

Interdiction des armes biologiques

Activités en cours et perspectives

par **Graham S. Pearson**

Introduction

La guerre biologique — qui consiste à provoquer délibérément la propagation de certaines maladies — cause de plus en plus d'inquiétude à l'aube du XXI^e siècle. Si elle ne peut être prévenue, c'est la sécurité, la santé et le bien-être de l'humanité tout entière qui seront en danger. Pour schématiser, la guerre biologique consiste à mettre délibérément la santé des hommes, des animaux et des végétaux à la merci de certaines maladies. Dans les situations de conflit, les maladies ont toujours fait — et font encore — davantage de victimes que les armes elles-mêmes. Les maladies nouvelles et émergentes provoquent à travers le monde une inquiétude croissante, malheureusement justifiée¹. La population mondiale continue à augmenter, de nouvelles terres sont occupées, le surpeuplement s'aggrave dans des régions déjà densément habitées, et les ressources alimentaires — plantes et animaux — se raréfient. Les maladies, anciennes ou nouvelles, se propagent d'autant plus facilement parmi les

Graham S. Pearson, CB, est chargé de cours sur la sécurité internationale, en qualité de professeur invité, au sein du département des études sur la paix de l'Université de Bradford, West Yorkshire, Royaume-Uni. Il a été précédemment directeur général du *Chemical and Biological Defence Establishment* de Porton Down, Wiltshire, Royaume-Uni. Il a publié de nombreux articles sur les armes chimiques et biologiques, ainsi que sur le désarmement.

Original : anglais

¹ Laurie Garrett, *The coming plague: Newly emerging diseases in a world out of balance*, Farrar, Strauss & Giroux, New York, 1994.

hommes, les animaux et les plantes, causant des dégâts socioéconomiques considérables dans les pays concernés.

La vulnérabilité des hommes, des animaux et des végétaux à la maladie est une réalité dont nous sommes de plus en plus conscients. Les épidémies de ces dernières années — la peste en Inde, en septembre 1994, et la fièvre Ebola au Zaïre, en avril 1995 — ont fait la une des journaux et montré que la propagation de certaines maladies peut susciter beaucoup d'inquiétude et de crainte dans de nombreuses régions du monde, voire dans le monde entier. Selon une équipe de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) qui s'est rendue en Inde en octobre 1994, deux épidémies s'étaient déclarées, l'une, de peste bubonique, à Beed, ville proche de Bombay à l'intérieur des terres, et l'autre, de peste pulmonaire, à Surat, port situé à environ 250 kilomètres au nord de Bombay². Lors de l'épidémie de fièvre Ebola au Zaïre, l'OMS avait déjà signalé 93 cas, dont 86 mortels, avant même la fin des deux premiers mois, ce qui représente un taux de mortalité de 90%, comme lors de la flambée précédente qui, en 1976, avait causé 290 décès parmi les 318 personnes atteintes par la maladie³. Animaux et végétaux ne sont pas moins vulnérables que l'homme: bétail et cultures peuvent subir des dommages considérables. À une époque où les transports aériens relient toutes les régions du monde, une maladie infectieuse peut très rapidement se propager sur d'autres continents, parfois avant même que les signes de la flambée initiale aient été reconnus. On comprend donc que dans certains cas, des «cordons sanitaires» soient mis en place pour tenter d'isoler du reste du monde les régions touchées.

Il n'est pas étonnant, par conséquent, que l'OMS ait décidé de choisir pour thème de son *Rapport sur la Santé dans le Monde 1996*: «Combattre la maladie, Promouvoir le développement»⁴. Dans l'avant-propos, le directeur général de l'organisation, Hiroshi Nakajima, déclare: «Nous voici à l'aube d'une ère nouvelle où des centaines de millions de personnes vont être enfin à l'abri de quelques-unes des maladies les plus redoutables que le monde ait connues.» Il poursuit en lançant une mise en garde: «Nous sommes également au bord d'une crise mondiale due aux maladies infec-

² «India ponders the flaws exposed by plague...», *Nature*, n° 372, 10 novembre 1994, p. 119. Voir aussi «India confirms identity of plague», *Nature*, n° 373, 23 février 1995, p. 650.

³ «The hobbled horseman», *The Economist*, 20 mai 1995, pp.83-89, et «Disease fights back», *ibid.*, pp.15-16.

⁴ *Rapport sur la Santé dans le Monde 1996: Combattre la maladie, Promouvoir le développement*, Organisation mondiale de la Santé, Genève, 1996.

tieuses. Aucun pays n'est vraiment en sécurité et aucun ne peut donc plus ignorer cette menace.» Face aux maladies nouvelles et émergentes, le monde entier est saisi d'inquiétude. Celle-ci s'est exprimée en mai 1995, lorsque l'Assemblée mondiale de la Santé a adopté une résolution demandant « d'élaborer des stratégies permettant des actions nationales et internationales rapides pour étudier et combattre les flambées et les épidémies de maladies infectieuses »⁵. La résolution reconnaît que les maladies nouvelles et réémergentes sont un motif de préoccupation de plus en plus sérieux à l'échelon national et international. En effet, la rapidité et la facilité des voyages aériens signifient que des personnes infectées peuvent arriver dans un autre pays en moins de 24 heures, c'est-à-dire bien avant que les symptômes de leur maladie apparaissent. De même, une attaque biologique peut être lancée en secret, de très loin, longtemps avant que l'on se rende compte qu'elle a eu lieu. Une telle attaque peut d'ailleurs être dirigée contre le bétail ou les cultures et provoquer de très graves dommages sur le plan socioéconomique.

