

DÉCONSTRUCTION DE LA VÉRIFICATION?

LA CONVENTION BIOLOGIQUE : UN PRÉCURSEUR...

PAR

PAUL DAHAN (*)

«*Vérité dans un temps, erreur dans l'autre*», affirmait au XVIII^e siècle Montesquieu. En la fin d'année 2001, les participants à la cinquième Conférence d'examen de la Convention de 1972 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 auraient pu dresser le même constat! En rejetant le projet de Protocole de vérification, l'administration américaine donnait un coup d'arrêt à la «*décennie prodigieuse*» ayant marqué la fin du XX^e siècle; Washington souhaitait ainsi faire de cet instrument le premier point d'application de sa nouvelle approche de la sécurité internationale, qu'elle situait au-delà de l'*arms control* (1). Quel était l'objectif de ce Protocole négocié entre 1994 et 2001? S'assurer, par un ensemble de mesures, essentiellement techniques et juridiques, que les Etats-parties à la Convention de 1972 ne la violaient pas. Or, c'est bien la démarche retenue en 1994, à savoir la mise au point d'un Protocole, que les Etats-Unis récusait. Par une singularité paradoxale, il s'agissait de condamner aujourd'hui comme inutile et contre-productif ce qu'ils exigeaient hier comme indispensable dans tous les accords de désarmement bilatéraux ou multilatéraux : l'existence de dispositifs de vérification robuste. N'était-ce pas la voie privilégiée et retenue dans les différents traités de réduction des armes stratégiques américaines et russes (START I, II et III) et dans la Convention chimique de 1993 et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires de 1996?

De 2001 à 2006, la communauté internationale a mis sur pied une nouvelle approche de la vérification, bâtie autour de quelques concepts simples : celui de mesure de confiance, à côté de ceux de mise en œuvre et de respect des dispositions de la Convention, corollaires d'un principe cardinal, l'universalisation de la norme. Un retour en arrière sur le monde d'hier, qui s'acheva par la volonté de tourner une page de l'entreprise de la maîtrise des armements – gestion concertée des armes existantes –, du désarmement – réduction du niveau des armements – et de la non-prolifération – prévention de la dissémi-

(*) Diplomate français. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Paul DAHAN, «Au-delà de l'*arms control*? A la recherche du paradigme perdu», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002.

nation des armes de destruction massive – nous permettra de mieux appréhender le monde d’aujourd’hui, marqué par un retour sur le réel. En rapprochant cette vision du passé et du présent, nous essaierons d’imaginer les contours d’une approche renouvelée de la vérification, bâtie autour d’impératifs de légitimité et d’efficacité dans le monde de demain.

LE MONDE D’HIER (2) :
TOURNER UNE PAGE DE L’*ARMS CONTROL*

La Convention de 1972 se situe dans le droit fil du Protocole de Genève de 1925 interdisant l’utilisation des armes chimiques et biologiques et de divers projets britanniques ultérieurs s’attachant à interdire la possession de telles armes. Sa conclusion sera facilitée par la conjonction de deux principaux facteurs : l’annonce, le 25 novembre 1969, par le Président Nixon, de sa renonciation aux programmes biologiques offensifs et de son engagement à lutter contre ces armes; l’acceptation, par Moscou, du lancement de la négociation d’une Convention. Américains et Soviétiques privilégiaient un texte faible, notamment en termes de vérification. A l’issue d’un processus intervenant dans un contexte d’embellie de la maîtrise des armements, la décision fut prise, en 1994, de renforcer la Convention par un dispositif de vérification robuste. Comment sommes-nous passés de la négociation et de la quasi-conclusion de ce Protocole à son rejet ?

La négociation du Protocole de vérification : un pas en avant

Un bref retour sur l’historique de la négociation d’un dispositif de vérification à la Convention de 1972 est indispensable, et, ce, au moins pour deux raisons essentielles : appréhender les enjeux et les limites de cet exercice et analyser les raisons ayant conduit Moscou et Washington à accepter, après avoir plaidé pour une Convention «*anémique*» (3), le principe même de la vérification deux décennies plus tard.

Un processus de longue haleine

La démarche retenue fut le résultat d’un long processus durant les Conférences d’examen successives. Les deux premières, en 1980 et 1986, mirent l’accent sur le développement de mesures de confiance politiquement contraignantes : échanges d’informations sur les centres de recherche et les laboratoires, sur l’apparition de maladies contagieuses causées par des toxines ou déclarations des lois et règlements, activités menées dans le passé dans le cadre de la recherche-développement biologique, installations de

(2) Stefan ZWEIG, *Le Monde d’hier*, Belfond, 1993.

(3) Henri GARRIGUE, «Les Etats-Unis et la négociation biologique : quel avenir pour la convention de 1972 ?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. III, 2002.

production de vaccins... La troisième Conférence d'examen, en 1991, affirma la nécessité de renforcer ces mesures de confiance mais, surtout, chargea un groupe d'experts gouvernementaux (VEREX) d'identifier des mesures scientifiques et techniques de vérification pour renforcer la Convention. Une Conférence spéciale des Etats-parties, convoquée en 1994, décida de créer un groupe spécial ayant pour mandat de négocier un Protocole de renforcement de la Convention en s'appuyant sur les mesures identifiées par le groupe VEREX. La quatrième Conférence, en 1996, lui demanda de conclure ses travaux avant la cinquième Conférence, convoquée à la fin de l'année 2001.

Une explication multifactorielle

Quelles raisons expliquent ce revirement américano-soviétique ? Elles tiennent à la combinaison de trois facteurs.

Le premier facteur relève du climat général des relations internationales des années 1990, marqué au sceau d'une certaine euphorie consécutive à la fin de la Guerre froide : cela se traduira dans la sphère de la maîtrise des armements par l'entrée dans une «*décennie prodigieuse*», caractérisée par la conclusion d'une multitude d'accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux (4).

Le deuxième facteur est lié à l'importance du contexte stratégique de l'époque, mettant au premier plan les impératifs de vérification : «*le désarmement ne se limite [...] pas au multilatéralisme, même s'il en constitue la dimension la plus spectaculaire. Les traités bilatéraux, spécialement entre les Etats-Unis et l'URSS puis la Russie ne sont pas moins significatifs, et conditionnent sans doute les autres. Les deux catégories ont en toute hypothèse un trait commun, qui est d'accorder une place et un rôle central à leur vérification*» (5). L'inclusion de dispositifs crédibles de vérification soulevait des questions sensibles de sécurité et de souveraineté des Etats : intrusivité, équilibre entre vérification de routine et spéciale (par mise en demeure/par défi), type et modalité des sanctions prévues en cas de violation, difficulté du contrôle des éléments duaux – surtout dans les domaines chimique et biologique –, risque en matière de concurrence commerciale et industrielle...

