

La Convention sur les armes biologiques

Vue générale

par Jozef Goldblat

Introduction

Depuis l'Antiquité, l'emploi, à la guerre, de poisons et d'agents pathogènes est considéré comme une pratique perfide. À ce titre, il a été condamné par des déclarations et des traités internationaux, notamment la Convention de La Haye de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre (Convention IV)¹. Les efforts visant à renforcer l'interdiction de ce moyen de guerre ont abouti à la conclusion, en 1925, du Protocole de Genève qui interdit l'emploi de gaz asphyxiants, toxiques et similaires (communément appelés «armes chimiques»), ainsi que de moyens de guerre bactériologiques. Ces derniers sont considérés aujourd'hui comme incluant non seulement les bactéries, mais aussi d'autres agents biologiques, tels que les virus ou les rickettsies dont on ignorait l'existence au

Jozef Goldblat est un spécialiste des questions de contrôle des armements, en particulier la non-prolifération des armes de destruction massive, et l'auteur de nombreux articles sur ces sujets. Il est actuellement consultant auprès de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR). Il a dirigé de 1969 à 1989 le Programme d'études sur le contrôle des armements et le désarmement de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI).

Original : anglais

¹ Le texte de cette Convention, de même que le texte du Protocole de Genève de 1925 et celui de la Convention de 1972 sur les armes biologiques, auxquels il est fait référence ci-dessous, se trouvent dans D. Schindler et J. Toman (éd.), *Droit des conflits armés*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1996. Pour les versions anglaises voir entre autre J. Goldblat, *Arms control: A guide to negotiations and agreements*, International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) and SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1994, pp. 257, 277 et 370.

moment de la signature du Protocole de Genève — auquel, au 1^{er} janvier 1997, 132 États étaient parties. L'interdiction du développement, de la fabrication et du stockage des armes chimiques et biologiques ne figurant pas dans ce Protocole, différentes tentatives eurent ensuite lieu dans les années 1930, dans le cadre de la Société des Nations, en vue de l'interdiction totale de ces armes, mais aucune n'aboutit.

Peu après la Seconde Guerre mondiale, les Nations Unies demandèrent l'élimination de toutes les armes « permettant des destructions massives »². Les armes biologiques et les armes chimiques entraient dans cette catégorie, de même que les armes atomiques et radiologiques³. Tout au long des années 1950 et 1960, l'interdiction de ces armes devait faire l'objet de débats dans le cadre des propositions en vue d'un désarmement général, mais là encore, les efforts déployés demeurèrent sans succès.

En 1968, l'interdiction des armes biologiques et chimiques se trouvait inscrite, en tant que question distincte, à l'ordre du jour du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement. Une année plus tard, les Nations Unies publiaient un important rapport sur les problèmes de la guerre chimique et bactériologique⁴, et l'Assemblée générale accordait une attention spéciale à cette question. Le rapport publié en 1969 par les Nations Unies relève que les effets des armes biologiques et chimiques ne peuvent être circonscrits ni dans le temps ni dans l'espace et que les conséquences peuvent être graves et irréversibles pour l'homme et le milieu naturel. Ces armes font peser leur menace à la fois sur le pays qui attaque et sur le pays qui est attaqué. De son côté, le rapport publié en 1970 par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) sur la santé publique et les armes biologiques et chimiques souligne, d'une part, que ces armes font courir un danger spécial aux populations civiles et, d'autre part, qu'il est très difficile de connaître et de prédire les effets de leur emploi éventuel⁵.

Bien que l'interdiction simultanée des armes biologiques et des armes chimiques ait été considérée pendant de nombreuses années comme étant

² Résolution 1 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 17^e séance plénière, 24 janvier 1946.

³ Décision de la Commission des armements de type classique, organe subsidiaire du Conseil de sécurité des Nations Unies, document des Nations Unies S/C.3/32/Rev.1.

⁴ Document des Nations Unies A/7575/Rev.1, S/9292/Rev.1, *Rapport du Secrétaire général, Les armes chimiques et bactériologiques (biologiques) et les effets de leur utilisation éventuelle*, New York, 1969.

⁵ Organisation mondiale de la Santé, *Santé publique et armes chimiques et biologiques*, Genève, 1970.

à la fois souhaitable et nécessaire, il apparut clairement à la fin des années 1960 que c'était là un objectif impossible à atteindre. Dans le cadre des réunions du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement, qui poursuivait ses débats sur cette question, le Royaume-Uni et quelques autres pays occidentaux avancèrent l'idée que les armes biologiques devraient être interdites en premier. Les pays socialistes, ainsi que de nombreux pays neutres et non alignés qui s'opposaient à l'établissement d'une distinction entre armes biologiques et armes chimiques, acceptèrent finalement le point de vue occidental. Parmi les éléments qui amenèrent ce revirement figurent, d'une part, la décision des États-Unis (annoncée le 25 novembre 1969) de renoncer unilatéralement aux armes biologiques et, d'autre part, la décision prise par le gouvernement américain de détruire ses stocks d'armes bactériologiques, quelle que soit l'issue des négociations portant sur un éventuel accord international⁶. Le 14 février 1970, en outre, les États-Unis renonçaient officiellement à la fabrication, au stockage et à l'emploi des toxines à des fins offensives et déclaraient que seuls les programmes militaires de recherche et de développement sur les agents biologiques et les toxines ayant un caractère défensif seraient poursuivis⁷. Les négociations menées par la suite en vue d'une interdiction mondiale des armes biologiques devaient aboutir à un accord international. Le 16 décembre 1971, l'Assemblée générale des Nations Unies félicitait les auteurs du texte de la Convention, élaboré au sein de la Conférence du Comité du désarmement qui avait succédé au Comité des dix-huit puissances sur le désarmement⁸.

