

Vérifier la CIAB : si ce n'est avec un protocole, alors avec quoi d'autre ?

Richard Lennane

Un oiseau ne sachant pas voler

L'autruche ne sait pas voler. La Convention sur l'interdiction des armes biologiques ou à toxines (CIAB) n'a pas de mécanisme de vérification. Si tout le monde reconnaît ces deux réalités, les avis divergent largement sur le reste, et ce depuis des décennies. L'autruche ne sait pas voler, est-ce vraiment important ? Faudrait-il lui mettre des ailes plus grandes ? Les lois de la physique ne rendraient-elles pas l'exercice inutile ? Quelles devraient être la forme et la taille de ces ailes, combien coûteraient-elles et comment les faire tenir ? Selon des sources fiables, les autruches n'ont pas encore réussi à s'entendre sur ces différentes questions.

De la même façon, les États parties poursuivent des débats interminables pour savoir si l'absence de mécanisme de vérification est un problème pour la Convention et, dans l'affirmative, trouver ce qu'il convient de faire pour régler cette situation. Tout comme les autruches qui sont obsédées par leurs ailes, les États parties à la CIAB s'étaient focalisé sur le projet de protocole négocié par le Groupe spécial, jusqu'à l'échec de cette initiative en 2001. Toutes les discussions sur la vérification reviennent inévitablement sur la question de savoir s'il faut relancer les négociations sur un protocole de vérification juridiquement contraignant pour la Convention. Certains pensent que oui ; d'autres disent tout simplement non. C'est en somme toute la portée du débat.

Personne ne sait si ce serait une bonne idée d'attacher des ailes plus grandes aux autruches ; ce qui est certain, c'est qu'il ne se dégage pas de consensus politique pour essayer à nouveau de s'entendre sur un protocole, en tout cas pas lors de la septième Conférence d'examen ni dans un avenir prévisible. Au lieu de continuer le même débat, la tête dans le sable, il serait peut-être temps de chercher d'autres solutions pour améliorer les capacités de l'autruche.

Le point sur des questions sémantiques

Les discussions sur la vérification de la CIAB se heurtent à un problème crucial : définir ce que recouvre la *vérification*. Le terme est employé pour désigner des réalités différentes. Des expressions comme *vérification*, *mécanisme pour assurer l'exécution de la Convention*, *protocole et instrument juridiquement contraignant négocié au niveau multilatéral pour renforcer la Convention* sont souvent employées de manière plus ou moins interchangeable. Si l'emploi de cette terminologie peut se comprendre dans un domaine qui a connu de nombreuses négociations et discussions marquées par de longues périphrases diplomatiques et techniques, il mélange

Richard Lennane est chef de l'Unité d'appui à l'application de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Les vues exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles des États parties à la Convention sur l'interdiction des armes biologiques ou à toxines, de l'Unité d'appui à l'application de la Convention ou de l'Organisation des Nations Unies.

de nombreux sujets qu'il faut absolument démêler et distinguer pour analyser clairement les domaines où des avancées seraient possibles.

Le premier point important est le suivant : même si le projet d'instrument négocié par le Groupe spécial a souvent été considéré, et l'est encore, comme un *protocole de vérification* pour la CIAB, il couvre bien plus que la vérification. Le Groupe spécial avait pour mandat « 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 »¹. Le mandat portait sur quatre domaines particuliers : définition des termes et de critères objectifs ; incorporation au régime des mesures de confiance existantes et de mesures nouvelles, plus efficaces, de cette nature ; conception d'un système de mesures visant à promouvoir le respect des dispositions de la Convention, dont les mesures examinées par le Groupe spécial d'experts gouvernementaux chargé de définir et d'étudier du point de vue scientifique et technique des mesures de vérification éventuelles (Groupe VEREX) ; et formulation de mesures précises visant à assurer l'application pleine et effective de l'article X de la CIAB sur la protection et la promotion de l'utilisation de la science biologique et de la technologie à des fins pacifiques. Même si ce n'était pas expressément requis par le mandat, le projet de protocole prévoyait aussi une organisation internationale, similaire de par sa portée et son concept à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), qui serait non seulement chargée de mettre en œuvre le système de vérification, mais aussi d'appliquer les mesures liées à l'article X, d'aider avec l'application nationale de la CIAB et, de manière générale, d'appuyer et gérer le fonctionnement de la Convention.

