

## TABLE DES MATIÈRES

### Note de la rédactrice en chef

|                              |   |
|------------------------------|---|
| <i>Kerstin VIGNARD</i> ..... | 1 |
|------------------------------|---|

### La Conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques

|   |   |
|---|---|
| La première conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques :<br>faire le point et préparer l'avenir<br><i>Alexander KELLE</i> ..... | 3 |
|---|---|

|   |    |
|---|----|
| Évaluer le système de vérification de la Convention sur les armes chimiques<br><i>Daniel FEAKES</i> ..... | 11 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| L'universalité de la Convention sur les armes chimiques :<br>une question de qualité ou de quantité ?<br><i>Jean Pascal ZANDERS</i> ..... | 23 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| Les réalisations scientifiques et techniques et l'avenir de la Convention sur les armes chimiques :<br>le problème des armes non létales<br><i>Malcolm DANDO</i> ..... | 33 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| La culture organisationnelle du Secrétariat technique de l'OIAC<br><i>Maurizio BARBESCHI</i> ..... | 47 |
|--|----|

### Sélection de références en ligne

|   |    |
|---|----|
| Liste établie par <i>Melinda MENNEL</i> ..... | 57 |
|---|----|

### Tribune libre

|                           |    |
|---------------------------|----|
| <i>Gaurav RAJEN</i> ..... | 61 |
|---------------------------|----|

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| <b>Actualité de l'UNIDIR</b> ..... | 65 |
|------------------------------------|----|

---

## NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

La première conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques sera l'occasion de faire le point sur ses cinq premières années d'application et de planifier l'avenir. Le monde n'est plus ce qu'il était lorsque cet instrument est entré en vigueur en 1997. La science et la technologie ont connu des avancées considérables, qui pourraient conduire à la mise au point de nouvelles armes ou susciter des interrogations sur la façon dont les nouveaux produits chimiques sont couverts par la Convention. La perception des menaces a également changé. Pour nombre de personnes, le risque d'attaque terroriste avec l'emploi d'armes chimiques semble aujourd'hui plus probable qu'il ne l'était ne serait-ce que quelques années en arrière. L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) a également connu une période de changement. De nombreuses difficultés organisationnelles ont surgi, dès les premières années, s'agissant du budget, de la prise de décision, de la planification à long terme et de l'engagement des États membres dans les travaux de l'OIAC. La façon dont la Convention sur les armes chimiques et l'Organisation sauront s'adapter pour faire face à ces changements influencera la façon dont la portée stratégique de la Convention sera respectée sur le long terme ainsi que la force du désarmement chimique et du régime de non-prolifération.

Dans ce numéro du *Forum du désarmement*, différents experts avancent des propositions et recommandations pour la Conférence d'examen et la période qui suivra. Ils abordent des questions telles que l'universalité, la vérification, la transparence, le critère de destination générale, la mise au point d'armes non létales et diverses questions institutionnelles. Nous vous suggérons des lectures complémentaires dans une brève section de références.

Compte tenu des questions que posent la défense antimissile et la non-prolifération des missiles, de l'utilisation toujours plus intensive des technologies spatiales et de l'absence de progrès sur la prévention d'une course aux armements dans l'espace au sein de la Conférence du désarmement, le premier numéro du *Forum du désarmement* en 2003 portera sur la prévention de l'implantation d'armes dans l'espace. L'Institut a organisé récemment, en collaboration avec Project Ploughshares et le Simons Centre for Peace and Disarmament Studies, un séminaire intitulé *Outer Space and Global Security*. Ce fut l'occasion, pour plus de 150 participants, d'examiner l'utilisation actuelle et future de l'espace extra-atmosphérique et d'envisager différentes mesures pour préserver l'espace à des fins pacifiques. Un rapport sera publié par l'UNIDIR. Avec ces différentes activités et publications, l'Institut espère relancer l'intérêt pour les questions portant sur l'espace.

En collaboration avec le Centre pour le dialogue humanitaire et le Département des affaires de désarmement de l'ONU, l'UNIDIR a organisé une rencontre sur le thème *Disarmament, Health and Humanitarian Action: Putting People First*, le 7 novembre 2002. Ce fut l'occasion pour des experts du désarmement et la communauté de l'action humanitaire de voir à quels niveaux les questions de désarmement et celles de santé se rejoignent et d'évoquer leur incidence sur la sécurité humaine. Il

s'agissait de la troisième rencontre organisée dans le cadre de la série sur le désarmement comme action humanitaire.

Pour répondre aux nombreuses préoccupations que suscite la menace de terrorisme nucléaire, les armes radiologiques et les « bombes sales », l'UNIDIR a organisé, les 17 et 18 décembre 2002, une conférence intitulée *International Cooperation in the Combat against Nuclear Terrorism and the Role of Nuclear Arms Control*. Cette rencontre, organisée en collaboration avec le Peace Research Institute Frankfurt et le Ministère fédéral allemand des affaires étrangères à Berlin, fut l'occasion d'analyser les menaces potentielles des terroristes et leurs capacités techniques, ainsi que l'intérêt de la maîtrise des armements, de la vérification et de la transparence pour lutter contre ces menaces. Le *Forum du désarmement* abordera cette question dans un prochain numéro.

L'UNIDIR vient de publier plusieurs ouvrages. *Project Coast: Apartheid's Chemical and Biological Warfare Programme* de Chandré Gould et Peter Folb fait une analyse détaillée du programme clandestin d'armement chimique et biologique de l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid et doit nous rappeler les risques de prolifération en l'absence de contrôles appropriés au niveau international.

Parmi les autres publications récentes, citons *Le Conseil de sécurité à l'aube du XXIème siècle : quelle volonté et quelle capacité a-t-il de maintenir la paix et la sécurité internationales ?* de Pascal Teixeira et *The Costs of Disarmament—Rethinking the Price Tag: A Methodological Inquiry into the Costs and Benefits of Arms Control* de Susan Willett. Des extraits des ouvrages de l'UNIDIR sont disponibles sur notre site web ([www.unidir.org](http://www.unidir.org)).

Nous vous proposons désormais une nouvelle rubrique sur l'Actualité de l'UNIDIR. Dans chaque numéro, nous mettrons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposerons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, ainsi que des extraits de nos publications, avec la possibilité de les commander en ligne.

Nous tenons à remercier tous les lecteurs qui ont pris le temps de nous adresser leurs commentaires au sujet du nouveau site de l'Institut. Vos réactions et vos suggestions ont été très utiles et encourageantes. Venez explorer notre site, lire ou télécharger les articles parus dans le *Forum du désarmement*, effectuer des recherches sur nos activités et nos publications, prendre part aux débats et vous inscrire à la liste de diffusion de l'Actualité de l'UNIDIR pour que nous puissions vous avertir dès qu'un nouveau numéro du *Forum du désarmement* est disponible en ligne.

Que l'année 2003 soit placée sous le signe de la paix et de la sécurité.

***Kerstin Vignard***

## La première conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques : faire le point et préparer l'avenir

Alexander KELLE

L'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques, le 29 avril 1997, a marqué le début d'une nouvelle ère pour la maîtrise des armements et le désarmement au niveau multilatéral : cette convention est le premier accord multilatéral de maîtrise des armements qui interdit une catégorie d'armes de destruction massive, prévoit la vérification de l'élimination des armes et crée un nouvel organe international, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), afin de surveiller l'application de l'ensemble des dispositions de la Convention<sup>1</sup>.

Depuis l'entrée en vigueur de cet instrument, de nombreux progrès ont été enregistrés s'agissant de la création de l'OIAC et de l'application des dispositions clés de la Convention. Près de 150 États ont ratifié ou adhéré à la Convention, quatre d'entre eux ont déclaré des stocks d'armes chimiques et tous les États qui possèdent des armes chimiques ont commencé à les détruire. De la même manière, la non-prolifération, autrement dit la lutte contre la diffusion d'armes chimiques à des pays qui ne les possédaient pas, a été mise en œuvre par un grand nombre d'inspections de routine, menées par le Secrétariat technique de l'OIAC. En outre, la Conférence des États parties, qui s'est réunie à sept reprises, est tenue en vertu du paragraphe 20 de l'article VIII de la Convention d'en superviser l'application.