Analyse critique de la Convention sur les armes bactériologiques

Le 10 avril 1972, 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* était ouverte à la signature. Elle devait entrer en vigueur le 26 mars 1975, vingt-deux gouvernements signataires ayant déposé leurs instruments de ratification — parmi lesquels les gouvernements de l'Union soviétique, du Royaume-Uni et des États-Unis, désignés comme puissances dépositaires. En date du 1^{er} janvier 1997, 140 États (dont les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies) étaient parties à la Convention sur les armes bactériologiques.

⁶ Publication de l'Agence américaine de la maîtrise des armements et du désarmement (ACDA), *Documents on disarmament 1969*, Washington DC, 1970, pp. 592 et 593.

⁷ Communiqué de presse, Bureau de l'Attaché de presse de la Maison-Blanche, Washington DC, 14 février 1970.

⁸ Document des Nations Unies A/2826 (XXVI).

Étendue des obligations

La Convention sur les armes bactériologiques interdit la mise au point, la fabrication, le stockage, l'acquisition d'une manière ou d'une autre ou la conservation des agents microbiologiques ou autres agents bactériologiques, ainsi que des toxines, de même que des armes, de l'équipement ou des vecteurs destinés à permettre l'emploi de ces agents ou toxines à des fins hostiles ou dans les conflits armés (article 1).

La Convention ne contient aucune définition des éléments prohibés ni des cibles sur lesquelles portent les interdictions. Il existe cependant une définition officielle des agents biologiques : elle émane de l'OMS qui, dans le rapport publié en 1970 (voir note n° 5 ci-dessus), a décrit les agents biologiques comme étant « ceux dont les effets sont fonction de leur aptitude à se multiplier dans l'organisme attaqué, et qui sont destinés à être utilisés en cas de guerre pour provoquer la mort ou la maladie chez l'homme, les animaux ou les plantes ». Les maladies qu'ils provoquent peuvent être ou non transmissibles. De leur côté, les toxines sont des produits toxiques qui, à la différence des agents biologiques, sont inertes et incapables de se reproduire.

La Convention s'applique à toutes les toxines, naturelles ou artificielles, « quels qu'en soient l'origine ou le mode de production » (article 1). Elle couvre donc à la fois les toxines d'origine biologique et celles qui sont le résultat d'une synthèse chimique. Étant donné que les toxines sont, par leur nature même, des substances chimiques, leur inclusion dans la Convention sur les armes bactériologiques a constitué une étape sur la voie de l'interdiction ultérieure des armes chimiques.

Depuis la signature de la Convention, aucun désaccord n'a surgi entre les parties au sujet de la définition des agents biologiques ou des toxines. Par contre, l'absence de définition de l'expression « des armes, de l'équipement ou des vecteurs » est un motif de controverse. Lors de la ratification de la Convention, la Suisse s'est réservé le droit de décider elle-même ce qui tombe sous la définition des armes, de l'équipement ou des vecteurs conçus pour utiliser des agents biologiques ou des toxines. Les États-Unis ont élevé une objection à la réserve formulée par la Suisse, jugeant injustifié que les États se réservent unilatéralement le droit de prendre une telle décision. De l'avis du gouvernement des États-Unis, les éléments prohibés sont ceux qui, par leur conception, ne sont destinés qu'à l'usage spécifié dans la Convention ou qui ont été conçus pour pouvoir être utilisés de la manière spécifiée⁹. Il existe cependant peu d'armes,

⁹ Cette interprétation figure dans la note adressée le 18 août 1976 au gouvernement suisse par le secrétaire d'État américain.

d'équipements ou de vecteurs spécifiquement liés aux emplois visés par la Convention.

Aux termes de la Convention sur les armes biologiques, l'interdiction de mettre au point, fabriquer, stocker, acquérir d'une manière ou d'une autre ou conserver des agents biologiques et des toxines n'est pas absolue. Seuls sont visés les types et les quantités qui ne sont pas destinés à des fins prophylactiques, de protection, ou à d'autres fins pacifiques. Il est donc toujours permis de conserver, fabriquer ou acquérir d'une autre manière certaines quantités d'agents biologiques ou de toxines ; de plus, des essais peuvent avoir lieu en laboratoire ou même sur le terrain. Si l'on se réfère aux explications fournies au moment des négociations, le terme « prophylactique » englobe les activités médicales telles que diagnostic, thérapie et immunisation, alors que l'expression « de protection » recouvre la mise au point de masques et de vêtements protecteurs, les systèmes de filtrage de l'air et de l'eau, les dispositifs de détection et d'alerte et le matériel de décontamination, et ne doit pas être interprétée comme autorisant la possession d'agents biologiques ou de toxines à des fins de défense, de représailles ou de dissuasion¹⁰. L'expression « autres fins pacifiques » reste obscure, mais il y a lieu de penser qu'elle recouvre l'expérimentation scientifique.