Le *protocole de vérification* était en fait un ensemble de mesures, dont une partie seulement concernait la vérification. L'échec du protocole ne signifie pas pour autant que les éléments qui le composaient, notamment la vérification, sont eux aussi condamnés. Ce dispositif avait été soigneusement négocié pour équilibrer les intérêts des uns et des autres ; après l'échec des négociations du Groupe spécial, l'idée de choisir certains éléments de ce dispositif pour les faire avancer était taboue. L'existence de ce tabou ne donne aucune indication sur la faisabilité technique ou politique de certains aspects de ce dispositif. Chose intéressante, le Groupe des États non alignés et autres États a brisé ce tabou en 2009 en proposant un mécanisme pour renforcer l'application de l'article X². Si un mécanisme est possible pour faire appliquer l'article X, un mécanisme pour (tenter de) vérifier le respect des dispositions est-il aussi envisageable ?

Le deuxième élément à prendre en compte est la nature de la *vérification* et du *respect des dispositions* s'agissant de la CIAB. En ce qui concerne la vérification, il est admis depuis longtemps qu'elle est, sur le plan qualitatif, différente et plus difficile pour la CIAB que pour les autres régimes. Elle ne pourrait consister en des activités bien définies comme le comptage des ogives, des bilans de matières, le contrôle de la destruction d'agents chimiques, le démantèlement d'un certain nombre de sous-marins ou de bombardiers stratégiques ou

l'exposition à l'extérieur de certaines parties pour qu'elles soient photographiées par des satellites. Le double usage de la biologie est un problème constant : à moins de surprendre quelqu'un en train de mettre de l'anthrax dans la tête d'un missile, comment être certain que l'anthrax n'est pas destiné à des fins pacifiques (production d'un vaccin, par exemple) ? Le processus VEREX, qui examina la question en profondeur en 1992 et 1993 conclut qu'aucune mesure ne permettait de déterminer si un État partie enfreignait les dispositions de la Convention. Le rapport du VEREX ajoutait, à titre indicatif, que plusieurs mesures « pourraient être utiles, à des degrés divers, pour accroître la transparence et renforcer ainsi la conviction que les États parties remplissaient les obligations que leur imposait la Convention »³. Renforcer la confiance dans le respect de la Convention signifie-t-il vérifier ? Est-ce le sens que nous donnons à la vérification dans le cadre de la CIAB ?

Qu'entendons-nous alors par respect de la Convention ? Personnellement, je vois deux aspects à la question du respect de la Convention :

1. le respect des interdictions fixées par la Convention, autrement dit ne pas mener d'activités interdites ;
2. et le respect des obligations positives de la Convention, autrement dit appliquer efficacement et consciencieusement les mesures nécessaires pour réduire le risque que des activités interdites ne se produisent. (Je voudrais d'ailleurs inclure les activités de l'article X parmi les « mesures nécessaires »)

Il peut être important de faire la distinction entre ces deux aspects car ils nécessitent des approches différentes, surtout en cas de non-respect des dispositions. Dans le premier cas, le non-respect implique généralement une enquête et s'il est confirmé, une sanction ou une condamnation s'impose (du moins, en théorie). Dans le deuxième cas, le non-respect devrait plutôt entraîner des mesures d'incitation, une assistance et une plus grande coopération (même si un certain degré de pression ou de persuasion peut s'avérer nécessaire). Dans cet article, lorsque je parle de respect de la Convention, je fais référence à ces deux aspects. Par vérification, j'entends :

Une méthode systématique et structurée pour :

- a) accroître la confiance qu'ont les États dans le respect des interdictions et des obligations de la Convention par les autres États parties ;*
- b) et enquêter rapidement, efficacement et de manière impartiale sur les allégations de non-respect de la Convention ou les cas où des États sont apparemment en situation de non-respect.*

C'est à mon avis la meilleure *vérification* envisageable pour la CIAB. Maintenant, précisons ce que pourrait être une méthode systématique et structurée, compte tenu des contraintes techniques, financières et politiques.

Désaccords concernant ce qui reste du projet de protocole

Les négociations du Groupe spécial entre 1995 et 2001 ayant pris beaucoup de temps, mobilisé de nombreux experts et entraîné de nombreuses réflexions, nous pourrions commencer par examiner les points du projet de protocole relatifs à la vérification⁴. Citons quatre éléments principaux : les déclarations des installations concernées ; les visites de ces installations (et peut-être des installations qui « auraient dû être déclarées ») ; des procédures de clarification et de consultation ; et des enquêtes concernant des allégations de violations de la CIAB. Tout cela devait être mis en œuvre par une organisation internationale similaire à l'OIAC.

