



NOTE D'ANALYSE

La 2^{ème} Conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques : des résultats contrastés

par Stéphane Delory, Chargé de recherche au CESIM

Le 18 avril 2008, s'est achevée la 2^{ème} Conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques. Cette conférence devait marquer une évolution majeure de la Convention, puisque au fur et à mesure que la destruction des stocks s'achève, celle-ci tend à devenir un instrument de contrôle de la production chimique industrielle plutôt qu'un instrument d'élimination des capacités militaires. Certes, l'importance des stocks subsistants et le problème des munitions abandonnées laissent à la Convention toute sa pertinence en tant qu'instrument de désarmement. Toutefois, et de façon perceptible, son mandat, son budget et ses moyens de vérification sont amenés à changer de nature, transformant son organisation en organe de contrôle, de régulation et de non-prolifération¹, comparable dans les objectifs de long terme² – mais non dans les moyens – à une organisation telle que l'Agence internationale de l'énergie atomique.

¹ « At the same time that the destruction of declared chemical weapons stockpiles approaches completion, the OPCW will gradually shift its emphasis from being mainly a disarmament organisation to being primarily a non-proliferation organisation that, together with its regular verification programme, also dedicates particular attention to matters such as the non re-emergence of chemical weapons, monitoring developments in industry and science, and compliance with the treaty provisions on the transfer of chemical weapons and on not assisting in acquiring them. This projected shift in the OPCW's focus will coincide with the growing expectations of the international community with regard to effective verification and comprehensive national implementation. It will be important for the Secretariat and the OPCW as a whole to be ready for this new stage in the life of the Organisation. », *Rapport sur le fonctionnement de la Convention sur les armes chimiques depuis la première conférence d'examen*, note du Secretariat technique, RC-2/S/1, 28 mars 2008

² Du moins du point de vue occidental. L'appréciation que les pays non alignés et les pays du Sud se font de la CIAC est cependant nettement plus positive que celle du TNP, la Convention étant perçue comme non discriminatoire, au contraire du Traité.

Une telle transition n'est pas simple, puisque, si la création et le développement de l'AIEA ont accompagné l'émergence puis le développement du secteur nucléaire civil, la Convention, elle, vient se greffer sur une industrie déjà existante, puissante, prospère, et implantée sur l'ensemble du globe. De surcroît, alors que la prolifération nucléaire exige de lourds investissements et résulte d'une volonté délibérée de proliférer, la prolifération chimique peut se fonder sur les outils industriels existants et se manifester de manière rampante. La destruction des infrastructures de production déclarées de produits prohibés ne suffit pas en effet à juguler tout risque, puisque tout Etat disposant d'une industrie chimique développée peut être considéré, par analogie, comme un Etat du seuil, alors que les progrès scientifiques favorisent l'adaptation à des programmes proliférants d'outils industriels initialement jugés comme peu proliférants. Actuellement, il est estimé que sur les 5 225 « autres installations de fabrication de produits chimiques » (AIFPC ou sites PCOD - *produits chimiques organiques composés*)³ existantes, 10 à 15% d'entre elles pourrait présenter un risque. La mondialisation des outils de production chimique, leur délocalisation vers les économies émergentes, le développement de systèmes facilitant une production de masse au sein d'infrastructures plus restreintes (i.e. usines multicritères, microréacteurs) accentuent considérablement le problème.

Un bilan positif en matière de désarmement

Dans ce sens, cette seconde conférence d'examen est illustrative de ces contradictions. Comme cela a été souligné, les aspects positifs de la Convention ne sauraient certainement pas être niés. 36.53% du volume total d'armes chimiques de catégorie 1 a été détruit, 51,8% des stocks de catégorie 2 et l'intégralité des stocks de catégorie 3. La prorogation des délais de destruction, requise et obtenue par cinq des six Etats parties possesseurs – l'Albanie, sixième Etat partie, ayant achevé la destruction de la totalité de son stock – reflète donc plus des contraintes industrielles et financières liées à la destruction des stocks qu'à une absence de volonté des Etats. Ainsi, la destruction des stocks indiens et sud coréens est en voie d'achèvement et les inquiétudes qui pourraient être soulevées par les retards pris par la Russie sont tempérées par l'entrée en service prochaine de nouvelles installations de destruction et par les garanties de financement offertes par le G-8 et certains Etats membres. Le délai prorogé de destruction des stocks, fixé à 2012 pour les Etats-Unis et la Russie ne remet nullement en cause l'efficacité de la Convention en tant qu'organe de désarmement, bien que la 2^{ème} Conférence d'examen se fuisse formellement déclarée préoccupée par l'importance du

³ C'est-à-dire, selon la définition de la Convention, les installations qui « ont fabriqué par synthèse plus de 200 tonnes de produits chimiques organiques définis qui ne sont pas inscrits à un tableau; [les installations qui] comportent une ou plusieurs usines qui, au cours de l'année civile écoulée, ont fabriqué par synthèse plus de 30 tonnes d'un produit chimique organique défini qui n'est pas inscrit à un tableau et contient les éléments phosphore, soufre ou fluor (ci-après dénommés "usine PSF" et "produit PSF") ».

volume d'armes chimiques de catégorie 1 restant à détruire⁴. L'absence de recommandation sur les mesures à prendre lorsque les Etats-Unis et la Russie violeront leurs engagements, hypothèse relativement probable⁵, dénote cependant la difficulté croissante que pose la prise de décision conflictuelle dans le cadre de la convention, tendance qui est décelable sur nombre de sujets. Elle risque également d'offrir des arguments décisifs pour les pays suspectés de prolifération, qui, à l'instar de l'Iran dans le domaine nucléaire, pourront arguer de la violation des engagements de ces Etats pour refuser de se plier à un régime d'inspection contraignant.