La Convention sur les armes biologiques ne contient aucune disposition restreignant les activités de recherche dans le domaine de la biologie. L'une des raisons de cette « omission » réside peut-être dans le fait qu'il est difficile de distinguer les travaux de recherche menés à des fins civiles de ceux qui sont réalisés à des fins militaires, de caractère tant défensif qu'offensif. De plus, il est difficile, dans le domaine de la biologie, de tracer une ligne de démarcation entre recherche et développement : un pays peut très bien mettre au point dans ses laboratoires des agents utilisables à des fins hostiles, qui, ensuite, peuvent être rapidement produits en quantités importantes. Le fait que la Convention donne expressément l'autorisation de s'engager dans la production (à des fins pacifiques) d'agents biologiques et de toxines susceptibles d'être utilisés en temps de guerre engendre le risque que les États tournent les dispositions de la Convention. Il est vrai qu'il est stipulé que la mise au point, la fabrication, le stockage ou la conservation d'agents biologiques ou de toxines doivent être justifiés, mais cette obligation n'a pas beaucoup de poids. Il n'existe ni normes ni critères permettant de définir les quantités

¹⁰ Document de la Conférence du Désarmement CCD/PV.542.

d'agents ou de toxines dont les différents États peuvent avoir besoin aux différentes fins autorisées par la Convention. Les parties n'ont même pas l'obligation de déclarer le type et la quantité d'agents ou de toxines en leur possession, ni l'usage qu'elles en font. Le système de comptabilité matières, utile dans le cadre de la vérification de certaines mesures relevant de la maîtrise des armements, n'est pas applicable aux agents biologiques ou aux toxines. Il est donc difficile d'établir quelle quantité d'une certaine substance prohibée, stockée dans un pays donné, constituerait une violation de la Convention. Le secret qui entoure les activités menées dans le domaine de la recherche biologique — en particulier le fait de garder, à des fins défensives, des préparations qu'à certains stades il peut être impossible de distinguer de préparations à caractère offensif — est de nature à donner lieu à des soupçons débouchant sur des allégations de violations.

Un article spécifique de la Convention interdit de transférer les agents, toxines, armes, équipements ou vecteurs spécifiés ci-dessus «à qui que ce soit», c'est-à-dire à un État ou un groupe d'États, ou à une organisation internationale, ainsi qu'à des groupes sub-nationaux ou à des individus. De même, il est interdit d'aider, encourager ou inciter qui que ce soit à acquérir les armes prohibées (article 3). Ces clauses de non-prolifération semblent difficilement conciliables avec l'engagement pris par les parties de faciliter un échange «aussi large que possible» d'agents biologiques et de toxines ainsi que de matériel servant à la mise au point, à l'emploi ou à la production de ces agents ou toxines à des fins pacifiques (article 10). En effet, toutes ces matières et ces technologies, de même que les connaissances spécialisées qu'exige ce domaine, sont utilisables dans l'industrie civile comme dans l'industrie militaire et, à ce titre, fort répandus. Afin de réduire le risque d'usage abusif, un groupe informel de pays industrialisés (connu sous le nom de Groupe australien, l'initiative étant due à l'Australie) a décidé d'appliquer certaines restrictions aux transferts des éléments visés par la Convention sur les armes biologiques¹¹. De nombreux pays estiment que les modalités de contrôle adoptées par le Groupe australien viennent compléter la Convention sur les armes biologiques, étant donné qu'une exportation peut être interdite s'il existe des craintes particulières quant à son éventuel détournement à des fins

¹¹ Le Groupe australien a été créé en 1985 (au lendemain de l'emploi d'armes chimiques pendant la guerre Iran-Irak), afin d'imposer des restrictions au commerce des technologies et des équipements utilisés dans la guerre chimique. En 1990, le mandat du Groupe a été étendu aux armes biologiques.

militaires. D'autres pays estiment que les dispositions prises par le Groupe australien ont un caractère discriminatoire puisqu'elles touchent essentiellement les pays en développement. Ces derniers souhaiteraient que le Groupe soit dissous et que toutes les restrictions d'exportation dont les parties pourraient convenir entre elles soient incorporées dans un document de vérification juridiquement contraignant.

Les parties à la Convention sur les armes biologiques se sont engagées à apporter leur concours à l'extension future et à l'application des découvertes scientifiques dans le domaine de la biologie en vue de la prévention des maladies ou à d'autres fins pacifiques (article 10). La Convention étant, cependant, essentiellement un traité de désarmement, elle peut difficilement être utilisée de manière efficace pour promouvoir une telle coopération. Les participants à la Quatrième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ont reconnu l'existence d'un fossé toujours plus grand entre pays développés et pays en développement dans les domaines de la biotechnologie, du génie génétique et de la microbiologie, ainsi que dans d'autres domaines apparentés¹².

La principale caractéristique de la Convention sur les armes biologiques est l'obligation de désarmement contractée par les parties, qui doivent détruire ou convertir à des fins pacifiques tous les agents, toxines, armes, équipements et vecteurs (article 2). La Convention sur les armes biologiques a été le premier traité prévoyant l'abolition de toute une catégorie d'armes. La destruction, ou la conversion, prévue doit avoir lieu au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la Convention, étant entendu que, pour les États qui adhèrent à ce traité après son entrée en vigueur, la destruction ou la conversion doit avoir lieu au moment de l'adhésion. Toutes les mesures de précaution nécessaires doivent être prises lors des opérations de destruction afin de protéger « les populations » (et non pas seulement la population du pays qui effectue ces opérations) et le milieu naturel en général. Seuls les États-Unis ont annoncé que leurs stocks d'agents biologiques et de toxines, ainsi que toutes les munitions qui leur étaient associées, avaient été détruits, à l'exception de faibles quantités conservées pour des travaux de laboratoire, à des fins défensives ; ils ont également fait savoir que les anciennes installations de guerre biologique avaient été converties en centres de recherche médicale¹³.