Le troisième facteur ne peut être dissocié des révélations sur l'existence de trois programmes d'armes biologiques clandestins en Afrique du Sud, en Iraq et en URSS, des exemples qui démontraient la facilité de violation de la Convention de 1972, comme le met en évidence Thérèse Delpech : «*ces trois histoires montrent l'extrême difficulté de mettre à jour de façon probante des activités biologiques interdites sans la coopération de l'Etat concerné. Une*

(4) Une liste non exhaustive de ces accords peut être consultée dans l'article de Paul DAHAN, «De la non-prolifération à la contre-prolifération. Du passé (re)composé au futur antérieur», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VII, 2006.

(5) Serge SUR, *Vérification en matière de désarmement*, Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

des explications tient à la petite taille des installations nécessaires. Une autre, au caractère éminemment dual de ce secteur, où des applications civiles peuvent toujours être invoquées. Un troisième au soin tout particulier avec lequel elles sont camouflées» (6). A contrario, le cas iraquien fournissait la preuve que «les agents biologiques peuvent être produits dans des usines à usage dual, sans autre mesure élaborée de dissimulation» (7). De plus, le premier attentat contre le World Trade Center, en 1993, et l'attentat au sarin de la secte Aum Shinrikyo dans le métro de Tokyo, en 1995, renforçèrent la conviction que la menace du terrorisme biologique s'amplifiait. En d'autres termes, ils confortaient le jugement d'un écrivain diplomate, Romain Gary, selon lequel «les mots mentent comme ils respirent».

La logique de l'entreprise

La logique de cette entreprise doit s'apprécier sous deux angles.

En terme de sécurité internationale, d'abord. Les Etats ont la charge de leur sécurité : *«la paix n'est jamais acquise et la responsabilité de tout gouvernement est la sécurité» (8). Ils ne s'engagent dans l'entreprise de la vérification qu'à la condition de trouver un bénéfice dans ce domaine, comme le souligne le professeur Serge Sur : «la vérification vise à apporter une garantie de respect des engagements et de la sécurité des Etats. Elle apparaît à cet égard indissociable de l'entreprise du désarmement elle-même, dont elle accompagne et conditionne la réalisation et la réussite. Il existe ainsi un lien entre désarmement, sécurité et vérification».*

En terme de menace biologique, ensuite. La démarche retenue portait d'un constat simple, lié en grande partie à la découverte de programmes biologiques clandestins, mais surtout au développement des biotechnologies. Elle pourrait soulever un problème de prolifération, lié à la banalisation des matières et des connaissances. Elle se doublait d'un risque de détournement à des fins terroristes. Or, la lutte contre le bio-terrorisme s'apparente plus au combat mené contre la cybercriminalité qu'à celui contre la prolifération nucléaire. En dépit de ses nombreuses imperfections, le concept de vérification paraissait le mieux à même d'accroître le coût d'éventuelles violations, par les Etats, de leurs engagements : on peut à cet égard reprendre la phrase de Fabry, ministre de la Guerre dans les années 1930, selon lequel *«il fallait donner des dents à cet instrument diplomatique»*. Etait également posée la question, valant tout autant pour la Convention chimique que pour la Convention biologique, de l'adaptation de ces instruments aux rapides progrès techniques.

(6) Thérèse DELPECH, «Le biologique, arme du XXI^e siècle», *Politique étrangère*, n° 1, 2005.

(7) Johnatan B. TUCKER, «Armes biologiques : quelques leçons iraqiennes», *Politique étrangère*, n° 1, 2005.

(8) Jacques CHIRAC, tribune tenue à l'occasion du Sommet de l'OTAN, Riga, 28 nov. 2006.

Toutefois, un fait était patent : non seulement entre les principaux groupes – occidental et NAM –, les buts étaient contradictoires, mais, en outre, entre partenaires, les points de vue ne concordaient pas toujours. Pendant que les NAM mettaient en avant la nécessité pour les Etats développés de respecter leurs engagements de coopération (article X de la Convention), les Américains confirmaient leur réserve vis-à-vis du concept de vérification, en restreignant son champ d'application. Une entreprise d'une telle envergure ne pouvait aboutir en un tournemain. Six années de longues et difficiles négociations donnèrent lieu, à la fin du premier semestre 2001, à la mise au point d'un texte composite.

L'architecture générale du document s'organisait autour de quatre piliers largement inspirés de la philosophie de la Convention chimique de 1993 : *«les innovations contenues dans la Convention chimique sont nombreuses. Le système de vérification très complet qu'elle institue et le caractère inquisitorial des mécanismes de contrôle, auxquels on peut ajouter l'existence d'une compétence de sanction, font de ce traité de désarmement un instrument unique et une référence pour le perfectionnement de la Convention biologique»* (9). Les quatre piliers en sont : déclarations volontaires, par les Etats-parties, de leurs activités et de leurs installations pertinentes; visites de transparence et de clarification; inspections en cas de non-respect de la Convention, d'épidémies suspectes ou d'allégation d'emploi; mise en place d'une organisation internationale de suivi.

La dernière session du groupe de travail, à Genève, entre le 23 juillet et le 17 août 2001, fut, à bien des égards, une répétition générale de la cinquième Conférence d'examen de la fin de l'année. La délégation américaine rejeta le texte du Président, récusa l'approche traditionnelle de la maîtrise des armements et du désarmement dans le domaine biologique et souligna la nécessité de recourir à de nouvelles pistes innovantes. Elle avançait cinq raisons pour récuser le Protocole : son incapacité à découvrir des activités illicites; son incapacité à dissuader efficacement les proliférateurs; son potentiel de dé-crédibilisation des activités de bio-défense des Etats-Unis; ses conséquences dommageables pour les activités commerciales légitimes; ses risques constitutionnels. Les pays du NAM ne furent pas en reste, rappelant leur souci de trouver une solution à la question récurrente de la coopération. La session se termina dans une atmosphère de désaccords.

Le rejet du Protocole de vérification : un pas en arrière

Paul Cambon soulignait que *«toutes nos fautes viennent d'une excessive crédulité»*. Le rejet du Protocole ne peut se comprendre que si on se rapporte au contexte stratégique international de l'époque et au traumatisme que constituèrent les attentats du 11 septembre 2001.

(9) Yves PETIT, *Droit international du maintien de la paix*, LGDJ.