La guerre biologique n'a rien d'une utopie — cela a déjà été prouvé de maintes façons, sans toutefois qu'une telle guerre ait réellement lieu. Sa faisabilité a été démontrée beaucoup plus amplement que celle de la guerre atomique ne l'avait été avant les bombardements d'Hiroshima et Nagasaki. Il n'existe pas de preuve de l'utilisation des armes biologiques au cours des guerres de ces dernières années, mais il est évident que le Japon les a utilisées contre la Chine dans les années 1930⁶. Il convient de souligner ici que les recherches menées sur les armes biologiques dans les années 1950 et 1960 restent valables aujourd'hui et que les progrès enregistrés dans le domaine de la biotechnologie au cours de ces dernières décennies n'ont fait qu'en rendre la production et l'utilisation plus facile. Lorsque les États-Unis ont décidé, en 1969, d'abandonner leur programme d'armes biologiques offensives, le sentiment qui prévalait était que ces armes n'avaient qu'une utilité marginale sur le plan militaire. Or, c'est justement le contraire qui avait été démontré par les programmes de recherche et développement en cours aux États-Unis et au Royaume-Uni. On ignore d'où provenait l'idée que ces armes avaient peu de valeur du point de vue militaire. La propagation des maladies dans l'environnement

⁵ Quarante-huitième Assemblée mondiale de la Santé, *Lutte contre les maladies transmissibles : maladies infectieuses nouvelles, émergentes et réémergentes*, Organisation mondiale de la Santé, Genève, 1996, Résolution WHA48.13, 12 mai 1995.

⁶ Sheldon H. Harris, *Factories of death: Japanese biological warfare 1932-45 and the American cover up*, Routledge, Londres et New York, 1994.

n'est pas contestée et des tests ont démontré la crédibilité d'éventuelles attaques bactériologiques. Comme dans le cas d'une attaque qu'une armée lance par mégarde contre ses propres rangs, ce n'est qu'une question de choix des cibles et de prévision météorologique, domaines dans lesquels d'importants progrès ont été réalisés au cours de ces dernières décennies.

Au fil des années, de nombreuses comparaisons ont été établies entre les effets des trois catégories d'armes de destruction massive, les armes biologiques, chimiques et nucléaires⁷. Il s'en dégage une conclusion : les effets d'une attaque biologique sont bien plus importants que ceux d'une attaque chimique, et aussi importants, sinon plus, que ceux d'une attaque nucléaire. C'est la raison pour laquelle les armes biologiques sont parfois appelées « la bombe atomique du pauvre ». Le coût d'un programme d'armes biologiques est beaucoup moins élevé que celui d'un programme d'armement nucléaire et, grâce aux progrès de la microbiologie et de la biotechnologie, il continue à baisser. Étant donné que la Convention sur les armes chimiques rend désormais beaucoup plus difficile l'acquisition de ces armes et qu'en outre, celles-ci doivent être utilisées en beaucoup plus grandes quantités, il existe un risque réel de voir les armes biologiques devenir une alternative séduisante⁸. Leur prolifération deviendra alors un véritable problème, surtout si rien n'est fait dans un avenir proche pour renforcer la Convention de 1972 sur les armes biologiques et à toxines, qui en interdit la mise au point, la fabrication et le stockage⁹.

Il ne fait donc aucun doute que, techniquement, la guerre biologique constitue une option crédible. Bien que l'ex-Union soviétique soit, avec le Royaume-Uni et les États-Unis, codépositaire de la Convention sur les armes biologiques et à toxines, le président Eltsine a reconnu en avril 1992

⁷ Voir, par exemple, le 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*, Nations Unies, New York, 1969; United States Congress, Office of Technology Assessment, *Proliferation of weapons of mass destruction: Assessing the risks*, OTA-ISC-559, S/N 052-003-01335-5, du 5 août 1993; United States Congress, Office of Technology Assessment, Background Paper, *Technologies underlying weapons of mass destruction*, OTA-ISC-559, S/N 052-003-01335-5, du 5 août 1993; Stephen Fetter, « Ballistic missiles and weapons of mass destruction: What is the threat? What should be done? », *International Security*, n° 16/1, été 1991, p. 5; Karl Lowe et al., *Potential values of a simple BW protective mask*, Institute for Defense Analyses, IDA Paper P-3077, septembre 1995.

⁸ Stephen Fetter, *op. cit.* (note n° 7).

