons :

- les équipes des Nations Unies chargées d'évaluer les besoins et de coordonner les secours en cas de catastrophe (UNDAC) peuvent réunir des renseignements, évaluer les besoins et coordonner l'aide internationale dans un délai de 12 à 24 heures après une urgence ;
- un centre de coordination des opérations sur le terrain, qui aide les autorités locales à coordonner les équipes d'aide internationale lors des catastrophes ;
- Environmental Standby Experts, une initiative commune avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), qui fonctionne de la même façon que les équipes UNDAC, mais concerne les catastrophes écologiques ;
- et un programme d'utilisation des ressources militaires et de protection civile (MCDA), qui garantit que les ressources militaires, lorsqu'elles sont disponibles et adaptées, sont utilisées efficacement dans le cadre des opérations humanitaires d'urgence.

Même si ce n'est pas la priorité d'OCHA, ces outils comportent déjà des éléments concernant les armes non conventionnelles et les événements dans lesquels elles seraient impliquées. Par exemple,

la base de données du programme MCDA inclut des technologies de détection, de l'équipement de protection individuelle et des ressources de décontamination pour intervenir dans des zones ayant été attaquées avec des armes biologiques.

Le Comité international de la Croix-Rouge

En 2004, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) avait des bureaux permanents dans 79 pays ; 53 de ces bureaux ont participé à des opérations d'assistance. Le personnel de l'Organisation comptait plus de 13 000 personnes, avec plus de 12 500 sur le terrain. Les opérations d'assistance du CICR pour les victimes de la guerre consistent « à protéger la vie et la santé des victimes, à améliorer leur sort et à faire en sorte que les conséquences d'un conflit (maladies, blessures, pénuries alimentaires, déplacements ou exposition aux éléments naturels) ne mettent pas en péril leur avenir »¹².

L'introduction générale du CICR concernant ses activités de secours précise :

Dans certains conflits, il se peut que l'une ou l'autre des parties use de tactiques illicites [...]. Avant de fournir son assistance, le CICR s'efforce, dans ces cas, d'obtenir des parties au conflit qu'elles assument la responsabilité de prévenir ou de faire cesser toute violation du droit international humanitaire¹³.

Le CICR pourrait donc être amené à réagir ou être déjà impliqué dans des activités pouvant être compliquées par l'emploi d'armes biologiques. La sûreté et la sécurité du personnel du CICR restent une préoccupation essentielle pour l'organisation et, à part les documents sur les maladies naturelles, le CICR n'a publié aucun document indiquant qu'il est en mesure de fournir une assistance à ceux qui souffriraient des conséquences d'une utilisation d'armes biologiques.

Le Programme de formation à la gestion des opérations en cas de catastrophe (DMTP)

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, ont lancé en 1990 le Programme de formation à la gestion des opérations en cas de catastrophe. Il vise à réduire la fréquence et les conséquences des crises et des catastrophes dans les pays couverts par le programme ; à éliminer les risques et la vulnérabilité face à de tels événements ; à promouvoir des stratégies nationales et régionales efficaces en termes de prévention, de préparation, d'atténuation, d'action et de relance et à encourager une coordination et une collaboration efficaces. Le programme DMTP organise des réunions de travail dans le monde entier pour réaliser ces objectifs et encourage les activités de suivi comme les programmes d'éducation et les projets techniques aux niveaux régional, national et des communautés. Des discussions ont eu lieu sur la possibilité d'élaborer un module spécial concernant les événements impliquant des armes biologiques.

COOPÉRER EN VUE DE LA PRÉVENTION DES MALADIES

En élaborant le programme de travail pour l'intersession 2003-2005 de la Convention sur les armes biologiques, les États parties ont identifié deux aspects de la coopération pour la prévention des maladies : la surveillance des maladies et l'intervention en cas de maladie¹⁴. Des documents

Encadré 2. Principales initiatives internationales concernant la prévention des maladies

Le système de prévention des crises de la FAO pour le bétail
Le programme de la FAO relatif aux bonnes pratiques de gestion des urgences
Le Système d'information sur les maladies transfrontières des animaux, de la FAO
Le Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO, de l'OIE et de l'OMS
La Convention internationale pour la protection des végétaux et son site web, le Portail phytosanitaire international (PPI)
Le Code sanitaire pour les animaux aquatiques, de l'OIE
Le Système d'alerte précoce de l'OIE
Le réseau de l'OIE qui compte 170 centres collaborateurs et laboratoires de référence
Norme de qualité et lignes directrices de l'OIE applicables aux laboratoires vétérinaires
Le Code sanitaire pour les animaux terrestres, de l'OIE
Le système d'information zoosanitaire de l'OIE
Le Programme de surveillance des maladies nouvelles (ProMED-mail)
Les centres collaborateurs de l'OMS
Le département Alerte et action en cas d'épidémie et de pandémie, de l'OMS
Le Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie, de l'OMS
Le département Action sanitaire en situation de crise, de l'OMS
Le Règlement sanitaire international de l'OMS

d'information établis pour la rencontre des experts de 2004 contiennent des informations sur les mécanismes existants pour la surveillance des maladies et l'intervention en cas de maladie¹⁵. La liste des initiatives examinées dans ces documents figure dans l'Encadré 2. Les différents aspects de la prévention des maladies étant étroitement liés, en s'intéressant à la surveillance des maladies et à l'intervention en cas de maladie, le processus a implicitement couvert d'autres domaines comme la détection des maladies et la prophylaxie.