La Conférence des États parties se réunissant chaque année pour examiner le fonctionnement de la Convention, d'aucuns pourraient s'interroger sur le rôle particulier de la Conférence d'examen. La Convention sur les armes chimiques comporte deux dispositions ayant directement trait à la Conférence d'examen qui doit avoir lieu du 28 avril au 9 mai 2003. Le paragraphe 22 de l'article VIII stipule que :

« La Conférence tient des sessions extraordinaires au plus tard un an après l'expiration d'une période de cinq ans et de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention et à tous autres moments dans cet intervalle dont il serait décidé, pour procéder à l'examen du fonctionnement de la Convention. Les examens ainsi effectués tiennent compte de tous progrès scientifiques et techniques pertinents qui seraient intervenus. Par la suite, à moins qu'il n'en soit décidé autrement, la Conférence tient tous les cinq ans une session qui a le même objectif. »

---

Alexander Kelle est actuellement au Département d'études sur la paix à l'Université de Bradford (Royaume-Uni) en tant que chargé de recherche (Marie Curie Research Fellow). Auparavant, il a bénéficié d'une bourse scientifique à CISAC (Stanford University) et été chercheur associé au Peace Research Institute Frankfurt et à l'Institute for Comparative Politics and International Relations (Frankfurt University). Il a suivi régulièrement l'application de la Convention sur les armes chimiques pour la publication *Disarmament Diplomacy*.

De plus, le paragraphe 26 de la neuvième partie de l'Annexe sur la vérification précise que :

« À la première session extraordinaire de la conférence convoquée conformément au paragraphe 22 de l'article VIII, les dispositions de la présente partie de l'Annexe sur la vérification seront revues dans le cadre d'un examen approfondi de l'ensemble du régime de vérification applicable à l'industrie chimique (art. VI, septième à neuvième parties de la présente Annexe) et à la lumière de l'expérience acquise. La Conférence fera ensuite des recommandations afin d'améliorer l'efficacité du régime de vérification. »

Selon ces dispositions, la Conférence d'examen doit donc procéder à une évaluation et un examen approfondis des cinq premières années d'activités de l'OIAC. Elle ne doit cependant pas s'arrêter là. Les participants devront, à l'occasion de cette conférence d'examen, trouver comment mettre en œuvre les décisions du processus d'examen pour les cinq prochaines années.

Un certain nombre de questions importantes ont été retenues pour la première conférence d'examen<sup>2</sup>. Quatre d'entre elles sont abordées dans les différents articles de ce numéro du *Forum du désarmement* : l'examen du système de vérification de la Convention sur les armes chimiques<sup>3</sup>, la question de l'universalité de cet instrument<sup>4</sup>, l'incidence des réalisations scientifiques et techniques<sup>5</sup> et l'évolution du Secrétariat de l'OIAC<sup>6</sup>.

Dans cet article, nous aborderons plusieurs autres questions pertinentes s'agissant de l'application efficace de la Convention sur les armes chimiques susceptibles d'être abordées pendant la Conférence d'examen. Il s'agit du désarmement chimique, de l'assistance et de la coopération internationale, du contrôle des exportations et des transferts de produits chimiques inscrits vers des États non parties, et des questions de transparence et de responsabilité. Enfin, nous envisagerons brièvement l'évolution possible entre les première et deuxième conférences d'examen.

### ***Le désarmement chimique***

L'examen des engagements pris par les États parties en matière de désarmement devra commencer par les déclarations d'armes chimiques, les installations liées aux armes chimiques et la communication des plans de destruction. Un point positif qu'il convient de souligner : quatre États parties ont déclaré posséder des stocks d'armes chimiques dans 33 emplacements. Avant ces déclarations, seuls les États-Unis d'Amérique et la Russie avaient officiellement reconnu détenir des stocks d'armes chimiques, mais ni l'Inde ni la République de Corée. Onze États parties ont déclaré un total de 61 installations, passées ou présentes, de fabrication d'armes chimiques<sup>7</sup>. Neuf États parties ont déclaré posséder des armes chimiques anciennes et trois ont déclaré avoir sur leur territoire des armes chimiques abandonnées<sup>8</sup>.

Ces déclarations sont à la base des inspections d'installations liées aux armes chimiques et des sites de stockage des armes chimiques anciennes ou abandonnées. Bien que la plupart des inspections liées aux armes chimiques aient pu être conduites sans problème majeur, il demeure trois motifs de préoccupation qui pourraient avoir une incidence sur le processus d'examen.

Il n'est pas certain que les délais de destruction fixés par la Convention soient respectés ; c'est une première crainte. Le retard des efforts russes de destruction d'armes chimiques pourrait bien n'être que la partie visible de l'iceberg. L'achèvement à temps du programme de destruction américain n'est pas assuré et la République de Corée a déjà bénéficié d'un report pour un délai de destruction intermédiaire lors de la septième session de la Conférence des États parties en octobre 2002<sup>9</sup>.

L'établissement du budget et les problèmes que pose le remboursement tardif à l'OIAC des coûts de vérification par les États qui possèdent des armes chimiques constituent un autre sujet de

préoccupation. Les délais de remboursement expliquent, en grande partie, la crise financière qu'a connue l'organisation lors du premier semestre 2001. Reste à voir quel sera le succès des mesures prises pour régler les problèmes de fond<sup>10</sup>. Les pays qui possèdent des armes chimiques semblent avoir des idées différentes sur la meilleure façon de s'attaquer au problème du remboursement : un remboursement plus rapide suffirait-il ou les États possesseurs devraient-ils payer l'OIAC avant qu'elle ne procède à la facturation ? Il se pourrait que la Conférence d'examen ne puisse se contenter d'évoquer cette crise financière comme un événement passé, mais doit régler des difficultés profondes.

Les demandes de conversion d'installations de fabrication d'armes chimiques sont un troisième motif d'inquiétude et pourraient être abordées lors de la Conférence d'examen. Certains États parties estiment évidemment que le nombre élevé de ces demandes est contraire à l'esprit et à l'objet de la Convention, qui précise que les demandes de conversion sont une exception et non la règle. Reste à voir si les décisions positives prises lors de la dernière conférence des États parties (en octobre 2002) au sujet des demandes de conversion de la Russie régleront la question.

Le désarmement chimique est l'un des principes fondamentaux de la Convention sur les armes chimiques. Il n'empêche que les délais intermédiaires ont été reportés et le délai pour l'élimination de tous les stocks d'armes chimiques n'est plus sacro-saint. Il est, de toute évidence, essentiel que tous les États parties renouvellent leur attachement aux engagements de la Convention. Les possesseurs d'armes chimiques ont néanmoins une responsabilité particulière ; ils devront assumer la majeure partie du fardeau et ne peuvent espérer faire partager leur responsabilité à l'ensemble des États parties à la Convention.

*Il est, de toute évidence, essentiel que tous les États parties renouvellent leur attachement aux engagements de la Convention. Les possesseurs d'armes chimiques ont néanmoins une responsabilité particulière ; ils devront assumer la majeure partie du fardeau et ne peuvent espérer faire partager leur responsabilité à l'ensemble des États parties à la Convention.*

### ***Assistance et coopération internationale***

Le Secrétariat technique de l'OIAC distingue trois catégories dans la mise en œuvre des articles X et XI. Premièrement, assurer et coordonner l'assistance et la protection si un État partie devait être victime de l'emploi d'armes chimiques. Deuxièmement, promouvoir le développement économique et technologique au niveau de l'utilisation pacifique de la chimie et la coopération avec d'autres organisations internationales ayant des mandats pertinents. Troisièmement, soutenir les autorités nationales des États parties dans l'application de la Convention au niveau national – en fournissant notamment une assistance juridique pour l'élaboration des textes d'application.

