

Les discussions de 2011 sur la vérification de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines

Jez Littlewood

Les États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines vont être confrontés à un certain nombre de difficultés en matière de désarmement biologique lors de la septième Conférence d'examen en 2011. La Convention ne risque certes pas une faillite prochaine ni un exode des États parties, mais des problèmes tenaces mettent à l'épreuve cet instrument, ses États parties et, plus important encore, sa mise en œuvre aux niveaux national et international. La littérature consacrée aux conférences d'examen ayant eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 1975 montre qu'il en a été de même pour chacune d'entre elles¹. Les États parties ont fait la preuve de leurs capacités à relever ces défis comme le montrent, par exemple, les mesures de confiance convenues en 1986 et 1991, les travaux du Groupe spécial d'experts gouvernementaux sur la vérification de 1992 à 1993 et les programmes de travail intersessions depuis 2003. Aucun de ces mécanismes n'a toutefois produit de réformes ou de solutions permettant de résoudre l'ensemble des difficultés auxquelles se heurte régulièrement la Convention : les progrès rapides de la science et de la technologie ; les risques de prolifération qu'entraîne le commerce des matières à double usage ; la mise en œuvre effective de la Convention au niveau national ; les questions de respect et de non-respect de la Convention ; et l'échange de matières et d'informations entre les États parties dans le cadre d'une coopération à des fins pacifiques. Les seules négociations visant une solution d'ensemble – celles qui portèrent entre 1995 et 2001 sur un protocole à la Convention sur les armes biologiques – se sont soldées par un échec². Il s'en est suivi un retour à une approche progressive : les cinquième (2002) et sixième (2006) Conférences d'examen adoptèrent des programmes de travail intersessions prévoyant des réunions annuelles des États parties pour examiner certains points et favoriser l'adoption de vues communes par consensus³.

La progression par étapes, avec un programme de travail intersessions, a toutefois atteint ses limites. Des discussions sur un sujet spécifique qui ne visent que l'adoption de vues communes et la prise de mesures effectives au niveau national ne suffisent plus ; après 2011, la Convention sur les armes biologiques aura besoin d'initiatives portant sur des questions de fond. Le programme de travail intersessions devrait s'étendre à l'élaboration de mécanismes permettant d'évaluer l'application de la Convention au niveau national. Les États parties aborderont ainsi la question du respect de la Convention. En 2011, il faudra trouver le subtil équilibre permettant de faire progresser la Convention sans fixer d'objectifs impossibles ; l'ambition ne peut aller au-delà de ce qui est politiquement acceptable et une décision sur la vérification risque d'être trop ambitieuse pour les États parties.

Jez Littlewood est le directeur du Canadian Centre of Intelligence and Security Studies et professeur assistant à l'Université Carleton, Ottawa (Canada).

Même si les superlatifs s'imposent facilement pour qualifier la menace que représentent les armes biologiques, la Convention et, ce qui est plus important encore, la norme contre l'emploi d'armes biologiques, ont surmonté un certain nombre de difficultés. Les débats actuels rappellent étrangement les conclusions qu'un observateur avait faites en 1993 : même si les menaces se sont multipliées au cours des vingt dernières années dans le domaine des armes biologiques, il ne faut pas les dramatiser. Il ne faut pas non plus les ignorer⁴.

Rappelons que les arsenaux et les plans de guerre de la plupart des États et des acteurs non étatiques violents ne comprennent pas d'armes biologiques. Une telle affirmation ne revient pas à minimiser les risques que représentent les armes biologiques. Pour la plupart des États, ces armes ne sont pas une préoccupation majeure ; les déclarations de haut niveau par lesquelles ils soutiennent le désarmement dans le domaine des armes biologiques et la norme contre ces armes doivent suffire pour défendre leur position concernant le renforcement de la Convention sur les armes biologiques. Les déclarations effrontées ne sont plus à l'ordre du jour.

D'aucuns jugent préjudiciable ce manque d'intérêt politique. Certains États parties et groupes de la société civile espèrent relancer l'objectif ambitieux visant à négocier des dispositions juridiquement contraignantes en matière de vérification de la Convention sur les armes biologiques. Pourquoi la vérification est-elle importante ? Des déclarations officielles, des visites ou inspections d'installations déclarées et des dispositions prévoyant d'enquêter en cas de soupçons ou d'allégation de non-respect sont considérées comme autant d'éléments traduisant les obligations juridiquement contraignantes des accords internationaux de désarmement. Les partisans de la vérification estiment que de telles dispositions sont le meilleur moyen d'assurer le désarmement et la non-prolifération des armes biologiques. Les États parties qui s'opposent à de telles mesures admettent que les parties doivent donner la preuve qu'elles respectent leurs engagements, mais ils contestent les processus envisagés car vérifier l'exactitude des déclarations concernant les installations à double usage est un processus très complexe.