Agents chimiques et munitions ou containers déclarés et détruits, installations de fabrication d'armes chimiques déclarées, détruites et converties au 31 mars 2008			
	Agents chimiques (en tonnes)	Munitions/containers (en million d'articles)	Installations de production d'armes chimiques
Déclarés	71,315	8.67	65
Détruits	27,555	2.96	42
Convertis à des fins pacifiques	n.a.	n.a.	19

Des résultats tout aussi positifs peuvent être avancés dans le domaine du renforcement des autorités nationales, qui demeure l'un des éléments clefs garantissant à la fois le bon fonctionnement de la Convention et le développement de ses capacités de contrôle et de non-prolifération. L'adoption d'un plan d'action en 2003, suite à la première conférence d'examen⁶, a notamment permis d'accroître considérablement le nombre d'Etat disposant d'une autorité nationale (de 127 Etats en 2007 à 175 Etats en 2008). Toutefois, la mise aux normes des législations demeurant sous la seule responsabilité des Etats, la question des insuffisances juridictionnelles des autorités de nombreux Etats, incapables de faire appliquer l'article VI § 2⁷, n'a pas encore été résolue de façon satisfaisante.

⁴ Paragraphe 9.4 du *Rapport de la deuxième session extraordinaire de la Conférence des Etats parties chargée d'examiner le fonctionnement de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques*, RC-2/4, 18 avril 2008, ci-après désigné comme Déclaration finale.

⁵ Les Etats-Unis, qui doivent encore détruire 49% de leur stock de produits de catégorie I, ont un moment fait savoir par le biais du Pentagone qu'ils ne pourraient éliminer la totalité de leur stock avant 2023. Le Congrès a requis, dans sa loi de finance 2008, que ce chiffre soit ramené à 2017. La Russie de son côté insiste lourdement sur sa capacité à tenir les échéances, même si le reliquat à détruire est nettement plus important qu'aux Etats-Unis. La Russie, assistée par des financements étrangers, pourrait consentir des investissements suffisants pour atteindre ces objectifs, afin de placer les Etats-Unis dans une position délicate. Voir Oliver Meier, « Chemical Weapons Parlay's Outcome Uncertain », *Arms Control Today*, 2008.

⁶ La mise en place des autorités nationales relève de l'article VII Plan d'action C-8/DEC.16, 24 octobre 2003. Entre 2004 et 2007 le plan d'action a été reconduit quatre fois (C-9/DEC.4 -30 novembre 2004, C-10/DEC.16 -11 novembre 2005, C-11/DEC.4 -6 décembre 2006) et C-12/DEC.9 -9 novembre 2007).

⁷ Chaque Etat partie adopte les mesures nécessaires pour que les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs ne soient mis au point, fabriqués, acquis d'une autre manière, conservés,

Le succès est apparemment tout aussi tangible en matière d'universalité, puisque, dans une perspective identique à la précédente, l'adoption d'un plan d'action⁸ a permis, directement ou indirectement, l'inclusion de la quasi-totalité des Etats de la planète. Demeure l'exception du Moyen-Orient. Dans ce domaine, la perspective d'adhésion de l'Irak et du Liban tend à accentuer la pression qui s'exerce sur les Etats de la région non-membres et non-signataires, nominalement, l'Egypte et la Syrie. Le cas de la Corée du Nord ne saurait de son côté être dissocié du règlement de la crise nucléaire, limitant les possibilités d'action de l'OIAC en la matière. De fait, l'adhésion future de ces trois Etats tend à ne plus être du ressort exclusif de l'OIAC mais reflète plutôt la capacité d'action de certains Etats à l'égard des réfractaires, et plus particulièrement la capacité de pression des Etats-Unis, de la Russie et de la Chine. Dans ce sens, la perspective d'adhésion du Liban et de l'Irak, qui coïncide avec une modification profonde, voire cataclysmique, de leurs équilibres politiques, n'est malheureusement en rien illustrative de la capacité de l'OIAC à promouvoir l'universalité du traité auprès d'Etats pour lesquels la possession d'armes chimiques est constitutive, de leur point de vue, de leur sécurité nationale.

