

**Réunion des États parties à la Convention
sur l'interdiction de la mise au point,
de la fabrication et du stockage des
armes bactériologiques (biologiques)
ou à toxines et sur leur destruction**

21 octobre 2014

Français
Original: anglais**Réunion de 2014**Genève, 1^{er}-5 décembre 2014

Point 10 de l'ordre du jour provisoire

**Point biennal de l'ordre du jour: Moyens de renforcer l'application
de l'article VII, y compris l'examen de procédures et mécanismes
détaillés pour l'apport d'une assistance et d'une coopération
par les États parties**

**Organisations internationales susceptibles de participer
à la fourniture et la coordination d'une assistance
au titre de l'article VII**

Document soumis par l'Unité d'appui à l'application de la Convention*Note du secrétariat*

Le présent document doit être considéré comme un deuxième additif au document portant le même titre et établi pour la Réunion d'experts sous la cote BWC/MSP/2014/MX/INF.1; il faut donc le lire à la lumière de ce premier document.

Bureau des affaires de désarmement¹

1. Le lien implicite entre l'article VII de la Convention sur les armes biologiques et le mécanisme permettant au Secrétaire général d'enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques, biologiques ou à toxines («le mécanisme du Secrétaire général») découle de l'interprétation selon laquelle une assistance sera fournie au titre de l'article VII si le Conseil de sécurité décide qu'il y a eu violation de la Convention, qui peut prendre la forme d'une utilisation présumée d'armes biologiques ou à toxines. En pareilles circonstances, certaines composantes pratiques du mécanisme du Secrétaire général peuvent s'avérer utiles, à savoir les modalités et procédures s'y rapportant.

2. Le Bureau des affaires de désarmement s'occupe, au sein du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, de faciliter l'appui administratif et fonctionnel du mécanisme d'enquête et en coordonne le fonctionnement sans heurt, notamment la conduite des enquêtes sur place.

¹ Renseignements communiqués par le Bureau des affaires de désarmement de l'ONU.

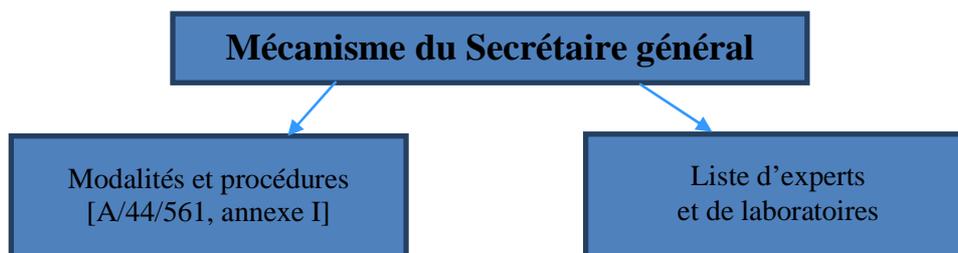


Aperçu général du mécanisme du Secrétaire général

3. Avec l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 42/37 C, autorité a été donnée au Secrétaire général d'enquêter sur les cas d'emploi présumé d'armes chimiques, biologiques ou à toxines. Le mandat du mécanisme du Secrétaire général a été réaffirmé un an plus tard avec l'adoption par le Conseil de sécurité de l'ONU de sa résolution 620 (1988), qui permet au Secrétaire général:

«lorsqu'un État Membre lui signalera des cas d'emploi d'armes chimiques et bactériologiques (biologiques) ou à toxines qui pourraient constituer une violation du Protocole de Genève ou d'autres règles applicables du droit international coutumier, de procéder promptement à des enquêtes afin d'établir les faits et de rendre compte rapidement des résultats de ces enquêtes à tous les États Membres».

4. Le mécanisme du Secrétaire général n'entraîne pas la création d'un organe permanent: il est conçu de façon à ce que les États Membres puissent désigner les compétences et moyens requis, qui seront inscrits sur une liste établie et tenue à jour par le Bureau des affaires de désarmement. Les consultants, les experts qualifiés et les laboratoires d'analyse désignés sont nommés par les États Membres, et sont à la disposition du Secrétaire général pour le cas où celui-ci prendrait la décision de mettre en route une enquête.



5. Les enquêtes menées dans le cadre du mandat du mécanisme du Secrétaire général doivent l'être conformément aux modalités et procédures (figurant à l'annexe I du document A/44/561) qui ont été approuvées par l'Assemblée générale en 1990. Les appendices techniques aux modalités et procédures ont été actualisés en 2007, en tenant compte en particulier de l'évolution du domaine de la biologie².