Le Secrétariat technique organise des séminaires, des séances de formation, des conférences et des rencontres d'experts sur les différents aspects de l'assistance et de la coopération internationale. Il coordonne également les offres faites en vertu de l'article X par les États parties, sous la forme de contributions à un fonds volontaire d'assistance ou d'offres de matériel ou de personnel sur un plan bilatéral ou unilatéral. Bien que la Convention oblige les États parties à présenter au Secrétariat technique des déclarations sur leurs programmes nationaux menés à des fins de protection et à offrir une assistance sous une forme ou une autre, seule une minorité d'États parties l'ont fait à ce jour. Jusqu'à présent, l'Organisation n'a reçu aucune demande d'assistance face à l'utilisation ou à la menace d'emploi d'armes chimiques.

En plus des cours de formation qu'elle propose, l'OIAC organise des séminaires dans le monde entier pour les inspecteurs, le personnel médical et le personnel des autorités nationales. Le Secrétariat technique a créé une base de données sur le matériel de laboratoire, favorisé les accords de coopération

bilatérale, aidé à l'élaboration de textes d'application, établi un réseau de protection au niveau des experts, et tenté de conclure des accords de coopération avec des organisations comme l'Organisation mondiale des douanes et le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. En octobre 2001, le Secrétariat technique a publié un document dans lequel il expose un concept stratégique concernant les secours d'urgence apportés en cas d'emploi délibéré ou accidentel d'armes chimiques. Le Secrétariat a également publié sur son site web des articles qui précisent le rôle et les capacités de l'OIAC pour ce qui est de prévenir et combattre l'usage d'armes chimiques par des terroristes et de déterminer comment réagir en cas d'attaque terroriste<sup>11</sup>.

***Les activités de l'OIAC concernant la coopération internationale et l'assistance ont été relancées par les récentes augmentations budgétaires. Ces activités sont parmi celles qui avaient été le plus sérieusement touchées pendant l'impasse financière.***

Les activités de l'OIAC concernant la coopération internationale et l'assistance ont été relancées par les récentes augmentations budgétaires. Ces activités sont parmi celles qui avaient été le plus sérieusement touchées pendant l'impasse financière. L'OIAC doit aujourd'hui regagner le terrain perdu au niveau de ses activités d'assistance et de coopération internationale<sup>12</sup>.

### ***Contrôles des exportations et transferts des produits chimiques inscrits***

Les contrôles des mouvements transfrontières de produits chimiques inscrits vers des États non parties à la Convention interviennent sur plusieurs niveaux, comme le prévoient différentes parties de l'Annexe sur la vérification. Ainsi, le commerce de produits chimiques du tableau 1 avec des États non parties est complètement interdit<sup>13</sup>. Pour les produits du tableau 2, une période de grâce de trois ans était prévue pour le commerce de ces produits, à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention<sup>14</sup>. S'agissant des produits du tableau 3, la Conférence des États parties disposait de cinq ans, après l'entrée en vigueur de la Convention, pour décider si le commerce de ces produits chimiques devait continuer avec les exigences prévues en matière de déclaration par la Convention<sup>15</sup>.

L'un des points importants des septième et huitième parties de l'Annexe sur la vérification est la nécessité de certificats d'utilisation finale pour les échanges commerciaux avec des États non parties. Le type de ces certificats et les autorités compétentes pour les délivrer ont fait l'objet de vives contestations entre les États parties pendant longtemps. Le différend fut réglé lors de la troisième session de la Conférence des États parties, mais certains États parties continuent de s'interroger sur la façon dont cet accord serait réellement respecté.

De la même manière, les procédures concernant le commerce des produits chimiques du tableau 3 ont nécessité plusieurs étapes. Les dernières décisions ont été adoptées lors de la septième session de la Conférence des États parties. Reste maintenant à appliquer toutes ces décisions.

Le fait que les États parties se soient accordés jusqu'au début de 2004 pour appliquer les décisions les plus récentes ne va pas faciliter l'instauration rapide de conditions égales pour tous<sup>16</sup>.

Le régime de transferts prévu par la Convention sur les armes chimiques a suscité un débat sur la pertinence, pour les États parties de l'OIAC, du maintien d'autres régimes de contrôle des exportations pour leurs propres échanges commerciaux. À ce niveau, les critiques portent sur l'existence d'un groupe informel – le Groupe australien – qui compte 32 États industrialisés, tous parties à la Convention sur les armes chimiques, qui continuent de coordonner leurs politiques de contrôle des exportations indépendamment de la Convention. Les détracteurs du Groupe australien soutiennent que ces actions sont contraires à l'esprit de la Convention et à sa volonté de faciliter la liberté du commerce et le développement international. Lors de la troisième session de la Conférence des États parties à la fin de

1998, certains pays du Mouvement des pays non alignés soulevèrent la question des mécanismes de contrôle des exportations en dehors de la Convention sur les armes chimiques. La Conférence demanda au Conseil exécutif d'examiner la question ; elle figure à l'ordre du jour depuis lors. Il ne serait pas surprenant qu'elle soit à nouveau évoquée lors de la première conférence d'examen.

Pour mieux comprendre le mécontentement de certains États parties à la Convention sur les armes chimiques, il convient de rappeler la position du Groupe australien au moment de la conclusion des négociations de la Convention : l'ambassadeur d'Australie auprès de la Conférence du désarmement annonça que le Groupe australien reverrait son propre fonctionnement à la lumière de l'application de la Convention. Cette déclaration laissait sous-entendre que des États parties en règle pourraient bénéficier d'un traitement de faveur pour le transfert de produits chimiques inscrits. La tendance semble s'être inversée depuis les attaques terroristes de 2001 aux États-Unis. Cela ne signifie pas que le Groupe australien devrait se dissoudre, mais plutôt qu'il devrait revenir sur l'idée de revoir son mode de fonctionnement selon l'application de la Convention. La première conférence d'examen de la Convention pourrait être l'occasion d'exposer les résultats d'une telle position.

### ***Transparence et responsabilité***

Il est une autre série de questions importantes qui, comme on pouvait s'y attendre, n'ont pas été suffisamment évoquées par ceux qui étaient chargés de préparer la conférence d'examen ; il s'agit des questions de transparence et de responsabilité de l'OIAC à l'égard de la société civile. L'auteur, qui a suivi depuis le début l'application de la Convention sur les armes chimiques, se souvient parfaitement de la difficulté de se procurer le moindre document de conférence lors des trois premières sessions ordinaires de la Conférence des États parties. L'on peut comprendre que cette organisation internationale était nouvelle, qu'elle avait besoin d'un peu de temps pour s'organiser et que son personnel n'avait pas été engagé pour répondre aux besoins des organisations non gouvernementales, des groupes de la société civile ou des universitaires. L'on pouvait espérer que les États parties auraient enfin compris – plus de cinq ans plus tard – que les parties intéressées qui suivent aujourd'hui encore les activités de l'OIAC souhaitent voir se concrétiser les objectifs définis dans la Convention sur les armes chimiques et cherchent à apporter leur contribution. C'est précisément ce que semblait admettre l'invitation lancée en 2002 par le président du Conseil exécutif de l'OIAC aux ONG leur demandant de soumettre des contributions écrites à l'Organisation. Cette initiative fut saluée par la communauté des ONG comme marquant le début d'une nouvelle phase dans les relations entre l'OIAC et la société civile. Lorsqu'on voit que les rapports du groupe de travail chargé de préparer la Conférence d'examen ne sont pas communiqués, on peut s'interroger sur l'imminence réelle de cette nouvelle phase et se demander si l'on ne serait pas revenu au point de départ des relations publiques de l'OIAC telles qu'elles étaient en 1997 et 1998.

### ***Conclusion – au-delà de la première conférence d'examen***

L'application des dispositions de la Convention sur les armes chimiques a bien avancé au cours des cinq premières années, la crise financière de 2001 semble être passée et le changement de direction à la tête du Secrétariat technique, au cours du premier semestre 2002, semble avoir favorisé l'instauration d'une atmosphère plus positive au sein de l'Organisation. Les États parties ne doivent cependant pas se satisfaire de la situation actuelle, car les performances de l'OIAC et des États parties sont loin d'être optimales.