Les déclarations

Le but des dispositions en matière de déclaration était de se faire une idée des endroits dans le monde où se trouvent les capacités biologiques à prendre en considération de façon à pouvoir plus ou moins les surveiller. Bien évidemment, toute la question était de déterminer quelles étaient les capacités concernées ; cette tâche fut particulièrement difficile sur les plans technique et politique. Certaines catégories étaient évidentes : il ne faisait aucun doute que les installations de défense biologique et les installations à confinement biologique maximal (de type BSL 4 ou équivalent) devaient être déclarées. Ces installations qui sont relativement peu nombreuses sont certainement celles qui utilisent les toxines et pathogènes les plus dangereux.

Par contre, il était beaucoup plus difficile de déterminer les autres installations à prendre en considération, comme celles à confinement biologique poussé (BSL 3), celles produisant des vaccins ou celles utilisant certains agents biologiques. Ces installations étant beaucoup plus nombreuses, il fallait des critères de sélection plus ou moins arbitraires pour que le régime ait à gérer un nombre raisonnable d'installations ; rien ne garantissait que ce système couvrirait les installations qu'il serait important de prendre en considération. Ce problème n'a fait que s'aggraver depuis 2001, l'avancée rapide des sciences biologiques et de la technologie ayant fortement accru le nombre des installations biologiques susceptibles d'être concernées et étendu leur répartition géographique.

Les visites

Dans le projet de protocole, les dispositions concernant les visites étaient basées sur les inspections de routine de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques. L'idée était d'effectuer sur place une surveillance régulière des installations déclarées, mais les discussions déchaînèrent des propos violents concernant le but et la portée réels des visites et la façon dont elles seraient menées. Les installations déclarées susceptibles de faire l'objet d'une visite représentaient un nombre tel qu'il serait impossible de visiter chacune d'entre elles, ne serait-ce qu'une fois tous les cinq ans ; une certaine sélection aléatoire serait donc nécessaire.

Si les avis divergeaient fortement au sein du Groupe spécial sur les objectifs que les visites devaient permettre d'atteindre, le plus pragmatique était peut-être simplement d'encourager d'une certaine façon les États parties à faire leurs déclarations sérieusement. Comme c'est le cas avec le système fiscal de nombreux pays, la perspective d'un contrôle aléatoire encourage les gens à faire des déclarations exactes et complètes.

Les procédures de consultation et de clarification

Le projet de protocole comprenait des procédures pour lever les doutes éventuels et se consulter en cas de soupçons ou d'allégations. Ces dispositions ne représentaient guère plus qu'un cadre pour des discussions et permettaient d'envisager une autre possibilité que l'ouverture d'une véritable enquête.

Les enquêtes en cas d'allégations de violation

Dans le projet de protocole, les dispositions détaillées et complètes sur les enquêtes étaient sans doute l'élément le plus important en matière de vérification. Une distinction était faite entre les *enquêtes sur le terrain*, qui portaient essentiellement sur des allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines, et les *enquêtes dans des installations* suite à des allégations de violation des interdictions définies à l'article premier de la CIAB (la mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition d'une manière ou d'une autre ou la conservation d'armes biologiques). Les deux types impliquaient d'envoyer à temps des enquêteurs professionnels pour qu'ils effectuent sur place une enquête selon des procédures détaillées.

Qu'est-ce qui pourrait être récupéré ?

Si l'on veut récupérer du projet de protocole des éléments utiles, il faut se limiter à ceux susceptibles de fonctionner (au moins dans un premier temps) sans cadre juridiquement contraignant et sans l'appui d'une organisation de mise en œuvre ressemblant à l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). Cela étant, il importe de noter les similitudes qui existent entre les déclarations et les enquêtes qui figuraient dans le protocole et deux mécanismes existants, les mesures de confiance (MDC) de la CIAB et le mécanisme du Secrétaire général de l'ONU pour enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques et biologiques⁵. Ce sont deux points de départ évidents pour élaborer un système de vérification.

Les dispositions en matière de consultation et de clarification du projet de protocole, pour ce qu'elles valent, peuvent être facilement reproduites de manière indépendante ; elles existent d'ailleurs déjà dans une certaine mesure sous la forme des procédures convenues lors des deuxième et troisième Conférences d'examen de la CIAB pour se consulter en application de l'article V de la Convention. Je ne les discuterai pas davantage ici.