Au-delà de ces questions, la Convention reste confrontée à une multitude de défis. Certains d'entre eux semblent pouvoir être relevés, d'autres illustrent les faiblesses intrinsèques de cet outil eu égard aux objectifs que la communauté internationale souhaite lui attribuer. Cinq problématiques majeures devaient être abordées lors de cette seconde conférence d'examen :

- Le rôle que peut jouer l'OIAC en matière de non-prolifération, en particulier vers les entités terroristes.
- La relation entre la Convention et la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies.
- Les adaptations requises pour prendre en compte l'évolution technologique, notamment dans les domaines de conjonction entre la chimie et la biologie.
- L'évolution des instruments de vérification pour une meilleure prise en compte des autres installations de fabrication de produits chimiques (AIFPC) et un meilleur contrôle des transferts.
- La définition d'un critère d'application général et la neutralisation des dérives dans l'utilisation des agents incapacitants.

transférés ou utilisés sur son territoire ou en tout autre lieu placé sous sa juridiction ou son contrôle qu'à des fins non interdites par la présente Convention.

⁸ Plan d'action EC-M-23/DEC.3, 24 octobre 2003.

A ces questions d'actualité s'ajoutent des problématiques plus ponctuelles, qui reflètent la préoccupation d'Etats ou de groupes régionaux particuliers, telles que les armes chimiques abandonnées (Chine) ou la constitution d'un fond pour les victimes d'attaques chimiques (Iran). En arrière plan demeurent également les grandes questions de fond, questions qui dans leur essence sont celles qui se posent à toutes les organisations internationales de contrôle : l'application effective des transferts industriels vers les pays en voie de développement (article XI), la mise en œuvre des inspections par mise en demeure et les questions financières. Les déclarations des Etats ont le plus souvent reflété cette dichotomie d'intérêts, la priorité accordée à une question particulière traduisant symptomatiquement les attentes divergentes des Etats à l'égard de la Convention. Néanmoins la priorité accordée à certaines questions d'actualité, au détriment de certaines questions de fond, est assez illustrative du déséquilibre qui demeure dans la Convention quant à la prise en considération des problèmes des pays industriels et des autres.

Des avancées en matières de vérification

Les avancées les plus notables obtenues lors de cette 2^{ème} Conférence concernent avant tout la vérification, notamment celle des AIFPC (autres installations de fabrication de produits chimiques). La vérification de ces installations demeurait la plus problématique, autant au niveau de la méthode de sélection des installations à inspecter, qu'en matière d'allocations budgétaires, celles-ci demeurant très insuffisantes. Selon l'OIAC, depuis 2000, 514 inspections d'AIFPC produisant des produits chimiques organiques définis ont été réalisées, inspections qui sont considérées comme impératives pour des industries sur lesquelles une suspicion peut peser, mais qui touchent essentiellement, du fait d'un mode de sélection algorithmique insatisfaisant, des sites peu susceptibles de présenter un risque. Les Etats-Unis et l'Union européenne, qui depuis des années s'étaient fait les avocats d'une modification substantielle des principes de vérification de ces installations⁹, semblent avoir obtenu gain de cause, puisque la déclaration finale reprend la substance de leurs demandes¹⁰ : « En ce qui concerne les déclarations et les inspections des AIFPC (neuvième partie de l'Annexe sur la vérification de la Convention), la deuxième Conférence d'examen a noté qu'il est souhaitable d'orienter les inspections vers les installations qui ont le plus de pertinence pour l'objet et le but de la Convention, et de supprimer les installations non pertinentes pour ce qui est des déclarations et des inspections. [...] La deuxième Conférence d'examen a conclu que l'attribution des ressources au régime de vérification pour l'industrie chimique devait être optimisée davantage, compte dûment tenu de la nature des installations déclarées, de l'expérience

⁹ Voir à titre d'exemple la déclaration américaine faite à l'occasion de la Conférence, qui aborde longuement la question http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/natl_statements/US.pdf

¹⁰ Voir les déclarations américaine slovène (pour le compte de l'UE) ou suisse, disponibles sur le site de l'OIAC.

acquise en matière d'inspections, des développements dans les sciences et les techniques, et en se fondant sur les principes énoncés à l'Article VI. À cette fin, elle a encouragé le Conseil et le Secrétariat à oeuvrer en vue de nouveaux progrès dans les domaines identifiés au paragraphe 7.71 du rapport de la première Conférence d'examen (RC-1/5 du 9 mai 2003) »¹¹. La prise en considération de la pertinence de l'installation est cruciale, puisqu'elle permet de cibler en priorité les installations dont les déclarations sont insuffisantes ou suspectes, créant *de facto* un recentrage des inspections vers les sites sensibles. Elle permet de mieux traiter le problème de l'émergence de sites de production discrets exploitant des outils de production techniquement évolués.

