

## 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'examen<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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 claires<sup>2</sup>.

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 biologique<sup>3</sup>. 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 pris<sup>4</sup>.

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 toxines<sup>5</sup>. 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 »<sup>6</sup>. 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 biologiques<sup>7</sup>. 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 »<sup>8</sup>. 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 technologie<sup>9</sup>. 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 négociations<sup>10</sup>. 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 États<sup>11</sup>, 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 spécial<sup>12</sup>. 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 accepter<sup>13</sup>.

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 sécurité<sup>14</sup>. 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 »<sup>15</sup>.

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 tard<sup>16</sup>.

### *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 prendre<sup>17</sup>.

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 recommandations<sup>18</sup>. 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 guerre<sup>19</sup>.

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 parties<sup>20</sup>.

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 parties<sup>21</sup>. 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 négociations<sup>22</sup> 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 revu<sup>23</sup>. 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 mécanisme<sup>24</sup>.

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 examiné<sup>25</sup>, 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 humanitaires<sup>26</sup>.

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 États<sup>27</sup>, l'Union européenne<sup>28</sup>, et un nouveau groupe de pays d'Amérique latine<sup>29</sup> 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]<sup>30</sup>. 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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://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<sup>er</sup> décembre 2004, à l'adresse < [www.opbw.org/new\\_process/msp2004/BWC\\_MSP\\_2004\\_L.1\\_F.pdf](http://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<sup>er</sup> juillet 2004, disponible à l'adresse < [www.opbw.org/new\\_process/mx2004/bwc\\_msp.2004\\_mx\\_inf.3\\_E.pdf](http://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](http://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](http://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](http://www.opbw.org) > .
28. Statement by Austria on behalf of the European Union, 26 avril 2006, disponible à l'adresse < [www.opbw.org](http://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](http://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](http://www.opbw.org/spec_conf/docs/conf/BWC_SPC_1_E.pdf) > .