Reste la question des visites, ou plus généralement, des inspections ou des mesures régulières de surveillance sur place qui ne sont pas déclenchées par une accusation ou un événement particulier. Si l'on fait abstraction des différences politiques, d'un point de vue purement logistique, il est difficile d'envisager de telles activités sans l'appui d'une organisation internationale adaptée et sans cadre juridique. La difficulté qu'il y a à déterminer les installations concernées par les visites, et à effectuer des visites suffisamment fréquentes pour qu'elles aient une influence n'a fait que s'accroître avec la multiplication des installations dans le monde qui, en raison de l'accès à des technologies moins coûteuses, plus petites, plus rapides et meilleures, sont d'une certaine façon susceptibles de fabriquer des armes biologiques. En raison de toutes ces difficultés, le seul rôle que je peux imaginer pour des visites comme celles envisagées dans le projet de protocole serait un programme ad hoc et limité portant uniquement sur les installations de défense biologique. Nous reviendrons plus en détail sur ce point plus bas.

Faire évoluer les mesures de confiance vers un régime de déclaration ?

Les MDC sont, dans un sens, comme un régime de déclaration ; les États parties déclarent des informations concernant certains aspects de leurs capacités de biotechnologie (comme les laboratoires à confinement biologique maximal et les installations de production de vaccins) et les activités à prendre en considération (comme les programmes de défense biologique). Les MDC comportent aussi une forme très rudimentaire de déclaration pour les mesures d'application nationales. Divers États parties et spécialistes parlent depuis longtemps de la nécessité de développer, d'améliorer ou d'étendre les MDC et divers acteurs préparent des propositions de réforme des MDC pour la septième Conférence d'examen. Même si parvenir à un accord est toujours difficile, l'on imagine aisément un régime révisé de MDC qui exigerait clairement la communication d'informations concernant les activités et capacités biotechnologiques à prendre en considération ainsi qu'une section nettement amplifiée sur les mesures d'application nationales. Cela pourrait constituer dans les faits la base d'un « régime de déclaration » relativement pratique, même s'il n'était pas décrit comme tel.

Des déclarations ne suffisent pas pour avoir un régime de déclaration efficace. Se pose, en premier lieu, la question de la participation. Comme l'ont rappelé différents partisans des MDC ces mesures sont un engagement politique que tous les États parties ont accepté ; il ne s'agit pas d'un engagement facultatif. Pour autant, elles ne constituent pas une obligation juridique des États parties et la participation est faible – seulement un tiers des États parties communiquent régulièrement des informations à l'Unité d'appui à l'application de la Convention.

Se pose aussi la question de savoir ce qui est fait des informations communiquées. Un régime classique de déclaration implique généralement une phase d'analyse et d'évaluation des déclarations suivie parfois de commentaires, de modifications et de réévaluations. Sinon, d'aucuns diront, quel est l'intérêt ? Il n'existe à l'heure actuelle aucune analyse ni évaluation des

informations communiquées dans le cadre des MDC (en dehors des statistiques élémentaires réunies par l'Unité d'appui à l'application de la Convention). Les informations communiquées dans le cadre de MDC sont simplement mises à la disposition des États parties qui peuvent en faire ce qu'ils veulent.

Il serait certainement important d'accroître le nombre d'États participant aux MDC et de mieux utiliser les informations communiquées, mais ces deux points délicats ne devraient pas, à mon avis, empêcher les MDC de constituer la base d'un régime de déclaration raisonnablement efficace. Ces deux problèmes peuvent être réglés au fil du temps, à mesure que le système se développe et se précise. Comme le montre l'expérience de la Convention sur les armes chimiques, un régime juridiquement contraignant appuyé par une organisation internationale active et disposant de ressources importantes ne garantit pas que les États parties présenteront des déclarations ou que ces déclarations seront complètes et exactes. L'avantage de ne pas avoir un régime juridiquement contraignant c'est qu'il est beaucoup plus facile de l'adapter et de le faire évoluer pour encourager la participation et améliorer l'efficacité du système afin d'accroître la confiance que les États ont dans le respect du traité par les autres.