Le débat sur la vérification aura lieu. Même si l'ordre du jour officiel de la Conférence d'examen de 2011 réduit à néant les discussions sur la vérification comme lors de la Conférence d'examen de 2006, seul un État partie politiquement maladroit ou hypocrite tenterait d'interdire l'inscription de cette question à l'ordre du jour : cette situation pourrait être contournée comme en 2006 avec des synonymes et des euphémismes⁵. En 2006, le climat politique était tel que la plupart des États parties admirent la nécessité d'éviter un désaccord manifeste et estimèrent qu'ajouter la question de la vérification à l'ordre du jour aurait tendu et compliqué les discussions et risquait de compromettre l'issue de la Conférence. Le climat politique est aujourd'hui différent, ne serait-ce que parce que le Gouvernement américain est plus favorable aux efforts multilatéraux visant à régler les questions de désarmement et de prolifération. Des déclarations faites lors de la réunion des États parties en décembre 2009

laissent à penser qu'un changement intéressant du débat sur la vérification s'annonce. Cette évolution pourrait inciter certains États parties à demander des discussions officielles en 2011 sur la question de la vérification en espérant un résultat différent des précédentes conférences ou des réunions intersessions.

Les déclarations de 2009 témoignent d'un assouplissement des positions ; ce pourrait donc être l'occasion d'engager des discussions nuancées constructives sur la vérification et le respect de la Convention. Des discussions lors d'une conférence d'examen de trois semaines ne régleront pas les divergences de vues sur la question de la vérification ; elles marqueraient néanmoins un nouveau départ pour le débat et l'échange de vues. Un résultat raisonnable pour 2011 serait la décision de poursuivre les discussions tout en reconnaissant les différences marquées qui existent entre les États parties au sujet de ce qu'est la vérification, ce qu'impliquent des mécanismes de vérification et la question de savoir comment ajouter, si tant est que cela soit possible, un tel mécanisme à la Convention sur les armes biologiques.

Au cours des discussions, les États parties auront certainement une terminologie et des discours différents : la vérification sera mentionnée, mais le respect de la Convention restera la question cruciale. En fait, l'option la plus propice au renforcement futur de la Convention consistera à ne pas limiter le débat à la question de la vérification mais à l'étendre à celle du respect de la Convention, à examiner comment les États parties pourront évaluer les affirmations des autres parties concernant le respect de leurs engagements et comment régler le fait qu'une majorité d'États parties ne communiquent que peu d'informations sur la façon dont ils respectent la Convention. De ces trois questions, seule celle concernant l'évaluation du respect de la Convention empiète sur le territoire habituel de la vérification, et les deux autres sont plus importantes pour la Conférence d'examen de 2011 pour deux raisons. Premièrement, chaque État partie peut seul donner la preuve qu'il respecte ses engagements et de nombreuses options sont envisageables. Deuxièmement, afin de préserver la confiance dans la Convention sur les armes biologiques pour la prochaine décennie, il faut impérativement régler le problème du peu d'informations communiquées pour démontrer que la Convention est respectée dans le cadre des mécanismes actuels, à savoir les rapports aux conférences d'examen, les mesures de confiance et (indirectement) les rapports au Comité du Conseil de sécurité établi en vertu de la résolution 1540. Cet article étudie les options qui se dégagent pour les discussions de 2011.

Les discussions passées sur la vérification de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines peuvent-elles servir d'introduction ?

Les obligations de désarmement, de non-prolifération et de mise en œuvre au niveau national concernant la Convention sont sans ambiguïté et, dans un monde parfait, la Convention sur les armes biologiques ne nécessiterait pas de mécanisme de vérification. Tous les États parties s'acquitteraient de leurs obligations juridiquement contraignantes de détruire leurs stocks

d'armes biologiques et d'empêcher la prolifération ; ils auraient mis en place des procédures efficaces pour interdire et empêcher la mise au point, la fabrication et le stockage d'armes biologiques ou à toxines.

Nous ne vivons toutefois pas dans un monde parfait. De nombreux problèmes se sont posés depuis l'entrée en vigueur de la Convention, il y a 35 ans : le désarmement, les allégations d'emploi, les soupçons de mise au point, de fabrication et de stockage, la non-exécution des mécanismes nationaux essentiels à la mise en œuvre de la Convention et l'ambiguïté et les différends concernant l'interprétation et l'application des dispositions portant sur la non-prolifération, l'assistance et la coopération.