⁹ Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, ouverte à la signature en 1972 et entrée en vigueur en 1975. Annexe à la résolution 2826 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

— le fait mérite d'être souligné — que l'Union soviétique, ou, par la suite, la Fédération de Russie, avait poursuivi jusqu'en 1992 son programme d'armes biologiques offensives. Si, pendant 20 ans, l'Union soviétique a conservé un tel programme alors qu'elle avait signé la Convention de 1972, c'est manifestement qu'elle considérait la guerre biologique comme une alternative valable. En fait, toutes les inquiétudes ne sont pas tout à fait dissipées, le processus trilatéral engagé en 1992 entre le Royaume-Uni, les États-Unis et l'ex-Union soviétique se poursuivant sans que beaucoup de signes de progrès soient perceptibles au public¹⁰. Selon le rapport présenté au Congrès en juillet 1996 par l'Agence américaine de la maîtrise des armements et du désarmement, « les progrès réalisés n'ont pas calmé toutes les inquiétudes des États-Unis »¹¹. On pouvait aussi lire dans ce rapport : « Les États-Unis restent déterminés à collaborer avec les dirigeants russes en vue de l'arrêt complet du programme illégal et de la mise en œuvre de mesures susceptibles d'accroître la confiance envers la Russie et sa volonté de respecter les dispositions de la Convention sur les armes biologiques. » Pendant la guerre du Golfe, fin 1990/début 1991, l'inquiétude était grande de voir l'Irak utiliser des armes biologiques contre les forces de la coalition. Le Royaume-Uni et les États-Unis ont vacciné leurs troupes contre des agents biologiques qui, pensait-on, se trouvaient dans les arsenaux de Saddam Hussein (en fait, l'Irak a finalement reconnu en 1995, devant la Commission spéciale des Nations Unies, la possession de ces agents) et des moyens de détection et d'identification ont été déployés. Les forces de la coalition considéraient, à juste titre, la guerre biologique comme une menace réelle. Par la suite, le général Colin Powell, président de l'État-major interarmes des États-Unis, a déclaré : « De toutes les armes de destruction massive, les armes biologiques sont celles qui me préoccupent le plus. »¹² Jamais une telle déclaration n'aurait été faite si les armes biologiques ne constituaient pas une option crédible.

La réalité de la capacité irakienne en matière de guerre biologique, ainsi que la menace qu'elle représente, ont été révélées grâce aux efforts

¹⁰ Déclaration conjointe sur les armes biologiques par les gouvernements du Royaume-Uni, des États-Unis et de la Fédération de Russie, 15 septembre 1992.

¹¹ Agence américaine de la maîtrise des armements et du désarmement, *Threat control through arms control: Annual Report to Congress*, Washington D.C., 1995 (publié le 26 juillet 1996) — Traduction CICR.

¹² Déclaration du général Colin Powell, chef de l'État-major interarmes des États-Unis devant le *House Armed Services Committee*, 30 mars 1993.

de la Commission spéciale des Nations Unies¹³. Pendant cinq ans, l'Irak a mis sur pied et développé intensivement un programme d'armes biologiques. Au moment où la guerre du Golfe a éclaté en 1991, ce pays avait déjà pu charger d'agents biologiques de guerre plus de 160 bombes et 25 têtes de missiles Al Hussein et les déployer en quatre points de son territoire. L'Irak a en outre déclaré que le pouvoir de lancer des ogives biologiques et chimiques avait été délégué par avance, en prévision d'une éventuelle attaque nucléaire contre Bagdad pendant la guerre du Golfe. Toute une gamme d'agents — anthrax, toxine botulique, mais aussi aflatoxine, ricine ou virus tels que celui de la variole du chameau et du dromadaire, ainsi qu'un agent destiné aux végétaux, le charbon du blé — ont été étudiés et une assez importante installation de fermentation a été créée pour permettre leur production. Il est également évident que l'Irak avait entrepris la conception et la mise au point de missiles à plus longue portée capables d'embarquer des ogives biologiques qui pourraient atteindre des cibles situées à des distances pouvant aller jusqu'à 3 000 kilomètres, mettant des villes telles que Bonn et Paris à la portée d'une attaque. L'Irak cherchait manifestement à se doter de moyens qui représentaient une menace bien au-delà de la région elle-même.

Il y a donc bien lieu — dans le monde en mutation des années 1990 — de craindre que de nouveaux pays se dotent d'armes biologiques et que celles-ci prolifèrent. Dans l'allocution qu'il a prononcée devant l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 septembre 1993, le Président Clinton a déclaré: «L'une de nos priorités les plus urgentes doit être de nous attaquer à la prolifération des armes de destruction massive — qu'elles soient nucléaires, chimiques ou biologiques — et des missile balistiques qui peuvent pleuvoir sur des populations se trouvant à des centaines de kilomètres. Si nous n'endiguons pas la prolifération des armes les plus meurtrières du monde, aucune démocratie ne pourra s'estimer en sécurité.»¹⁴ Ce problème continue à susciter de graves inquiétudes. Comme l'a déclaré en 1996 le directeur de la *Central Intelligence Agency (CIA)* américaine, John Deutch, devant une commission du Sénat américain: «De tous les problèmes transnationaux, c'est la prolifération des armes

¹³ 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 continue 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.