Sur un plan global, les puissances chimiques émergentes du Sud, notamment l'Inde et la Chine, perçoivent la réorientation de la vérification vers les AIFPC comme dirigées spécifiquement contre elles, ce qui est le cas au demeurant. Leur hostilité se justifie au nom du développement (Afrique du sud) mais également du fait des graves déficiences administratives dont elles souffrent pour faire appliquer leurs législations nationales. L'argument sert néanmoins, pour certains Etats, à camoufler des programmes suspects. En tout état de cause, les pays du sud disposent de certains moyens pour limiter la réorientation : des trois critères de sélection qui déterminent quels sites seront inspectés, deux sont purement techniques et ont fait l'objet de modifications permettant de pondérer les inspections en fonction de l'importance de l'industrie chimique de chaque Etat. L'application du troisième critère, de nature politique, demeure cependant en butte à forte opposition et l'incapacité prévisible de l'OIAC à le faire appliquer à court terme réduit considérablement la portée de la réorientation. Il faut également garder à l'esprit que la modification des assiettes d'inspections prendra du temps. A titre indicatif, on notera qu'en 2005 15 519 jours d'inspection avaient été dévolus aux 13 sites de destruction d'armes

¹¹ Déclaration finale (RC-2/4), § 9.65 et 9.67. Enfin, la Conférence a noté les limites soulignées par RC-2/S/1 dans le domaine des inspections des AIFPC, à savoir « OCPF [AIFPC] inspections started in April 2000 and the number of OCPF inspections has increased yearly since 2001. This notwithstanding, for a variety of reasons, the inspection effort carried out so far in this category still does not provide a sufficient level of assurances for non-proliferation purposes: *First, when compared with the high and evolving number of declared OCPFs, the percentage of inspections remains comparatively very low. To better appreciate this problem, it must be recalled that a good quantity of declared OCPFs have technological features (such as multipurpose process equipment and flexible piping) that could be easily and quickly re-configured for the production of chemical weapons. This makes such facilities highly relevant to the object and purpose of the Convention. Second, as a result of the site-selection methodology being applied, Member States with fewer declared plant sites have received proportionately significantly more inspections than Member States with a larger number of facilities. This imbalance reflects the fact that, in the absence of a decision by the Conference on paragraph 11 of Part IX of the Verification Annex to the Convention, up to now site selection has taken place using an algorithm that includes only two of the three factors enumerated in the said provision² and gives all Member States with declared OCPFs equal chances of receiving inspections, irrespective of how many exist in their territory. Third, the Secretariat has had to rely on the restricted data included in the declarations in accordance with the Convention. On occasions, such data have been provided or updated late. These limitations have led to the inspection of a number of OCPFs that were either not as relevant as might have been expected or not inspectable at all, with the consequent waste of time, money and inspector resources* »

chimiques, 1 375 jours aux sites de production des trois tableaux et 1 272 jours pour les AIFPC¹². Compte tenu des retards considérables pris par la Russie et les Etats-Unis dans le domaine de la destruction des stocks, il sera probablement relativement difficile de modifier ces « équilibres », les pays du Sud étant particulièrement fondés à exiger que la priorité demeure à la destruction des stocks (hiérarchisation des inspections). Enfin, la volonté des Etats-Unis de maintenir une croissance budgétaire nominale nulle limite considérablement la marge d'évolution. Dans ce contexte, l'absence de décision méthodologique et chiffrée sur le rééquilibrage des vérifications apparaît, pour les pays du Sud, comme un succès, et ce d'autant plus que les Etats industrialisés ont dû faire des concessions sur l'article XI pour obtenir gain de cause.

La Conférence a également mis en relief certains points sensibles soulignés depuis longtemps par les analyses, notamment l'insuffisance de certaines déclarations, l'incohérence entre les déclarations de certains exportateurs et de certains importateurs¹³ ou la nécessité de traiter la question des questions des faibles concentrations en rapport avec les produits chimiques du tableau 2A/2A*¹⁴. Plus généralement, la question des transferts a été clairement abordée, reflétant les inquiétudes des Etats industrialisés mais également celles de certains pays du Sud. L'Iran, dans sa déclaration nationale, avait été particulièrement incisif sur la question, mettant en lumière le cas spécifique d'Israël qui, selon Téhéran, bénéficierait de 96% des transferts de produits du tableau 3, ce qu'elle interprète comme étant en contradiction avec la partie VIII de l'Annexe sur la vérification¹⁵. Elle n'a pas repris à son compte la considération soulignée dans le document

¹² OPCW Executive Council, "Report of the OPCW for 2005," C-11/4, 6 décembre 2006, p. 7.

¹³ RC-2/S/1 souligne ainsi « The discrepancies between transfers declared by States Parties are of such magnitude (as much as 75% of the import/export data declared in each of the last five years—see Annex 3) that effective data monitoring for non-proliferation purposes is very difficult for the Secretariat to achieve. Hence, the Secretariat believes that this issue should have a high priority ».

¹⁴ Il s'agit des produits qui présentent une concentration inférieure à 1% (faible concentration) de produit du tableau 2A/2A*, lesquels sont considérés comme posant « un risque significatif pour l'objet et le but de la convention ». Selon la Vertic « L'OIAC n'a pas établi de règle pour un mélange de produits chimiques du Tableau 2A ou 2A*. En l'absence d'une telle décision, un État partie peut faire lui-même exception pour les faibles concentrations dans sa déclaration de produits chimiques des Tableaux 2A et 2A*, sauf si la possibilité de récupération d'un mélange de produit chimique ou de son poids total présentent un risque vis à vis de l'objet et du sujet de cette Convention ». Voir Vertic, International Implementation Assistance Programme (IAP) IAP CWC Implementation Manual, Programme d'Assistance de Mise en oeuvre de la Convention sur l'Interdiction des Armes Chimiques, disponible sur http://www.vertic.org/NIM/tools/guides_handbooks_checklists/#chemical et plus spécifiquement sur [http://www.vertic.org/assets/nim_docs/International%20Implementation%20Assistance%20Program%20\(IAP\)%20pdfs%20-%20OCW/Export%20import/Import_Export_Regulations%20-%20French.pdf](http://www.vertic.org/assets/nim_docs/International%20Implementation%20Assistance%20Program%20(IAP)%20pdfs%20-%20OCW/Export%20import/Import_Export_Regulations%20-%20French.pdf) en ce qui concerne cette précision sur les produits du tableau 2A/2A*.