La donne mondiale s'est en outre modifiée. La guerre froide s'est terminée et le « nouvel ordre mondial » ne s'est pas concrétisé de la manière pacifique que l'on espérait. Depuis deux décennies, les acteurs non étatiques – violents ou non, légitimes ou non – jouent un rôle plus important aux niveaux national et international. Dans ce contexte politique et en raison des avancées scientifiques et technologiques, les difficultés du désarmement et de la non-prolifération des armes biologiques sont devenues encore plus complexes. Un certain nombre d'États parties et d'organisations de la société civile sont attachés à l'idée que la vérification de la Convention sur les armes biologiques est le meilleur moyen de garantir le désarmement biologique dans ce contexte complexe en pleine évolution.

Les discussions passées de la Convention sur les armes biologiques

La question de la vérification ne date pas d'hier. Comme Sims et d'autres l'ont démontré, la question de savoir *comment* vérifier que les obligations de désarmement de la Convention avait été évoquée lors des premières négociations de la Convention⁶. Cette question a aggravé les relations entre les États parties depuis que la Convention est entrée en vigueur et l'acceptation relativement limitée de la vérification qui, dans les années 70 et 80, portait sur le désarmement s'est étendue à toutes les questions de fond de la Convention, y compris à celles de non-prolifération (article III) et de coopération internationale (article X).

Au risque de trop simplifier disons que la vérification de la Convention ne fut pas jugée nécessaire par l'Union soviétique et les États-Unis lorsqu'ils présentèrent à la Conférence du Comité du désarmement leurs projets identiques de convention sur les armes biologiques ou à toxines. D'autres États à la Conférence du Comité du désarmement n'étaient pas d'accord, mais l'attitude des deux superpuissances qui estimaient que leur proposition était à prendre ou à laisser ne laissa pas une grande marge de manœuvre aux autres pays. La proposition fut acceptée et la Convention sur les armes biologiques ou à toxines entra en vigueur en 1975.

Depuis 1975, plusieurs étapes ont amélioré l'application de la Convention sur les armes biologiques et précisé les attentes concernant la mise en œuvre de la Convention. Il s'agit des

différents accords conclus lors des conférences d'examen en 1980, 1986, 1991, 1996, 2001-2002 et 2006⁷. Les réformes n'ont pas été régulières ; elles ont progressé par à-coups.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention jusqu'à la troisième Conférence d'examen en 1991, le contexte de la guerre froide donnait le ton aux débats et fixait les limites de ce qui était possible. Les États parties acceptèrent de modestes avancées progressives pour les mécanismes de consultation et de coopération concernant l'application des dispositions de la Convention (article V) et conçurent des mesures de confiance – des échanges annuels de données et d'informations entre les États parties pour lever les craintes concernant le respect de l'instrument⁸. Entre la troisième et la cinquième Conférence d'examen, autrement dit entre 1991 et 2001 (le contexte international était alors plus propice au désarmement, à la maîtrise des armements et à la vérification), une stratégie plus ambitieuse fut adoptée. Entre 1992 et 1993, alors qu'était adoptée la Convention sur les armes chimiques (1993), les États parties à la Convention sur les armes biologiques effectuèrent une étude scientifique et technique sur des mesures de vérification éventuelles pour la Convention. Elle fut suivie en 1994 d'une Conférence spéciale qui décida de créer un groupe spécial pour engager des négociations afin de renforcer la Convention, et notamment de prévoir des procédures de vérification. Ces travaux débutèrent en 1995 mais progressèrent lentement jusqu'en 1998 date à partir de laquelle les négociations gagnèrent en intensité et devinrent plus longues. À la fin de l'année 2000, il restait de grandes divergences de vues qui ne pouvaient être contournées par des effets sémantiques ou des ambiguïtés de construction. De plus, le contexte politique avait changé comme en témoignait l'échec de la Conférence du désarmement qui ne parvenait à adopter un programme de travail et le fait que le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires conclu en 1996 n'était pas entré en vigueur.

Les négociations d'un protocole échouèrent en juillet 2001, lors de la vingt-quatrième session du Groupe spécial. Les États-Unis dirent très clairement qu'ils ne pourraient accepter le texte qui se dessinait comme base d'un accord juridiquement contraignant. Ils décidèrent de ne plus soutenir les efforts du Groupe spécial, mais restèrent à la table des discussions pour empêcher les autres d'aller de l'avant sans leur accord.