Nombreux furent les signes annonciateurs indiquant que le changement de siècle allait s'accompagner d'une évolution sensible dans l'approche du processus de maîtrise des armements (10)! En 1999, le Sénat américain refusait la ratification du TICE et, en 2001, l'exécutif décidait du retrait du Traité ABM, considéré comme la pierre angulaire de la stabilité stratégique. La conclusion du Traité américano-russe SORT ouvrait la voie à une nouvelle démarche, plus politique que juridique, bilatérale en apparence – officialisant deux processus unilatéraux de réduction –, relevant plus du déclaratoire que du désarmement et faisant fi de la vérification. Alors que le lancement de la négociation du Traité d'interdiction de la production des matières fissiles à des fins militaires (TIPMF ou *cut-off*, sous son acronyme anglais), complément quantitatif du TICE devant intervenir en 1999 à Genève, était renvoyée à des jours meilleurs! De façon presque paradoxale, la négociation du Protocole de renforcement de la Convention biologique progressait lentement mais sûrement : la conclusion du texte évolutif semblait toute proche. A la fin de l'année 2001, la perspective de la conclusion imminente d'un Protocole de vérification égarait, à bien des égards, les esprits genevois. Toutefois, plus l'échéance fatidique de la Conférence d'examen approchait, plus l'entreprise semblait vouée à un insuccès certain. Il n'était pas imprévisible; il était même si prévisible qu'on espérait vaguement l'éviter.

Le ton était donné dès le début de la cinquième Conférence d'examen, à Genève, entre le 19 novembre et le 7 décembre 2001, par John Bolton, sous-secrétaire d'Etat à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale au Département d'Etat : il rejetait les approches du passé en matière de maîtrise des armements, considérant qu'elles ne pouvaient résoudre les problèmes du jour, et mettait en exergue les lacunes de la Convention de 1972, qui avaient permis sa violation par certains Etats-parties (Corée du Nord, Iraq, Iran et Libye), des Etats non-parties (Soudan et Syrie) ou par des acteurs non étatiques (Al Qaïda). En conséquence, pour répondre à la menace biologique, il appelait à privilégier des approches destinées à renforcer la Convention, fondées sur la mise en œuvre dans les législations nationales, sur la procédure de consultation et de coopération, sur l'assistance aux victimes et sur la coopération scientifique et technique. Immédiatement, la fragilité de l'édifice apparût. Quelques combinaisons s'évanouirent aussi vite qu'elle furent élaborées!

L'atmosphère fut alors lourde de suspicions réciproques et d'antagonismes. S'ouvrant sous les signes de ces désaccords et dans un climat de méfiance, la Conférence était vouée à un échec. Ainsi débuta la crise, qui, oblitérant l'accalmie des mois précédents, allait atteindre son paroxysme le dernier jour de la Conférence. Les raisons invoquées par l'administration

(10) Josef GOLDBLAT, « Succès et échecs de la maîtrise des armements », *Politique étrangère*, n° 4, 2006.

américaine étaient bien connues, ayant déjà été exposées à l'été 2001. Il n'est pas question ici de discuter de leur bien-fondé, mais de constater un fait : la délégation américaine proposa, le dernier jour de la Conférence, un « amendement tueur » (« *killer amendment* »), signifiant la fin du groupe spécial et de son mandat, tout en envisageant la possibilité d'y substituer des réunions annuelles des Etats-parties. A un forum de négociation, Washington entendait substituer un simple forum de délibération entre experts, destiné à « éclairer les diplomates ». Une chose était certaine : c'en était fini du Protocole de vérification de la Convention biologique ! Si désagréables que fussent ces constatations, elles s'imposaient indéniablement. La suspension de la Conférence pour une année fut la seule décision raisonnable et possible sur laquelle un consensus put se dégager, permettant ainsi de donner du temps au temps !

Si la page de la « *décennie prodigieuse* » était bel et bien tournée, le livre de la maîtrise des armements, du désarmement et de la non-prolifération restait ouvert. Permettre aux régimes internationaux de retrouver leur crédibilité et fermer la porte de la prolifération : telle était la tâche de Sisyphe à laquelle étaient confrontés les Etats-parties à la Convention de 1972 !

LE MONDE D'AUJOURD'HUI : RÉAPPRENDRE A PENSER A PARTIR DU RÉEL (11)

Georges Bidault notait avec pertinence : « *mais je voudrais que personne ne se berce de l'illusion de trouver dans la perfection des textes, l'imperfection des hommes* ». Dans un contexte marqué du sceau d'une grande fluidité, le principal défi ne consistait-il pas à faire renoncer une majorité à ses chimères pour se consacrer à des solutions réalisables ? Les Etats-parties imaginèrent en 2002 les paramètres d'un nouveau cycle quinquennal, dont la perspective générale vient d'être confirmée et prolongée pour un nouveau cycle en 2006.

Le contexte général : gérer le crépuscule de la vérification

Le ministre français de la Défense caractérise ainsi le monde d'aujourd'hui : « *le terrorisme se développe de façon inquiétante; les risques de prolifération d'armes de destruction massive sont accrus, tandis que se multiplient les crises régionales mettant en cause la stabilité et la sécurité mondiale* » (12). Certains vont jusqu'à déceler dans cette situation « *les ingrédients d'une crise mondiale* » (13). Le monde traverse une crise de confiance. Nous sommes confrontés à un véritable paradoxe : la norme d'interdiction

(11) Léon NOEL, *Comprendre de Gaulle*, Plon, 1972.

(12) Michèle ALLIOT-MARIE, « L'OTAN doit rester une organisation euro-atlantique », *Le Figaro*, 30 oct. 2006.

(13) Pierre LELLOUCHE, « Les ingrédients d'une crise mondiale. Corée du Nord, Cachemire, Proche-Orient : nous sommes assis sur une poudrière. Agissons, et vite! », *Le Monde*, 10 août 2006.

des armes biologiques risque d'être inopérante, au moment où la menace – Etats proliférants ou terroristes – n'a jamais été aussi forte, où les risques sont plus importants que jamais de voir des Etats ou des groupes terroristes utiliser les technologies modernes du génie génétique pour renforcer le pouvoir pathogène ou la virulence des agents.

Face à ce tableau, marqué par des doutes quant à la pérennité et à l'efficacité des régimes de non-prolifération et aux systèmes de vérification dont ils constituaient un fondement important, une réaction s'imposait : *« quand les faits parlent contre vous, le courage ne consiste pas à répéter la même formule, mais à regarder la réalité en face et à adopter une nouvelle attitude »* (14). Dans quelle direction allait s'engager le processus de renforcement de la Convention ? La réflexion passait par une prise de conscience de l'impasse d'une diplomatie de l'ambiguïté, plus impatiente que réaliste et plus contradictoire que rationnelle. Elle devait prendre en compte la réconciliation de deux impératifs contradictoires : la promotion de l'utilisation pacifique des biotechnologies et la lutte contre la prolifération biologique. Il s'agissait de prévenir la prolifération biologique en empêchant d'éventuels candidats – Etats ou entités non étatiques – de développer des moyens nécessaires à l'acquisition d'armes biologiques et de violer la Convention de 1972.