PRENDRE DES MESURES DE SÉCURITÉ BIOLOGIQUE

Si les obligations politiques sont examinées, différents aspects techniques comme la sécurité biologique sont également étudiés. Le programme de sécurité biologique de l'OMS vise à empêcher la dissémination de maladies suite à des accidents avec des micro-organismes pathogènes ou une manipulation ou utilisation inappropriée de tels micro-organismes. Il s'implique donc dans :

- l'élaboration de normes et de principes directeurs ;
- la préparation de publications sur la sécurité biologique, notamment le *Manuel de sécurité biologique en laboratoire*, de l'OMS ;
- la publication d'informations sur la sécurité biologique ;
- l'apport d'une assistance technique aux États membres ;
- et les activités de mobilisation, et notamment la promotion des activités de sécurité biologique dans les programmes de l'OMS et la représentation de l'OMS dans les organisations nationales et internationales de sécurité biologique.

D'autres organisations sont également impliquées, au niveau international, dans la sécurité biologique, comme l'Association du transport aérien international (IATA), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Comité d'experts en matière de transport des marchandises dangereuses de l'ONU (CETDG), l'Union postale universelle (UPU) et la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Il existe, en outre, une vaste coordination entre les différents programmes. (Pour une liste complète des organisations impliquées, voir le site web du programme de sécurité biologique de l'OMS, dont l'adresse figure dans l'Encadré 5.)

FAVORISER L'EXTENSION ET L'APPLICATION DES DÉCOUVERTES SCIENTIFIQUES À DES FINS PACIFIQUES

L'obligation de s'assurer que les sciences biologiques sont utilisées pour le bien de l'humanité signifie beaucoup plus que la prévention des maladies. L'on peut considérer que toutes les activités touchant aux sciences biologiques et ayant un rapport avec le développement, le commerce, l'agriculture, l'environnement, la santé, le transport, l'industrie ou l'éducation peuvent contribuer à l'extension et à l'application des découvertes scientifiques à des fins pacifiques. Elles sont bien trop nombreuses pour être mentionnées ici. À titre indicatif, citons trois initiatives de l'OMS.

Le Règlement sanitaire international révisé

En 2005, l'OMS a adopté un Règlement sanitaire international révisé « [visant] à prévenir la propagation internationale des maladies, à s'en protéger, à la maîtriser et à y réagir par une action de santé publique proportionnée et limitée aux risques qu'elle présente pour la santé publique, en évitant de créer des entraves inutiles au trafic et au commerce internationaux »¹⁶.

L'article 44 du Règlement traite directement de l'extension des découvertes scientifiques à des fins pacifiques et précise des possibilités de collaboration et d'assistance. Il précise que les États collaborent pour assurer l'acquisition et le maintien des capacités de santé publique, pour formuler des dispositions juridiques et pour mobiliser des ressources financières.

Un projet de Cadre mondial pour les activités de recherche-développement essentielles en santé

Le Conseil exécutif de l'OMS a travaillé sur un projet de cadre mondial pour les activités de recherche-développement essentielles en santé. Un tel cadre serait un accord formel relativement rare concernant l'application d'engagements, tels ceux de la Convention sur les armes biologiques, afin de garantir que chacun pourra profiter de manière juste et équitable des avancées des sciences biologiques. Un groupe de travail à composition non limitée fut créé sur le sujet. Il a élaboré un projet de résolution¹⁷. Ce projet invite instamment les États membres de l'OMS à prendre des mesures pour bien définir les priorités de la recherche-développement, notamment là où les ressources manquent, et à mettre en œuvre des initiatives collectives de recherche-développement ; à faire en sorte que les progrès des sciences fondamentales et de la biomédecine débouchent sur la mise au point de produits sanitaires améliorés, sûrs et d'un coût abordable ; et à veiller à ce que ces capacités soient renforcées pour que des médicaments essentiels soient rapidement fournis à la population.

Le Conseil exécutif n'avait pas trouvé de consensus sur plusieurs phrases du texte mais soumit tout de même le projet à la cinquante-neuvième Assemblée mondiale de la Santé qui prit la décision :

« [...] de constituer [...] un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer une stratégie et un plan d'action mondiaux pour fournir un cadre à moyen terme [...]. Cette stratégie et ce plan d'action auront notamment pour objectif d'assurer une base plus solide et durable pour les activités de recherche-développement en santé essentielles intéressant des maladies touchant de manière disproportionnée les pays en développement »¹⁸.

Améliorer la préparation des pays pour faire face aux épidémies et leurs capacités de réaction

Le Bureau OMS de Lyon (France) pour la préparation et la réponse des pays aux épidémies fut créé pour « contribuer à la sécurité sanitaire mondiale en renforçant les capacités nationales de détection précoce, de vérification rapide des épidémies et de réponse appropriée, que ces épidémies soient naturelles, accidentelles ou provoquées délibérément »¹⁹. Le rapport pour 2005 indiquait que le Bureau avait mené des activités :

- de support aux pays pour renforcer les capacités nationales ;
- de développement de réseaux de compétence ;
- de formation ;
- et des efforts pour développer les outils de référence mondiaux, afin par exemple d'améliorer la surveillance épidémiologique et de réduire les risques d'infection dans les établissements de soins de santé.

Du personnel peut également être déployé dans les États qui ont un besoin urgent d'assistance technique à cause d'une épidémie ou d'autres urgences.

PROMOUVOIR LA MISE EN PLACE D'INSTALLATIONS DE PRODUCTION DE VACCINS

La production de vaccins a été identifiée comme un domaine devant faire l'objet d'efforts particuliers pour favoriser l'utilisation des sciences biologiques à des fins pacifiques. Les avancées les plus importantes sont peut-être les travaux de l'institut international de recherche sur les vaccins (International Vaccine Institute), créé sur l'initiative du Programme des Nations Unies pour le développement. Il compte 35 États membres ainsi que l'OMS. Sa mission est de « [...] favoriser la réduction des maladies contre lesquelles il existe un vaccin dans les pays en développement par une collaboration au niveau de la recherche qui apporte les preuves nécessaires pour introduire de nouveaux vaccins, avec le soutien de programmes de recherche fondamentale et de recherche appliquée en laboratoire, de mise au point de produits, de formation et d'assistance technique »²⁰.