Cette situation entraîna une impasse, certains partenaires et alliés proches des États-Unis ne pouvant soutenir (ni comprendre) cette volte-face ni avancer sur la question⁹. Curieusement, des pays qui avaient jusqu'alors fait preuve de mauvaise volonté trouvèrent un nouveau souffle et devinrent les plus grands partisans de la vérification. Lors de la cinquième Conférence d'examen à la fin 2001, l'impasse déboucha sur un échec lorsque les États-Unis déclarèrent que les discussions sur le renforcement de la Convention ne pourraient se poursuivre que s'il était mis fin à la mission du Groupe spécial¹⁰. Près d'une année plus tard, après de nombreuses discussions en coulisse dans certaines capitales, les États parties acceptèrent lors de la reprise de la cinquième Conférence d'examen de poursuivre les travaux de manière plus circonscrite, ce qui revenait concrètement à mettre de côté les négociations du protocole.

La vérification après l'idée d'un protocole

Les discussions modestes et limitées qui portèrent, entre 2003 et 2005, sur des sujets spécifiques furent utiles sur des plans que peu de personnes imaginaient en 2002. À la fin de l'année 2005, les États parties étaient sur le point de regagner le terrain perdu dans les années 90. La vérification n'était toutefois pas à l'ordre du jour et il fallait absolument qu'il en soit ainsi pour continuer à progresser. Lors de la sixième Conférence d'examen en 2006, les États parties se trouvèrent dans la situation délicate de devoir réfléchir aux travaux utiles menés les années précédentes (par exemple, les discussions de 2005 sur des codes de conduite pour les scientifiques avec la consultation de groupes de la société civile généralement tenus à distance des réunions diplomatiques) et de voir comment poursuivre ces travaux, tout en admettant que ces discussions qui avaient été interrompues avaient été limitées et quelque peu décousues, et que malgré les apparences, des divergences profondes subsistaient sur la question de la vérification. De nouvelles idées furent avancées en 2006 concernant l'ensemble des difficultés rencontrées par la Convention sans pour autant demander une reprise officielle des négociations¹¹.

En 2006, un nouveau programme de travail intersessions prévoyait d'aborder, en 2009, les questions liées à la coopération à des fins pacifiques puis, en 2010, l'assistance en cas d'emploi d'armes biologiques, mais retenait les règles excluant tout engagement contraignant, toute négociation et toute possibilité pour les États parties de prendre des décisions même si un consensus se dégagait. La poursuite du processus intersessions démontra le succès et l'intérêt des réunions précédentes. Il n'en reste pas moins que l'incapacité à prendre des décisions même en cas de consensus est une difficulté que voudraient voir disparaître certains États parties.

Lors de ces programmes intersessions, quelques États parties demandaient régulièrement une reprise des négociations sur la vérification. Ainsi, en 2007, lors de la Réunion des États parties, Cuba déclara – au nom du Mouvement des pays non alignés – que des négociations multilatérales axées sur la conclusion d'un accord non discriminatoire et juridiquement contraignant, y compris sur la vérification, était le seul moyen viable de renforcer la Convention et de traiter tous les articles de la Convention de manière équilibrée et complète ; quant à la Fédération de Russie, elle indiqua qu'elle préférait une « reprise rapide des négociations multilatérales afin d'élaborer un mécanisme juridiquement contraignant pour vérifier l'application de la Convention sur les armes biologiques »¹².

Lors de la réunion des États parties en 2009, le Sous-Secrétaire d'État américain à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale déclara que les États-Unis ne cherchaient pas à « relancer des négociations pour un protocole relatif à la vérification de la Convention »¹³. En 2009, contrairement aux années précédentes, la Fédération de Russie n'évoqua pas dans sa déclaration la conférence d'examen ni le protocole relatif à la vérification. D'autres, y compris parmi les alliés les plus proches des États-Unis au sein de l'Union européenne, restent attachés

en principe « à l'élaboration de mesures pour vérifier le respect de la Convention »¹⁴ ou ont déclaré, comme la Suisse, souhaiter un cadre ayant force obligatoire¹⁵. La position officielle du Mouvement des pays non alignés est la suivante : le renforcement de la Convention « ne peut se faire, entre autres, sans un mécanisme de vérification pour l'élimination complète des armes biologiques ou à toxines par le biais de l'adoption d'un protocole juridiquement contraignant pour renforcer tous les aspects de la Convention sur les armes biologiques »¹⁶. L'Iran qui est, au sein du Mouvement des pays non alignés, l'un des plus farouches partisans d'un protocole relatif à la vérification, a déclaré en 2009 « espérer la reprise des négociations pour un instrument juridiquement contraignant visant à renforcer la Convention y compris dans le domaine de la coopération internationale à des fins pacifiques »¹⁷. Le Pakistan estime que la septième Conférence d'examen devra « reprendre les discussions inachevées sur le protocole pour une pleine application de la Convention »¹⁸.