¹⁵ L'Iran déclare tirer ce chiffre des rapports annuels de l'OIAC. La formulation (*the OPCW annual reports indicate that 96% of schedule 3 transfers are headed to Israel*) est manifestement inexacte puisqu'en matière de transferts, les rapports de l'OIAC ne sont pas nominatifs. La déclaration iranienne peut être obtenue sur le site de la *Federations of American Scientists*, à l'adresse URL suivante http://www.fas.org/cw/cwc_archive/natl_statements/IR_rev1.pdf

d'analyse du Secrétariat (RC-2/S/1) sur le durcissement des transferts vers les pays non-membres comme moyen de pression efficace pour inciter ceux-ci à adhérer à la Convention, ni celle de l'Iran sur le rôle identique que doit jouer l'article 27 de l'article VIII de l'Annexe sur la vérification. La Conférence n'a donc pas annoncé d'évolution de sa politique en la matière, codifiée par le document EC-47/DEC.8 du 8 novembre 2006¹⁶, immobilisme imputable à l'opposition des Etats-Unis à ce sujet mais également à celle des Européens, qui considèrent que les transferts de ce type sont régulés à la fois par les instruments nationaux et les engagements pris dans le cadre du Groupe Australie. Argument quelque peu spécieux, amené à se retourner contre ses auteurs lorsque les pays dont l'industrie chimique est en plein essor, mais qui ne disposent que d'une autorité nationale résiduelle et qui n'appartiennent pas au Groupe Australie, commenceront à exporter massivement vers les pays non-signataires à l'égard desquels le Groupe Australie exerce actuellement une vigilance particulière. La Conférence n'a pas non plus proposé de mesures spécifiques pour régler le cas, qui nuit pourtant à la crédibilité de l'instrument juridique, des transferts de produits du tableau 2 à destination des Etats non parties, totalement proscrits depuis l'année 2000. Depuis 2003, le Secrétariat a répertorié au moins quatre transferts (déclarés) de ce type, portant sur 280 tonnes de produits¹⁷, en violation avec l'engagement des signataires concernés.

Des points de contentieux évidents : la non-prolifération, le terrorisme, la résolution 1540 et les incapacitants.

Les avancées réalisées sur la vérification lors de la 2^{ème} Conférence d'examen augurent positivement de sa marge d'appréciation en tant qu'organisation de contrôle et de non-prolifération. Pour autant, cette transformation ne pourra se faire que par une lente évolution. Les dissensions évidentes entre les Etats membres à propos des questions touchant au terrorisme, à la résolution 1540 et à la prise en compte des incapacitants témoignent d'oppositions de fond qui limitent à court terme le rôle que peut jouer la Convention en matière de non-prolifération.

Initialement, les attentes étaient pourtant élevées. Après le 11 septembre, suivant un processus déjà observé pour d'autres organisations internationales de contrôle, la Convention a revendiqué le rôle qu'elle pouvait jouer dans ce domaine. Selon les mots de son Directeur general, qui répondait, en janvier 2002, à une demande du Secrétaire general des Nations Unies « *The CWC can be viewed, amongst other things, as an anti-terrorism convention, for the following quite straightforward reason: the CWC criminalises the involvement of all natural and legal persons of its States Parties in the development, production, acquisition, stockpiling, transfer*

¹⁶ Les transferts des produits du tableau trois sont autorisés vers un Etat non-membre si celui-ci fournit un certificat d'intention d'utilisation finale et un certificat de non-transfert vers un tiers.

¹⁷ RC-2/S/1, § 3.118

and use of chemical weapons »¹⁸. Le document EC-XXVII/DEC.5 du 7 décembre 2001 établit le cadre d'action de la Convention dans ce domaine. Pourtant, en dépit de l'affirmation péremptoire de José Bustani, l'engagement de l'OIAC en matière de lutte contre le terrorisme semble devoir rester soigneusement délimité. L'actuel directeur de l'OIAC, contredit explicitement son prédécesseur et établit des bornes précises à l'engagement de la Convention quand il déclare en mars 2007 : « *I hope also that, although [OPCW] is not an anti-terrorist organization, the contributions that this organization can make under UN Security Council Resolution 1540 will also be reaffirmed through full implementation and through universality* »¹⁹. S'il est évident que la Convention joue un rôle déterminant en encadrant les transferts et en contrôlant les installations, les Etats membres ne semblent pas en état de dégager un consensus pour aller plus loin. L'épineuse question du contrôle des transferts vers les entités non étatiques, et donc implicitement du rôle que les Etats peuvent y jouer (directement ou par défaut) et des sanctions qu'il conviendrait d'adopter est totalement absente du document final. Le mot terrorisme n'y apparaît que deux fois et aucune référence n'est faite à la situation irakienne, qui a pourtant marqué le retour de l'utilisation d'agents toxiques (chlore) en zone de combat.