Parmi les avancées récentes, citons : l'élaboration d'un programme sur l'encéphalite japonaise, qui mesure l'ampleur de la maladie chez les enfants asiatiques, la formation de réseaux et d'équipes de spécialistes pour étudier des vaccins et l'offre de formation et d'assistance technique.

LEVER LES RÉSERVES CONCERNANT LE PROTOCOLE DE GENÈVE DE 1925 QUI SONT INCOMPATIBLES AVEC LES OBJECTIFS DE LA CONVENTION SUR LES ARMES BIOLOGIQUES OU À TOXINES

Le Protocole de Genève de 1925 interdit l'emploi d'armes biologiques à la guerre. Il ne couvre pas leur utilisation dans d'autres types d'actions hostiles et n'interdit pas la mise au point, la fabrication et le stockage de ces armes.

Certaines réserves permettaient même à des États liés par le Protocole d'utiliser, dans certaines circonstances précises, des armes biologiques en cas de guerre. Nombre de ces réserves et d'autres également contraires aux dispositions de la Convention sur les armes biologiques ont depuis été levées. Lors d'une réunion co-organisée par la France (le dépositaire) et la Suisse pour célébrer le quatre-vingtième anniversaire de la signature du Protocole, les participants furent informés que la plupart des réserves avaient été levées ; celles qui restent sont sans rapport avec les obligations de la Convention sur les armes biologiques²¹.

LA CONVENTION SUR LES ARMES CHIMIQUES

La Convention sur les armes chimiques est entrée en vigueur le 29 avril 1997²². La Convention, dont le texte est déposé auprès du Secrétaire général de l'ONU, interdit la mise au point, la fabrication, l'acquisition, le transfert, le stockage et l'emploi d'armes chimiques.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques, aucune conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques n'a étudié la question de savoir comment la conclusion des négociations de la Convention sur les armes chimiques affecte l'obligation de la Convention sur les armes biologiques de poursuivre des négociations pour une convention sur les armes chimiques. Ces dispositions devraient pouvoir être converties afin d'instaurer une relation efficace. Les deux conventions traitent de l'utilisation de toxines à des fins hostiles ; elles se chevauchent. Il ne doit donc pas y avoir de lacune entre les deux régimes. Les conventions constituent donc une base solide pour des activités concertées, même si les États qui sont parties à l'une et à l'autre ne sont pas tous les mêmes.

ÉCHANGER DES RENSEIGNEMENTS ET DES DONNÉES

La Convention sur les armes biologiques ou à toxines n'a pas de structure organisationnelle centrale, mais elle utilise ses mesures de confiance pour réduire les ambiguïtés, les doutes et les soupçons entre États membres. Chaque année, les États membres doivent communiquer des renseignements sur les points suivants : les programmes de recherche-développement ; les poussées de maladies infectieuses provoquées par des toxines ; la publication de résultats et l'utilisation des connaissances ; la promotion des contacts ; la législation et la réglementation ; les programmes passés de recherche biologique à des fins offensives ou défensives ; et la production de vaccins. Depuis que les mesures de confiance ont été instaurées, des échanges d'informations supplémentaires ont commencé dans d'autres enceintes. Par exemple, le Règlement sanitaire international révisé prévoit la signalisation de toute une série de maladies, certaines pouvant concerner la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. De la même façon, les États doivent maintenant rendre compte des mesures prises au niveau de leur législation, réglementation et autres concernant la résolution 1540 du Conseil de sécurité sur la non-prolifération des armes de destruction massive. Il n'empêche que la plupart des informations obtenues

dans le cadre de mesures de confiance ne sont disponibles nulle part ailleurs et sont donc des ressources précieuses. La possibilité d'améliorer les mesures de confiance, peut-être en résolvant la question de ce qui est fait à double dans les rapports, sera certainement un sujet abordé lors de la sixième Conférence d'examen²³.

ADOPTER DES MESURES NATIONALES POUR APPLIQUER L'INTERDICTION DES ARMES BIOLOGIQUES

La Convention sur les armes biologiques prévoit l'obligation d'appliquer ses dispositions au niveau national, mais des États parties ont affirmé qu'il ne peut exister un modèle universel d'application : les interdictions nationales doivent être adaptées aux conditions particulières des différents États. Les États ont néanmoins identifié un certain nombre de domaines qui devraient être pris en compte par tous au moment de revoir et adopter des mesures nationales. Il s'agit : des mesures législatives, administratives et autres ; de la sûreté biologique ; de l'éducation et la sensibilisation. Des initiatives ont été menées au niveau international pour faciliter l'application de mesures nationales dans tous ces domaines.

Mesures législatives, administratives et autres

En avril 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté la résolution 1540, qui décide que tous les États doivent appliquer l'interdiction faite par la Convention sur les armes biologiques concernant l'acquisition et l'emploi d'armes biologiques par des acteurs non étatiques et oblige tous les États à adopter les mesures nécessaires pour appliquer cette interdiction²⁴. Le Conseil de sécurité a créé un comité chargé de suivre l'application de la résolution 1540 ; de mener des activités d'information ; de coordonner les demandes et les offres d'assistance ; et d'aider les États à élaborer des plans de mise en œuvre afin d'appliquer pleinement la résolution. Le mandat du comité a été renouvelé en avril 2006 ; il doit poursuivre le dialogue qui s'est instauré et envisager toutes autres mesures à prendre pour favoriser l'application de la résolution²⁵.