Une objection d'ordre théorique est également souvent invoquée pour ne pas faire évoluer les MDC vers un régime de déclaration : elle consiste à dire que les MDC sont une « mesure de transparence » et non pas une mesure concernant le respect des dispositions. Il est totalement faux d'affirmer que la transparence et le respect des dispositions sont des objectifs distincts et séparés qui ne peuvent être regroupés. La transparence permet simplement d'augmenter les chances que les dispositions de la Convention soient respectées : si les gens peuvent voir ce que vous faites, vous serez moins tenté de tricher, et les gens vous soupçonneront moins de tricher. Une mesure de transparence, pour autant qu'elle augmente réellement la transparence, encourage aussi le respect des dispositions d'un instrument. L'idée initiale avait été « de prévenir ou de réduire les cas d'ambiguïté, de doute et de suspicion »⁶, ce qui est assez proche de ce que j'entends par accroître la confiance qu'ont les États dans le respect de la Convention.

Les enquêtes : adapter les instruments disponibles

Le mécanisme d'enquête du Secrétaire général de l'ONU est peut-être au niveau international l'élément le plus important pour veiller au respect de la CIAB, mais il ne fait paradoxalement pas partie de la Convention et n'a aucun lien officiel avec le traité. Le mécanisme est destiné à enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques ou biologiques, même si la partie concernant les armes chimiques a perdu de son intérêt depuis l'adoption de la Convention sur les armes chimiques et la création de l'OIAC. Il correspond à peu près aux dispositions du projet de protocole concernant les *enquêtes sur le terrain* mais ne couvre pas vraiment les situations que les *enquêtes dans des installations* étaient censées gérer. Cela ne répond donc que partiellement à la nécessité d'enquêter rapidement, efficacement et de manière impartiale sur les allégations de non-respect de la Convention ou les cas où des États sont apparemment

en situation de non-respect. Le fait qu'il n'y ait pas de lien clair avec la Convention et l'absence de procédures clairement définies pour faire appel au mécanisme peuvent représenter des difficultés opérationnelles graves. Il n'en reste pas moins que le mécanisme dispose d'un ensemble de procédures bien définies et mises à jour récemment, pour mener des enquêtes ; il dispose aussi d'un important fichier d'experts et de laboratoires. Le mécanisme fonctionne sans l'appui d'une organisation et sans capacités logistiques permanentes.

Quelles solutions envisager ? Une possibilité serait d'intégrer le mécanisme dans le régime de la CIAB ou à tout le moins de créer des procédures et des liens officiels permettant aux États parties à la Convention de faire appel à ce mécanisme. Pour inclure ce mécanisme dans la Convention, il faudrait certainement une résolution de l'Assemblée générale ainsi qu'une décision de la Conférence d'examen. La gestion du mécanisme (la mise à jour du fichier d'experts, l'organisation des exercices de formation, etc.) reviendrait à l'Unité d'appui à l'application de la Convention ou à son successeur ; de futurs travaux intersessions pourraient peut-être tenir lieu de conseil de supervision et de forum pour discuter de toute révision du mécanisme concernant plus particulièrement les allégations de violations autres que l'emploi d'armes biologiques.

Le mécanisme d'enquête devrait fonctionner selon des procédures communément admises pour formuler des allégations, engager une action internationale et une enquête, coordonner la fourniture d'une assistance et toute réponse dans le domaine humanitaire, vétérinaire ou de santé publique. Ces réactions devraient à leur tour être intégrées dans des procédures existantes, décidées lors de Conférences d'examen antérieures, pour clarifier et gérer les préoccupations plus larges de non-respect de la Convention.

Le problème que pose l'absence d'un système d'enquêtes dans des installations (concernant les violations de l'article premier de la Convention autres que l'emploi d'armes biologiques) est plus difficile. Si le mécanisme du Secrétaire général était intégré dans la CIAB, il devrait être possible de l'adapter en ajoutant des procédures pour enquêter sur les allégations de mise au point ou de possession d'armes biologiques, mais cela risquerait d'éveiller la perspective de longues négociations complexes et d'une situation à deux vitesses, tout le monde ayant accepté la portée et le mandat du mécanisme, mais seulement certains États parties ayant accepté qu'il puisse enquêter sur les cas de mise au point ou de possession.

La défense biologique : un domaine qui mérite d'être examiné

C'est dans le domaine de la défense biologique que la distinction entre les activités autorisées et interdites est le plus mince ; c'est aussi celui qui offre le plus de possibilités pour convertir du jour au lendemain des activités légales en activités illégales. Malgré l'attention accordée depuis dix ans aux risques de bioterrorisme, la défense biologique est un domaine où les préoccupations et suspicions portent uniquement sur les gouvernements. Les activités de défense biologique sont souvent confidentielles ; par conséquent, très peu d'informations sont

disponibles auprès de sources librement accessibles. Une plus grande surveillance, avec de meilleures normes de transparence et de communication, y compris un certain niveau d'accès sur place par des contrôleurs extérieurs serait donc intéressante.

