

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 > .