6. Contrairement à la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (Convention sur les armes chimiques), la Convention sur les armes biologiques ne dispose pas d'un organe chargé d'enquêter sur les cas d'emploi présumé. Il est donc particulièrement important de veiller à ce que le mécanisme du Secrétaire général soit opérationnel dans le domaine biologique. Le Bureau des affaires de désarmement entretient des relations de coopération et a conclu des accords à cet égard avec les organisations internationales pertinentes telles que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE), à l'appui du mécanisme du Secrétaire général³.

² http://www.un.org/disarmament/WMD/Secretary-General_Mechanism/appendices.

³ Le mémorandum d'accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale de la Santé concernant l'appui de l'OMS au mécanisme du Secrétaire général prévoit diverses formes de coopération, notamment le détachement de membres du personnel de l'OMS pour la conduite d'une enquête, l'échange d'informations, l'assistance pour la planification et l'appui logistique, et la mise à disposition d'équipements (mémorandum d'accord, art. 1^{er}, 1.1 a) b) c) i) ii)).

7. L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), qui est chargée de l'application de la Convention sur les armes chimiques, est autorisée par la Convention à mener des enquêtes en cas d'emploi présumé d'armes chimiques. Toutefois, conformément à la Convention, en cas d'allégation d'emploi d'armes chimiques impliquant un État qui n'est pas partie à la Convention ou concernant des lieux qui ne sont pas placés sous le contrôle d'un État partie, l'Organisation coopère étroitement avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et, si la demande lui en est faite, met ses ressources à la disposition du Secrétaire général. En septembre 2012, l'ONU et l'OIAC ont conclu un accord établissant les modalités de coopération entre les deux organisations pour la conduite d'une enquête en pareille situation.

8. Pour les experts qualifiés qui ont été désignés par les États Membres pour faire partie de la liste de compétences au service du mécanisme du Secrétaire général, l'obligation de suivre une formation continue est importante pour garantir le bon fonctionnement du mécanisme du Secrétaire général. Les États Membres ont joué un rôle majeur dans la facilitation et l'organisation des cours de formation spécialisés voulus à cet égard. Ces cours ont été financés à partir des ressources extrabudgétaires généreusement mises à disposition par les États Membres. Le premier cours de formation, qui s'est tenu en mai et juin 2009, à l'invitation du Gouvernement suédois, a offert une formation complète à la préparation proprement dite et à la conduite d'activités d'établissement des faits sur place. Par la suite, les Gouvernements de la France, du Danemark, de la Suède, de l'Allemagne et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont organisé des cours et formations pratiques complémentaires. La formation continue est capitale pour renforcer l'efficacité du mécanisme du Secrétaire général. Une série de cours de formation, dispensés à intervalles réguliers, est prévue au cours des années à venir afin de constituer un socle d'experts formés pour fonctionner comme poste de commandement et de contrôle lors des enquêtes qui seront engagées.

Approbation par les États parties à la Convention sur les armes biologiques du mécanisme du Secrétaire général en tant que mécanisme d'enquête

9. Aux sixième et septième Conférences d'examen de la Convention sur les armes biologiques, les États parties ont approuvé le mécanisme du Secrétaire en tant que mécanisme institutionnel d'enquête:

«La Conférence note que le mécanisme d'enquête placé sous l'égide du Secrétaire général, défini dans le document A/44/561 et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/57, constitue un mécanisme institutionnel international pour enquêter sur les cas d'allégation d'emploi d'armes biologiques ou à toxines. Elle prend acte des initiatives nationales visant à fournir la formation voulue aux experts appelés à soutenir le mécanisme d'enquête.»⁴

Applicabilité du mécanisme du Secrétaire général dans une enquête déclenchée au titre de la Convention sur les armes biologiques, selon l'article VII de la Convention

10. Selon l'article VII de la Convention sur les armes biologiques, il est supposé que la fourniture d'une assistance et d'un appui à un État partie touché se fait si le Conseil de sécurité décide que cette Partie a été exposée à un danger par suite d'une violation de la Convention. Le Conseil de sécurité peut aussi demander une enquête à ce sujet. L'enquête peut être conduite selon les modalités et procédures instaurées pour le mécanisme du Secrétaire général conformément à l'approbation des dites modalités par la voie de la résolution 620 (1988) du Conseil de sécurité si la violation prend la forme d'une allégation d'emploi.

⁴ BWC/CONF.VII/7, par. 46.