Puisque relativement peu d'États parties ont des programmes de défense biologique et comme ils ne concernent, dans la plupart des cas, qu'un petit nombre d'installations, un programme de visites sur place serait techniquement possible et pas excessivement coûteux. Toute la question est, bien sûr, de savoir comment mettre en œuvre un tel programme en l'absence d'un cadre juridique et d'une organisation indépendante de surveillance. La solution la plus réaliste dans l'immédiat serait que les États parties ayant déclaré des programmes de défense biologique s'entendent sur l'idée de contrôle par des pairs dans le cadre d'accords informels (autrement dit volontaires). Ces gouvernements pourraient, à tour de rôle, se rendre dans les installations de défense biologique des autres, selon un calendrier et des procédures définis d'un commun accord, et comparer ce qu'ils verraient ou entendraient avec ce qui aurait été déclaré. Les résultats de ces visites pourraient n'être communiqués qu'aux pays participants (ce qui encouragerait une plus grande participation) ou à tous les États parties (de façon à augmenter la confiance que les États ont dans le respect de la Convention par les autres) ou aux États parties qui se seraient engagés dans une activité de vérification (en soumettant une MDC ou déclaration, ou en participant aux autres options décrites ci-après).

Cette idée rappellera peut-être à certain lecteurs les inspections « trilatérales » menées au début des années 90 par la Fédération de Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis, et qui sont généralement considérées comme un échec. Les temps ont certainement changé mais toute initiative visant à mettre en place un système suivant les lignes que je viens de décrire aurait intérêt à étudier les problèmes rencontrés par le processus trilatéral pour trouver le meilleur moyen de les surmonter.

D'autres options

Après avoir récupéré du protocole ce qui pouvait l'être, interrogeons-nous maintenant sur la question de savoir si d'autres moyens de vérification pourraient être mis en place, ou en tous cas étudiés, pour la CIAB. Nous venons de mettre en évidence différents instruments qui permettraient de surveiller les installations à prendre en considération et d'enquêter sur les allégations de violation de la Convention. Maintenant, toute la difficulté est de trouver des mesures susceptibles d'accroître la confiance qu'ont les États dans le respect des interdictions et des obligations de la Convention par les autres États parties dans les domaines très vastes et en pleine évolution que sont les sciences biologiques et la technologie. Ce n'est pas une mission que peut assumer une organisation centrale dans le sens classique du désarmement et de la non-prolifération comme le fait, par exemple, l'OIAC pour la Convention sur les armes chimiques.

Nous devons envisager un type de surveillance en réseau ; il nous faut pour cela lier les efforts de plusieurs acteurs au sein de ce que le Secrétaire général de l'ONU appelle un ensemble cohérent et coordonné d'activités et de ressources⁷ et tisser ce qui fut très justement décrit par le Comité international de la Croix-Rouge comme un « réseau de prévention »⁸. Les activités de mise en œuvre de la CIAB (et les rapports établis à ce sujet) par les gouvernements seront un élément crucial, mais les entités non-gouvernementales auront aussi un rôle important à jouer en particulier la communauté scientifique, les organes professionnels, l'industrie et les universitaires.

Différentes options sont envisageables pour atteindre cet objectif, mais la plus prometteuse consisterait à élaborer des normes puis à évaluer le respect de ces normes et les résultats obtenus en utilisant peut-être un processus officiel de certification. Un exemple pris dans un autre domaine que le désarmement et la non-prolifération, mais néanmoins lié à la sécurité internationale, permet sans doute de mieux comprendre. Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) est un organisme intergouvernemental visant à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le GAFI, qui compte actuellement 34 membres, couvre environ 180 pays et territoires grâce à un réseau d'organismes régionaux. Il fixe des normes internationales pour l'application de mesures efficaces contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et surveille, par des évaluations mutuelles, la façon dont ses membres mettent en œuvre ces normes. Chaque équipe procède à une évaluation mutuelle selon une méthodologie détaillée, analyse des documents écrits (questionnaires, etc.) et se rend dans le pays concerné pour une période de 10 jours maximum. L'équipe d'évaluation est composée d'experts nationaux envoyés par les membres du GAFI et de représentants du petit Secrétariat du GAFI, qui est situé au siège de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à Paris (même si le GAFI ne fait pas partie de l'OCDE). Les évaluations peuvent aussi être effectuées avec un organisme régional ; dans ce cas, l'équipe d'évaluation comprend des experts des membres du GAFI et du secrétariat de cet organisme régional.