Mais l'adoption de mesures ne peut suffire pour se protéger contre les armes biologiques. Encore faut-il qu'elles soient bien appliquées. Le programme d'Interpol sur le bioterrorisme cherche à sensibiliser à cette menace, à mettre au point des programmes de formation pour les forces de police, à renforcer l'application des lois, à encourager l'adoption de nouvelles lois et à favoriser la coopération entre les institutions. Des actions sont également prises au niveau régional. En 2006, l'Union européenne a adopté une action commune en faveur de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines qui prévoit les ressources pour 12 visites d'assistance nationale afin de faciliter la préparation et l'adoption de mesures nationales. Ces visites sont possibles pour tout État partie à la Convention et ne faisant pas partie de l'Union européenne.

La sûreté biologique

Comme pour la sécurité biologique, l'OMS est probablement l'organisation internationale la plus impliquée dans les activités de sûreté biologique. Bien que l'OMS n'ait pas de programme spécial pour la sûreté biologique, cette question est traitée dans le cadre de la sécurité biologique. Par exemple, la dernière édition du *Manuel de sécurité biologique en laboratoire* comporte une section sur la sûreté biologique. La prochaine édition comportera certainement plus d'informations

Encadré 3. Instruments juridiques internationaux concernant le transport des marchandises dangereuses

La Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure
Le système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques
L'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures et les règlements associés
L'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route et son protocole additionnel
Le *Manuel d'épreuves et de critères* (classement des marchandises dangereuses), des Nations Unies
Les recommandations des Nations Unies relatives au transport des marchandises dangereuses et son règlement type

encore sur la sûreté biologique. Sur un plan concret, le Bureau pour la préparation et la réponse des pays aux épidémies (mentionné plus haut) renforce les capacités nationales en termes de sûreté biologique.

Le transport des marchandises dangereuses est également lié à la sûreté biologique. Les initiatives visant à garantir la sécurité des marchandises dangereuses durant le transport ont été élargies pour examiner des éléments de sûreté biologique. Il existe un certain nombre de recommandations et d'instruments juridiques internationaux (voir Encadré 3). Le Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU) soutiennent ces initiatives. Le Conseil économique et social a un Comité d'experts du transport des marchandises dangereuses et du système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe a un Groupe de travail des transports de marchandises dangereuses et un certain nombre de comités ad hoc et de rencontres d'experts pour d'autres instruments.

Éducation et sensibilisation

Les actions visant à adopter des mesures législatives et des réglementations et à contrôler l'accès à la technologie et aux sciences biologiques et leur utilisation ne peuvent avoir qu'une incidence limitée si elles ne sont pas largement connues, comprises et acceptées. Il convient donc de s'engager activement dans des activités de sensibilisation sur le Protocole de Genève de 1925 et la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, et sur la législation et la réglementation indispensables au niveau national s'agissant de la sûreté biologique et de la mise en œuvre de ces instruments.

Des progrès ont été faits. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a entrepris d'élaborer des codes de conduite sur la responsabilité éthique des scientifiques. La Conférence mondiale sur la science de 1999 a prié la Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies (COMEST) de l'UNESCO de s'employer, en collaboration avec le Conseil international pour la science (ICSU), à renforcer l'éthique dans la pratique et l'enseignement des sciences. La COMEST a accepté de préparer une étude de faisabilité, mais lors de la Conférence générale de l'UNESCO en 2005, les États membres ne purent s'entendre sur la nécessité d'élaborer un instrument normatif dans ce domaine et décidèrent qu'il serait prématuré de réaliser une étude de faisabilité. La COMEST doit donc poursuivre la réflexion sur la question de

l'éthique scientifique ; elle organise maintenant une série de consultations régionales et cherche à obtenir des informations. Les réunions de la Convention sur les armes biologiques qui eurent lieu en 2005 et les activités de suivi visaient à ce que les vues et les opinions exprimées par les États parties soient intégrées dans le processus.

SE TENIR AU COURANT DES NOUVELLES RÉALISATIONS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES AYANT UN RAPPORT AVEC LA CONVENTION

La communauté scientifique a également un rôle important à jouer pour suivre les nouvelles réalisations scientifiques et techniques qui ont un rapport avec la Convention sur les armes biologiques. Les académies scientifiques et les sociétés professionnelles sont une ressource qui n'est pas suffisamment exploitée pour rester au courant des évolutions qui pourraient compromettre la Convention. Au niveau international, le réseau InterAcademy Panel (IAP) on International Issues a examiné la question et publié, le 7 novembre 2005, une Déclaration sur la sûreté biologique. Le Conseil international pour la science est également impliqué depuis longtemps dans le débat sur la politique scientifique. Des académies nationales ont aussi produit des travaux importants. Les United States National Academies ont publié une série de rapports sur ces questions et, au Royaume-Uni, la Royal Society s'implique également pour réduire la menace des armes biologiques.

EMPÊCHER LES TRANSFERTS D'ARMES BIOLOGIQUES ET DE RESSOURCES CONNEXES

Nous revenons maintenant à l'obligation première de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines : interdire l'acquisition et la possession d'armes biologiques.

Les initiatives de contrôle des transferts internationaux

Un certain nombre d'États ont opté pour une stratégie informelle concertée face aux risques de transferts d'armes biologiques. Cette initiative est connue comme le Groupe de l'Australie. Il se réunit une fois par an pour examiner comment accroître l'efficacité des licences d'exportation des pays participants. Le Groupe de l'Australie a élaboré des listes communes de produits pour lesquels des licences d'exportation sont nécessaires. Il s'agit de pathogènes végétaux, de pathogènes animaux, d'agents biologiques et de ressources biologiques à double usage, mais le Groupe précise que « l'exportation n'est refusée que s'il existe une raison particulière de croire que le produit ou l'équipement exporté sera peut-être détourné et utilisé pour des programmes d'armes chimiques ou biologiques »²⁶.