Cette absence est d'autant plus dommageable que la crise irakienne soulève également le problème de l'utilisation des agents anti-émeutes en zone de combat, et plus largement la question du respect du critère d'application général par les Etats parties. On peut souligner à cet égard le paradoxe, qui n'est malheureusement qu'apparent, de la divergence des déclarations européennes et américaines à propos de l'utilisation des agents anti-émeute et de la convergence entre cette dernière et les déclarations chinoise, iranienne et celle des non-alignés. Si l'Union européenne rappelle à l'ensemble des Etats l'importance de la notion de critère d'application général et l'associe à l'exclusion de toute forme d'utilisation des anti-émeutes à des fins de guerre, Américains, Chinois, Iraniens et non-alignés sont demeurés étonnamment muets à ce sujet. De fait, la question des anti-émeutes n'a été qu'effleurée dans le document final et laisse une large place à l'interprétation : « La deuxième Conférence d'examen a catégoriquement condamné l'utilisation d'armes chimiques telles que définies dans la Convention. Elle a réaffirmé l'engagement des États parties à ne pas utiliser d'agent de lutte anti-émeute en tant que moyen de guerre. Elle a aussi souligné la contribution essentielle que la Convention apporte au renforcement de la confiance et à la coopération entre les États parties ainsi qu'à leur sécurité nationale »²⁰. Cette approche vise essentiellement à limiter les interprétations politiques liées aux anti-émeutes et la confusion

¹⁸ OIAC, Letter dated 11 January 2002 from Director-General José Bustani to United Nations Under-Secretary-General Jayantha Dhanapala on the subject of possible United Nations responses to global terrorist threats, La Haye, 11 January 2002. Les mots sont soulignés dans le document original.

¹⁹ Déclaration de Rogelio Pfirter lors d'une interview avec Olivier Meier, *Arms Control Today*, avril 2007. Surlignage rajouté.

²⁰ Déclaration finale (RC-2/4), § 9.2

entretenu par certains Etats entre anti-émeutes et incapacitants, parfois pour des raisons très divergentes. L'utilisation des anti-émeutes est simplement définie dans le texte de la Convention, autorisant implicitement leur utilisation en zone de conflit dans un cadre de maintien de l'ordre, à la satisfaction de la plupart des puissances engagées dans des opérations de maintien de la paix notamment. Une interprétation plus restrictive, proposée par certains Etats lors de la Conférence, visant à la fois à redéfinir l'usage des anti-émeutes et définir celle des incapacitants, a immédiatement été reprise par l'Iran, qui a tenté de fusionner les deux thématiques. La déclaration finale traduit la neutralisation réciproque des tenants du *statu quo* et des « réformateurs ». Les Européens insistent ainsi sur la nécessité de trouver une application commune par tous les Etats du critère d'application général avant d'inclure la question des incapacitants. Les Etats-Unis et la Suisse, assez opposés du fait de l'activisme de cette dernière sur la question²¹, avaient quant à eux trouvé une définition minimale des incapacitants en évoquant les nouveaux développements dans le domaine des produits chimiques toxiques. Curieusement cependant, selon *Arms Control Today*, l'Iran s'y serait opposé, arguant que le langage proposé, trop vague, risquait de dénaturer le problème²². Au final, l'imprécision de la déclaration finale valide l'explication avancée par le Département d'Etat pour justifier l'utilisation d'agents anti-émeutes CS par Blackwater en Irak²³, à savoir que le gaz n'avait pas été utilisé comme une « méthode de guerre »²⁴, ce qui justifie son utilisation.

Comme cela a été souligné, l'Union européenne²⁵ a insisté sur le respect du critère d'application général et l'a associé à l'usage des agents anti-émeutes en zone de guerre, éludant de ce fait la question des incapacitants. Suivant cette logique, cette question restera en suspens puisque la notion de critère d'application général demeure elle-même absente du document qui se borne à rappeler que « la deuxième Conférence d'examen a également réaffirmé que les définitions énoncées à l'Article II de la Convention, qui garantissent le caractère complet de l'interdiction des armes chimiques en vertu de la Convention, restent pertinentes ». Toutefois, cette volonté européenne de définir le critère d'application avant d'aborder la question,

²¹ Voir notamment la déclaration suisse RC-2/NAT.12 réalisée lors de la Conférence et publiée peu après..

²² Oliver Meier, « CWC Review Conference Avoids Difficult Issues »; *Arms Control Today*, mai 2008.