Fourniture d'une aide au titre du mécanisme du Secrétaire général

11. Conformément aux modalités fixées pour le mécanisme du Secrétaire général, l'équipe d'experts qualifiés qui mène l'enquête soumet ses conclusions au Secrétaire général, qui en fait part ensuite à tous les États Membres de l'ONU. En outre, il est indiqué dans les modalités et procédures que, aussi rapidement que possible, l'équipe d'experts devrait fournir au Secrétaire général tout état qu'il aurait dressé dans le courant de son enquête, indiquant le nombre estimatif des victimes éventuelles d'armes chimiques et bactériologiques (biologiques) ou à toxines, ainsi qu'une description des types de blessures subies, de sorte que le Secrétaire général puisse faciliter l'apport d'une assistance de la communauté internationale à l'État ou aux États touchés, «ou qu'il [le Secrétaire général] puisse prendre, en consultation avec tous les États Membres en cause et dans le cadre de son mandat, d'autres mesures susceptibles d'aider à prévenir de nouvelles pertes humaines et souffrances causées par l'emploi de telles armes»⁵.

Autres applications du mécanisme du Secrétaire général dans le contexte de la Convention sur les armes biologiques

12. Si un État partie à la Convention sur les armes biologiques dépose une plainte auprès du Conseil de sécurité au titre de l'article VI de la Convention, dans laquelle il fait valoir qu'un autre État partie a agi en violation des obligations découlant des dispositions de la Convention, le Conseil de sécurité peut juger nécessaire d'ouvrir une enquête. Le Conseil de sécurité peut alors s'appuyer sur les modalités et procédures techniques figurant à l'annexe I du document A/44/561 pour conduire l'enquête puisque le mécanisme du Secrétaire général a été validé par l'adoption par le Conseil de sa résolution 620 (1988), par laquelle le Secrétaire général a été chargé par le Conseil de sécurité de mener des enquêtes. Conformément aux dispositions de la résolution 42/37 C de l'Assemblée générale, pour activer le mécanisme du Secrétaire général il faut qu'un État Membre demande l'ouverture d'une enquête. Un État partie à la Convention sur les armes biologiques peut donc aussi saisir directement le Secrétaire général d'un cas d'emploi présumé et lui demander qu'une enquête soit ouverte dans le cadre du mandat du mécanisme du Secrétaire général.

Activation et application du mécanisme du Secrétaire général conformément aux dispositions de l'annexe I du document A/44/561⁶

Décision d'enquêter et équipe chargée d'enquêter

13. Les modalités et procédures énoncées à l'annexe I du document A/44/561 disposent que, à réception d'une demande d'enquête sur un cas d'emploi présumé formulée par un État Membre, le Secrétaire général peut demander des éclaircissements, qui devront lui parvenir sous vingt-quatre à trente-six heures. En outre, l'alinéa b du paragraphe 32 des modalités dispose que «[l]a décision de procéder à une enquête sur le lieu de l'incident devrait intervenir dans les plus brefs délais, si possible dans les vingt-quatre (24) heures qui suivent la réception du rapport. Une équipe d'experts qualifiés devrait être envoyée sur le lieu de l'incident présumé dans les plus brefs délais, au plus tard 48 heures, si possible, après qu'il a été décidé de mener une telle enquête.»⁷ Les États Membres peuvent proposer au Secrétaire général, à la demande de celui-ci, un ou plusieurs experts consultants «afin de le conseiller et de le seconder à titre consultatif dans les divers domaines où le succès de la préparation et de la conduite des enquêtes exige des compétences particulières»⁸.

⁵ A/44/561, par. 72.

⁶ Pour une description exhaustive du mécanisme, se reporter à l'annexe I du document A/44/561.

⁷ Ibid., par. 32, al. c.

⁸ Ibid., par. 34.

14. Le Secrétaire général constitue une équipe d'experts qualifiés chargés de mener l'enquête. La composition de cette équipe peut être «augmentée ou modifiée en fonction de la disponibilité des experts qualifiés et selon que les circonstances de l'enquête l'exigeront»⁹. Les experts qualifiés sont nommés directement par le Secrétaire général pour participer à une enquête.

*Coopération avec l'État faisant l'objet de l'enquête
et avec les organisations internationales*

15. L'État faisant l'objet d'une enquête est prié de coopérer conformément au mécanisme du Secrétaire général, en assurant la sûreté du lieu de l'attaque présumée et en le conservant en l'état, et en préservant *in situ* tous échantillons physiques¹⁰. Les autres modalités de coopération concernent l'identification des témoins et les dispositions voulues pour que l'équipe d'experts puisse rencontrer les personnes, la mise à disposition des informations requises, les mesures relatives à la sécurité et au transport, l'accès à l'équipement voulu, les arrangements permettant de s'entretenir avec chacun, et la fourniture de services d'interprétation et de traduction, dans toute la mesure possible et si ces informations ne sont autrement pas disponibles.