¹⁴ Document des Nations Unies A/48/PV.4, 4 octobre 1993, Assemblée générale des Nations Unies, le 22 septembre 1993, *Allocution de M. William J. Clinton, Président des États-Unis d'Amérique*, Quarante-huitième session, 4^e session plénière, 27 septembre 1993.

de destruction massive et des systèmes d'armes classiques de dernière génération qui fait peser la plus grave menace sur la sécurité des États et la stabilité mondiale. Vingt pays au moins possèdent — ou sont peut-être en train de mettre au point — des armes nucléaires, chimiques, biologiques et les systèmes de missiles balistiques qui permettront de les mettre en œuvre. Les armes biologiques, souvent appelées « la bombe atomique du pauvre » connaissent également un essor. De petits pays moins développés sont souvent très impatients d'acquiescer de telles armes afin de compenser à bon compte leurs faiblesses en matières d'armes classiques. »¹⁵ Lors de la quatrième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques qui s'est tenue en novembre 1996 à Genève, le ministre britannique des Affaires étrangères, David Davis, a déclaré : « Depuis 25 ans, dans les efforts menés en vue d'enrayer la prolifération des armes de destruction massive, les armes biologiques sont un peu comme Cendrillon. (...) Selon l'impression générale qui prévalait, le problème des armes était résolu, il n'y avait ni risque ni menace. (...) Au cours des dix dernières années, nous avons vu chanceler ces à priori confortables. »¹⁶ Lors du sommet de Lyon, les chefs d'État des pays du G7 ont reconnu le danger que représente l'emploi éventuel des armes chimiques et biologiques par des terroristes. On peut lire dans leur déclaration sur le terrorisme du 27 juin 1996 : « Une attention particulière devrait être accordée à la menace d'une utilisation, à des fins terroristes, de produits nucléaires, chimiques et biologiques ainsi que de substances toxiques. »¹⁷

Depuis la disparition du système d'équilibre bipolaire entre superpuissances qui caractérisait l'époque de la guerre froide, notre décennie a vu une kyrielle de conflits régionaux éclater à travers le monde et plusieurs économies s'effondrer. La propagation délibérée de maladies — parmi les hommes, les animaux et les végétaux — pourrait, peu à peu, être considérée comme une option envisageable, notamment par les petits États aux capacités souvent limitées en matière d'armements classiques. Pour éviter ce phénomène, nous devons agir maintenant et faire en sorte que le recours à l'arme biologique perde son attrait. Cela aura un impact positif non seulement sur la sécurité (à l'échelon national, régional et international),

¹⁵ John Deutch, directeur de la C.I.A., *Worldwide threat assessment brief*, US Senate Select Committee on Intelligence, Statement for the record, 22 février 1996. Traduction CICR.

¹⁶ David Davis, MP, ministre britannique des Affaires étrangères, Déclaration. Quatrième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques, 26 novembre 1996. Traduction CICR.

¹⁷ Document des Nations Unies, A/51/208, S/1996/543, 12 juillet 1996, Lettre adressée au Secrétaire général le 5 juillet 1996 par le Représentant permanent de la France auprès des Nations Unies.

mais aussi sur le commerce et la prospérité générale, tant à l'intérieur des différents pays que sur le plan mondial. Nous devons tous nous pencher avec attention sur ce problème, qui ne cesse de s'amplifier, et faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que la guerre biologique devienne une option moins séduisante. En cette année du 25^e anniversaire de l'ouverture à la signature de la Convention sur les armes biologiques, le moment est particulièrement favorable pour accorder une attention accrue au renforcement de ce traité. Cela est d'autant plus vrai que des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne les deux autres catégories d'armes de destruction massive, les armes nucléaires et les armes chimiques. Des mesures ont été prises en vue de réduire les stocks d'armes nucléaires et, en avril 1995, le Traité de non-prolifération a été prorogé indéfiniment. Quant à la convention sur les armes chimiques, qui a été ouverte à la signature en 1993, elle compte déjà plus de 160 États parties et 85 États ont déposé leurs instruments de ratification. Elle est entrée en vigueur le 29 avril 1997.

L'interdiction des armes biologiques

Le Protocole de Genève de 1925 interdit l'emploi à la guerre d'armes biologiques (bactériologiques). Il stipule que « l'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires, ainsi que de tous liquides, matières ou procédés analogues, a été à juste titre condamné par l'opinion publique générale du monde civilisé » et précise que l'emploi de ces substances a été prohibé par « des traités auxquels sont Parties la plupart des puissances du monde ». Il déclare ensuite que « les Hautes Parties contractantes, en tant qu'elles ne sont pas déjà parties à des traités prohibant cet emploi, reconnaissent cette interdiction, acceptent d'étendre cette interdiction d'emploi aux moyens de guerre bactériologiques et conviennent de se considérer comme liées entre elles aux termes de cette déclaration ». Certains signataires du Protocole de Genève ont, toutefois, émis des réserves afin de conserver le droit d'exercer des représailles en nature au cas où des armes biologiques seraient utilisées contre eux. Au cours de ces dernières années, plusieurs États ont levé les réserves formulées en ce sens¹⁸. Le Royaume-Uni, par exemple, a retiré en 1991 la réserve émise lors de la ratification du Protocole de Genève¹⁹.

¹⁸ Voir Nicholas A. Sims, « Article VIII: Geneva Protocol obligations », in Graham S. Pearson and Malcom R. Dando (éd.), *Strengthening the Biological Weapons Convention: Key points for the Fourth Review Conference*, Quaker United Nations Office, Geneva, 1996.

¹⁹ Documents des Nations Unies BWC/CONF.III/23, Genève, 1992, Troisième 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, 9-27 septembre 1991. Voir p. 2 du document BWC/CONF.III/SR.8 du 1^{er} octobre 1991, reproduit en page 210 du document BWC/CONF.III/23, IV^e partie.