Renforcer les régimes nationaux de contrôle des transferts

Presque tous les États cherchent à contrôler ce qui peut franchir ou non leurs frontières par des services de douanes. L'Organisation mondiale des douanes (OMD) rassemble les autorités douanières des pays afin d'améliorer la coopération et favoriser des systèmes de douanes efficaces, en proposant de nombreux services de formation et d'assistance technique. En juin 2005, l'OMD a adopté le *Cadre des normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial* pour protéger le commerce

mondial contre des menaces (comme le transfert d'armes biologiques et de ressources connexes) tout en assurant une plateforme pour faciliter les mouvements des marchandises légitimes qui font l'objet d'échanges internationaux.

Autres initiatives de non-prolifération

Depuis quelques années, la communauté internationale accorde une attention considérable à la non-prolifération des armes non conventionnelles et des ressources connexes. Un grand nombre d'initiatives internationales ont été lancées ou élargies (voir Encadré 4). Les pays ont des stratégies et des vues différentes sur ce qui constitue la meilleure façon de lutter contre la prolifération, ce qui explique pourquoi les différentes initiatives n'ont pas forcément les mêmes membres. Les stratégies, les procédures et la structure organisationnelle des différentes activités varient. (Certaines insistent pour être considérées comme des « initiatives » et non des organisations.) Il existe cependant une très forte collaboration et interopérabilité entre les différentes initiatives, puisque des mesures adoptées par l'une peuvent être appliquées par une autre, dans le but de favoriser l'application de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines.

Encadré 4. Quelques initiatives internationales de non-prolifération

L'Initiative sur la sécurité des conteneurs

Le programme de coopération de l'Union européenne en faveur de la non-prolifération et du désarmement dans la Fédération de Russie

Plan d'action du G8 sur la non-prolifération

Le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes

Le régime de sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale (OMI)

Le Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS), de 1974

Le Comité des transports maritimes de l'OCDE

L'Initiative de sécurité contre la prolifération

Le programme relatif au transport et aux aspects logistiques du commerce, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

DÉTRUIRE OU CONVERTIR À DES FINS PACIFIQUES TOUTES LES ARMES BIOLOGIQUES ET TOUTES LES RESSOURCES CONNEXES

Des initiatives récentes pour la conversion d'installations ou du personnel ayant des capacités pouvant intéresser des pays qui cherchent à se doter d'armes biologiques sont souvent menées dans le cadre de la non-prolifération, autrement dit de l'obligation d'empêcher les transferts. Si un État souhaitait démanteler un programme offensif, il devrait être possible de mobiliser les ressources nécessaires dans le cadre de différentes initiatives de réduction des menaces par la coopération et de non-prolifération, comme celles mentionnées dans l'Encadré 4. Il n'existe toutefois aujourd'hui au niveau international, aucune capacité permanente, aucune directive et aucune institution principale chargée des activités de destruction et de conversion liées à la Convention sur les armes biologiques.

Conclusions

Depuis qu'elle a été négociée, la Convention sur les armes biologiques ou à toxines et le contexte ont énormément changé. Au début des années 70, la Convention était comme un monolithe isolé face à la menace des armes biologiques. Aujourd'hui, elle est la clef de voûte de nos défenses collectives contre l'empoisonnement et la dissémination délibérée de maladies.

Les objectifs poursuivis ailleurs ont tous un rapport particulier avec la Convention sur les armes biologiques²⁷ : certains ont directement trait à l'objectif premier de la Convention à savoir l'interdiction de la mise au point, la fabrication, l'acquisition, le transfert, le stockage et l'emploi d'armes biologiques ; d'autres concernent l'action collective pour les nombreuses autres dispositions de la Convention, comme la capacité d'atténuer les conséquences des armes biologiques ou de réagir à leur utilisation ; et plusieurs activités décrites dans cet article sont des instruments de développement, qui cherchent à garantir que les bienfaits des sciences biologiques et de la technologie sont partagés par tous.

Mais toutes soutiennent la Convention sur les armes biologiques : elle ne peut plus être considérée comme un instrument isolé. Son action est influencée par un certain nombre d'organisations et d'initiatives, qu'elle influence à son tour. Il existe donc un double impératif : inclure les ressources et capacités extérieures qui peuvent faire avancer les efforts collectifs réalisés par les États parties dans le cadre de la Convention sur les armes biologiques ; et s'assurer qu'elle favorise le plus possible les actions menées sur le terrain qui correspondent à ses objectifs. Les États parties ont compris ce message. Un nombre inégalé d'organisations ont participé aux récentes réunions annuelles sur la Convention ; ces rencontres ont, dans l'ensemble, eu plus de succès que prévu²⁸. Nombre de ces organisations n'avaient jamais assisté auparavant à une réunion de la Convention sur les armes biologiques. Ces rencontres ont favorisé les efforts des autres enceintes en présentant une vision plus globale, des informations supplémentaires ou en suscitant d'autres actions. Espérons que toutes ces initiatives seront consolidées et qu'au cours des prochaines années les relations de travail se multiplieront entre elles.

Vu les menaces que partagent aujourd'hui les sociétés étroitement liées, il est particulièrement important de s'assurer que les instruments disponibles sont pleinement exploités pour éviter que les maladies puissent un jour être utilisées comme une arme. Cette stratégie nécessite une très grande efficacité pour éviter que certaines activités fassent double emploi et pour que des réseaux de communications efficaces soient mis en place et utilisés régulièrement. Il faut donc tout tenter pour harmoniser, coordonner et synchroniser les activités des différents acteurs au sein d'un réseau international ayant pour objectif de s'assurer que toutes les réalisations des sciences biologiques sont utilisées exclusivement pour le bien de l'humanité.