Les retards pris dans la destruction de ses armes chimiques anciennes par la Russie auxquels viennent s'ajouter les récentes annonces américaines de demande de dépassement des délais prévus et l'absence de recours au mécanisme de l'inspection par mise en demeure ne sont pas de nature à conforter la Convention chimique de 1993, toujours présentée en modèle pour la Convention biologique.

Le lancement du cycle 2002-2006 : le baptême

Les Etats-parties, plus souvent attachés aux principes que soucieux des réalités, allaient-ils se retrancher derrière la façade des analyses convenues ? N'allaient-ils pas céder au mirage du recours à une *« sécurité papier »* ? Comme le relevait Stefan Zweig, *« il est vrai que le papier ne coûte pas cher et la politesse écrite coule aisément d'une plume diplomatique »* (15). Telle ne fut pas la voie retenue !

Une majorité active se résolut à élaborer une diplomatie de remplacement. L'approche marque une rupture de taille par rapport à celle adoptée par la Conférence spéciale de 1994, en privilégiant l'objectif du renforcement de la Convention au détriment de celui de la vérification. Elle constitue un véritable tour de force si l'on songe aux antagonismes se trouvant en présence. Alors que les zéloteurs du Protocole contribuèrent à accentuer

(14) Pierre-Henri JASPAR, *Souvenirs sans retouche*, Fayard, 1968.

(15) Stefan ZWEIG, *Marie Stuart*, Grasset, 1936.

les divergences, d'autres s'employèrent à raccommo­der les pots cassés. Le défi était d'importance : «*il manquait une chose capitale, qui est le nerf de la diplomatie comme l'on dit que l'argent est le nerf de la guerre : la confiance*» (16). Le document adopté le 22 novembre 2002 constitue une double rupture. Le groupe spécial et le mandat qui lui avait été confié sont implicitement, mais sûrement, passés à la trappe au profit d'activités annuelles : réunions des Etats-parties précédées de réunions d'experts. La perspective de la négociation d'un Protocole de vérification est renvoyée aux calendes grecques, au profit d'activités intersessionnelles regroupées autour de plusieurs problématiques relevant plus de la mesure de confiance de nature politique que de l'engagement juridiquement contraignant.

Les résultats des trois cycles annuels agréés dans le document final de la cinquième Conférence d'examen de 2001/2002 (BWC/CONF.V/17) ont dans l'ensemble été satisfaisants. Le premier cycle, qui s'est tenu à Genève du 10 au 14 novembre 2003, a été consacré à l'étude des deux problématiques suivantes : l'adoption des mesures nationales pour mettre en œuvre les interdictions énoncées dans la Convention, y compris la promulgation de lois pénales, et les mécanismes nationaux pour établir et maintenir la sécurité et la surveillance des micro-organismes pathogènes et des toxines. Le deuxième cycle, organisé à Genève, entre le 6 et le 10 décembre 2004, fut dédié à deux autres thématiques : d'une part, le renforcement des moyens disponibles sur le plan international pour répondre à des allégations d'emploi d'armes biologiques ou à toxines ou des poussées suspectes de maladies, pour enquêter sur les faits et, le cas échéant, en atténuer les effets et, d'autre part, le renforcement et l'élargissement des efforts institutionnels nationaux et internationaux et des mécanismes existants dans les domaines de la surveillance, du dépistage et du diagnostic des maladies infectieuses touchant les êtres humains, les animaux ou les plantes ainsi que dans le domaine de la lutte contre lesdites maladies. Enfin, le troisième cycle, à Genève, entre le 5 et le 9 décembre 2005, vit ses activités dévolues à la seule question des codes déontologiques des scientifiques : teneur, promulgation et adoption. Ces trois réunions des Etats-parties furent précédées de réunions d'experts.

L'adoption du cycle 2007-2010 : la confirmation

La sixième Conférence d'examen s'est déroulée à Genève, entre le 20 novembre et le 8 décembre 2006, sur une toile de fond marquée par les évolutions de deux crises de prolifération, celle de Corée du Nord et celle d'Iran, mais également par la stagnation du processus de désarmement multilatéral : Conférence d'examen du TNP du printemps 2005 – conclue sur une absence de consensus –, Conférence du désarmement – incapable de

(16) Anonyme, *Paul Cambon Ambassadeur de France (1843-1924)*, Plon, 1937.

s'accorder sur son programme de travail depuis une décennie – et première commission de l'Assemblée générale des Nations Unies – crispée sur un ordre du jour organisé autour de priorités datant de la Guerre froide. L'objectif de cette Conférence devait être réaliste, comme le soulignait son Président, l'ambassadeur Masood Khan (Pakistan) à Paris le 25 septembre 2006, devant le séminaire de l'Institut des études de sécurité de l'Union européenne. Les Etats-parties devaient travailler à renforcer la Convention biologique et non à la réinventer.

Fait méritant d'être relevé : la forte implication de l'Union européenne, qui, en quelques années, est sortie de son rôle de charnière pour accéder au rôle de pivot. Depuis 2003, elle a adopté quatre importants documents. Le premier, général, est la Stratégie de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive adoptée le 12 décembre 2003 dans la foulée de la Stratégie européenne de sécurité, par les chefs d'Etat et de gouvernement. Les trois autres sont spécifiques à la sphère biologique : l'action commune du Conseil (2006/184/CFSP) du 27 février 2006 en appui à la Convention biologique, dans le cadre de la stratégie européenne contre la prolifération des armes de destruction massive; le plan d'action sur les armes biologiques et à toxines, en complément de l'action commune de l'UE en soutien à la Convention biologique du 9 mars 2006; la position commune du Conseil (2006/242/CFSP) du 20 mars 2006 relative à la sixième Conférence d'examen de la Convention biologique.

L'Union européenne a également contribué à la réflexion à travers plusieurs contributions sur les sujets inscrits à l'ordre du jour de la Conférence d'examen : mesures de confiance (France), travail intersessionnel (Royaume-Uni et France), universalisation (Italie), article X (Finlande), mise en œuvre (Pays-Bas), mise en œuvre dans les législations nationales (Allemagne) et bio-sûreté et bio-sécurité (Allemagne). Tous ces documents ont été présentés lors du séminaire « Mise en œuvre de la Convention biologique : défis et perspectives » organisé le 25 septembre 2006 à Paris par l'Institut pour les études de sécurité de l'Union européenne. Un double objectif est recherché : politique, en recréant la confiance entre Etats-parties, et juridique, en conduisant ceux-là à assumer toutes leurs obligations.