Cette confiance excessive, qui se manifeste de deux manières, devrait très certainement expliquer le fait que la Conférence d'examen ne s'attaquera ni à l'ensemble des questions identifiées dans ce bref aperçu ni à celles examinées en détail dans les articles qui suivent. En effet, le facteur temps risque de compromettre sérieusement l'issue de la Conférence d'examen puisqu'il en influencera aussi bien la préparation que la conduite. Comme le soulignait un rapport publié au milieu de l'année 2002 à la suite d'un séminaire réunissant ONG et représentants gouvernementaux : « les États parties ne semblent pas encore engagés ou impliqués dans le processus d'examen »<sup>17</sup>. De nombreuses bureaucraties devant traiter des questions liées aux armes chimiques et biologiques, l'on peut penser que cette attitude a changé, ne serait-ce que très récemment, après la conclusion de la cinquième conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques. Il reste donc très peu de temps pour s'entendre sur les résultats que l'examen de la Convention sur les armes chimiques pourrait produire. Si un accord n'est pas trouvé sur les principaux thèmes et objectifs de la Conférence d'examen, les chances de parvenir à des résultats significatifs en deux semaines diminuent considérablement, car cette conférence nécessite un large consensus entre les États parties à la Convention sur les armes chimiques.

L'autre facteur qui entre en jeu est la volonté politique des États parties de s'attaquer aux questions difficiles et d'accepter certaines concessions pour parvenir à un consensus. Au vu des résultats obtenus par le passé par la Conférence des États parties et le Conseil exécutif et de la « culture du report » de ces deux organes en matière de prise de décision, il ne faut pas avoir des attentes trop élevées concernant les résultats de la Conférence d'examen.

En conséquence, l'issue la plus probable pour cette première conférence d'examen devrait être l'adoption d'une stratégie à deux voies pour les cinq années devant conduire à la deuxième conférence d'examen. Il s'agira, d'une part, d'appliquer la Convention sur les armes chimiques comme le prévoit le texte de la Convention et, d'autre part, d'adapter le régime de contrôle de la Convention au « monde réel » en constante évolution, auquel la Convention tente de s'appliquer.

À cet égard, la principale difficulté pour la Convention est la question de l'applicabilité de ses contrôles aux nouvelles réalisations techniques ; un problème qui dépasse le cadre des armes dites non létales, comme le précise Malcolm Dando dans son article. Un rapport publié récemment par l'International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC), dénombre six difficultés techniques qui se posent à la Convention sur les armes chimiques ; elles ont toutes trait à la non-prolifération et aucune d'entre elles ne devrait être abordée à fond lors de la première conférence d'examen<sup>18</sup>.

Dans l'intervalle qui séparera les deux premières conférences d'examen, l'OIAC et les États parties auront donc à s'acquitter d'une mission délicate puisqu'ils devront, d'une part, gérer les contrôles des armes chimiques classiques et, d'autre part, résoudre les difficultés que pose la combinaison de la biotechnologie moderne et de la synthèse chimique.

Ce sera d'autant plus difficile que la deuxième tâche s'inscrit dans la « zone floue » qui existe entre les domaines des armes chimiques et des armes biologiques. Ceux qui critiquaient les négociations du protocole pour la Convention sur les armes biologiques et contribuèrent à leur échec devraient s'opposer à tout ce qui tenterait de compenser le manque de mécanismes de contrôle dans le domaine des armes biologiques par le biais d'un élargissement des activités liées à la Convention sur les armes chimiques. Il est toutefois possible de soutenir que ces nouvelles réalisations techniques sont visées par le critère de destination générale de la Convention sur les armes chimiques. Reste donc à trouver un mécanisme pour adopter des règles et procédures concrètes de mise en œuvre du critère de destination générale dans le cadre des évolutions scientifiques et techniques permanentes. Il n'est pas certain que cela soit possible dans le cadre de la réorientation du système actuel d'inspections de routine, évoqué dans ce numéro par Daniel Feakes, mais la question mérite d'être examinée attentivement.

La Conférence d'examen pourrait donc charger le Conseil scientifique consultatif – par l'intermédiaire du Directeur général du Secrétariat technique – d'étudier la possibilité d'adapter le

système d'inspections de routine aux avancées techniques identifiées dans le rapport de l'IUPAC et de recommander des mesures précises pouvant être soumises à la Conférence des États parties en 2004. Autrement, le Conseil exécutif pourrait créer un groupe de travail à composition non limitée sur ce sujet et les États parties nommer des experts techniques. Cette seconde possibilité n'est pas souhaitable car elle reviendrait à dupliquer une infrastructure déjà existante et pouvant être utilisée – le Conseil scientifique consultatif. Devant la rapidité des progrès scientifiques et techniques, il n'est pas envisageable de reporter à la deuxième conférence d'examen, prévue pour 2008, l'examen de cette question.

## Notes

1. Voir Michael Bothe, 1998, « The Chemical Weapons Convention: a general overview », dans M. Bothe, N. Ronzitti et A. Rosas (dir.), *The New Chemical Weapons Convention—Implementation and Prospects*, La Haye, Kluwer Law International, p. 1 à 15.
2. Ce processus s'est concrétisé, au sein de l'OIAC, par la création à la fin de 2001 d'un groupe de travail à composition non limitée chargé de préparer la Conférence d'examen. Ce groupe a défini un cadre formel et des directives pour le processus d'examen. Il a également identifié neuf thèmes autour desquels la Conférence pourrait s'organiser. Pour plus de détails, voir Pamela Mills, 2002, *The First Review Process of the Chemical Weapons Convention, an Update*, papier présenté lors du 17<sup>e</sup> Pugwash CBW Workshop « The Impending First CWC Review », Oegstgeest (Pays-Bas), 15-16 juin 2002.
3. Voir, dans cette publication, l'article de Daniel Feakes, « Évaluer le système de vérification de la Convention sur les armes chimiques », p. 11.
4. Voir, dans cette publication, l'article de Jean Pascal Zanders, « L'universalité de la Convention sur les armes chimiques : une question de qualité ou de quantité ? », p. 23.
5. Voir, dans cette publication, l'article de Malcolm Dando, « Les réalisations scientifiques et techniques et l'avenir de la Convention sur les armes chimiques : le problème des armes non létales », p. 33.
6. Voir, dans cette publication, l'article de Maurizio Barbeschi, « La culture organisationnelle du Secrétariat technique de l'OIAC », p. 47.
7. Il s'agit de la Bosnie-Herzégovine, la Chine, la France, l'Inde, l'Iran, le Japon, la République de Corée, la Russie, le Royaume-Uni, les États-Unis d'Amérique et la République fédérative de Yougoslavie.
8. Les neuf États qui possèdent des armes chimiques anciennes sont l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon, la Slovénie et le Royaume-Uni, alors que la Chine, l'Italie et le Panama déclarent avoir sur leur territoire des armes chimiques abandonnées.
9. Voir *Decision: Request by a State Party to Grant An Extension of its Obligation to Meet the Intermediate Phase 2 Deadline for the Destruction of Category 1 Chemical Weapons Stockpiles*, document de l'OIAC C-7/Dec.4, La Haye, 11 octobre 2002.
10. Pour plus de précision sur les difficultés financières et les solutions proposées voir A. Kelle et P. Mills, à paraître, « The Chemical Weapons Convention—Its Scope and Application », dans M. Chevrier et al. (dir.), *Implementation of the Protocol to the Biological Weapons Convention*, Amsterdam, IOS Press.
11. Voir *Initial Considerations Regarding the OPCW's Contribution to the Global Struggle Against Terrorism*, document de l'OIAC S/277/2001 et *Possible Responses to Global Terrorist Threats*, document de l'OIAC S/292/2002. Tous deux disponibles en ligne < [www.opcw.org](http://www.opcw.org) >.
12. Selon le communiqué de presse publié à l'issue de la septième session de la Conférence des États parties, le budget de 2003 pour les activités de coopération internationale et d'assistance a progressé de 12,4% par rapport à celui de 2002, alors que l'augmentation globale du budget tourne autour de 10%. Voir *Seventh Session of the Conference of the States Parties to the Chemical Weapons Convention Concludes*, communiqué de presse n° 65 de l'OIAC, La Haye, 15 octobre 2002.
13. Voir l'Annexe sur la vérification, sixième partie, paragraphe 3.
14. Voir l'Annexe sur la vérification, septième partie, paragraphe 31.
15. Voir l'Annexe sur la vérification, huitième partie, paragraphe 27.
16. Voir *Decision: Guidelines Regarding Declarations of Aggregate National Data for Schedule 2 Chemical Production, Processing, Consumption, Import and Export and Schedule 3 Import and Export*, document de l'OIAC C-7/Dec.14, La Haye, 10 octobre 2002.
17. Voir le rapport du Pugwash Meeting n° 270, « The Impending First CWC Review », écrit par Pamela Mills, juin 2002, < <http://www.pugwash.org/reports/cbw/cbw17.htm> >.
18. Voir International Union of Pure and Applied Chemistry, 2002, *Impact of Scientific Developments on the Chemical Weapons Convention*, novembre, < <http://www.iupac.org/reports/2002/Report-to-OPCW.pdf> >.