¹² Document des Nations Unies BWC/CONF.IV/9, *Quatrième Conférence d'examen 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*, Genève, 25 novembre-6 décembre 1996, Genève, 1996.

¹³ Documents de la Conférence du Désarmement CCD/PV 585 et CCD/PV 655.

Aucun autre État n'a fait de telles déclarations. Le Royaume-Uni a annoncé qu'il ne possédait pas de stocks d'armes biologiques¹⁴. L'Union soviétique a déclaré qu'elle ne possédait ni agents biologiques, ni toxines, ni armes, ni équipement, ni vecteurs visés par la Convention¹⁵, mais cette déclaration s'est ensuite révélée mensongère (voir ci-dessous).

Relation avec le Protocole de Genève de 1925

La Convention sur les armes biologiques n'interdit pas expressément l'emploi d'armes biologiques ou à toxines. Elle déclare seulement que les engagements contractés par les États en vertu du Protocole de Genève de 1925 — qui interdit l'emploi de telles armes — restent valables (article 8). Il n'en demeure pas moins que les parties liées par la Convention sur les armes biologiques ne sont pas nécessairement liées également par le Protocole de Genève. De plus, la Convention stipule qu'aucune disposition ne sera interprétée comme restreignant ou amenuisant de quelque façon que ce soit les obligations assumées par les États en vertu du Protocole de Genève. Ceci implique que les réserves formulées par rapport au Protocole — qui font partie des obligations contractées par les États signataires — continuent à exister. Si les réserves portent sur le droit d'employer les armes prohibées contre des États non parties, ou à titre de représailles contre un État partie qui viole les dispositions du Protocole, elles sont incompatibles avec l'obligation qu'ont les parties à la Convention de n'acquérir «en aucune circonstance» des armes biologiques (article 1). Elles contredisent par ailleurs la volonté exprimée par les parties d'exclure «totale» la possibilité de voir des agents biologiques ou des toxines être utilisés en tant qu'armes (neuvième paragraphe du préambule de la Convention). C'est la raison pour laquelle, au moment de son adhésion à la Convention, la Chine a déclaré que l'absence d'interdiction explicite de l'emploi des armes biologiques constituait une faiblesse qui devrait être corrigée «en temps opportun». Il est vrai qu'au fil des années, un certain nombre d'États ont retiré leurs réserves au Protocole de Genève, soit concernant les seules armes biologiques, soit concernant à la fois les armes biologiques et les armes chimiques¹⁶. Ce faisant, ces pays ont

¹⁴ Document de la Conférence du Désarmement CCD/PV 659.

¹⁵ Document de la Conférence du Désarmement CCD/PV 666.

¹⁶ Irlande (1972), Barbade (1976), Australie (1989), Nouvelle-Zélande (1989), Mongolie (1990), Tchécoslovaquie (1990), Bulgarie (1991), Canada (1991), Chili (1991), Roumanie (1991), Royaume-Uni (1991), Espagne (1992), Russie (1992), Afrique du Sud (1996), France (1996) et Belgique (1997).

reconnu que s'il est interdit de stocker et de fabriquer des armes biologiques, leur emploi est interdit par voie de conséquence — l'emploi présupposant la possession.

Quoi qu'il en soit, l'Iran a néanmoins proposé, en 1996, de modifier à la fois le titre et l'article premier de la Convention, de manière à rendre l'interdiction d'emploi explicite et non plus implicite¹⁷. Il est prévu qu'un amendement proposé par un État partie entre en vigueur, dès son acceptation par la majorité des États parties à la Convention, à l'égard de tout État partie qui l'aura accepté (article 11). La proposition de l'Iran rencontre toutefois l'opposition de nombreux États, qui redoutent de voir d'autres dispositions de la Convention prendre le chemin d'une renégociation. Certains craignent que les États qui n'acceptent pas l'amendement proposé par l'Iran donnent l'impression d'approuver tacitement l'emploi d'armes biologiques dans certaines circonstances. Or, étant donné que ces armes ne pourraient être employées qu'en violation de la Convention sur les armes biologiques, le caractère absolu des interdictions de cette Convention se trouverait remis en question. Ce qui semblerait pouvoir soulever moins d'objections serait une déclaration d'interprétation formulée par l'ensemble des États parties et selon laquelle l'emploi d'agents microbiologiques ou d'autres agents biologiques ainsi que de toxines, s'il n'est en aucune manière lié à des fins de protection ou à d'autres fins pacifiques, constituerait une violation de la Convention.

Vérification du respect des dispositions de la Convention

La Convention sur les armes biologiques ne contient aucune disposition destinée à permettre de vérifier que les parties respectent l'obligation de ne pas mettre au point, fabriquer, stocker, acquérir d'une manière ou d'une autre ou conserver des agents biologiques ou des toxines « à des fins hostiles ». Il est vrai qu'à l'instar de toutes les autres intentions, les intentions hostiles ne se prêtent pas à la vérification. Comme il a déjà été mentionné plus haut, les parties ne sont pas tenues de déclarer les agents biologiques ou les toxines qui sont employés dans le cadre d'activités non prohibées. Elles ne sont pas tenues non plus de déclarer tous les laboratoires qui participent aux travaux de recherche et de développement de substances susceptibles d'être employées à des fins hostiles. C'est là une grave lacune, car les progrès réalisés dans le domaine des biotechnologies