Même si ces éléments ne donnent qu'un aperçu de la situation, les déclarations officielles faites lors de la Réunion des États parties en 2009 montrent que des nuances sont apparues dans le débat sur la vérification de la Convention et sur la question de savoir comment cette question sera abordée lors de la Conférence d'examen en 2011. La flexibilité dont font preuve certains concernant la façon d'atteindre, et à quel moment, l'objectif général de nombreux États parties, à savoir un accord juridiquement contraignant pour renforcer la Convention, laisse penser que les différends autour de la vérification pourraient ne pas compromettre les résultats de la Conférence d'examen de 2011. Cette situation traduit une ambiance plus réfléchie, les États parties semblant accepter qu'une reprise des négociations ne sera certainement pas acceptée lors de la septième Conférence d'examen. Au lieu d'insister, les États parties qui restent attachés à l'idée d'un accord juridiquement contraignant pour renforcer la Convention semblent envisager la possibilité d'un processus susceptible de déboucher sur des négociations après 2011. La meilleure illustration vient peut-être du Mouvement des pays non alignés qui a noté dans un document de travail qu'il espère qu'une décision recommandant la tenue de négociations sur un protocole juridiquement contraignant sera adoptée en 2011¹⁹.

Certains membres de la société civile semblent aussi s'interroger. Lorsque Sims fit son analyse de mi-parcours du cycle de la dernière Conférence d'examen, il imaginait que la septième Conférence d'examen envisagerait dans un cadre plus large de coordination et de consolidation les idées évoquées les années précédentes et donnerait d'excellents résultats. Selon Sims, une progression par petites étapes sera certainement mieux acceptée que des changements radicaux. L'on suppose que le processus visant à renforcer le traité sera progressif et évolutif. Pour aboutir, il devra s'inspirer de ce qui existe déjà, utiliser la Convention de façon originale et en optimiser les résultats²⁰. Pearson estime lui aussi que la situation internationale ayant évolué au cours des dix dernières années les discussions doivent recommencer²¹.

Kelle, Nixdorff et Dando ont une position différente. Ils pensent que des discussions par étapes ne suffiront pas à convaincre que certains acteurs, en particulier des États, ne sont pas tentés, en raison des exigences de la guerre contemporaine et des avancées scientifiques et

technologiques, par l'option des armes biologiques et n'envisagent pas de les réintégrer dans leurs arsenaux et leurs plans de guerre²². L'objectif principal des États parties à la Convention sur les armes biologiques est d'empêcher les États de développer des programmes offensifs d'armement biologique²³. Pour Kelle *et. al.*, le modèle reste la Convention sur les armes chimiques de 1993. Cela dit, la destruction des stocks déclarés et le désarmement sont, à ce jour, le principal axe d'action de la Convention sur les armes chimiques (mais ne représentent certainement pas la totalité de ses travaux); cette convention et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques n'ont toutefois pas encore réellement engagé la transition nécessaire pour passer d'un désarmement consistant à vérifier les opérations de destruction à un désarmement impliquant des mesures de non-prolifération et des efforts de mise en œuvre du traité. Pour la Convention sur les armes biologiques, le problème n'est pas la destruction des stocks connus (puisque cela fait longtemps qu'ils ont été détruits). Il serait plus exact de dire que les efforts de désarmement et de non-prolifération dans le cadre de la Convention sur les armes biologiques consistent à s'assurer que les États parties sont toujours désarmés. L'on peut donc dire que la Convention sur les armes chimiques peut voir dans la Convention sur les armes biologiques un modèle de traité post-désarmement bien plus que cette dernière peut prendre modèle sur la Convention sur les armes chimiques pour la vérification du processus de destruction.

Tucker avance d'autres raisons pour justifier de nouvelles discussions sur la question du renforcement de la Convention : tout en admettant que la décision des États-Unis de ne pas reprendre les négociations sur le protocole relatif à la vérification est « compréhensible », il estime que le fait de rejeter des modèles imparfaits de vérification classique « n'est pas un prétexte pour ne pas agir »²⁴.

Les options pour 2011

Ces récentes déclarations et opinions semblent indiquer que les États comprennent que l'on ne peut revenir en arrière. L'échec des négociations du protocole laissèrent les délégations pensives ; elles ne considéraient pas que le protocole était mort mais pensaient plutôt qu'il était comme la Belle au bois dormant attendant d'être ramenée à la vie. Aujourd'hui, il serait plus juste de le comparer à un zombie sortant de la tombe : s'il devait resurgir, il réveillerait inévitablement des discussions sans fin entre les États parties sur des différends qui étaient loin d'être résolus en 2001. En tout état de cause, il ne faut pas faire croire aux États parties ni à la société civile que le désarmement dans le domaine biologique jouera son va-tout lors de la septième Conférence d'examen. Elle est certes importante : un succès est toujours possible et hautement souhaitable, mais si les États parties ne parviennent pas à s'entendre sur l'issue de la Conférence ou des possibilités pour progresser, la Convention sur les armes biologiques et la norme contre les armes biologiques n'échoueront pas pour autant.