En 1972, la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines a été ouverte à la signature. Elle est entrée en vigueur en 1975²⁰. Aucune disposition ne prévoit la vérification de l'application des dispositions de ce traité. L'interdiction de base est énoncée à l'article 1 :

«Chaque État partie à la présente Convention s'engage à ne jamais, et en aucune circonstance, mettre au point, fabriquer, stocker, ni acquérir d'une manière ou d'une autre ni conserver :

- «1) des agents microbiologiques ou autres agents biologiques, ainsi que des toxines quels qu'en soient l'origine ou le mode de production, de types et en quantités qui ne sont pas destinés à des fins prophylactiques, de protection ou à d'autres fins pacifiques ;
- «2) des armes, de l'équipement ou des vecteurs destinés à l'emploi de tels agents ou toxines à des fins hostiles ou dans des conflits armés.»

La Convention sur les armes biologiques prévoit la tenue, tous les cinq ans environ, d'une conférence d'examen permettant aux parties d'évaluer le fonctionnement de la Convention, en tenant compte de «toutes les nouvelles réalisations scientifiques et techniques qui ont un rapport avec la Convention». Quatre conférences d'examen ont déjà eu lieu (en 1980, 1986, 1991 et, dernièrement, en novembre-décembre 1996). Dans leurs déclarations finales, les États ont réaffirmé l'interdiction de base énoncée dans la Convention et confirmé que tous les progrès réalisés dans les domaines de la microbiologie, de la biotechnologie et du génie génétique sont couverts par la Convention, renforçant ainsi la norme internationale prohibant les armes biologiques.

Renforcement de la Convention sur les armes biologiques : mesures initiales

Mesures de confiance

La nécessité de renforcer la Convention sur les armes biologiques a été reconnue lors des conférences d'examen de 1986 et 1991. Une série de mesures de confiance, politiquement contraignantes, ont été décidées en 1986, puis améliorées et étendues en 1991. Les États s'engagent notamment à échanger annuellement des informations sur un certain

²⁰ Voir note n° 9.

nombre de sujets en rapport avec la Convention. En 1986, quatre mesures de confiance ont été décidées²¹ :

- a) échanges de données sur les centres de recherche et laboratoires ;
- b) échanges d'informations sur toute apparition de maladies contagieuses ou autre accident causé par des toxines ;
- c) encouragement à la diffusion des résultats de la recherche et action en faveur de l'application des connaissances acquises ;
- d) promotion active des contacts entre scientifiques.

Il est ainsi prévu que les États parties communiquent chaque année des informations au Département des affaires du désarmement des Nations Unies. Lors de la troisième Conférence d'examen, trois des quatre mesures ci-dessus — à savoir a), b) et d) — ont été amendées et étendues, la quatrième — c) — demeurant inchangée. Trois nouvelles mesures de confiance ont été ajoutées :

- e) déclaration des lois, règlements et autres mesures ;
- f) déclaration des activités menées dans le passé dans le cadre de programmes de recherche-développement biologique de caractère offensif et/ou défensif ;
- g) déclaration d'installation de production de vaccin(s).

En outre, un formulaire simplifié a été introduit pour que les États parties aient la possibilité de n'indiquer que « Rien à déclarer » ou « Rien de nouveau à déclarer » et soient, ainsi, plus nombreux à faire les déclarations annuelles convenues.

Le nombre d'États parties ayant fait au moins une déclaration au cours des dix années qui se sont écoulées depuis que les premières mesures de confiance ont été décidées, en 1986, atteignait 70 en 1995 et 75 au 22 mai 1996. Onze États parties ont fait chaque année les déclarations convenues.

Le Groupe d'experts gouvernementaux et le Groupe spécial

En 1991, la troisième Conférence d'examen a créé un Groupe spécial d'experts gouvernementaux chargé de définir et d'étudier d'un point de

²¹ Document des Nations Unies, BWC/CONF.II/13, Genève, 1986, Deuxième 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, 8-26 septembre 1986.

vue scientifique et technique des mesures de vérification possibles²². Le Groupe (appelé « VEREX ») s'est réuni à quatre reprises, deux fois en 1992 et deux fois en 1993. Son rapport final, remis en septembre 1993, identifiait et évaluait quelque 21 mesures de vérification possibles, tant hors site que sur place, et concluait que « les mesures de vérification possibles identifiées et évaluées pourraient être utiles, à des degrés divers, pour accroître la transparence et renforcer ainsi la conviction que les États parties remplissent les obligations que leur impose la Convention »²³. À la demande d'une majorité des États parties, une Conférence spéciale des États parties à la convention a été organisée en 1994 afin d'examiner le rapport VEREX. À son tour, la Conférence spéciale a donné à un groupe spécial 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 juridique contraignant qui sera soumis aux États parties pour examen »²⁴. Le Groupe spécial était également invité à achever ses travaux dans les meilleurs délais et à présenter son rapport, qui serait adopté par consensus.

Aux termes de son mandat, ce Groupe devait « se pencher notamment sur les points suivants :

- définition des termes et des critères objectifs (...) eu égard à des mesures conçues pour renforcer la Convention ;
- incorporation au régime, selon qu'il conviendra, des mesures de confiance et de transparence existantes et de mesures nouvelles, plus efficaces ;
- conception d'un système de mesures visant à promouvoir le respect des dispositions de la Convention, dont les mesures identifiées, examinées et évaluées dans le rapport VEREX, selon que de besoin ;

²² Document des Nations Unies BWC/CONF.III/23, Genève, 1992, Troisième 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, 9-27 septembre 1991.