²³ En mai 2005 lors du passage d'un de ses convois à un carrefour à Bagdad

²⁴ L'utilisation des agents anti-émeutes en zone de guerre est autorisée par la législation américaine (Executive Order 11850), dans un objectif défensif et sur autorisation présidentielle. Tel a été le cas en 2003, lors d'une révolte de prisonniers. Voir James Risen, « 2005 Use of Gas by Blackwater Leaves Questions », *New York Times*, 10 janvier 2008. La déclaration du Département d'Etat est citée par Olivier Meier, « Chemical Weapons Parlay's Outcome Uncertain », *Arms Control Today*, 2008. Voir également pour un rapide rappel de l'enjeu lié à l'*Executive Order 11 850* aux Etats-Unis, Kyle M. Ballard, « Convention in Peril ? Riot Control Agents and the Chemical Weapons Ban », *Arms Control Today*, septembre 2007.

²⁵ Il est à souligner que l'Union européenne apparaît pour la première fois comme acteur à part entière au sein de la conférence d'examen, ce qui traduit le souci des Etats membres et de l'Union de valoriser l'intense travail réalisé par celle-ci dans le domaine du désarmement chimique.

extrêmement imprécise il est vrai, des incapacitants, cache une autre réalité. Le débat sur le critère d'application général et les agents anti-émeute doit être mis en relation avec l'utilisation et la militarisation des dérivés pharmaceutiques, notion sur laquelle le document final est pour le moins peu prolix. De nombreux experts s'alarment de l'intérêt démontré par les gouvernements à cet égard, y compris au niveau des pays membres de l'OTAN impliqués dans des opérations de maintien de la paix (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, France) et de la Russie. Une étude de la *British Medical Association* soulève d'intéressantes questions sur la réalité de la position européenne, et des différentes déclarations des délégations nationales européennes sur l'usage des incapacitants : « *In August 2006 the Research and Technology Organisation (RTO) of NATO published a report from its Human Factors and Medicines (HFM) Panel on the human effects of non-lethal technologies. This document describes a road map for the introduction of 'non-lethal' weapons into NATO. Development and deployment of 'non-lethal' weapons is considered by NATO to be necessary in order to ensure that it has 'sufficient capabilities for the full spectrum of crisis response operations'. The countries represented were: the Czech Republic, France, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland, the UK, and the USA. Representatives of these countries explained that research activity in the field of 'non-lethal' technologies forms part of their own national development programmes. Section 4.9 of the NATO report is dedicated to 'sedatives'. This section simply refers to annex M entitled Medical aspects of the Moscow theatre siege, which is a study of what happened in that siege. Annex E of the report contains statements from representatives of member states. Of particular relevance, the statement of the German representative focused on 'non-lethal' chemicals and included reference to a perceived necessity to change international law: **'There is an urgent need for rethinking and rewriting the existing laws with respect to the implementation of NLTs [non-lethal technologies] using chemicals. International legal experts should reconsider the old laws in the light of new security imperatives and the development of new NLTs. Especially after the riots in Kosovo in March 2004, when it was reported that 28 people died and 800 were injured and 15 churches and about 110 houses were destroyed, we should consider relaxing restrictions on the use of "chemicals" in certain situations. Such exceptions could be limited to Operations Other Than War (OOTW) or for discrimination between rioters, combatants, and civilians in a hostage or human-shield situation**' »²⁶.*

²⁶ British Medical Association, *The use of drugs as weapons The concerns and responsibilities of healthcare professionals*, mai 2007, article disponible sur <http://www.bma.org.uk/ap.nsf/AttachmentsByTitle/PDFdrugsasweapons/SFILE/DrugsasWeapons.pdf>. Surlignage rajouté.

Au-delà de la dualité des langages, qui s'explique par les préoccupations divergentes des acteurs intervenants au niveau de l'OTAN et de ceux intervenant au niveau de l'OIAC, et qui ne témoigne donc pas d'une duplicité de la part des Etats concernés²⁷, il est absolument évident que la légitimation rampante de l'utilisation des incapacitants, dans un cadre identique à celui- des agents anti-émeute, pourrait bénéficier de la neutralité bienveillante des Etats européens impliqués dans les opérations telles que décrites par le représentant allemand. L'incapacité de la 2^{ème} Conférence à aborder le problème témoigne d'un affaiblissement prévisible de la Convention en matière d'usage d'agents toxiques. L'absence totale de référence à la Convention de 1972 sur les armes bactériologiques n'est guère plus rassurante, puisque l'évolution des incapacitants recouvre autant le domaine chimique que biologique.

L'inclusion d'une référence précise aux activités de la Convention en rapport avec la résolution 1540 a été un point d'opposition majeur entre les Etats-Unis et l'Iran et aucun consensus ne s'est dégagé à cet égard. Contrairement à ce que l'on pouvait craindre cependant, la majorité des Etats du Nord et du Sud disposant d'une industrie chimique se sont montrés en faveur d'une inclusion d'une référence directe à la résolution 1540²⁸. L'Iran s'est cependant montré totalement intraitable sur la question, menaçant de refuser de signer le texte final et de conduire la Conférence à l'échec. Le document final adopte donc une phraséologie biaisée et restrictive pour y faire référence : « La deuxième Conférence d'examen a réaffirmé le statut d'autonomie et d'indépendance de l'OIAC, et a pris connaissance des résolutions de l'ONU sur la lutte contre le terrorisme »²⁹. L'opposition iranienne à la résolution 1540 a été exemplaire de la stratégie retenue par Téhéran par rapport à la Convention. Clairement, la délégation iranienne avait pour principal objectif de bloquer tout progrès sur la résolution 1540, pour des raisons essentiellement liées à la crise nucléaire, la contraignant d'ailleurs à céder sur des questions tout aussi cruciales telles que la modification du régime d'inspection des AIFPC ou les incapacitants. La