¹⁷ Document des Nations Unies BWC/CONF.IV/COW/WP.2, *Quatrième Conférence d'examen des parties à la Convention sur les armes biologiques*.

permettent désormais à un petit nombre de personnes de produire de grandes quantités de substances toxiques de forte puissance, en un laps de temps très court et dans des installations difficiles à repérer. De telles substances peuvent être stockées dans des entrepôts discrets et, à terme, utilisées comme armes dans des missiles, des bombes ou des pulvérisateurs. Il est donc relativement facile, pour un contrevenant, d'échapper aux interdictions énoncées dans la Convention. Ce qui est plus absurde encore, c'est que les États qui adhèrent à la Convention ne sont pas tenus de déclarer la possession — ou la non-possession — d'armes prohibées. De même, les États qui auraient déclaré posséder de telles armes ne sont pas tenus de prouver qu'ils les ont détruites ou converties à des fins pacifiques. C'est de leur plein gré qu'à la suite de la destruction de leurs stocks, les États-Unis ont ouvert aux inspecteurs publics et aux visiteurs internationaux les portes de certaines de leurs installations biologiques¹⁸.

Les moyens nationaux de vérification ne permettent pas de s'assurer adéquatement du non-développement et de la non-production, dans d'autres pays, d'agents biologiques et de toxines à des fins hostiles. Or, il n'existe aujourd'hui aucun organe international pouvant se charger de telles tâches. La possession illégale des armes prohibées pourrait être démontrée de manière indirecte par le biais des enquêtes que le secrétaire général des Nations Unies est habilité à diligenter, lorsqu'on porte à son attention des rapports faisant état d'un possible emploi d'armes chimiques, biologiques ou à toxines, en violation du Protocole de Genève ou de toute autre règle applicable d'un traité international ou du droit coutumier¹⁹. Cependant, de telles enquêtes, qui peuvent être entreprises à la demande d'États membres des Nations Unies (mais non d'individus ou d'organisations non gouvernementales), ne sont pas forcément concluantes : en effet, d'une part, les maladies présumées avoir été provoquées par les armes biologiques peuvent être similaires à des maladies qui apparaissent naturellement et, d'autre part, il peut s'avérer difficile pour les enquêteurs de déterminer l'identité de l'agresseur.

Chaque État partie est tenu de prendre les mesures nécessaires — selon les procédures prévues par sa Constitution — pour interdire les activités prohibées par la Convention et les empêcher de se dérouler sur son

¹⁸ Archives du Congrès américain (Sénat), 9 mars 1971.

¹⁹ Résolution 620 (1988) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Des directives et des procédures destinées aux enquêteurs des Nations Unies ont été élaborées par un groupe d'experts et approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies — résolution 45/57C (1990).

territoire, sous sa juridiction ou sous son contrôle (article 4). L'expression « mesures nécessaires » s'applique aux mesures de caractère législatif, administratif ou réglementaire, alors que l'expression « sous sa juridiction ou sous son contrôle » (que l'on trouve également à l'article 2 mentionné ci-dessus) étend l'interdiction aux territoires non indépendants administrés par l'un des États parties, ainsi qu'aux territoires sous occupation militaire. L'expression « en quelque lieu que ce soit » implique que même les sociétés transnationales qui opèrent sur le territoire d'États non parties à la Convention sont soumises aux interdictions si elles restent elles-mêmes sous la juridiction ou sous le contrôle des États parties. Toutes les parties n'ont pas, cependant, pris les mesures nécessaires pour faire respecter la Convention sur leur propre territoire²⁰. C'est d'autant plus regrettable que les agents biologiques semblent exercer de plus en plus d'attrait sur des entités non étatiques aux visées terroristes. Selon des rapports dignes de foi, la secte Aum Shinrikyo — responsable de l'attaque au gaz neurotoxique sarin dans le métro de Tokyo — s'efforçait également de mettre au point des armes biologiques. En 1995, peu avant l'arrestation de son chef, la secte était sur le point d'achever ce programme²¹.

À l'échelon international, les États parties se sont engagés à se consulter et à coopérer en vue de résoudre les problèmes liés soit à l'objectif, soit à l'application des dispositions de la Convention. Les consultations et la coopération prévues peuvent également avoir lieu « au moyen de procédures internationales appropriées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies et conformément à sa Charte » (article 5). La Convention n'expliquant pas ce qu'il faut entendre par « procédures internationales appropriées », les participants à la Première Conférence d'examen de ce traité ont décidé que ces procédures devraient inclure le droit, pour chacune des parties, de demander la convocation, dans les meilleurs délais, d'une « réunion consultative » d'experts ouverte à toutes les parties²².

²⁰ Dès avant l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes bactériologiques, la France — qui ne figure pas parmi les États signataires — avait adopté une loi (N° 72-467 du 9 juin 1972) interdisant les armes biologiques et à toxines sur son territoire. Le libellé de la principale disposition de cette loi est quasiment identique à celui de la Convention. De graves peines (amendes et emprisonnement) sont prévues pour les contrevenants et des procédures complexes doivent permettre de s'assurer que les interdictions sont respectées. La France n'a adhéré à la Convention qu'en 1984.

²¹ Sénat américain, Permanent Sub-Committee on Investigations, *Hearings on global proliferation of weapons of mass destruction: A case study on Aum Shinrikyo*, 31 octobre 1995.

²² Documents des Nations Unies BWC/CONF.II/10 (Première Conférence d'examen) et BWC/CONF.II/13 (Deuxième Conférence d'examen).