16. L'État qui fait l'objet de l'enquête peut également nommer un observateur qui accompagnera l'équipe d'experts qualifiés durant son séjour dans le pays à condition que l'équipe ne soit pas retardée ou perturbée dans l'exercice de ses fonctions¹¹. De même, l'État qui fait l'objet de l'enquête peut demander à recevoir un double de tout échantillon prélevé dans la mesure où la fourniture de ces échantillons n'entrave pas la capacité des experts de mener à bien «une enquête complète et objective»¹².

17. Selon les modalités énoncées à l'annexe I du document A/44/561, des dispositions doivent également être prises par le Secrétaire général en matière de coopération avec les organisations internationales, afin d'obtenir: «des informations sur l'état de santé et d'hygiène des populations se trouvant dans la zone de l'enquête» et «l'assistance et la coopération appropriées de leurs représentants dans l'État Membre où l'équipe d'experts qualifiés peut être envoyée [...] afin de faire une enquête sur une allégation d'emploi d'armes CBT [chimiques, biologiques ou à toxines]»¹³.

Conclusion

18. La capacité du Secrétaire général d'enquêter sur les cas d'emploi présumé d'armes biologiques ou à toxines est un moyen de renforcer les normes internationales d'interdiction de l'utilisation de telles armes. C'est là le seul instrument international en place pour enquêter en toute indépendance et impartialité sur les cas d'emploi présumé d'armes biologiques.

⁹ Ibid., par. 92, al. a.

¹⁰ Ibid., par. 43 à 46; 49 à 52; 68 et 90, al. c, sous-al. i), ii) et v).

¹¹ Ibid., par. 48.

¹² Ibid., par. 56.

¹³ Ibid., par. 88, al. b, sous-al. ii) et iii).

Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)¹⁴

Introduction

19. À l'article VII de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (Convention sur les armes biologiques), les États parties s'engagent à se fournir mutuellement assistance lorsqu'une Partie a été «exposée à un danger» par suite d'une violation de la Convention. Cette assistance peut prendre différentes formes, et elle peut inclure l'appui aux opérations de décontamination et de nettoyage et à la prestation à grande échelle de soins aux personnes touchées.

20. Ces diverses formes d'assistance ne diffèrent pas fondamentalement de celles couramment apportées à la suite de toute autre catastrophe, qu'elle soit naturelle ou due à l'homme. Compte tenu de cela, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) a été priée de fournir les informations de fond ci-après sur la question des «lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes» (IDRL) (autrement dit, le cadre réglementaire applicable pour l'assistance transfrontières en cas de catastrophe), même si ses activités dans ce domaine ne portent pas spécifiquement sur l'impact des armes.

Constats concernant les problèmes juridiques courants rencontrés dans les opérations d'assistance internationale faisant suite à une catastrophe

21. En 2003, la vingt-huitième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (réunissant les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les États parties aux Conventions de Genève) a demandé à la FICR de réaliser une étude sur documents du cadre normatif de l'assistance internationale en cas de catastrophe, et d'élaborer «des modèles, des outils et des lignes directrices» pouvant contribuer à l'amélioration de ce cadre juridique.

22. En 2007, le FICR a publié une étude théorique¹⁵ sur les règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe, regroupant les résultats de six années de recherche, dont plus d'une vingtaine d'études de cas individuelles, une étude à l'échelle mondiale et une série de consultations régionales et mondiales. Cette étude a mis en lumière un **ensemble de problèmes juridiques courants** rencontrés dans les opérations d'assistance internationales faisant suite à une catastrophe, notamment des obstacles administratifs à l'entrée du personnel international, des biens et des équipements et à leur transport, ainsi que des failles dans le suivi, qui ont entraîné des problèmes de qualité, d'adéquation et de coordination des opérations internationales.

23. Les problèmes courants rencontrés comprennent les retards dans le **dédouanement** (des médicaments, vivres, équipements spécialisés – télécommunications, par exemple – et véhicules, en particulier), et l'imposition de droits et taxes pour les produits et activités destinés aux secours. Le personnel humanitaire se heurte souvent à des retards dans l'obtention des **visas** requis et, même lorsqu'il est renoncé à exiger des visas (ou lorsque de simples visas de tourisme sont acceptés), des problèmes surgissent si les travailleurs humanitaires sont encore actifs alors que la brève période pendant laquelle de telles solutions avaient été mises en place a déjà pris fin. Au nombre des problèmes couramment

¹⁴ Informations communiquées par la FICR.