## Évaluer le système de vérification de la Convention sur les armes chimiques

Daniel FEAKES

Le système de vérification de la Convention sur les armes chimiques sera l'une des principales questions à l'ordre du jour de la première conférence d'examen qui aura lieu en avril et mai 2003. La Convention précise que cette conférence devra procéder à « un examen approfondi de l'ensemble du régime de vérification applicable à l'industrie chimique » et faire « des recommandations afin d'améliorer l'efficacité du régime de vérification ». Elle prévoit ainsi une analyse rétrospective de l'application de la Convention sur les armes chimiques depuis 1997 et l'examen de nouvelles possibilités. De plus, le groupe de travail à composition non limitée chargé de préparer la Conférence d'examen estime que la vérification est l'un des neuf thèmes majeurs devant être traités par la Conférence.

Selon la définition de l'*Oxford English Dictionary*, la vérification est une action visant à prouver ou à démontrer la véracité ou la légitimité de quelque chose au moyen d'éléments de preuve ou de témoignages. Bien qu'elle insiste sur la fonction de *preuve* de la vérification, cette définition évoque déjà la complexité de ce principe. Si la vérification est souvent associée à l'idée de prouver qu'un État a respecté ou non les engagements pris, elle permet aussi à un État soupçonné de démontrer qu'il s'est acquitté des obligations qui lui incombent. La vérification sert donc aussi à *rassurer*. Selon MacEachin l'intérêt de la vérification sur place est d'empêcher les contrevenants éventuels de dissimuler des programmes prohibés derrière des activités légitimes. La vérification joue ainsi un troisième rôle, celui de *dissuasion*<sup>1</sup>. Un groupe d'experts gouvernementaux qualifiés nommé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est venu ajouter un autre élément en précisant, dans son rapport de 1995, que « la vérification peut être définie de façon générique comme un processus consistant à recueillir, colliger et analyser des données afin de juger en toute connaissance de cause si telle ou telle partie s'acquitte de ses obligations »<sup>2</sup>. Cette définition envisage la vérification comme un *processus*, qui serait dans l'idéal un processus de coopération<sup>3</sup>.

Le système de vérification de la Convention sur les armes chimiques vise à garantir le respect des dispositions de cet instrument aussi bien au niveau national qu'international, avec dans chaque cas un certain nombre d'éléments qui se renforcent mutuellement. Au niveau international, le système repose sur trois éléments : les déclarations, les inspections de routine et les inspections par mise en demeure. Si les éléments disponibles au niveau national sont nettement moins bien définis dans la Convention sur les armes chimiques, trois au moins sont clairs : les textes d'application, la collecte de données et le rôle de l'autorité nationale. Quant au critère de destination générale, qui fait partie intégrante de la Convention, il est indispensable aussi bien au niveau national qu'international. Le système de vérification

---

Daniel Feakes est chargé de recherche auprès du Harvard Sussex Program on CBW Armament and Arms Limitation, basé au SPRU – Science and Technology Policy Research, University of Sussex. Entre 1997 et 2000, il fut le chercheur du Harvard Sussex Program dans la division des relations extérieures de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques à La Haye.

de la Convention sur les armes chimiques est un processus qui, sur la base d'un contrôle national et international, permet facilement de juger en toute connaissance de cause si telle ou telle partie viole les engagements pris, auquel cas les États parties doivent s'entendre sur la réaction qui s'impose et sur la façon de garantir le respect des dispositions de la Convention.

### *Un système de vérification à deux niveaux*

Au niveau international, la Convention sur les armes chimiques crée l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) afin de « veiller à l'application de ses dispositions, y compris celles qui ont trait à la vérification *internationale* du respect de l'instrument » [passage souligné par l'auteur]. La Convention fait donc obligation aux États parties de soumettre au Secrétariat technique des informations sur les activités impliquant certains produits chimiques toxiques et précurseurs (essentiellement ceux inscrits dans les trois tableaux annexés à la Convention) et précise par quelles procédures le Secrétariat valide ces informations et signale toute ambiguïté. En plus de communiquer des renseignements sur toute activité conduite à des fins interdites avec des produits chimiques toxiques, les États parties doivent également communiquer des informations sur les activités légitimes concernant la fabrication, le traitement, la consommation et le transfert de produits chimiques inscrits. De nombreux États parties et commentateurs se concentrent presque exclusivement, dans leurs évaluations, sur le niveau international, celui-ci étant le plus visible du système de vérification.

Vu les objectifs très larges de la Convention sur les armes chimiques et ses obligations détaillées, l'on peut dire que le système de vérification de cet instrument va bien au-delà de cette conception limitée. Comme le souligne Robinson : « ce serait une erreur de considérer que le Secrétariat technique porte seul la responsabilité de la vérification de la Convention sur les armes chimiques »<sup>4</sup>. Même si les procédures prévues par la Convention sont complexes, elles ne peuvent permettre de contrôler toutes les obligations dont les États parties doivent s'acquitter. Cela s'explique en partie par le fait que certaines obligations sont des obligations négatives presque impossibles à vérifier pour le Secrétariat, mais aussi par les limites que la Convention fixe à la surveillance au niveau international. Le Secrétariat « exécute les mesures de vérification prévues » par la Convention, mais comme nous l'avons vu plus haut celles-ci s'appliquent essentiellement aux familles et types de produits chimiques inscrits dans les trois tableaux, mais pas aux millions d'autres produits chimiques toxiques et précurseurs. Ajoutons, comme le précise un rapport publié en 2002, que « certains États parties ont cherché à limiter la portée de la Convention sur les armes chimiques aux seuls produits chimiques inscrits »<sup>5</sup>.

Ceux qui négocièrent le texte de la Convention n'avaient pas l'intention de limiter la portée de cet instrument aux seuls produits chimiques inscrits, c'est l'une des raisons pour lesquelles ils précisèrent un critère de destination générale qui définit tous les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs comme des armes chimiques « à l'exception de ceux qui sont destinés à des fins non interdites par la présente Convention, aussi longtemps que les types et quantités en jeu sont compatibles avec de telles fins ». La définition des armes chimiques englobe aussi les munitions et tout matériel spécifiquement conçu. Avec une définition aussi large, il est bien évident que les procédures prévues par la Convention sur les armes chimiques ne suffisent pas au Secrétariat pour garantir le respect des obligations de l'article premier de ne pas « a) Mettre au point, fabriquer, acquérir d'une autre manière, stocker ou conserver d'armes chimiques, ou transférer, directement ou indirectement, d'armes chimiques à qui que ce soit ; b) Employer d'armes chimiques ; c) Entreprendre de préparatifs militaires quels qu'ils soient en vue d'un emploi d'armes chimiques ; d) Aider, encourager ou inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à entreprendre quelque activité que ce soit qui est interdite à un État partie en vertu de la présente Convention ». Considérées comme la clause générale de la Convention, ces

obligations peuvent être interprétées comme interdisant, par exemple, le transfert de matériel ou l'assistance technique ou financière à tout programme d'armement chimique<sup>6</sup>.