S'ils veulent que la Conférence d'examen soit un succès et s'ils entendent concilier les différentes approches visant à renforcer la Convention, les États parties devront se montrer

avisés. Tucker précise que le fait d'écartier les éléments du passé ne signifie pas rejeter toutes les idées ou propositions antérieures. L'intérêt pour la question du respect de la Convention est l'un des aspects les plus remarquables des discussions récentes. Un choix judicieux pour toute discussion portant sur le renforcement de la Convention sur les armes biologiques serait peut-être de réfléchir à la façon de garantir le respect du traité plutôt qu'à la question de la vérification. Ce n'est pas simplement une variation sémantique et cette distinction n'est pas nouvelle. Le Canada avait défendu en 1991 l'idée d'un régime de respect de la Convention qui comprendrait des mesures de confiance ainsi que des mesures de vérification – ces dernières étant, peut-être, axées sur des situations particulières²⁵. La déclaration du Canada attira l'attention sur une démarche qui obligerait les États parties à démontrer qu'ils respectent les engagements pris dans le cadre d'un régime combinant les mesures de confiance, des enquêtes dans certaines circonstances et des accords institutionnels pour favoriser la mise en œuvre de la Convention sur les armes biologiques. L'idée d'un régime de respect de la Convention, qui avait été envisagée lors de la mobilisation entre 1991 et 1994 pour la vérification, est réapparue récemment. Le Canada révisa sa position et proposa en 2006 un « cadre de responsabilisation »²⁶.

Une approche progressive figurait même, comme nous l'avons dit précédemment, dans la déclaration finale de la Conférence spéciale de 1994 : « la nature complexe des questions liées au renforcement de la Convention sur les armes biologiques a mis en évidence la nécessité d'une *approche progressive* pour instaurer un régime cohérent pour améliorer l'efficacité et le respect de la Convention » [non souligné dans l'original]²⁷. Si l'on remonte plus loin que 1994, les observations faites par Sims en 1988 sont également pertinentes. Pour réussir, une conférence d'examen :

doit non seulement prendre le pouls de la Convention (ce qui implique forcément un examen minutieux des questions même les plus délicates sur le plan politique concernant le respect des dispositions d'un traité), mais aussi encourager le processus de désarmement en renforçant le fonctionnement de la Convention. [...] Il faudra donc développer la coopération internationale pour éliminer les maladies et trouver le meilleur moyen de gérer les incidents suspects. L'on ne pourra se contenter de choisir l'option facile en ignorant tous les différends ou en renonçant à certaines fonctions essentielles du processus d'examen²⁸.

Il est encore trop tôt pour avancer des propositions concrètes pour la septième Conférence d'examen. L'on constate que les États membres de l'Union européenne, la Fédération de Russie, l'Iran, le Pakistan et la Suisse réitèrent leur position en préconisant un accord juridiquement contraignant et que les États-Unis, dans leur stratégie nationale de lutte contre les menaces biologiques adoptée en 2009²⁹, refusent de négocier un protocole relatif à la vérification. Ces attitudes prouvent qu'aucune des parties n'arrive à envisager différemment le désarmement biologique au XXI^e siècle. Il faut toutefois reconnaître les nuances qui apparaissent. Les États

parties et des acteurs de la société civile semblent tester des idées et évaluer les réactions que suscitent les propositions visant à renforcer en 2011 la Convention sur les armes biologiques qui n'entraîneront pas automatiquement ni obligatoirement le retour des États parties à la table des négociations. Ce renforcement pourrait prendre diverses formes, mais même si la stratégie américaine était utilisée comme base, il faudra, d'une façon ou d'une autre, un accord collectif pour agir. Par exemple, l'élaboration et la coordination d'activités menées par différentes instances nécessitera une intervention des États parties à la Convention, ne serait-ce que pour les reconnaître. Même si elle est progressive et n'a pas le caractère officiel de négociations, une voie se dessine en direction de mécanismes renforcés pour vérifier le respect de tous les articles de la Convention.

Conclusion

Les armes biologiques et la Convention sur les armes biologiques ou à toxines ne sont tout simplement pas jugées suffisamment urgentes pour qu'un État partie ou un groupe d'États parties s'engage pour diriger les discussions et convaincre les autres de prendre de nouvelles initiatives audacieuses en matière de vérification. La Convention et ses États parties vont certainement continuer d'avancer par étapes car l'histoire de cet instrument montre que le pragmatisme et le compromis ont plus de chance de l'emporter.