Les résultats de la sixième Conférence d'examen (document BWC/CONF.VI/CRP.4) traduisent la confirmation des orientations données en 2002. Elles dépassent le court terme pour s'inscrire désormais dans le long terme. Le principal est l'abandon de la piste du Protocole de vérification, n'étaient quelques formules incantatoires lors du débat général : il n'est question, dans le document final, ni de vérification, ni de respect en raison de l'absence de mécanisme d'inspection. Sur le plan procédural, les Etats-parties ont pérennisé le mécanisme intersessionnel – tenue, à compter de 2007, de quatre réunions annuelles des Etats-parties d'une durée d'une semaine, préparées par des réunions d'experts d'une durée équivalente – et

décidé de la mise en place d'une Unité d'appui à la mise en œuvre – rattachée au Département des affaires du désarmement de l'ONU – chargée de la collation et de la diffusion des informations entre eux.

Sur le plan du fond, les décisions prises concernent deux domaines : mesures de confiance et promotion de l'universalisation. L'adoption d'un plan d'action pour la mise en œuvre globale de la Convention n'a pu être obtenue, en raison d'un désaccord américano-iranien. La réponse à la préoccupation légitime du renforcement de la Convention de 1972, et, par voie de conséquence, à son respect est désormais tant dans la référence à la résolution 1540 qu'à celle de la résolution 620 de 1988 en cas d'usage allégué d'agents biologiques. N'est-ce pas, en définitive, cette approche qui est aujourd'hui privilégiée tant dans le domaine bilatéral américano-russe (Traité dit SORT) que multilatéral (projet de Traité sur la cessation de la production des matières fissiles pour des armes nucléaires et d'autres dispositifs nucléaires, déposé le 19 mai 2006 par la délégation américaine à la Conférence du désarmement à Genève sous la côte CD/1777)? Ce dernier se présente pour l'essentiel comme la formalisation de moratoires nationaux (cessation et non-interdiction), sous une forme juridique non contraignante, sans dispositif de vérification – recours aux moyens techniques nationaux et non à un mécanisme international – et pour une durée limitée – 15 ans et non irréversible. Cette nouvelle démarche n'est-elle pas résumée de la façon la plus claire par Stephen Peter Rosen, lorsqu'il souligne que « *des accords sur des mesures complètes de vérification seraient de ce fait difficiles à atteindre et cela, par voie de conséquence, limiterait de façon significative les perspectives d'accords efficaces en général* » (17)?

Même si ce ne fut pas chose aisée, les idées lancées dès 2002 avaient mûri! Ainsi fut confirmée une constante des relations internationales : « *on méconnaît terriblement la durée de l'éphémère* » (18).

LE MONDE DE DEMAIN : CONCILIER LÉGITIMITÉ ET EFFICACITÉ

Un régime ne dure que s'il sait se corriger! Chercher à minimiser la menace constituée par la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs serait aussi vain que dangereux – spectre d'une guerre biologique récemment brandi par un groupe terroriste (19). La réponse de la communauté internationale doit obéir à deux impératifs : légitimité et efficacité. Ces deux exigences sont complémentaires : l'une ne va pas sans l'autre. Est appelé à se substituer progressivement à un paradigme de la

(17) Stephen Peter ROSEN, «After proliferation. What to do more if more States go nuclear», *Foreign Affairs*, sept.-oct. 2006.

(18) Romain GARY, *Clair de femme*, Gallimard, 1977.

(19) «Irak : Al Qaïda menace les Américains d'une guerre biologique», *Le Figaro*, 30 sept. 2006.

vérification fondée sur un instrument unique, un nouveau paradigme, agencé autour d'un ensemble de mesures relevant d'une logique de boîte à outils. La combinaison de pistes endogène et exogène est destinée à prévenir le contournement de la norme en le rendant plus difficile et, en cas d'échec, à y réagir rapidement en cas de violation.

La piste endogène : conforter la norme en renforçant la confiance

Cette voie, relevant d'une logique de non-prolifération, est relativement ancienne. Classique dans son principe, elle est plus novatrice dans certains aspects de sa mise en œuvre et se développe dans deux directions convergentes.

Conforter la norme

La première voie consiste à conforter la norme. Les Traités doivent demeurer la pierre de touche de tout dispositif de lutte contre la prolifération, comme le précise la Stratégie européenne mentionnée plus haut : «*l'Union européenne est attachée au système des traités multilatéraux, qui constituent la base juridique et normative de tous les efforts en matière de non-prolifération*». Dans le même temps, ces documents doivent être conçus dans un esprit réaliste et constructif, non comme un élément de paralysie et de stérilité : efficacité et légitimité doivent en constituer la base.

La recherche de l'efficacité des instruments multilatéraux passe d'abord par l'extension de leur autorité à travers leur meilleure universalisation – quantitative mais surtout qualitative – et une meilleure mise en œuvre de leurs dispositions dans les législations nationales des Etats-parties. Nombreuses ont été les démarches effectuées par l'Union européenne pour encourager les Etats non-parties à ces Traités à y adhérer et pour ceux ayant dépassé ce stade à les aider à transcrire dans leur ordre juridique interne les obligations y afférant.

Cette démarche passe ensuite par un objectif de plus grande crédibilité grâce à deux impératifs : vérification et, surtout, respect de la norme internationale (20). Dans ces domaines, l'Union européenne a mis en balance intérêts commerciaux et impératifs de lutte contre la prolifération par l'insertion automatique, depuis le 17 novembre 2003, d'une clause de non-prolifération dans tous les accords conclus par l'Union avec les Etats tiers. Le résultat de cette incitation est encourageant ! Mention spéciale doit être faite de l'initiative européenne sur le retrait du TNP (21), qui découle du constat suivant : s'il n'est ni réaliste ni même souhaitable de créer des con-

(20) Paul DAHAN, «Préserver l'héritage, relancer l'entreprise», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004.

(21) Document NPTCONF.2005/WP.32, présenté lors de la Conférence d'examen du TNP du printemps 2005, 10 mai 2005.

ditions supplémentaires au droit au retrait allant au-delà de l'article X du TNP, il est en revanche opportun de travailler sur les conséquences, pour un Etat-partie, d'un éventuel retrait, à des fins dissuasives.