Se pose alors la question de savoir comment vérifier, à la satisfaction des autres États parties, que les engagements pris sont respectés ? La réponse à cette question repose forcément sur le critère de destination générale. Une possibilité serait d'accorder au Secrétariat un plus grand rôle dans la mise en œuvre du critère de destination générale. Cela a, dans un sens, déjà commencé, les États parties étant tenus de déclarer les « autres installations de fabrication de produits chimiques » qui utilisent certains produits chimiques non inscrits que le Secrétariat peut ensuite inspecter. Selon le rapport cité précédemment, les États parties devraient donner leur accord de principe pour que le Secrétariat technique puisse rassembler des informations présentant un intérêt pour l'application de la Convention sur les armes chimiques. Ce rapport précise, par ailleurs, que la collecte des informations est aussi un élément déterminant dans la mise en œuvre du critère de destination générale<sup>7</sup>. Un certain nombre d'obstacles s'opposent toutefois à cette démarche en particulier l'attitude des États parties souhaitant limiter aux produits inscrits la portée de la Convention sur les armes chimiques. Les États parties et l'industrie chimique seraient également peu disposés à accepter le degré d'examen nécessaire. Cette réticence des États parties à partager leurs informations au niveau international s'explique notamment par le fait que le contrôle du respect du critère de destination générale est, dans une large mesure, réalisé par des agences de renseignement<sup>8</sup>. Ajoutons que les États parties ne sont pas tenus de signaler les transferts de produits chimiques non inscrits et que le matériel d'échantillonnage utilisé par le Secrétariat ne détecte pour l'heure que la présence ou l'absence des produits chimiques inscrits.

La Convention sur les armes chimiques a donc instauré un partage des tâches entre le Secrétariat et les États parties qui fait que ceux-ci sont, pour une grande part, chargés de contrôler le respect des obligations de la Convention<sup>9</sup>. Il a été dit que « le système de vérification de routine appliqué par le Secrétariat technique de l'OIAC ne permet pas de contrôler le respect de toutes les obligations contractées par les États parties à la Convention sur les armes chimiques. En réalité, le Secrétariat ne contrôle qu'une petite fraction »<sup>10</sup>. Cette question du niveau national du système de vérification est mentionnée à l'article VI de la Convention : « Chaque État 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, 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 ». La surveillance au niveau national ne pourra jouer correctement son rôle dans le système de vérification que si les États parties adoptent des textes d'application intégrant le critère de destination générale et s'ils ont des autorités nationales compétentes habilitées à rassembler les données nécessaires pour contrôler, au niveau national, le respect des obligations de l'article premier de la Convention. C'est le rôle du Secrétariat que de soutenir ces efforts et de valider les données que les autorités nationales sont tenues de communiquer.

### *Le régime de surveillance au niveau national*

Le niveau national du système de vérification a été décrit comme n'étant « pas largement reconnu ni même apprécié »<sup>11</sup>. Vu les tâches qui relèvent du niveau national plutôt qu'international en matière de surveillance, une surveillance efficace au niveau national est indispensable au succès de la Convention sur les armes chimiques. La Conférence d'examen devrait tenir compte de cette réalité et consacrer une grande partie de ses travaux à revoir l'efficacité des éléments du régime de surveillance au niveau national et faire des recommandations pour les améliorer.

## LES TEXTES D'APPLICATION

Le régime de surveillance au niveau national doit veiller à la pleine application de la Convention par chaque État partie. L'article VII exige de chaque État partie qu'il adopte « les mesures nécessaires pour s'acquitter des obligations qu'il a contractées en vertu de la présente Convention ». Ces engagements comprennent ceux de l'article premier et de l'article VI cités précédemment, qui prévoient l'incorporation du critère de destination générale dans chaque législation nationale. En adoptant une législation qui n'interdit et ne sanctionne que les activités impliquant les produits chimiques inscrits, un État partie ne s'acquitter pas de l'engagement qu'il a pris de ne pas « mettre au point, fabriquer, acquérir d'une autre manière, stocker ou conserver d'armes chimiques, ou transférer, directement ou indirectement, d'armes chimiques à qui que ce soit ». Les craintes actuelles autour du terrorisme international et des armes de destruction massive devraient inciter les États parties à adopter une législation globale car les terroristes ne se borneront pas aux produits chimiques inscrits. Les États parties dont la législation serait incomplète risquent de devenir des « refuges » pour des individus qui n'hésiteraient pas à fabriquer et à employer comme armes des produits chimiques non inscrits. Ces craintes ont attiré l'attention sur des mesures qui permettraient de suivre, au niveau national, les transferts de produits chimiques toxiques<sup>12</sup>. Il n'empêche que de nombreux États parties n'ont pas adopté de textes d'application, encore moins intégré dans leur législation le critère de destination générale<sup>13</sup>. D'autres n'ont pas de réglementation régissant les importations ni les exportations de produits chimiques inscrits ou non. Cette situation a de larges répercussions puisque « la qualité de chaque système d'application nationale a une incidence sur l'efficacité globale de l'application de la Convention au niveau international »<sup>14</sup>. Le Secrétariat et certains États parties ont consacré du temps et de l'énergie à aider d'autres parties à ébaucher des textes d'application. La Conférence d'examen devrait examiner les réponses apportées aux questionnaires du Secrétariat sur les textes d'application, en pensant notamment aux conséquences pour la surveillance, au niveau national, du respect des obligations<sup>15</sup>. Peut-être devrait-elle aussi suggérer des normes minimums auxquelles tous les États parties devraient aspirer dans leur législation.

## LE RÔLE DES AUTORITÉS NATIONALES

Pour s'acquitter des obligations qu'il a contractées en vertu de la Convention, chaque État partie doit non seulement adopter des textes d'application, mais aussi désigner ou mettre en place une autorité nationale qui sert de « centre national en vue d'assurer une liaison efficace avec l'Organisation et les autres États parties ». Chaque autorité nationale doit donc s'assurer que l'État partie respecte les obligations qu'il a contractées, y compris celles pour lesquelles la Convention ne fixe pas de rôle au Secrétariat de l'OIAC<sup>16</sup>, ce qui peut surprendre les autorités nationales qui n'ont pas encore pu rassembler et communiquer au Secrétariat les informations requises par les articles III et VI. À la fin de l'année 2001, seuls 111 États parties sur 145 avaient transmis au Secrétariat les informations concernant leurs autorités nationales<sup>17</sup>. Ces autorités sont, à bien des égards, les garants du régime de surveillance nationale. Si elles sont négligées, les lacunes qui en résulteront au niveau national ébranleront l'ensemble du système de vérification. Le Secrétariat reconnaît l'importance des autorités nationales et propose toute une série de programmes de soutien et de cours de formation. Le Secrétariat organise également une réunion annuelle pour toutes les autorités nationales et apporte son soutien aux rencontres régionales. La Conférence d'examen devrait réitérer l'importance des autorités nationales pour l'ensemble du système de vérification et considérer les mesures visant à favoriser l'application de la Convention comme une priorité pour les cinq prochaines années.

## LA COLLECTE DE DONNÉES

Les textes d'application adoptés par chaque État partie doivent également prévoir la collecte de données par l'autorité nationale et lui conférer, si nécessaire, de nouveaux pouvoirs lui permettant d'obtenir les données pour s'assurer qu'aucune activité ne violant les obligations de la Convention n'intervient sur le territoire de l'État en question et pour qu'elle puisse transmettre au Secrétariat les déclarations prévues. L'intégration du critère de destination générale est, une fois de plus, indispensable. En ne rassemblant des données que sur les activités impliquant les produits chimiques inscrits, un État partie peut s'acquitter de l'obligation de rendre compte au Secrétariat, mais comment peut-il garantir que les produits chimiques non inscrits et leurs précurseurs ne sont « mis au point, fabriqués, acquis d'une autre manière, conservés, 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 » ? Et comment cet État traiterait-il le cas des nouveaux produits chimiques toxiques non inscrits dans les tableaux de la Convention sur les armes chimiques ? Le critère de destination générale présente un autre intérêt, celui de protéger la Convention contre l'obsolescence due aux avancées scientifiques et technologiques. Les progrès actuels de la chimie et de la biologie pourraient conduire à la découverte de nouveaux produits chimiques toxiques et à des méthodes de production plus efficaces<sup>18</sup>. Les États parties doivent donc être conscients de ces avancées et les autorités nationales être équipées et autorisées à les surveiller<sup>19</sup>. La Conférence d'examen devrait inciter les États parties à anticiper les événements en rassemblant les données prévues par la Convention sur les armes chimiques. Elle devrait aussi recommander au Secrétariat de prévoir davantage de ressources pour leur fournir une assistance technique et établir pour eux des évaluations techniques, notamment « de produits chimiques inscrits et non inscrits » comme l'exige l'article VIII. Il est essentiel que la Conférence d'examen réaffirme la portée et la validité du critère de destination générale, la Convention sur les armes chimiques précise, en effet, que la Conférence d'examen doit tenir compte de « tous progrès scientifiques et techniques pertinents qui seraient intervenus ».