Les partisans de la vérification de la Convention sur les armes biologiques peuvent déplorer ce manque d'engagement politique, mais pour l'instant les signes laissent à penser que les discussions sur la vérification ont progressé. L'on ne parle plus d'un sujet qui « passionne certains États parties, en scandalise d'autres, [ou ...] est utilisé habilement par d'autres à des fins politiques »³⁰. Depuis 2006, les États-Unis ont progressivement adouci leur position et leurs discours sur la vérification et la stratégie de 2009 offre une autre possibilité pour relancer la Convention au cours des prochaines années, même si elle exclut la vérification. L'on peut penser que les États-Unis ne mordront pas à l'hameçon si d'autres défendent en 2011 le principe de la vérification ; ils se contenteront plutôt de réaffirmer leur position en espérant que d'autres États parties se joignent à eux pour continuer à développer les multiples activités progressives visant à améliorer le régime de lutte contre les armes biologiques dans lequel s'inscrit la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Cette évolution n'est pas radicale, comme l'assistance pour l'élaboration de mécanismes nationaux comme des contrôles des exportations, mais elle est indispensable vu la réalité des efforts de désarmement et de non-prolifération au XXI^e siècle.

D'éventuelles retombées sur les questions liées à la coopération à des fins pacifiques pourraient reléguer au second plan le débat sur la vérification. Auparavant, comme l'illustrent les débats de la Conférence spéciale et le mandat du Groupe spécial, une décision collective d'envisager l'élaboration de dispositions formelles de contrôle du respect de la Convention (et de vérification) nécessitait de développer et d'améliorer les mécanismes de coopération à des fins pacifiques. L'option officielle juridiquement contraignante n'étant plus envisageable,

il est clair que tout travail sur les questions de respect des dispositions, qu'il soit préliminaire ou vise tout simplement à améliorer les dispositions existantes, suscitera des oppositions – et fera peut-être même l'objet d'un veto – à moins que des efforts similaires soient consacrés aux questions de coopération à des fins pacifiques. Les États parties industrialisés, en particulier les membres du Groupe occidental, seront sûrement soumis à forte pression pour les propositions qui seront faites en 2011 sur les questions de respect de la Convention à moins qu'ils n'envisagent d'importantes dispositions en matière de coopération.

Lorsqu'ils se pencheront sur le fonctionnement de la Convention en 2011, les États parties comprendront certainement, comme ils l'ont fait par le passé, qu'il est impossible de résoudre les problèmes en trois semaines. Le but de la Conférence est d'orienter l'évolution de la Convention au cours des cinq prochaines années. Les questions de respect des dispositions de la Convention et d'amélioration des dispositions en la matière l'emporteront certainement sur les discussions antérieures sur la vérification. Les différents accords conclus au cours des 30 dernières années seront certainement mis à profit ; d'autres mécanismes progressifs semblent être le meilleur choix possible. Ce qui risque de compromettre la conférence ce n'est pas la question de la vérification mais plutôt les débats sur la coopération à des fins pacifiques. En 2011, un nouveau programme de travail sera certainement développé incluant à la fois les questions de respect de la Convention et de coopération. Il faudra attendre pour voir dans quelle mesure ce programme traitera des questions de fond.

Notes

1. Nicholas A. Sims, 2001, *The Evolution of Biological Disarmament*, SIPRI Chemical and Biological Warfare Studies, n° 19, Oxford, Oxford University Press.
2. Jez Littlewood, 2005, *The Biological Weapons Convention: A Failed Revolution*, Aldershot, Ashgate.
3. Cinquième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, 2001-2002, *Document final*, document des Nations Unies BWC/CONF.V/17, par. 18 ; Sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, 2006, *Document final*, document des Nations Unies BWC/CONF.VI/6, par. 7. Voir aussi Richard Lennane, 2006, « Des sueurs froides pour la Convention sur les armes biologiques depuis 2001 », *Forum du désarmement*, n° 3, p. 5 à 16.
4. Brad Roberts, 1993, « New Challenges and New Policy Priorities for the 1990s » in Brad Roberts (sous la direction de), *Biological Weapons: Weapons of the Future?* Washington, The Center for Strategic and International Studies, Westview Press, p. 93 et 94.
5. Le point 11 de l'ordre du jour était l'« Étude des questions recensées lors de l'examen du fonctionnement de la Convention, conformément à son article XII, et de la suite qui pourrait y être donnée d'un commun accord », Sixième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, 2006, *Document final*, op. cit., Annexe 1.
6. Sims, 2001, op. cit., p. 23 à 60.
7. Avec du recul, l'on peut dire que cela correspond au programme de réforme évoqué par Sims au milieu des années 80. (Nicholas A. Sims, 1988, *The Diplomacy of Biological Disarmament: Vicissitudes of a Treaty in Force, 1975–85*, New York, St Martin's Press, p. 288 à 309).
8. Pour plus d'informations sur ce qu'impliquent les mesures de confiance, consulter les pages web de l'ONU consacrées à la Convention sur les armes biologiques, <www.unog.ch/bwc/cbms>.