Encadré 5. Outils disponibles pour soutenir l'application de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines

Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures

www.unece.org/trans/danger/adn-agree.html

Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route

www.unece.org/trans/danger/publi/adr/adr_e.html

Action commune de l'Union européenne en faveur de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines (2006/184/CFSP du 27 février 2006)

eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_065/l_06520060307fr00510055.pdf

Action commune du Conseil de l'Union européenne sur un programme de coopération en faveur de la non-prolifération et du désarmement dans la Fédération de Russie (2003/472/CFSP du 24 juin 2003 et 1999/878/CFSP du 17 décembre 1999)

europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_157/l_15720030626en00690071.pdf

Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU

ochaonline.un.org/webpage.asp?Site=facts

Bureau OMS de Lyon pour la préparation et la réponse des pays aux épidémies

www.who.int/csr/labepidemiology/en/

Centres collaborateurs de l'OIE

www.oie.int/fr/OIE/organisation/fr_CC.htm

Centres collaborateurs de l'OMS

whqlily.who.int

Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires

www.imo.org/About/mainframe.asp?topic_id=583&doc_id=2689

Code sanitaire pour les animaux aquatiques de l'OIE

www.oie.int/fr/publicat/fr_aqua.htm

Code sanitaire pour les animaux terrestres de l'OIE

www.oie.int/fr/normes/MCODE/F_summry.htm

Comité des transports maritimes de l'OCDE

www.oecd.org/document/53/0,2340,fr_2649_34367_2088764_1_1_1_1,00.html

Comité d'experts du transport des marchandises dangereuses et du système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques du Conseil économique et social

www.unece.org/trans/danger/danger.htm

Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies, de l'UNESCO

portal.unesco.org/shs/fr/ev.php-URL_ID=6193&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Conseil international pour la science, Standards for Ethics and Responsibility in Science

www.icsu.org/2_resourcecentre/Resource.php4?rub=7&id=78

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

www.basel.int/index.html

Convention internationale pour la protection des végétaux et le Portail phytosanitaire international

www.ippc.int

Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport de marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure

www.unece.org/trans/danger/publi/crtd/crtd_f.html

Convention sur les armes chimiques

Voir Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Département Action sanitaire en situation de crise de l'OMS

www.who.int/hac/about/en/

Département Alerte et action en cas d'épidémie et de pandémie de l'OMS

www.who.int/csr/fr/index.html

- Groupe de l'Australie
www.australiagroup.net
- Groupe de préparation de l'OMS pour faire face aux épidémies délibérées
www.who.int/csr/delibepidemics/en/
- Groupe de travail des transports de marchandises dangereuses de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
www.unece.org/trans/main/dgdb/wp15/wp15age.html
- Initiative de sécurité contre la prolifération
www.proliferationsecurity.info
- Initiative sur la sécurité des conteneurs
www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/csi/
- Institut international de recherche sur les vaccins
www.ivi.int
- InterAcademy Panel on International Issues, Statement on Biosecurity
www.interacademies.net/Object.File/Master/5/399/Biosecurity%20St..pdf
- Laboratoires de référence de l'OIE
www.oie.int/fr/OIE/organisation/fr_LR.htm
- Manuel de sécurité biologique en laboratoire*, de l'OMS
www.who.int/csr/resources/publications/biosafety/WHO_CDS_CSR_LYO_2004_11/en
- Manuel d'épreuves et de critères* (classement des marchandises dangereuses), des Nations Unies
www.unece.org/trans/danger/publi/manual/manual_f.html
- National Academies Press, Microbial Threats and Emerging Infections
www.nap.edu/collections/terror/index.html#373
- Norme de qualité et lignes directrices de l'OIE applicables aux laboratoires vétérinaires
www.oie.int/fr/publicat/ouvrages/f_112.htm
- Opérations d'assistance du CICR
www.icrc.org/web/fre/sitefre0.nsf/iwplList2/ICRC_Activities:Assistance?OpenDocument
- Organisation mondiale des douanes, *Cadre des normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial*
www.wcoomd.org/ie/En/Press/WCO%20-%20FRAMEWORK%20OF%20STANDARDS%20June%202021%20Final.pdf
- Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)
www.opcw.org
- Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes
www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/globpart-fr.asp
- Plan d'action du G8 sur la non-prolifération
www.g8.gc.ca/g8_noprolif-fr.asp
- Programme de formation à la gestion des opérations en cas de catastrophe
www.undmtp.org
- Programme de la FAO relatif aux bonnes pratiques de gestion des urgences
www.fao.org/ag/AGa/Agah/empres/e_gemp.htm
- Programme de l'UNESCO sur l'éthique scientifique
portal.unesco.org/shs/fr/ev.php-URL_ID=1837&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Programme de sécurité biologique de l'OMS
www.who.int/csr/labepidemiology/projects/biosafety/en/
- Programme de surveillance des maladies nouvelles (ProMED-mail)
www.promedmail.org
- Programme d'Interpol sur le bioterrorisme
www.interpol.int/Public/BioTerrorism/default.asp
- Programme sur la logistique du commerce et du transport de la CNUCED, étude sur la sécurité des conteneurs
www.unctad.org/en/docs/sdtetlb20041_en.pdf

Projet de Cadre mondial pour les activités de recherche-développement essentielles en santé
www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA59/A59_17-fr.pdf

Protocole de Genève
www.opbw.org/int_inst/sec_docs/1925GP-TEXT.pdf

Recommandations des Nations Unies relatives au transport des marchandises dangereuses (Règlement type)
www.unece.org/trans/danger/publi/unrec/rev13/13nature_f.html

Régime de sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale
www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=861

Règlement sanitaire international de l'OMS
www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA58/A58_55-en.pdf

Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie
www.who.int/csr/outbreaknetwork/fr/index.html

Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU et le Comité
disarmament2.un.org/committee1540/french/

Royal Society on biological weapons
www.royalsoc.ac.uk/landing.asp?id=1230

Secours et réhabilitation d'urgence de la FAO
www.fao.org/reliefoperations/index_fr.asp