Arrêtons-nous à la question de la vérification. Si les trois autres piliers – universalisation, mise en œuvre et respect – ne soulèvent pas de difficulté, ce dernier fait aujourd'hui débat. Alors qu'un accord sur une approche commune de la vérification existait dans le passé (passages pertinents du document final de la SSOD 1 de 1978, 16 principes adoptés par la Commission du désarmement en 1988 [UNDC A/53/42] et rapports d'experts gouvernementaux sur la vérification de 1990 [A/45/372] et de 1995 [A/5/377] pour ne retenir que les principaux (22)), tel ne semble plus être le cas. Deux exemples récents éclairent d'un jour nouveau cette problématique.

Le groupe d'experts gouvernementaux mis en place par la résolution 59/60 n'est pas parvenu à s'entendre, dans les délais prévus, sur un document particulièrement minimaliste. Alors que certains mettent en avant le lien existant entre vérification et respect des engagements (*compliance*), d'autres demeurent réservés sur les conséquences à tirer de la violation d'un engagement (*non-compliance*). Si une majorité se prononce en faveur d'un mécanisme multilatéral d'inspection, une minorité privilégie le concept de «*moyens techniques nationaux*». Tandis que les premiers envisagent la vérification de manière absolue, les seconds la relativisent, mettant en avant les concepts de «*degré de vérifiabilité*» et de «*vérification efficace*».

Illustration de cet état de choses, lors de sa 61^e session (2006), l'Assemblée générale des Nations Unies n'a pu se prononcer sur le traditionnel projet de résolution sur le TIPMF (Canada), faute de consensus sur le cadre d'une future négociation (recours au Mandat Shannon) et sur l'inclusion d'un dispositif de vérification (absent du projet américain évoqué ci-dessus). Ne doit-on donc pas prendre note d'une divergence tant sur les objectifs de la vérification – surveillance et/ou inspection – que sur son périmètre – intrusivité ou plein respect de la souveraineté des Etats ? Ne doit-on pas en déduire que l'avenir sera plus à l'inspection qu'à la vérification, à la vérification ciblée qu'à la vérification globale, à une certaine forme de mutualisation des moyens nationaux qu'à des moyens internationaux... ? Ne doit-on pas en déduire que l'évolution actuelle de l'*arms control* condamne la vérification à n'être plus que l'ombre d'elle-même en n'étant plus qu'un des éléments d'un *continuum* ?

Ce constat ne justifie-t-il pas en lui-même la recherche de pistes alternatives ? La communauté internationale dispose désormais d'un atout de poids et d'une légitimité incontestable. Depuis l'adoption à l'unanimité,

(22) Pour être complet sur le sujet, peuvent être également mentionnés les deux importants rapports de l'UNIDIR de 1991 et de 1994 : 91/48 (*Vérification du désarmement ou de la limitation des armements : instruments, négociations, propositions*) et 94/48 (*La vérification des accords sur le désarmement et la limitation des armements : moyens, méthodes et pratiques*).

le 28 avril 2004, de sa résolution 1 540, le Conseil de sécurité qualifie la prolifération des armes nucléaires, chimiques et biologiques et de leurs vecteurs de «*menace pour la paix et la sécurité internationales*». Ce texte constitue le point d'aboutissement d'une évolution conférant un cadre normatif à l'action de la communauté internationale dans la lutte contre la prolifération. Il dépasse l'approche traditionnelle stato-centrée par une prise en compte de la sphère non étatique. Cette résolution comporte deux volets complémentaires : un volet interne aux États, juridiquement contraignant, qui leur impose de prendre des mesures visant à prévenir la prolifération ; un volet externe, organisé autour du renforcement de la coopération internationale destiné à préserver le régime de non-prolifération. En outre, l'obligation faite aux États membres de rendre compte de leurs dispositifs nationaux de lutte contre les armes de destruction massive à un comité spécial va dans le bon sens, même si, à la fin du premier semestre 2006, une soixantaine d'États ne s'en étaient pas encore acquittés (23). Des démarches ont été entreprises en 2006 dans le cadre du G8 pour sensibiliser ces derniers. Le processus de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération n'est-il pas avant tout et surtout un problème de confiance, ce qui le rendrait, pour certains, insoluble ?

Renforcer la confiance

La recherche de la pertinence de l'entreprise passe également par la promotion de mesures de confiance. Le corollaire indispensable de cette conception est de contribuer à (re)créer un environnement favorable au renforcement des normes internationales. Favoriser et entretenir la confiance passe par la définition d'un objectif politique mis en œuvre grâce à une méthodologie.

Si l'objectif politique – améliorer la transparence avec des mesures de confiance – est aisé à cerner, il est plus difficile à atteindre dans un climat de défiance. Ne se trouve-t-on pas au cœur de la problématique de la vérification entendue comme une mesure de confiance car reposant sur la transparence ? Les mesures de confiance ne sont pas l'avenir du désarmement, elles en sont déjà le présent ! La mise au point de ce concept remonte à la Guerre froide, comme le relève Yves Petit précité : «*s'inscrivant dans le contexte de la détente entre l'Est et l'Ouest, le Processus d'Helsinki, qui a permis la coexistence pacifique, a initié et développé ce concept original de mesures de confiance et de sécurité (MDCS)*». Adopté à l'échelon régional européen, le concept a été en partie repris en 1978 à l'échelon universel dans le document final de la première session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies (1^{re} SED ou SSOD 1 sous son acronyme anglais), qui précise que «*l'engagement de prendre des mesures propres à renforcer la confiance*

(23) Site Internet disarmament2.un.org/committee1540/chairreport.html.

pourrait contribuer de manière appréciable à ouvrir la voie à de nouveaux progrès en matière de désarmement». Problématique ancienne, assurément! Problématique actuelle tout autant! Au cœur même des crises de prolifération les plus récentes est posée la question de la confiance minimale entre un Etat et la communauté internationale : pour la première, le Secrétaire général des Nations Unies déclarait que «*la confiance est au cœur du problème*» (24); pour la seconde, le Président de la République résumait le débat en des termes similaires, «*exhort[ant] une fois encore Téhéran à faire les gestes nécessaires pour créer les conditions de la confiance*» (25). Ce concept est important à la condition que son périmètre en soit défini avec réalisme mais aussi avec efficacité.