²³ Document des Nations Unies BWC/CONF.III/VEREX/9, Genève, 1993, Groupe spécial d'experts gouvernementaux chargé de définir et d'étudier du point de vue scientifique et technique des mesures de vérification éventuelles.

²⁴ Document des Nations Unies BWC/SPCONF/I, Genève, 1994, 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, 19-30 septembre 1994 (Rapport final).

- formulation de mesures précises visant à assurer l'application pleine et effective de l'article 10 (promotion de la microbiologie à des fins pacifiques).»

Par ailleurs, aux termes du mandat du Groupe spécial, «les mesures devraient être formulées et mises en œuvre de telle sorte qu'elles protègent l'information commerciale exclusive et sensible ainsi que les intérêts légitimes des États en matière de sécurité» et qu'il faudrait éviter que ces mesures «aient des répercussions sur la recherche scientifique, la coopération internationale et le développement industriel». Enfin, il était clairement spécifié que «ce régime comporterait notamment des mesures de vérification assorties de procédures et de mécanismes d'application convenus et efficaces, ainsi que des mesures d'enquête sur les allégations d'emploi des armes biologiques».

Placé sous la présidence de l'ambassadeur Tibor Toth (Hongrie), le groupe spécial s'est réuni à cinq reprises (trois fois en 1995, deux fois en 1996) avant la quatrième Conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques, qui s'est tenue fin 1996²⁵. Trois autres réunions doivent se tenir d'ici septembre 1997. Le groupe a fonctionné jusqu'ici avec quatre Amis de la Présidence nommés pour assumer chacun la présidence des sessions consacrées à l'un des quatre thèmes du mandat. Les Amis de la Présidence ont établi des documents qui reflètent les discussions menées sur ces thèmes, mais ne préjugent en rien des positions des délégations sur les questions examinées au sein du Groupe spécial et n'impliquent pas qu'il y ait accord sur la portée ou le contenu des documents. Ces documents sont examinés en séance plénière par le Groupe spécial et amendés en fonction des remarques des délégations, de manière à refléter les opinions exprimées avant d'être acceptés en tant qu'annexe aux rapports de procédure des réunions.

²⁵ On trouvera un compte rendu détaillé du travail du groupe spécial dans Graham S. Pearson, « Agenda Item 12, consideration of the work of the Ad Hoc Group established by the Special Conference in 1994 », in Graham S. Pearson and Malcom R. Dando (éd.), *Strengthening the Biological Weapons Convention: Key points for the Fourth Review Conference*, Quaker United Nations Office, Geneva, 1996, et dans Graham S. Pearson, « Addendum to Agenda Item 12 », in Graham S. Pearson and Malcom R. Dando (éd.), *Strengthening the Biological Weapons Convention: Key points for the Fourth Review Conference, Addendum to Agenda Item 12*, Quaker United Nations Office, Geneva, 1996.

Renforcement de la Convention sur les armes biologiques : mesures à prendre

Importance constante des mesures de confiance

Le Groupe spécial est chargé d'étudier la question de l'incorporation de mesures de confiance et de transparence existantes et renforcées, selon le cas, dans le régime qui est appelé à faire l'objet d'un instrument juridique contraignant pour renforcer l'application de la Convention. Il est toutefois évident que même lorsqu'il aura achevé sa tâche, et que l'instrument envisagé aura été approuvé, puis adopté, il restera nécessaire de pouvoir recourir à certaines autres mesures de confiance parallèlement aux mesures qui seront prévues dans cet instrument. Toutes les mesures de confiance politiquement contraignantes qui existent aujourd'hui ne pourront pas être incorporées dans le nouvel instrument juridiquement contraignant. De plus, tous les États parties ne décideront pas forcément d'adopter le nouvel instrument sans attendre. En d'autres termes, pendant quelque temps tout au moins, il existera probablement un régime parallèle qui permettra à certains États de continuer à fournir leurs données et leurs informations dans le cadre des mesures de confiance politiquement contraignantes qui existent actuellement, tandis que d'autres s'engageront à fournir les leurs conformément à l'instrument juridiquement contraignant.

Il est donc important de relever ici que, lors de la quatrième Conférence d'examen, les États parties ont affirmé dans leur déclaration finale : « La Conférence se félicite de l'échange d'informations qui s'est fait en application des mesures de confiance et note que cela a contribué à un accroissement de la transparence et de la confiance. »²⁶ En outre, il leur a été demandé instamment de remplir à l'avenir leurs déclarations de manière complète et dans les délais requis.

Le travail du Groupe spécial

Dans son rapport de septembre 1996, le Groupe spécial a informé la quatrième Conférence d'examen qu'il avait réalisé des progrès importants dans l'exécution du mandat que lui avait confié la Conférence spéciale, « notamment en définissant un cadre préliminaire et en élaborant les éléments de base possibles d'un instrument juridiquement contraignant

²⁶ Document des Nations Unies BWC/CONF.IV/9, Genève, 1996, 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.

propre à renforcer la Convention». Le Groupe avait par ailleurs décidé «d'intensifier ses travaux en vue de les mener à bien dans les meilleurs délais, avant l'ouverture de la cinquième Conférence d'examen».