Système d'alerte précoce de l'OIE
www.oie.int/eng/info/images/A_alert.gif

Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes (EMPRES), de la FAO
www.fao.org/ag/AGA/AGAH/EMPRES/index.htm

Système d'information sur les maladies transfrontières des animaux, de la FAO
www.fao.org/ag/againfo/resources/fr/tadinfo/default.html

Système d'information zoosanitaire de l'OIE
www.oie.int/eng/info/images/A_NewSystem_web_2.gif

Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques
www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_welcome_f.htm

Système mondial d'information et d'alerte rapide de la FAO, de l'OIE et de l'OMS
www.fao.org/gjews/french/index.htm

Notes

1. *S'unir contre le terrorisme : recommandations pour une stratégie antiterroriste mondiale. Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/60/825, 27 avril 2006.
2. Titre complet : Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, à l'adresse <www.unog.ch/bwc>.
3. Dans le cadre de cet article, l'expression « armes biologiques » s'entend des agents microbiologiques ou autres agents biologiques ainsi que des toxines, qu'ils soient produits naturellement ou artificiellement, ainsi que de leurs composants, qui sont dangereux pour l'homme, les animaux ou les plantes, quels qu'en soient l'origine ou le mode de production, de types et en quantités qui ne sont pas destinés à des fins prophylactiques, de protection ou à d'autres fins pacifiques ; et des armes, de l'équipement ou des vecteurs destinés à l'emploi de tels agents ou toxines à des fins hostiles ou dans des conflits armés.
4. Titre complet : Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, ouvert à la signature le 17 juin 1925, entré en vigueur en 1929, disponible en anglais à l'adresse <www.opbw.org/int_inst/sec_docs/1925GP-TEXT.pdf>.
5. D. Mahley s'exprimant lors de la séance de clôture du Comité préparatoire à la sixième Conférence des parties chargée de l'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, Genève, le 28 avril 2006.

6. Présence naturelle, dissémination accidentelle ou usage délibéré de matériel chimique, biologique ou radionucléaire affectant la santé : l'action de santé publique internationale, Résolution WHA55.16 de l'Assemblée mondiale de la Santé, 18 mai 2002, à l'adresse <www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA55/fwha5516.pdf>.
7. Organisation mondiale de la Santé, Réseau mondial d'alerte et d'action en cas d'épidémie (GOARN), à l'adresse <www.who.int/csr/outbreaknetwork/fr/index.html>.
8. OMS, 2004, *Public Health Response to Biological and Chemical Weapons*, Genève, à l'adresse <www.who.int/csr/delibepidemics/biochemguide/en>.
9. Dans le domaine des armes biologiques, la « sûreté biologique » est la protection physique contre le détournement d'agents microbiologiques, de toxines et d'équipement pendant leur utilisation, leur stockage et leur transport. Cette expression peut avoir une connotation différente selon le contexte. L'on peut donc résumer ces deux expressions en disant que la sécurité biologique protège les êtres humains des microbes et que la sûreté biologique consiste à protéger les microbes des hommes.
10. FAO, *FAO's Role in emergencies*, disponible en anglais à l'adresse <www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/W6020E/w6020e04.htm>.
11. Secrétariat, *Organisation mondiale de la santé animale*, document des Nations Unies BWC/MSP/2004/INF.1, 1^{er} novembre 2004, disponible en anglais à l'adresse <www.opbw.org/new_process/msp2004/BWC_MSP_2004_Inf.1_E.pdf>.
12. Comité international de la Croix-Rouge, *Santé et secours : introduction générale*, 1^{er} mars 2000, à l'adresse <www.icrc.org/Web/fr/sitefre0.nsf/iwplList78/A9608CF6E1B45C72C1256C75003C3320>.
13. Ibid.
14. Pour plus d'informations sur l'intersession 2003-2005 de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, voir l'article de Richard Lennane dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
15. Voir : Secrétariat, *Mechanisms Being Implemented for Disease Surveillance by Intergovernmental Organizations (World Health Organization (WHO), Food and Agriculture Organization (FAO), World Organization for Animal Health / Office International des Epizooties (OIE) and Significant Mechanisms being Implemented for Disease Surveillance by Non-Governmental Organizations*, document des Nations Unies BWC/MSP/2004/MX/INF.1, 1^{er} juillet 2004, disponible à l'adresse <www.opbw.org/new_process/mx2004/bwc_msp.2004_mx_inf.1_E.pdf> et Secrétariat, *Mechanisms being Implemented for Response to Outbreaks of Disease by Intergovernmental Organizations (World Health Organization (WHO), Food and Agriculture Organization (FAO), World Organization for Animal Health / Office International des Epizooties (OIE))*, document des Nations Unies BWC/MSP/2004/MX/INF.2, 1^{er} juillet 2004, à l'adresse <www.opbw.org/new_process/mx2004/bwc_msp.2004_mx_inf.2_E.pdf>.
16. Organisation mondiale de la Santé, *Troisième rapport de la Commission A*, document de l'OMS A58/55, 23 mai 2005, p. 10. à l'adresse <www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA58/A58_55-fr.pdf>.
17. Conseil exécutif de l'Organisation mondiale de la Santé, *[Cadre mondial pour les] activités de recherche-développement essentielles en santé*, document de l'OMS EB117.R13, 27 janvier 2006, à l'adresse <www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB117/B117_R13-fr.pdf>.
18. Santé publique, innovation, recherche essentielle en santé et droits de propriété intellectuelle : vers une stratégie et un plan d'action mondiaux, résolution WHA59.24 de l'Assemblée mondiale de la Santé, 27 mai 2006, à l'adresse <www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA59/A59_R24-fr.pdf>.
19. La vérification est employée ici dans le contexte de santé publique ; il s'agit de s'assurer que l'épidémie est bien provoquée par ce que l'on pense. Bureau OMS de Lyon pour la préparation et la réponse des pays aux épidémies, 2005, *Rapport d'activité 2005*, Lyon, document WHO/CDS/EPR/LYO/2005.27, à l'adresse <www.who.int/csr/labepidemiology/RapActLyon05frw.pdf>.
20. International Vaccine Institute, *Mission*, à l'adresse <www.ivi.int>.
21. Le site du gouvernement des États-Unis d'Amérique présente le texte du protocole avec le détail des réserves qui ont été levées. Voir <www.state.gov/t/ac/trt/4784.htm>.
22. Titre complet : Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction.
23. Pour plus de précision sur les mesures de confiance de la Convention sur les armes biologiques, voir l'article d'Iris Hunger et Nicolas Isla dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
24. Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/RES/1540(2004), 28 avril 2004.
25. Résolution 1673 (2006) du Conseil de sécurité, document des Nations Unies S/RES/1673(2006), 27 avril 2006, à l'adresse <www.un.org/french/docs/sc/2006/cs2006.htm>.
26. Groupe de l'Australie, *Activités du GA*, à l'adresse <www.australiagroup.net/fr/activites_fr.htm>.
27. Certains dépassent la portée de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, par exemple, en développant des mesures pour riposter à une attaque biologique qui pourraient aussi servir dans le cas de catastrophes naturelles.
28. Voir l'article de Richard Lennane dans ce numéro du *Forum du désarmement*.