La méthodologie existe depuis un demi-siècle environ. Doivent être définis les cadres – bilatéraux, régionaux ou universels – de mise en œuvre des mesures de confiance. Doivent être précisées les modalités – volontaires ou obligatoires – de cette contribution. La participation volontaire semble être la piste la plus prometteuse. Or, «*pour développer les participations volontaires, il faudrait pouvoir assurer, en sus des avantages économiques, un mécanisme de confiance entre partenaires qui leur donnerait un sentiment de sécurité : mais cette confiance est très ébranlée du fait des récentes crises de prolifération*» (26). Cette démarche trouve plus d'écho au Nord qu'au Sud. 90 Etats-parties à la Convention biologique n'ont jamais soumis de déclaration au titre des mesures de confiance. Les niveaux de participation varient en fonction des groupes régionaux : 65 % en moyenne pour le groupe occidental contre 6 % pour les groupe des non-alignés et autres Etats. Un travail important de persuasion reste encore à mener pour donner à cette démarche toute son efficacité. L'autre piste consiste à renforcer ces mesures de confiance : «*l'application véritable de mécanismes de confiance de la Convention (de 1972) qui devraient être rendus obligatoires*» (27). Cela a été proposé dans le cadre de la Convention biologique. N'est-ce pas du reste la voie qui a prévalu dans l'évolution du contenu des MDC/MDCS, depuis celles Helsinki (1975-1976) à celles de Vienne (depuis 1990), en passant par celles de Stockholm (1986-1990), dans le cadre de la CSCE/OSCE ? Le processus paneuropéen pourrait montrer la voie. La mesure de confiance ne se prête-t-elle pas à cette période de défiance dans laquelle les Etats sont à la recherche de systèmes consensuels, volontaristes et respectueux de leur souveraineté, conscients des limites intrinsèques des mécanismes de vérification ?

(24) Ban KI-MOON, Entretien, *Le Monde*, 17 oct. 2006.

(25) Jacques CHIRAC, Discours tenu lors de l'ouverture de la XIV^e Conférence des ambassadeurs, Paris, 26 août 2006.

(26) Grégory BOUTHERIN/Daniel KIFFER, «L'Usage pacifique du nucléaire et la non-prolifération», *Politique étrangère*, n° 3, 2006.

(27) Chandré GOULD, «Armes chimiques et biologiques : leçons d'Afrique du Sud», *Politique étrangère*, n° 1, 2005.

Dans une telle occurrence, le corollaire est de parvenir à mettre la communauté internationale en mesure de réagir efficacement lorsqu'elle est défiée et que toutes les possibilités offertes par la négociation ont conduit à une impasse. Faute de quoi, grand serait le risque de disposer d'un système de sécurité collective faible en l'absence de réels moyens de coercition. Mohamed El Baradeï, directeur général de l'AIEA, rappelle que «*la plus grande menace provient de l'absence d'un système de sécurité collective efficace. Tous les problèmes découlent de là*» (28).

La piste exogène : répondre à la défiance

Cette voie, relevant d'une logique de contre-prolifération, a été développée au cours des toutes dernières années. Le Président de la République soulignait, au début de l'année 2006 : «*ce serait faire preuve d'angélisme que de croire que la prévention, seule, suffit à nous protéger. Pour être entendus, il faut aussi, lorsque c'est nécessaire, être capable de faire usage de la force*» (29). Afin que le droit ne perde plus ses droits, il est indispensable de recourir à une nouvelle démarche faite d'anticipation et de réactivité. Deux voies convergentes sont actuellement privilégiées.

La logique de club

Pour reprendre la formule d'Albert Einstein : «*on ne résout pas les problèmes avec ceux qui les créent*».

Plusieurs pistes ont été explorées au cours des toutes dernières années. Certaines relèvent d'une démarche englobant toutes les armes de destruction massive : renforcement de pistes anciennes, telles que les groupes de contrôle aux exportations (NSG dans le domaine nucléaire, Groupe Australie dans les domaines biologique et chimique et MTCR dans celui des missiles); mise en œuvre de pistes plus récentes telles que l'Initiative de sécurité contre la prolifération ou PSI (30) ou la lutte contre le financement de la prolifération, conformément au mandat donné par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet du G8 de Gleneagles de 2004 et à la Déclaration du G7 «Finances» de Singapour (septembre 2006). Bien que cette dernière démarche soit novatrice dans le domaine de la lutte contre la prolifération, elle devrait à l'avenir fournir un instrument utile à condition d'être particulièrement ciblée : sensibilisation des institutions financières à la problématique de la prolifération, recherche d'un cadre légal pertinent, utilisation du cadre du GAFI...

(28) «Combattre la prolifération», Entretien d'Isabelle LASSERRE avec Mohamed EL BARADEÏ, *Politique internationale*, n° 111, print. 2006.

(29) Jacques CHIRAC, allocution lors d'une visite aux forces aériennes et stratégiques, Landivisiau-L'Ile Longue/Brest (Finistère), 19 janv. 2006.

(30) Paul DAHAN, «La PSI, poste avancée de la lutte contre la prolifération. De la diplomatie de réaction à la diplomatie d'anticipation», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2006.

D'autres ressortent d'une démarche spécifique à chacune des armes en question. Dans le domaine nucléaire, les initiatives ont été les plus nombreuses. La plus récente, l'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire, lancée par les présidents Bush et Poutine le 15 juillet 2006 lors du sommet du G8 de Saint-Petersbourg a trouvé un premier aboutissement avec l'adoption, à Rabat, le 31 octobre 2006, de la Déclaration de principes. La méthodologie retenue s'inspire de la PSI : recherche d'un consensus sur des principes et activités opérationnelles entre un groupe restreint d'Etats, appelé à s'élargir à d'autres partageant les mêmes objectifs.

Une logique universelle

Nous avons assisté au cours des dernières années à une véritable révolution copernicienne. Dans un passé encore peu éloigné le professeur Serge Sur écrivait : «*la saisine, généralement mentionnée dans les traités politiques multilatéraux, des organes politiques des Nations Unies et spécialement du Conseil de sécurité, relevait largement de la défausse et constituait un sabre de bois*». Dans un passé plus récent, Laurent Zecchini soulignait que «*les exemples indiens et pakistanais ont montré que la communauté internationale ne s'offusque, voire ne sanctionne (légèrement) qu'un temps*» (31). Or, depuis quelques mois, le rôle du Conseil de sécurité est devenu incontournable. Cette évolution n'était-elle pas dans l'ordre des choses ? Le Conseil de sécurité dispose, face à la prolifération, d'une double compétence, la première impliquant la seconde : «*alors que les Etats membres de l'ONU confèrent [...au] Conseil de sécurité la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationale, cela implique qu'il puisse décider d'un certain nombre de mesures coercitives propres à maintenir ou rétablir cette paix et cette sécurité dès lors qu'elles se trouvent menacées*» (32). L'évolution est intervenue à deux niveaux.