La quatrième Conférence d'examen, qui s'est tenue quelques mois plus tard, a débuté par deux journées de débat général au cours desquelles 31 États parties, ainsi que le CICR, ont fait des déclarations réaffirmant l'importance de la Convention sur les armes bactériologiques. Ces déclarations ont été prononcées, notamment, par des ministres ou autres responsables politiques de pays tels que l'Allemagne, la Bulgarie, Cuba, la France, les États-Unis et le Royaume-Uni, ainsi que par le représentant de l'Union européenne, dont la déclaration mérite d'être relevée, car elle a été faite au nom de 29 États. Sans exception, chacun des États qui s'est exprimé à l'occasion du débat général des deux premiers jours a pris position en faveur des travaux engagés par le Groupe spécial en vue de l'introduction d'un instrument juridiquement contraignant²⁷. Un certain nombre de délégations ont indiqué les mesures qu'elles souhaitaient voir figurer dans le futur instrument juridiquement contraignant et suggéré que le processus soit achevé d'ici 1998. Un consensus n'a pu être atteint à ce sujet et ces éléments ne figurent pas dans la déclaration finale, mais la formulation adoptée a permis au Groupe spécial de reprendre ses travaux selon un nouveau mode de négociation, basé sur un recueil de propositions.

Le rapport²⁸ établi en mars 1997 par le Groupe spécial contenait une annexe décrivant les «éventuels éléments structureux d'un Protocole à la Convention sur les armes bactériologiques», destinée à servir de base au texte évolutif qui permettra d'engager le processus de négociation. Il convient d'espérer que les prochains rapports du Groupe spécial comporteront une annexe reproduisant le texte évolutif tel qu'il se présentera à la date de l'établissement du rapport, tout en sachant naturellement que rien n'est décidé aussi longtemps que tout n'est pas été décidé. Lors de la réunion de mars dernier, les Amis de la Présidence ont présenté et commenté leurs documents. Celui qui présidait les sessions consacrées

²⁷ On trouvera un compte rendu détaillé de la quatrième Conférence d'examen dans Malcom R. Dando et Graham S. Pearson «The Fourth Review Conference of the Biological and Toxin Weapons Convention: Issues, outcomes and unfinished business», *Politics and Life Sciences*, 16(1), 1^{er}-22 mars 1997.

²⁸ Document des Nations Unies BWC/AD HOC GROUP/34, 27 mars 1997, Rapport de procédure du Groupe spécial 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, 1996.

aux mesures de conformité en a présenté quatre, qui portaient respectivement sur les déclarations, les enquêtes, les autres visites et procédures, ainsi que sur les moyens de renforcer la mise en œuvre de l'article 3. En ce qui concerne les définitions, quatre documents étaient également présentés : des exposés sur les définitions, les agents pathogènes pour l'homme et les quantités-seuils, et une liste de matériel. Concernant l'article 10, un document a été présenté sur la manière dont les mesures prévues par cet article pourraient être incorporées dans un futur instrument. Tous ces documents contiennent des parties de texte entre parenthèses carrées, ce qui constitue un premier pas bienvenu sur la voie de la rédaction d'un instrument juridiquement contraignant.

Définitions : Un point important, assez longuement discuté par le Groupe spécial, est de savoir quel rôle pourront jouer précisément les définitions dans l'instrument juridiquement contraignant. Il est évident, en vertu du mandat du Groupe spécial, que des définitions et des critères objectifs s'imposent dans le cas de certaines mesures destinées à renforcer la Convention. Il est également reconnu qu'il faut prendre garde de ne pas tenter de définir les termes contenus dans la Convention, car cela équivaldrait à la réinterpréter elle-même et à en redéfinir la portée. La Convention a résisté à l'épreuve du temps, les conférences d'examen successives — y compris la quatrième — ayant réaffirmé, en relation avec l'interdiction de base énoncée à l'article premier, que l'engagement pris par les États parties dans cet article s'appliquait aux « réalisations scientifiques et techniques pertinentes, notamment dans les domaines de la microbiologie, de la biologie moléculaire et du génie génétique », et ajoutant : « La Convention s'applique sans équivoque à tous les agents microbiologiques ou autres agents biologiques et toxines, qu'ils soient produits ou modifiés naturellement ou artificiellement, ainsi qu'à leurs composants, quels qu'en soient l'origine ou le mode de production. »

Mesures de confiance : La structure centrale de l'instrument juridiquement contraignant n'apparaissant pas encore très clairement, il est difficile, à ce stade, de déterminer les éventuelles mesures de transparence et de confiance qui seront requises pour le futur instrument.

Mesures de conformité : Les documents élaborés par les Amis de la Présidence sont restés principalement axés sur ce qui paraît devoir être les éléments centraux du futur instrument : les déclarations obligatoires et ce qui les « déclenche », les enquêtes de non-respect des dispositions de la Convention (dans des installations ou sur le terrain), les visites effectuées en dehors des inspections sur mise en demeure et les mesures destinées à renforcer le respect des dispositions de l'article 3 (l'engage-

ment de ne rien faire qui puisse aggraver la prolifération des armes biologiques).