Les parties ont le droit de déposer une plainte auprès du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies en cas de violation des dispositions de la Convention. Elles se sont engagées à coopérer à toute enquête que le Conseil de sécurité peut entreprendre à la suite d'une plainte et elles ont le droit d'être informées des résultats de l'enquête. Chaque plainte doit fournir «toutes les preuves possibles de son bien-fondé» (article 6). Or, seuls quelques États sont en mesure de réunir de telles preuves. Les autres n'en ont pas forcément les moyens et ne peuvent pas non plus espérer recevoir des informations pertinentes de sources étrangères, même auprès de leurs alliés. Il risque donc de se produire que des puissances ferment délibérément les yeux — pour des raisons politiques ou autres telles que, par exemple, une réticence à révéler la nature ou la source des preuves recueillies — sur des infractions commises par certains États au détriment d'autres États. Un État qui soupçonne une violation mais ne dispose pas d'informations fiables risque de voir le Conseil de sécurité rejeter la demande d'examen de sa plainte, faute de preuves pour l'étayer. Si le Conseil de sécurité acceptait une accusation insuffisamment étayée, il serait à craindre que le cas ne bénéficie pas de toute l'attention requise. En effet, le Conseil de sécurité n'est pas chargé par la Charte des Nations Unies de vérifier le respect des accords conclus dans le domaine de la maîtrise des armements (ni doté des moyens nécessaires). Il n'est pas non plus habilité à prendre des sanctions contre les auteurs de telles violations. Ce n'est que lorsque le Conseil de sécurité établit que la situation engendrée par la violation risque «d'entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend» qu'il peut, aux termes de l'article 36 (chapitre VI) de la Charte des Nations Unies, «recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées». Or, ce n'est pas toujours le cas.

En 1992, le président du Conseil de sécurité a déclaré, au nom de l'ensemble des membres, que la prolifération des armes de destruction massive (au nombre desquelles figurent les armes biologiques) constituerait «une menace à la paix et à la sécurité» et que les mesures nécessaires seraient prises afin d'éviter cela²³. Cette action pourrait notamment consister en mesures coercitives, telles que prévues au chapitre VII de la Charte. Toutefois, une déclaration du président du Conseil de sécurité n'a aucun caractère juridiquement contraignant. Même si la déclaration prenait ensuite la forme d'une décision formelle du Conseil de sécurité pour

²³ Document du Conseil de sécurité des Nations Unies S/23500, 31 janvier 1992.

revêtir un tel caractère, cela ne suffirait pas à permettre l'intervention de celui-ci dans tous les cas visés. Le droit de veto que possèdent les membres permanents du Conseil de sécurité peut toujours être utilisé pour protéger les auteurs de violations des traités, surtout lorsque le contrevenant se trouve être l'une des grandes puissances. Lors des négociations de la Convention sur les armes biologiques, il a été suggéré que les membres permanents du Conseil de sécurité renoncent à leur droit de veto au moins en ce qui concerne les résolutions portant sur des enquêtes entreprises à la suite de plaintes. Cette idée ayant été rejetée, il a été proposé à maintes reprises qu'un organe représentatif des États parties — plutôt que les Nations Unies — soit chargé des enquêtes sur les allégations de violations de la Convention sur les armes biologiques. Si, en 1982, l'Assemblée générale des Nations Unies a prié le secrétaire général d'entreprendre des enquêtes sur des allégations de violations de l'interdiction d'employer des armes chimiques et biologiques (voir plus haut), c'est essentiellement parce que cette interdiction, telle qu'elle est énoncée dans le Protocole de Genève de 1925, est communément considérée comme faisant partie du droit coutumier international que tous les États doivent respecter, qu'ils soient ou non parties aux traités en question²⁴.

L'absence de démarcation, dans la procédure de plainte, entre la phase d'établissement des faits et la phase d'examen et de jugement — au niveau juridique et politique — constitue une grave lacune de la Convention sur les armes chimiques. Il est d'autant plus difficile de vérifier s'il y a eu, ou non, violation. De surcroît, un État suspecté d'avoir enfreint ses obligations ne peut se tourner vers aucun mécanisme international impartial pour tenter de lever les soupçons qui pèsent sur lui. Des allégations de violations infondées peuvent donc être formulées en toute impunité.

En cas de violation établie, les parties doivent, conformément à la Charte des Nations Unies, fournir une assistance — ou faciliter l'assistance fournie — à toute partie qui en fait la demande, si le Conseil de sécurité décide que cette partie a été exposée à un danger par suite d'une violation (article 7 de la Convention). L'historique des négociations montre que l'assistance devait, initialement, prendre la forme d'une action médicale, humanitaire ou de secours. Selon l'interprétation qui est celle, au moins, des États-Unis et du Royaume-Uni, il appartiendrait à chaque partie de décider si elle est capable de fournir l'aide demandée, ou disposée

²⁴ Voir Serge Sur, « La résolution A/37/98 D du 13 décembre 1982 et les procédures d'enquête en cas d'usage allégué d'armes chimiques et bactériologiques (biologiques) », *Annuaire français de droit international (AFDI)*, 1984, pp. 93-109.

à le faire²⁵. En d'autres termes, l'assistance aurait un caractère facultatif et non pas obligatoire: elle pourrait être refusée par une partie sans pour autant que celle-ci soit accusée de manquer à ses obligations.