9. Certains avaient prédit cette situation avant que les États-Unis ne rejettent les propositions du Groupe spécial. Voir Oliver Meier, 2001, « A Biological Weapons Protocol: Verification Lite? », *Trust and Verify*, n° 97, mai-juin, p. 2.
10. Pour un résumé de la déclaration des États-Unis, voir Daniel Feakes et Jez Littlewood, 2002, « Hope and Ambition Turn to Dismay and Neglect: The Biological and Toxin Weapons Convention in 2001 », *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 18, n° 2, p. 161 à 174.
11. Voir, par exemple, VERTIC, 2006, « A New Strategy: Strengthening the Biological Weapons Regime through Modular Mechanisms », *Verification Matters*, n° 6, octobre ; Jez Littlewood, 2007, « Out of the Valley: Advancing the Biological Weapons Convention After the 2006 Review Conference », *Arms Control Today*, mars.
12. Déclaration de Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés et d'autres États parties à la Convention sur les armes biologiques lors de la réunion de 2007 des experts des États parties à la Convention sur les armes biologiques, 20 août 2007, par. 9, traduction non officielle ; Déclaration de la Fédération de Russie lors de la réunion des experts des États parties à la Convention sur les armes biologiques, 20 août 2007, traduction non officielle.
13. Ellen Tauscher, Under Secretary for Arms Control and International Security, « Preventing Biological Weapons Proliferation and Bioterrorism », discours lors de la réunion annuelle des États parties à la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, 9 décembre 2009, traduction non officielle.
14. Déclaration de S. E. l'Ambassadeur Magnus Hellgren au nom de l'Union européenne lors de la Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques, 7 décembre 2009, traduction non officielle.
15. Intervention prononcée par M. Jürg Lauber, Représentant permanent adjoint de la Suisse auprès des Nations Unies, Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques, 7 décembre 2009.
16. Déclaration de Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés et d'autres États parties à la Convention sur les armes biologiques, Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques, Genève, 7 décembre 2009, traduction non officielle.
17. Déclaration de l'Ambassadeur Hamid Baeidinejad, Représentant permanent adjoint de la République islamique d'Iran auprès de l'ONU, Genève, Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques, 7 décembre 2009, traduction non officielle.
18. Déclaration de l'Ambassadeur Zamir Akram, Représentant permanent du Pakistan auprès de l'ONU, Réunion des États parties à la Convention sur les armes biologiques, Genève, 7 décembre 2009, traduction non officielle.
19. *The Establishment of a Mechanism for the Full Implementation of Article X of the Convention, Submitted by Cuba on behalf of the Group of the Non-aligned Movement and Other States*, document des Nations Unies BWC/MSP/2009/WP.2, 7 décembre 2009, par. 2.
20. Nicholas A. Sims, 2009, « Midpoint between Review Conferences: Next Steps to Strengthen the BTWC » *Disarmament Diplomacy*, n° 91, été.
21. Graham S. Pearson, 2010, « The Biological Weapons Convention Meeting of States Parties, December 2009 », Report from Geneva, Review no. 31, *The CBW Conventions Bulletin*, n° 86, février.
22. Alexander Kelle *et al.*, 2010, « Strengthening BWC Prevention of State-sponsored Bioweapons », *Bulletin of the Atomic Scientists*, janvier/ février, p.18 à 23.
23. *Ibid.*, p.18.
24. Jonathan B. Tucker, 2010, « Seeking Biosecurity without Verification: The New US Strategy on Biothreats », *Arms Control Today*, janvier/ février.
25. Le ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international, 1991, *Disarmament Bulletin*, n° 17, automne, p. 21.
26. Canada, *Cadre de responsabilisation*, document des Nations Unies BTWC/CONF.VI/WP.1, 20 octobre 2006.
27. Cité dans Richard Lennane, *op. cit.*
28. Sims, 1988, *op. cit.*, p. 309.

29. Conseil national de sécurité des États-Unis, 2009, National Strategy for Countering Biological Threats, novembre.
30. Jez Littlewood, 2007, « Out of the Valley: Advancing the Biological Weapons Convention after the 2006 Review Conference », *Arms Control Today*, vol. 37, n° 2, mars, p. 13.