Evolution d'abord dans le principe de la saisine du Conseil de sécurité en cas de violation d'une obligation par un Etat. Existait et existe encore aujourd'hui parmi les membres du NAM une réserve de principe à dessaisir les organes en charge de la mise en œuvre des traités (AIEA surtout et OIAC dans une moindre mesure), motif pris que la saisine du Conseil de sécurité contribuerait plus à aggraver les problèmes qu'à les régler. Les choses ont heureusement évolué à la faveur des crises récentes. N'est-ce pas du reste cette philosophie qui sous-tend deux importants documents ? Le rapport «*Un monde plus sûr : notre affaire à tous*», réalisé par le groupe des personnalités de haut niveau nommées par le Secrétaire général des Nations Unies «*pour évaluer les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationale*» et «*recommander des mesures propres à donner à l'ONU les*

(31) Laurent ZECCHINI, «Prolifération nucléaire acte II», *Le Figaro*, 10 déc. 2006.

(32) Grégory BOUTHERIN, *Le droit international face à la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs*, thèse de Droit public soutenue le 12 janvier 2006 à Aix-en-Provence.

moyens de pourvoir à la sécurité collective», recommande que le Conseil de sécurité des Nations Unies soit «*prêt à agir en cas de crainte sérieuse de non-respect des normes en matière de non-prolifération et de garanties de l'AIEA*» (33). La Stratégie européenne de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive de 2003 stipule : «*lorsque ces mesures (dont le dialogue politique et les pressions diplomatiques) échouent, on peut envisager des mesures coercitives dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies et du droit international (sanctions, sélectives ou globales, interception des cargaisons et, le cas échéant, recours à la force). Le Conseil de sécurité devrait jouer un rôle central à cet égard*». De même, la déclaration conjointe franco-chinoise, adoptée par les deux chefs d'Etat à Pékin le 26 octobre 2006, est ainsi libellée : «*la France et la Chine réaffirment leur volonté de lutter résolument contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs et de coopérer à cette fin dans les enceintes internationales, y compris au Conseil de sécurité des Nations Unies*». Si la formule est obscure, l'intention est claire.

Evolution ensuite dans la pratique du recours effectif au Conseil de sécurité. Un choix s'impose : à partir de quel moment les risques que nous courons quand nous ne prenons pas de mesures positives pour maintenir la sécurité internationale sont-ils susceptibles d'être infiniment plus grands que ceux que nous aurions à affronter si nous adoptions ces mesures positives? Si, dans un passé éloigné les exemples de recours étaient relativement exceptionnels et espacés dans le temps (résolutions 487 de 1981, après le bombardement par Israël des installations nucléaires iraqiennes), 687 de 1993, appelant au désarmement de l'Iraq, 825 de 1993, demandant à la Corée du Nord de reconsidérer son retrait du TNP, et 1 172 de 1998, condamnant les essais nucléaires indiens et pakistanais), le Conseil de sécurité n'est pas resté les bras croisés au cours des derniers mois de l'année 2006.

Face à deux importantes crises de prolifération, il a adopté plusieurs résolutions spécifiques dans un assez court laps de temps. D'une part, dans le cas de la Corée du Nord, avec les résolutions 1 695 du 15 juillet 2006 – après son tir de missile balistique – et 1 718 du 14 octobre 2006 – après son essai nucléaire. Il ne s'agit pas là d'une simple déclaration de principe ou d'une vue platonique, sans obligation, ni sanction. L'acceptation par Pyongyang du retour à la table de négociation des Six et l'annonce de sa disposition à donner des garanties de non-prolifération ne sont vraisemblablement pas sans rapport avec l'adoption de la seconde résolution! D'autre part, dans le cas de l'Iran, avec la résolution 1 596 du 31 juillet 2006, qui envisage «*l'adoption, sous l'empire de l'article 41 du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de toutes autres mesures qui pourraient être requises pour per-*

(33) Delphine POUEZAT, «L'Agence internationale de l'énergie atomique et le Conseil de sécurité des Nations Unies», *Annuaire français de droit international*, 2005.

suader l'Iran de se conformer à la présente résolution et aux exigences de l'AIEA» (alinéa 8 du dispositif), ainsi que la résolution 1 737 du 23 décembre 2006, à la suite du rapport diffusé le 14 novembre par le directeur général de l'AIEA. Dans ces deux cas, l'échec d'une approche coopérative a conduit la communauté internationale à recourir à une approche plus coercitive, ciblée mais réversible en cas de retour à la normale par l'État incriminé. Ces exemples démontrent que, au fil des résolutions, le Conseil de sécurité affirme son rôle incontournable dans la panoplie de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive.

* *
*

«Le désarmement est une pièce toute en préparation et qui n'a pas de dénouement» (34). Même si les concepts changent, leur contenu change comme changent les problèmes et l'état du monde. Dans une ère de changement, il faut savoir gérer l'imprévisibilité. Il ne saurait être question de définir des paradigmes gravés dans le marbre, les traités n'étant que les reflets éphémères de doctrines toujours mouvantes. Nulle part que dans la sphère de la vérification, la rupture avec le passé n'a été plus profonde et plus nette. Dans ce domaine, gardons-nous de tout *a priori*! *«Les certitudes ont toujours été les plus sûres façons de se tromper»* (35). Nous devons cultiver l'avenir plutôt que le présent et, encore moins, le passé.

Bien que rien ne soit définitif en histoire et encore moins en diplomatie, tout semble indiquer que cette nouvelle approche, qui va au-delà du concept de vérification mis au point dans les trois dernières décennies du XX^e siècle, ait atteint un point de non-retour. Ce dispositif marque un réel changement par rapport à une machinerie de la vérification, merveilleuse en théorie mais, en pratique, à bien des égards relativement peu efficace face à des proliférateurs déterminés! Tout cela n'est que la reconnaissance d'un fait objectif: il constitue la preuve d'un bouleversement immense dans lequel le processus de suivi de la Convention biologique peut revendiquer orgueilleusement sa place. En 1972, la Convention apparaissait comme un précurseur de la maîtrise des armements et de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. Elle en a ensuite été présentée comme le passé. En 2007, n'est-elle pas en passe, tout en contribuant à la déconstruction de la vérification du XX^e siècle, de (ré)inventer un nouveau modèle, mieux adapté au contexte stratégique du XXI^e siècle? En un mot, n'est-elle pas en passe d'en être, par une répétition palingénésique, l'avenir, voire à nouveau un précurseur?

(34) Comte de SAINT-AULAIRE, *La Mythologie de la paix*, Editions Prométhée, 1929.

(35) Romain GARY, *Les Clowns lyriques*, Gallimard, 1979.