La Convention prévoyait la réunion, cinq ans après son entrée en vigueur, d'une conférence d'examen des États parties (article 12). Par la suite, les parties ont décidé de se rencontrer au minimum tous les cinq ans. Ces conférences permettent d'examiner le fonctionnement de la Convention en tenant compte des nouvelles réalisations scientifiques et techniques qui ont un rapport avec elle.

Allégations de non-respect des dispositions de la Convention

Plusieurs allégations de non-respect des dispositions de la Convention sur les armes biologiques ont été formulées depuis l'entrée en vigueur de ce traité²⁶. Deux d'entre elles — l'affaire de Sverdlovsk et l'affaire de la pluie jaune — ont eu un retentissement particulier.

L'affaire de Sverdlovsk

En mars 1980, les États-Unis ont accusé l'Union soviétique de poursuivre un programme d'armes biologiques de caractère offensif, portant notamment sur la production, l'utilisation en tant qu'armes et le stockage d'agents biologiques de guerre. L'accusation reposait sur la présomption de dispersion (par voie aérienne) de spores d'anthrax provenant d'une installation biologique soviétique, à la suite de laquelle la ville de Sverdlovsk avait été touchée par une épidémie d'anthrax en avril et mai 1979²⁷. L'Union soviétique a confirmé qu'une épidémie d'anthrax avait touché la région de Sverdlovsk, mais elle en a attribué l'origine à la vente de viande contaminée, en violation des règles d'hygiène vétérinaires²⁸. Elle a fourni peu d'autres informations. Cette question a fait l'objet de consultations bilatérales entre les États-Unis et l'Union soviétique et différents groupes de scientifiques se sont réunis afin d'évaluer la manière dont

²⁵ Documents de la Conférence du Désarmement CCD/PV.542 et CCD/PV.544.

²⁶ On trouvera la description de ces allégations dans les *SIPRI Yearbooks*. Des allégations d'emploi de moyens biologiques de guerre avaient également été formulées avant l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes biologiques.

²⁷ *New York Times*, 19 mars 1980.

²⁸ Document des Nations Unies BWC/CONF.I/SR.12, par. 29 (Première Conférence d'examen).

les Soviétiques avaient rendu compte de l'incident²⁹, mais le gouvernement américain a maintenu ses accusations³⁰. En 1992, les autorités russes ont reconnu qu'une violation de la Convention sur les armes biologiques avait été commise. Elles ont alors pris l'engagement, dans un décret promulgué par le président de la Fédération de Russie, d'ouvrir à des inspecteurs internationaux leurs installations secrètes de recherche militaire et de convertir celles-ci à un usage civil³¹.

L'affaire dite « de la pluie jaune »

En 1981, le gouvernement américain a accusé l'Union soviétique d'être impliquée dans la fabrication, le transfert et l'emploi d'un agent (trichothécène) au Laos, au Cambodge et en Afghanistan, en violation à la fois du Protocole de Genève de 1925 et de la Convention sur les armes biologiques³². L'allégation a été catégoriquement rejetée par l'Union soviétique. Les accusations portées par les États-Unis étaient basées sur des rapports émanant de prétendues victimes et de témoins oculaires qui affirmaient que, depuis l'automne 1978, l'aviation ennemie dispersait une matière toxique de couleur jaune (d'où le nom donné à cette affaire). Des analyses chimiques d'échantillon de cette matière jaune, ainsi que des examens médicaux des personnes affectées ont été réalisés afin d'étayer les accusations. Toutefois, à mesure que l'enquête avançait (avec la participation de différents laboratoires dans plusieurs pays, et les rapports des témoins étant soumis à un examen minutieux), la fiabilité des preuves

²⁹ On trouvera la description détaillée de ces deux affaires dans M. Meselson, «The biological weapons convention and the Sverdlovsk anthrax outbreak of 1979», *Federation of American scientists public interest report*, Vol. 41(7), Washington D.C., septembre 1988; E. Harris, «Sverdlovsk and yellow rain: Two cases of Soviet noncompliance?», *International security*, Vol. 11(4), printemps 1987, pp.45-47; Ch. C. Flowerree, «Possible implications of the anthrax outbreak in Sverdlovsk on future verification of the Biological Weapons Convention: a U.S. perspective»; S.J. Lundin (éd.), *Views on possible verification measures for the Biological Weapons Convention*, SIPRI, Oxford University Press, Oxford, 1991; V. Issraelyan, «Possible implications of the anthrax outbreak in Sverdlovsk on future verification of the Biological Weapons Convention: a Soviet perspective», *ibid*.

³⁰ The White House, *Report to the Congress on Soviet noncompliance with arms control agreements*, Washington D.C., 23 février 1990.

³¹ *Chemical Weapons Convention Bulletin*, N° 16, juin 1992, pp.18-19.

³² Cette allégation a été formulée en public pour la première fois par le secrétaire d'État A. Haig en septembre 1981 (communiqué de presse du Département d'État, 13 septembre 1981). De plus amples informations ont été publiées dans : US Department of State, *Chemical warfare in Southeast Asia and Afghanistan*, Special Report No. 98, Report to the Congress from Secretary of State Alexander M. Haig, Jr., 22 mars 1982, et *Chemical warfare in Southeast Asia and Afghanistan: An update*, Special Report No. 104, Report to the Congress from Secretary of State George P. Shultz, 11 novembre 1982.

s'est trouvée de plus en plus sérieusement mise en doute³³. Certains scientifiques renommés ont établi que la substance jaune consistait, en grande partie, en excréments d'abeilles sauvages. Les multiples analyses de laboratoires n'ont pas permis de confirmer les premiers rapports faisant état de la présence de trichothécène³⁴.