Mesures relevant de l'article 10: Les documents ont montré une tendance — tout à fait bienvenue — à se concentrer essentiellement sur les mesures ayant un rapport avec la Convention sur les armes biologiques, en laissant de côté toutes celles qui feraient inutilement double emploi avec les mesures adoptées dans d'autres enceintes (telles que l'*Agenda 21* et la Convention sur la diversité biologique). L'avenir semble appartenir aux mesures qui permettront de mettre en application l'article 10 la Convention sur les armes biologiques tout en favorisant la transparence et en renforçant la confiance.²⁹

Vers l'adjonction d'un Protocole: La définition, lors de la réunion de mars 1997, des éléments structurels à retenir et le passage imminent à un texte évolutif devraient permettre d'axer plus facilement les négociations sur des mesures et procédures spécifiques, et de se diriger ainsi vers la résolution de problèmes. Comme plusieurs analystes ont déjà eu l'occasion de le dire, les mesures de base nécessaires pour renforcer la Convention sur les armes biologiques existent déjà. Il n'est pas nécessaire d'ajouter quoi que ce soit de nouveau. Ce qu'il faut, c'est adapter les mesures qui existent aux besoins spécifiques de la Convention. Il faut reconnaître qu'un nombre considérable de mesures valables (telles que les procédures de traitement des informations confidentielles par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques) ont été conçues pour la Convention sur les armes chimiques, et qu'il est donc inutile de les réinventer dans le but de renforcer la Convention sur les armes biologiques. Il conviendra toutefois d'examiner sur le fond l'ensemble de ces mesures et de les adapter pour qu'elles correspondent aux besoins de cette dernière.

Renforcement de la Convention sur les armes biologiques : perspectives

Au moment d'aborder le XXI^e siècle, nous pouvons prédire que les négociations du Groupe spécial déboucheront — en 1998, si tout va bien — sur un instrument juridiquement contraignant qui établira un régime de mesures destinées à renforcer la Convention sur les armes biologiques et, ainsi, sur une sécurité renforcée, tant au niveau national qu'au niveau

²⁹ Graham S. Pearson, « Environmental and security regimes for toxic chemicals and pathogens: A useful synergy », *Verification*, Westview Press, Boulder, 1997 (à paraître).

international. Il est évident qu'un tel instrument est réalisable et devrait être largement acceptable. Il comportera des mesures destinées à protéger la confidentialité des renseignements relevant du secret commercial ou des informations touchant à la sécurité nationale légitime de chaque État. Les déclarations obligatoires seront un élément central et essentiel d'une Convention renforcée. Une brève liste d'agents pathogènes et de toxines semble devoir être incluse, mais *seulement* en tant qu'outil destiné à faciliter une mesure spécifique du régime juridiquement contraignant. Une telle liste ne peut *en aucun cas* redéfinir ou restreindre la portée de l'interdiction qui figure à l'article premier. Aucune mesure nouvelle n'est nécessaire pour renforcer le régime de la Convention. Toutefois, les États parties doivent être incités à donner la preuve qu'il existe bel et bien une volonté politique de voir aboutir prochainement le travail accompli par le Groupe spécial et, ensuite, d'adopter l'instrument juridiquement contraignant.

Une conférence spéciale devrait être convoquée en 1999, à l'occasion de laquelle les États parties ouvriraient l'instrument juridiquement contraignant à la signature, avec ratification ultérieure. Il est manifestement nécessaire que cet instrument entre en vigueur aussi rapidement que possible. Il faut donc que le nombre d'États qui devront le ratifier avant son entrée en vigueur soit aussi restreint que possible. Cependant, il y aura inévitablement une période de transition pendant laquelle certains États seront parties à la Convention et auront ratifié le nouvel instrument, d'autres auront seulement signé le nouvel instrument, et d'autres, enfin, ne l'auront pas signé. Certains États auront signé la Convention mais ne l'auront pas encore ratifiée, et d'autres ne l'auront pas encore signée. Aussitôt que l'instrument juridiquement contraignant sera ouvert à la signature, il sera très important de tout mettre en œuvre pour encourager une adhésion universelle à la Convention sur les armes biologiques.

Les mesures de confiance vont probablement garder leur importance, soit — comme aujourd'hui — en tant que mesures politiquement contraignantes, soit en tant qu'éléments obligatoires ou volontaires d'un nouvel instrument. Il semblerait tout à fait indiqué de confier à l'organisation qui sera créée pour veiller à la mise en œuvre de cet instrument la tâche de collecter les déclarations annuelles concernant les mesures de confiance, de les collationner et de les distribuer aux États parties. Cette organisation pourrait encourager les parties à fournir leurs déclarations en temps voulu et leur offrir une assistance afin d'encourager la transparence et de renforcer la confiance.

La maladie — qu'elle survienne naturellement ou qu'elle soit provoquée délibérément — figure de plus en plus souvent au nombre des

préoccupations des gouvernements et des milieux industriels du monde entier. La santé et le bien-être de la communauté mondiale (êtres humains, bétail et cultures) ont un impact direct sur le commerce et la prospérité économique. Les efforts visant à combattre la maladie, quelle que soit son origine, servent les intérêts de tous. Il faut renforcer la Convention sur les armes biologiques en faisant preuve de réalisme et de pragmatisme. Comme l'a déclaré le président Clinton : «Faisons en sorte que les armes les plus dangereuses du monde soient limitées et ne tombent pas entre des mains dangereuses. Faisons en sorte que le monde que nous léguerons à nos enfants soit plus sain, plus sûr et plus prospère que celui dans lequel nous vivons aujourd'hui.»