¹⁵ «Law and legal issues in international disaster response» (Étude des cadres juridiques internationaux existants pour l'intervention en cas de catastrophe) (FICR, 2007), disponible (en anglais) à l'adresse: <http://www.ifrc.org/PageFiles/125712/113600-idrl-deskstudy-en.pdf>.

évoqués figurent la reconnaissance légale des **qualifications professionnelles étrangères** du personnel spécialisé (en particulier du personnel médical), les difficultés d'**enregistrement** légal des organisations humanitaires étrangères et les questions de responsabilité. En outre, les problèmes soulevés en matière de qualité ont trait au **manque de compétences de base** du personnel, à l'importation d'articles de secours qui n'étaient **pas véritablement nécessaires**, et à l'**absence de coordination** et de communication des organisations (et des gouvernements) avec les autorités locales du pays touché. (Par exemple, il est malheureusement courant que les autorités nationales n'apprennent l'existence de convois aériens humanitaires mis sur pied officiellement par d'autres pays qu'après le décollage des avions.)

24. De l'étude de 2007, il est ressorti que, s'il existe un certain nombre d'instruments internationaux ayant trait à ces questions, ces instruments présentent **des failles en termes de portée et d'application**. Il en est également ressorti que très peu d'États disposent de procédures internes propres pour gérer l'assistance internationale. L'étude a surtout montré aussi que, à l'instar de la Convention sur les armes biologiques, nombre de règles et procédures en place, tant à l'échelon international qu'à l'échelon national, **ne prévoient qu'une assistance entre États**, alors que la plus grande partie de l'aide humanitaire internationale est apportée via des intervenants tels que les organismes des Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les organisations non gouvernementales. Ne pas prendre en compte ces acteurs dans les cadres réglementaires et de planification engendre un processus confus, dont les voies sont multiples, au moment où ce sont précisément la coordination et la clarté qui importent le plus.

Progrès accomplis pour remédier aux lacunes

25. En 2006-2007, la FICR a facilité la négociation des «Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe» (également appelées «**Lignes directrices IDRL**») ¹⁶, qui ont été adoptées en 2007 par les États parties aux Conventions de Genève lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Fédération a ensuite coopéré avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Union interparlementaire à l'élaboration d'une «loi-type relative à la facilitation et à la réglementation des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe» («Loi-type sur IDRL») et elle travaille actuellement avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à l'élaboration d'un décret-type et d'une réglementation-type relatifs à l'état d'urgence. La FICR a également aidé les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de plus de 50 pays à prêter un appui technique aux autorités desdits pays pour l'évaluation des cadres juridiques en place en matière de gestion de l'aide humanitaire en cas de catastrophe, et à faire des recommandations quant aux améliorations à y apporter. À ce jour, **17 pays** ¹⁷ ont adopté de nouvelles lois ou de nouveaux règlements reposant sur les Lignes directrices IDRL. En outre, dans **15 pays** ¹⁸ actuellement, des projets de lois ou règlements intégrant les recommandations issues des Lignes directrices IDRL sont encore à l'examen.

¹⁶ Disponibles à l'adresse: <http://www.ifrc.org/fr/introduction/droit-relatif-aux-catastrophes/-propos-du-droit-des-catastrophes/regles-lois-et-principes-applicables-aux-actions-internationales-en-cas-de-catastrophe/guidelines>.

¹⁷ Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Colombie, Finlande, Indonésie, Namibie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Mexique, Mozambique, Panama, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Tadjikistan et Viet Nam.

¹⁸ Cambodge, Chili, Colombie, Gambie, Guatemala, Haïti, Kenya, Maldives, Maurice, Mongolie, Myanmar, Pérou, Rwanda, Seychelles et Trinité-et-Tobago.

26. Un certain nombre d'**organisations régionales** se sont également saisies de la question, et ont mis au point par elles-mêmes d'importants instruments tels que l'Accord de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) sur la gestion des catastrophes et des situations d'urgence, les directives de l'Union européenne relatives à l'appui à la nation hôte, ou encore les manuels régionaux consacrés à la coordination ou aux procédures pour les ministères des affaires étrangères en cas de catastrophe, élaborés par le Centre de coordination pour la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale. Il convient également de signaler que la **Commission du droit international** a achevé la première lecture de son «projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe», qui devrait vraisemblablement être présenté aux États, sous la forme d'un projet de traité, en 2016.

Conclusion

27. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les sociétés nationales qui en sont membres répondront bien volontiers à tout État partie à la Convention sur les armes biologiques qui souhaiterait obtenir des informations complémentaires ou une forme d'assistance sur ces questions.