Évaluation

Si l'on établit une comparaison avec les autres accords conclus dans le domaine de la maîtrise des armements, les négociations menées en vue de la conclusion de la Convention sur les armes biologiques (conduites séparément de celles qui concernaient les armes chimiques, auxquelles elles avaient été associées pendant des décennies) n'ont rencontré que peu d'obstacles et ont abouti relativement vite, la question de l'emploi de ces armes étant restée tabou pour différentes raisons.

Les armes biologiques ont des effets imprévisibles et n'ont, au combat, qu'une valeur limitée³⁵. Le fait de tourner les dispositions d'une Convention sur les armes biologiques ne pouvant pas offrir d'avantages militaires importants à la partie qui prend ce risque, une interdiction des armes biologiques non assortie d'un système permettant d'en vérifier le respect a été considérée par les négociateurs comme ne présentant pas de danger sur le plan de la sécurité. Les armes chimiques, en revanche, sont prévisibles, capables de produire des effets immédiats et, par conséquent, utiles au combat. Il a donc été jugé impossible de prohiber leur possession sans méthodes de vérification sophistiquées et intrusives. La plupart des États qui se sont liés à la Convention sur les armes biologiques l'ont fait à condition que l'interdiction complète des armes biologiques soit reconvenue comme une étape à franchir sur la voie de l'interdiction complète des armes chimiques (préambule et article 11 de la Convention).

L'objectif de la Convention sur les armes biologiques consistait moins à chasser un péril immédiat qu'à éliminer un risque, celui de voir les

³³ Documents des Nations Unies A/36/613 Annex et A/37/259. Une équipe d'experts des Nations Unies, envoyée sur place par le secrétaire général en 1981 et 1982, n'a pas réussi à fournir davantage d'informations sur cette affaire.

³⁴ L'affaire de la pluie jaune est analysée (et les allégations réfutées) dans J.P. Robinson, J. Guillemain, M. Meselson, « Yellow rain in Southeast Asia: the story collapses », S. Wright (éd.), *Preventing a biological arms race*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1990.

³⁵ Peut-être seraient-elles plus utiles, d'un point de vue militaire, en tant qu'armes d'interdiction de zone ?

progrès scientifiques et techniques — en modifiant les conditions de production, de stockage ou d'emploi de ces armes — les rendre attrayantes sur le plan militaire. De fait, les progrès de la biotechnologie permettent de plus en plus facilement « d'améliorer » des agents biologiques connus. Des organismes normalement inoffensifs, qui ne provoquent pas de maladies, peuvent être modifiés et devenir hautement toxiques, provoquant des maladies contre lesquelles on ne connaît aucun traitement. La Convention possède cependant un caractère suffisamment large pour couvrir tous les progrès scientifiques et technologiques susceptibles d'intervenir dans ce domaine, notamment les agents biologiques et les toxines qui pourraient être obtenus par génie génétique.

La mise à jour par la Commission spéciale des Nations Unies d'un important programme d'armes biologiques en Irak³⁶, de même que les informations selon lesquelles certains autres pays possèdent déjà, ou cherchent à acquérir, une capacité en matière d'armes biologiques³⁷ montrent que la menace de guerre biologique est toujours bien réelle. La Convention de 1972 ne possédant aucun dispositif permettant de s'assurer qu'elle est vraiment respectée, il est nécessaire d'introduire un mécanisme de vérification pour dissuader les éventuels contrevenants. Depuis janvier 1995, des négociations en vue de l'adjonction d'un Protocole sur la vérification — ou de tout autre instrument juridiquement contraignant qui viendrait renforcer la Convention en introduisant des mesures de contrôle — sont en cours au sein d'un groupe spécial, ouvert à toutes les parties. En attendant de parvenir à un accord, les États parties à la Convention sont censés mettre en œuvre les mesures propres à accroître la confiance qui ont été convenues lors des conférences d'examen. Les mesures les plus importantes sont celles qui visent à augmenter la transparence des activités impliquant des agents biologiques et des toxines. Il s'agit notamment de l'échange d'informations sur les installations et les programmes de recherche en rapport avec la Convention, ainsi que sur la fabrication de vaccins et sur les épidémies particulièrement importantes et inhabituelles.

³⁶ Document des Nations Unies S/1995/864, Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur l'état de l'application du plan de la Commission spéciale relatif au contrôle et à la vérification continus de l'exécution par l'Iraq des dispositions des parties pertinentes de la section C de la résolution 687 (1991) du Conseil de sécurité*, New York, 11 octobre 1995.

³⁷ Déclaration du directeur de la *US Arms Control and Disarmament Agency* devant la quatrième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques, 26 novembre 1996.

À terme, afin de pouvoir établir une distinction entre activités autorisées et activités prohibées par la Convention, il conviendra de définir plus clairement sur quoi portent les interdictions. De même, les critères servant à mesurer le degré d'application du traité devront être établis sans ambiguïté. Par ailleurs, outre les visites à court délai de préavis effectuées dans des sites déclarés, toutes les parties devront accepter sans aucune réserve que des inspections aient lieu dans des sites non déclarés. Naturellement, les informations relevant du secret commercial ou de la sécurité nationale et qui ne seront pas directement liées à la Convention sur les armes biologiques, devront être protégées de manière fiable. Il faudra une organisation spéciale pour superviser la mise en œuvre des obligations incombant aux parties.