*La Conférence d'examen devrait inciter les États parties à anticiper les événements en rassemblant les données prévues par la Convention sur les armes chimiques.*

## ***Le régime de surveillance au niveau international***

Si la surveillance au niveau national, qui couvre un grand nombre d'obligations fixées par la Convention sur les armes chimiques, est peu citée dans cet instrument, le régime de surveillance internationale, qui couvre moins d'obligations, revient souvent dans la Convention. Ce n'est pas surprenant ; les négociateurs de la Convention ne voulaient pas dicter aux États les actions devant être prises au niveau national, mais se montrèrent moins réticents lorsqu'il fallut définir les mécanismes internationaux permettant de contrôler la surveillance nationale.

## LES DÉCLARATIONS

Les données réunies par chaque autorité nationale et transmises ensuite au Secrétariat sous la forme de déclarations initiales et annuelles sont à la base de la surveillance internationale. Aux termes de l'article III, les États parties sont tenus de déclarer s'ils sont détenteurs d'armes chimiques ou d'installations de fabrication d'armes chimiques depuis 1946. L'article VI, les oblige à transmettre les



informations concernant les activités industrielles avec des produits chimiques inscrits, notamment les données globales concernant les transferts, et les activités impliquant des produits chimiques organiques définis qui ne sont pas inscrits à un tableau. Le Secrétariat utilise les déclarations pour planifier les inspections qui permettront de valider ces informations, mais aussi pour se faire une idée des activités impliquant des produits chimiques inscrits ou des produits chimiques organiques définis qui interviennent à l'intérieur et entre les États parties et ceux qui ne sont pas parties à la Convention.

L'expérience a montré que les déclarations transmises en vertu de l'article VI contiennent parfois des ambiguïtés et que certains États parties peuvent omettre des informations. Le Secrétariat a demandé des éclaircissements sur certaines déclarations qui lui avaient été transmises. En 2000, le Secrétariat a envoyé 241 demandes d'éclaircissements à 88 États parties, mais n'avait reçu de réponse que pour 46% d'entre elles en avril 2001. Il envoya par la suite encore 103 demandes<sup>20</sup>. Le Secrétariat a utilisé récemment des informations provenant de sources librement accessibles pour repérer des activités industrielles susceptibles d'être déclarées. Depuis mars 2002, de telles activités ont été identifiées dans au moins 44 États parties qui ne les avaient pas déclarées<sup>21</sup>. Les résultats du travail du Secrétariat ont été qualifiés de « modestes » : trois États parties assurent qu'aucune des installations concernées ne

***La Conférence d'examen devrait inviter les États parties à prévoir les moyens permettant d'identifier les activités susceptibles d'être déclarées sur leur territoire et devrait approuver l'utilisation d'informations provenant de sources librement accessibles par le Secrétariat pour repérer les activités omises.***

devait être déclarée ; trois ont transmis des déclarations incomplètes qui appellent d'autres éclaircissements ; cinq ont communiqué de nouvelles déclarations ; et trois ont indiqué qu'ils soumettraient des déclarations<sup>22</sup>. La Conférence d'examen devrait inviter les États parties à prévoir les moyens permettant d'identifier les activités susceptibles d'être déclarées sur leur territoire et devrait approuver l'utilisation d'informations provenant de sources librement accessibles par le Secrétariat pour repérer les activités omises.

Les renseignements figurant dans les déclarations nationales peuvent être communiqués aux États parties qui en font la demande ; une possibilité qui contribue au rôle rassurant de la vérification. En décembre 2000, seuls 30 États parties avaient réclamé au Secrétariat des informations concernant d'autres parties, dont certaines se trouvaient dans des régions de tension comme l'Asie du Sud ou les Balkans – ce qui favorise peut-être le développement de la confiance dans ces régions<sup>23</sup>. Les États parties qui réclament ces informations sont généralement des pays plus importants qui disposent de grands moyens et d'installations leur permettant de traiter des données couvertes par le secret-défense et de les analyser, de leur côté, en même temps que d'autres informations accessibles au public et des données communiquées par leurs services de renseignement. Ce mécanisme interne de transparence permet aussi aux États parties de soulever des ambiguïtés contenues dans les déclarations de leurs homologues et de demander des éclaircissements. À la différence des demandes d'éclaircissements du Secrétariat, celles des États parties doivent obtenir une réponse dans un délai de 10 jours selon l'article IX de la Convention. Les États-Unis d'Amérique ont déclaré publiquement avoir utilisé cette procédure à de nombreuses occasions et, à plusieurs reprises, avec succès<sup>24</sup>. S'il n'est pas satisfait de la réponse qu'il reçoit, l'État partie peut exposer ses craintes au Conseil exécutif, même s'il ne peut jamais être certain d'avoir profité réellement de cette possibilité en raison de l'opacité des délibérations du Conseil. S'il n'est pas satisfait, il peut toujours demander une inspection par mise en demeure, mais cela ne s'est encore jamais produit.

Les données globales communiquées par les États parties sur les transferts de produits chimiques inscrits devraient, en théorie, faire partie intégrante du régime de surveillance internationale et permettre au Secrétariat de contrôler les mouvements des produits chimiques inscrits et de repérer les tendances et transferts suspects. Dans les faits, ce système ne répond pas aux attentes. De nombreux États parties ne disposent tout simplement pas d'une réglementation leur permettant de rassembler les données nécessaires et il n'existe pas de réelle harmonisation entre les critères des États parties concernant

l'élaboration de rapports. Ces différents facteurs et plusieurs autres expliquent que le Secrétariat ait constaté que la grande majorité des déclarations de transferts ne sont pas concordantes, ce qui empêche l'utilisation de ces informations à des fins de non-prolifération<sup>25</sup>. Le Secrétariat n'a aucun moyen de vérifier l'exactitude des données communiquées hormis les informations obtenues lors des inspections relatives aux produits du tableau 2. Les États parties n'ont pas le droit d'effectuer d'importations ni d'exportation de produits chimiques des tableaux 1 et 2 avec des pays qui ne sont pas parties à la Convention. Quant aux exportations de produits du tableau 3 vers des États non parties, elles nécessitent un certificat d'utilisation finale attestant que ces produits ne seront pas utilisés à des fins interdites par la Convention et qu'ils ne feront pas l'objet de nouveaux transferts. La Convention sur les armes chimiques ne prévoit toutefois pas de contrôle au niveau international de ces différentes interdictions ni des certificats d'utilisation finale. La Conférence d'examen devrait favoriser les initiatives actuelles entre le Secrétariat et les États parties visant à améliorer l'exactitude des données globales et devrait chercher comment parvenir à une meilleure harmonisation des critères entre les États parties. La Conférence pourrait examiner la possibilité pour le Secrétariat de valider les données nationales globales en même temps que les déclarations initiales et annuelles et de pouvoir jouer un rôle pour vérifier le respect des dispositions concernant les transferts de produits chimiques inscrits.