Le rapport d'évaluation mutuelle est rédigé en consultation avec le pays examiné ; toute divergence d'opinion ou toute autre question sensible est soumise à un groupe d'examen avant que le rapport ne soit examiné, discuté puis adopté par la réunion plénière du GAFI et publié sur le site web du GAFI. Les rapports n'y vont pas de main morte. Voici un extrait du résumé du rapport d'évaluation mutuelle sur l'Argentine réalisé avec le Groupe d'action financière d'Amérique du Sud (GAFISUD) :

Depuis la dernière évaluation, qui s'était achevée en juin 2004, l'Argentine n'a pas suffisamment avancé sur différents problèmes qui avaient été identifiés à l'époque et les mesures juridiques et préventives en place pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme manquent d'efficacité. Cette situation est aggravée par le manque de coordination, le fait

que des organismes nationaux couvrent les mêmes juridictions et la diversité et l'incohérence des exigences qui varient verticalement, pour chaque secteur financier en fonction des niveaux de textes réglementaires applicables, mais aussi horizontalement selon les différents secteurs financiers⁹.

Une telle franchise est inimaginable pour la plupart des diplomates du désarmement : leur carrière durant, ils veillent à ce que leurs gouvernements ne soient jamais exposés à de telles critiques. Et pourtant, les pays membres du GAFI acceptent de se soumettre à un tel examen alors que juridiquement rien ne les y oblige. Le GAFI ne dépend d'aucun traité et s'il fonctionne c'est uniquement en raison de la volonté politique des pays. Le processus fonctionne, semble-t-il, parce que les gouvernements membres le jugent utile et qu'il leur permet de développer leurs capacités pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Peut-on envisager une telle approche dans le cadre de la CIAB ? Il faudrait certainement que de nombreux gouvernements changent d'attitude, mais les normes ne sont pas nécessairement définies par les gouvernements ; et si la coopération entre les gouvernements est de toute évidence hautement souhaitable, beaucoup de choses pourraient être faites alors que les gouvernements réfléchissent encore à la question. Les associations professionnelles de sécurité biologique et les organismes professionnels intéressés sont déjà en train d'élaborer des normes appropriées. Citons la norme sur la gestion du risque biologique en laboratoire et une future norme sur la compétence professionnelle en matière de sécurité biologique¹⁰. D'autres pourraient être ajoutées dans des domaines comme la législation et l'application des lois (semblables à celles du GAFI), la biosécurité, la sensibilisation au double-usage, les contrôles des exportations, etc. Surveiller et évaluer le respect des normes ne doit pas se limiter aux gouvernements, même si la participation et la coopération des gouvernements serait clairement souhaitable. L'intérêt d'une stratégie basée sur des normes est la flexibilité. Elle peut et, dans l'idéal, devrait impliquer tous les acteurs concernés, mais ce n'est pas une obligation, en tout cas pas au début. Les gouvernements et d'autres acteurs peuvent observer les normes et les activités d'évaluation utilisées avant d'accepter de s'y soumettre. La pratique habituelle du consensus, généralement employée pour les traités multilatéraux de désarmement, n'est pas nécessaire.

Créer une structure

Ma définition de la vérification débute par « une méthode systématique et structurée ». J'ai évoqué jusqu'à présent un certain nombre de mesures et de stratégies possibles – certaines sont nouvelles, d'autres anciennes, certaines reposent sur le traité, d'autres sur des entités – sans avoir évoqué la façon dont elles pourraient fonctionner ensemble. Comment pourraient-elles se combiner dans une méthode systématique et structurée ?

Il faut éviter de reproduire la stratégie suivie par le Groupe spécial : des années à négocier un édifice complexe qui n'a jamais abouti et ne peut certainement pas être testé ou mis en

œuvre. Il serait bien mieux d'opter pour une stratégie partant de la base : développer et mettre en œuvre à petite échelle des composantes distinctes, les peaufiner et les améliorer à mesure qu'elles opèrent en élargissant progressivement leur portée et la participation, puis – une fois que tout le monde sait de quoi il s'agit et que chacun est confiant que les mesures sont efficaces – les réunir éventuellement dans un instrument juridiquement contraignant.