²⁷ Sans parler de duplicité, il existe un certain flou, comme en témoigne la réponse apportée par Lord Avebury à une question posée au Parliamentary Under-Secretary of State (Ministry of Defence) à la Chambre des Lords le 21 avril 2008 (après la fin de la 2^{ème} Conférence d'examen). A la question : « Whether they will propose that the role of incapacitating biochemical weapons in military operations and law enforcement be discussed at the Chemical Weapons Convention Review Conference », la Sous-secrétaire d'Etat a répondu que « the issues surrounding so-called incapacitating biochemical weapons and their potential impact on the Chemical Weapons Convention are highly complex and most states party to the convention have yet to express clear ideas on the implications for the convention. The UK believes that thorough study of the complex technical and legal implications is required and therefore does not consider the issue ready for detailed discussion at the second Review Conference. But we are willing to examine, with other states party to the Convention, the options for taking forward work after the conference, if it appears that consensus on how to move forward seems achievable, and if a suitable mechanism and scope for discussions can be decided ». Texte disponible sur le site de publications des chambres britanniques, http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldhansrd/text/80421w0001.htm#80421w0001.htm_snew18.

²⁸ On peut citer la Chine, la Russie, le Pakistan ou l'Algérie à titre d'exemple

²⁹ Document final (RC-2/4), § 9.137

capacité de nuisance de l'Iran à cet égard traduit l'une des faiblesses d'une Convention dont le fonctionnement est fondé sur le principe du consensus.

Conclusion

Les résultats de cette 2^{ème} Conférence d'examen offrent une image contrastée de l'état de la Convention. D'un côté, l'événement a été mieux maîtrisé que le premier du genre, les Etats évitant les grandes déclarations politiques pour ce concentrer sur les questions essentielles. D'autre part, au-delà des dissensions diverses et des perturbations générées par l'Iran, il est apparu que la majorité des Etats demeuraient attachée à un texte véritablement multilatéral, qui fait ses preuves en matière de désarmement et que ne fige pas de discrimination entre Etats dotés et Etats non dotés. La question de la résolution 1540, loin d'illustrer une rupture de ces Etats avec la logique de désarmement, a plutôt démontré qu'une majorité d'entre eux souhaitent en renforcer le processus. Surtout, l'opposition inébranlable de l'Iran et les concessions que la délégation iranienne a été amenée à faire sur d'autres sujets pour sauvegarder cette position ont été la preuve pour de nombreux Etats non alignés que ce pays, incarnant jusqu'alors la légitimité de leurs intérêts face aux puissances industrielles, ne saurait être considéré comme un chef de file fiable.

D'un point de vue général, la position des pays du Nord, façonnée avant tout par des problématiques de non-prolifération, s'est révélée être plus structurée que celle des autres. L'émergence de la Chine et de l'Inde comme puissances chimiques contribue de son côté à disloquer l'homogénéité de la position des non alignés, dont les objectifs divergent dans la substance. Chacun tente donc finalement de protéger ses intérêts particuliers, ce qui a permis aux Etats occidentaux de faire avancer le dossier jugé par eux le plus sensible, celui des AIFPC.

Toutefois, les observateurs ont noté que la Conférence a souffert de la perte de la confiance réciproque que les différents Etats s'accordaient jusqu'alors dans le domaine chimique. L'irruption de dossiers de prolifération connexes dans la logique du désarmement chimique, notamment la problématique nucléaire iranienne, contribuent fortement à renforcer ce sentiment et à crispier les positions de chacun. Les négociations ont été décrites comme particulièrement dures sur l'ensemble des questions techniques. La volonté des Etats occidentaux d'axer progressivement le travail de l'OIAC vers des tâches de non-prolifération renforce par ailleurs le sentiment d'une volonté de discrimination économique. Dans ce contexte, la question des inspections par mise en demeure n'a été que superficiellement abordée. Bien que ce type d'inspection soit la pierre d'angle de la Convention dans le domaine de la lutte contre la prolifération et que nul l'ignore que le processus de mise en accusation d'un Etat, dans le cadre de la Convention,

est irréalisable à moins de manquements graves et caractérisés, le document final ne peut que se contenter de réitérer les ses protestations de foi habituelles sur la capacité de l'OIAC de mettre en œuvre ce type d'inspections et recommande au Conseil de poursuivre son travail sur la question. La question devra pourtant bien être abordée un jour, en particulier lorsque le contrôle de la destruction des stocks n'aura plus de raison d'être et que les inspections des AIFPC constitueront la principale tâche de vérification de la Convention. Après tout, 2012 n'est pas si loin.