PUBLICATION

Costs of Disarmament: Cost Benefit Analysis of SALW Destruction versus Storage

Le modèle d'analyse coûts-bénéfices a été élaboré pour permettre aux États d'estimer les coûts réels du stockage des armes et des munitions. Il permet à chaque dépôt de stockage d'évaluer ses coûts d'exploitation et de calculer au bout de combien de temps les coûts de stockage équivaleraient aux coûts de destruction. Il permet aussi de comparer les bénéfices potentiels d'une vente et les coûts de stockage. Les systèmes de comptabilité de nombreux pays ne sont souvent pas assez sophistiqués pour déterminer ces coûts réels. Ce modèle devrait les aider. Il se présente sous la forme d'une feuille d'analyse Excel sur CD-ROM.

Le modèle a été élaboré avec l'aide du Centre pour le contrôle des armes légères en Europe du Sud-Est (SEESAC) et du Ministère de la défense du Royaume-Uni. Il a été testé en Bosnie-Herzégovine. Cette étude arrive à point nommé puisque le pays fait l'objet d'une démilitarisation de grande ampleur et d'une restructuration majeure de ses forces armées et que la Bosnie-Herzégovine est l'un des pays de la région qui souhaite vendre plutôt que détruire ses surplus d'armes et de munitions. Les investissements initiaux nécessaires pour que les dépôts de stockage de la Bosnie-Herzégovine respectent les normes de l'OTAN sont considérables. Et ceux nécessaires pour s'y conformer chaque année sont également élevés. Si, au départ, ce modèle était destiné aux États de l'Europe du Sud-Est, il peut s'appliquer à toutes les régions. Cet outil peut être utile pour tous les ministères de la défense qui souhaiteraient comparer les coûts de stockage et de destruction des armes ainsi que les bénéfices potentiels de leur vente et les coûts de stockage.

Costs of Disarmament: Cost Benefit Analysis of SALW Destruction Versus Storage

Mandy Turner

UNIDIR, 2006

N° de vente ONU G.V.E.06.0.13

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne < www.unidir.org > .

ISBN 92-9045-184-X

42 pages

US\$ 10 (plus frais de traitement et d'expédition)

Disponible uniquement en anglais.

ACTIVITÉ

Les conséquences humanitaires des munitions en grappe

Les munitions en grappe et autres résidus de guerre explosifs affectent la vie et les moyens de subsistance des personnes et des communautés qui se trouvent dans les zones polluées par ces engins. Ils constituent également un risque pour les agents humanitaires, les soldats de la paix et le personnel militaire, et leur présence entrave les opérations humanitaires ainsi que les efforts de développement et de consolidation de la paix.

De plus en plus de documents recensent les conséquences des munitions en grappe aux niveaux humanitaire et du développement. Les travaux réalisés sur cette question se limitent toutefois à des exemples d'utilisation par quelques pays ou coalitions et à un petit nombre de pays, où les informations peuvent être obtenues facilement.

L'UNIDIR entreprend un projet de 8 mois afin de multiplier les données disponibles sur les munitions en grappe en examinant leur utilisation par d'autres acteurs et dans les pays où peu d'informations sont pour l'instant disponibles. Par le biais de questionnaires, d'entretiens et de travaux sur le terrain, de très nombreuses personnes seront consultées – celles travaillant dans les zones concernées ainsi que les victimes et les familles directement touchées. Ce projet réunira, en outre, les impressions des démineurs, du personnel médical d'urgence, ceux qui travaillent dans l'orthopédie prothétique et la réadaptation à long terme, afin de présenter une vue d'ensemble des conséquences humanitaires des munitions en grappe.

Les cas de l'Afghanistan et du Cambodge seront examinés en détail. Ils permettront de voir les conséquences humanitaires que les munitions en grappe peuvent avoir à court, moyen et long termes. Le projet s'intéressera aussi aux conséquences particulières sur les hommes et les femmes, et sur des groupes vulnérables comme les enfants et les jeunes. D'autres données, comme les nombres d'accidents, les pourcentages de victimes et les indicateurs économiques, seront également réunies.

Le projet, financé par les Gouvernements du Canada, de Norvège et de Nouvelle-Zélande, produira un rapport étayant ses conclusions, avec les détails de deux cas concrets, et fera des recommandations pratiques.

Pour plus d'information sur le projet, veuillez vous adresser à :

Rosy Cave

Chef de projet

Tél. : + 41 (0)22 917 14 40

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : rcave@unog.ch