La plupart des mesures que j'ai évoquées pourraient être élaborées et mises en œuvre par les États parties intéressés, ou d'autres entités, sans même une décision de la Conférence d'examen. Même si tout le monde s'attend à ce que la Conférence d'examen révise et améliore, dans une certaine mesure, les MDC, rien n'empêche un groupe d'États parties intéressés et motivés d'aller plus loin et d'appliquer entre eux un système étendu de MDC et de déclarations nationales. De même, un programme de visites sur place pour les installations de défense biologique pourrait débiter dès que des États parties le décident et parviennent à s'entendre sur des procédures élémentaires. L'élaboration de normes en rapport avec la mise en œuvre de la CIAB a déjà commencé et d'autres efforts similaires pourraient facilement être engagés. Même des mesures comme celles du mécanisme d'enquête du Secrétaire général, qui à première vue semblent être solidement soudées à l'appareil multilatéral, offrent des possibilités d'innovation. Des États parties intéressés pourraient, par exemple, déclarer qu'ils acceptent de recevoir sur leur territoire une enquête suite à une allégation de violation de l'article premier de la CIAB (et non pas seulement au sujet de l'emploi d'armes biologiques).

Il serait bien évidemment utile de bénéficier d'un appui institutionnel pour effectuer toutes ces mesures, mais ce n'est absolument pas nécessaire. L'Unité d'appui à l'application de la Convention ou son successeur pourrait jouer un rôle utile en coordonnant et facilitant les activités des États parties et d'autres, et peut-être aussi en gérant les ressources associées. L'expérience opérationnelle pourrait, là aussi, être utile pour peaufiner et améliorer le rôle de l'Unité d'appui à l'application de la Convention et, si les différentes mesures sont un jour codifiées dans un instrument juridiquement contraignant, les exigences – et coûts – institutionnels qu'elles impliqueraient seraient très clairs.

Conclusion

En fin de compte, les États parties doivent décider de l'importance qu'ils accordent à la vérification et s'ils veulent vraiment la mettre en place. Si elle est importante, elle mérite plus que les discussions futiles pour savoir s'il faut ou non un protocole. Des mesures concrètes peuvent être prises aujourd'hui pour mettre en place une capacité de vérification efficace. Au lieu d'invoquer régulièrement et en vain l'objectif sacré d'un instrument multilatéral non discriminatoire et juridiquement contraignant pour renforcer la Convention, les États parties pourraient sortir la tête du sable et prendre des mesures concrètes.

Notes

1. Conférence spéciale des États parties à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, *Rapport final*, document BWC/SPCONF/1, Deuxième partie, 19-30 septembre 1994, p. 11.
2. Réunion des États parties à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, *The establishment of a mechanism for the full implementation of Article X of the convention*, document BWC/MSP/2009/MX/WP.24, 25 août 2009.
3. *Groupe spécial d'experts gouvernementaux chargé de définir et d'étudier du point de vue scientifique et technique des mesures de vérification éventuelles*, document BWC/CONF.III/VEREX/9, 24 septembre 1993, p. 9.
4. *Protocole à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction*, document BWC/AD HOC GROUP/CRP.8, 3 avril 2001.
5. Le mécanisme est détaillé par l'Assemblée générale des Nations Unies, *Armes chimiques et bactériologiques (biologiques)*, A/44/561, 4 octobre 1989; il fut approuvé par la résolution de l'Assemblée générale, *Armes chimiques et bactériologiques (biologiques)*, document des Nations Unies A/RES/45/57, 4 décembre 1990.
6. Deuxième Conférence des Parties chargée de l'examen de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, *Document final*, document BWC/CONF.II/13/II, 30 septembre 1986, p. 6.
7. Département de l'information, *Secretary-General highlights crucial work to be done to strengthen barriers against biological weapons, terrorism, in message to Geneva meeting*, document des Nations Unies SG/SM/11971, 1^{er} décembre 2008.
8. Comité international de la Croix-Rouge, *Report on "Biotechnology, Weapons and Humanity"*, 2003.
9. Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et Groupe d'action financière d'Amérique du Sud (GAFISUD), *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Argentina*, 2010, p. 6.
10. Comité européen de normalisation (CEN), « Laboratory Biorisk Management Standard », CEN Workshop Agreement 15793, 2008; Comité européen de normalisation, « Biosafety Professional Competence », CEN Workshop 53, 2010.