*La Conférence d'examen devrait favoriser les initiatives actuelles entre le Secrétariat et les États parties visant à améliorer l'exactitude des données globales et devrait chercher comment parvenir à une meilleure harmonisation des critères entre les États parties.*

#### LES INSPECTIONS DE ROUTINE

Les inspections de routine permettent au Secrétariat de valider les informations communiquées par les États parties dans leurs déclarations initiales et annuelles. Elles doivent aussi jouer un rôle dissuasif à l'égard des États parties qui pourraient être tentés d'organiser un programme clandestin d'armement chimique au sein de leur industrie civile<sup>26</sup>. Les inspections des installations de fabrication d'armes chimiques sont effectuées pour vérifier les déclarations concernant les stocks d'armes et la non-fabrication d'armes chimiques et pour surveiller le processus de destruction. Les inspections des unités industrielles doivent permettre de s'assurer qu'aucun produit chimique du tableau 1 n'est fabriqué et que les autres produits chimiques inscrits ne sont pas détournés vers des programmes d'armement.

Jusqu'à présent, la vérification s'intéressait davantage à la destruction des stocks d'armes chimiques existants qu'à la détection de nouvelles productions illégales<sup>27</sup>. Ainsi, les inspections des installations de fabrication d'armes chimiques représentaient environ 85% des dépenses totales de vérification de l'OIAC en 2001. Ce déséquilibre s'explique essentiellement par une lecture de la Convention sur les armes chimiques qui insiste sur la présence physique des inspecteurs dans les installations de destruction plutôt que sur l'utilisation d'instruments sur place actionnés à distance. Un autre élément pouvant expliquer ce déséquilibre est le plafonnement artificiel du nombre de vérifications industrielles par année à 132 depuis 2000, alors que la Convention sur les armes chimiques compte 26 nouveaux États parties depuis 1999 et que près de 4 000 nouvelles installations peuvent être inspectées depuis 2000. En raison de difficultés financières, le Secrétariat s'est trouvé dans l'incapacité d'effectuer 132 vérifications industrielles par année ; il n'a pu en réaliser que 57% en 2001 et probablement 60% en 2002<sup>28</sup>. Certains États parties et commentateurs se demandent donc aujourd'hui si la répartition actuelle des ressources est la meilleure pour atteindre les objectifs fixés par la Convention<sup>29</sup>. Puisque les stocks déclarés d'armes chimiques font l'objet d'une surveillance rigoureuse et sont progressivement détruits, les menaces à moyen et long termes devraient être plutôt celles d'un usage illégal des progrès scientifiques et technologiques par des États ou des acteurs non étatiques. En outre, « rien dans la

Convention sur les armes chimiques ne laisse supposer qu'à un moment ou à un autre les vérifications industrielles devraient devenir une activité secondaire par rapport à la vérification de la destruction des armes chimiques »<sup>30</sup>. La Conférence d'examen devrait donc adopter une double stratégie, d'une part, en encourageant l'utilisation de matériel de surveillance et d'équipes d'inspection plus petites dans les installations de destruction et, d'autre part, en préconisant l'augmentation du nombre de vérifications industrielles devant être réalisées chaque année. Comme il a déjà été dit ailleurs, la Conférence d'examen pourrait proposer de nouveaux objectifs qui aboutiraient, d'ici à 2006, à un rapport de 75 inspections d'installations de fabrication d'armes chimiques pour 25 vérifications industrielles et de continuer ensuite à progresser dans ce sens<sup>31</sup>.

Lorsqu'il aura été décidé d'allouer des ressources supplémentaires aux vérifications industrielles, la Conférence d'examen devra préciser sur quelles installations celles-ci devront se concentrer. Certains États parties estiment qu'en raison de la hiérarchie établie par la Convention, les installations où sont manipulés les produits chimiques des tableaux 1 et 2 devraient être une priorité<sup>32</sup>. D'autres pensent, au contraire, que les installations modernes et flexibles considérées selon les dispositions de la Convention comme d'autres installations de fabrication de produits chimiques fabriquant des produits chimiques organiques définis non inscrits à un tableau constituent un danger plus grave puisqu'elles peuvent changer rapidement leur production<sup>33</sup>. Lors des inspections effectuées depuis l'entrée en vigueur de la Convention, le Secrétariat a constaté que presque toutes les installations de fabrication de produits du tableau 1 n'ont pas les capacités de changer leur production ni les possibilités de détourner des produits, que la plupart des installations de fabrication de produits du tableau 2 ont peu de possibilités de fabriquer des produits chimiques du tableau 1 ou de détourner ceux du tableau 2, et qu'aucune installation de fabrication de produits du tableau 3 inspectée jusqu'alors ne semble en mesure de fabriquer des produits chimiques du tableau 1. Il n'empêche que sur la faible portion d'autres installations déclarées de fabrication de produits chimiques ayant été inspectées à ce jour, certaines pourraient fabriquer des produits chimiques du tableau 1 et près de 500 autres pourraient disposer des mêmes capacités. L'inspection des autres installations de fabrication de produits chimiques est importante parce qu'elle rappelle que la portée de la Convention ne se limite pas aux produits chimiques inscrits et confirme la validité du critère de destination générale. Cette question s'est posée de nouveau au moment de l'élaboration du budget 2003. Selon un projet préparé par le Secrétariat en mai 2002, les 132 vérifications industrielles devaient être réparties de la façon suivante : 39 dans des usines utilisant des produits chimiques inscrits et 93 dans d'autres installations de fabrication de produits chimiques. En fin de compte, le budget adopté pour 2003 exprime un certain compromis (avec 72 vérifications pour les premières et 60 pour les secondes), mais traduit aussi un changement considérable par rapport à 2002 (avec 100 inspections pour les premières, contre 32 pour les secondes). La Conférence d'examen devrait approuver la tendance du budget 2003 et aller encore plus loin, dans le cadre d'une augmentation du nombre global de vérifications industrielles, non seulement afin d'exercer une dissuasion crédible contre l'exploitation abusive de ces autres installations de fabrication de produits chimiques, mais aussi pour permettre un certain contrôle au niveau international du critère de destination générale.

Si les informations communiquées dans les déclarations des États parties peuvent être obtenues par les autres parties, celles résultant des inspections conduites par le Secrétariat sont beaucoup plus confidentielles. Les renseignements figurant dans les rapports d'inspection finals établis par le Secrétariat ne peuvent être diffusés plus largement que s'ils se présentent sous une forme « moins sensible ». La surveillance internationale s'effectue donc, pour une large part, à un niveau bilatéral, entre le Secrétariat et chaque État partie, sans qu'aucune autre partie ne soit impliquée. Il est le plus souvent préférable que ces questions soient examinées à ce niveau technique plutôt que d'être transmises au Conseil exécutif. Reste que si le Secrétariat estime que certaines incertitudes n'ont pas été levées, il doit en référer « sans tarder » au Conseil. En mars 2002, le Directeur général informa le Conseil de doutes

n'ayant pu être levés suite à six inspections<sup>34</sup>. Le Secrétariat transmet régulièrement aux États parties des « rapports d'ordre général sur les résultats et l'efficacité des activités de vérification », des rapports semestriels extrêmement confidentiels. En 1999, lors d'un débat portant sur le contenu et la forme de ces rapports, certains États parties réclamèrent que davantage d'informations soient communiquées au Conseil, alors que d'autres estimaient que celles qui lui étaient transmises étaient suffisantes<sup>35</sup>. La Conférence d'examen devrait approuver la tendance récente prônant la communication de plus de renseignements aux États parties, mais devrait décourager les États parties de s'immiscer dans les procédures de clarification menées par le Secrétariat à un niveau bilatéral. Les États parties doivent avoir accès à certaines informations issues des inspections pour pouvoir s'assurer que les dispositions de la Convention sont respectées. Si le Secrétariat est tenu de s'assurer du respect de la Convention et d'exécuter les mesures de vérification qu'elle prévoit, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques dans son ensemble doit « veiller à l'application de ses dispositions, y compris celles qui ont trait à la vérification internationale du respect de l'instrument ».

*La Conférence d'examen devrait approuver la tendance récente prônant la communication de plus de renseignements aux États parties, mais devrait décourager les États parties de s'immiscer dans les procédures de clarification menées par le Secrétariat à un niveau bilatéral.*

#### LES INSPECTIONS PAR MISE EN DEMEURE

Le troisième élément du régime de surveillance internationale associe à la fois les niveaux national et international. Les inspections par mise en demeure sont effectuées par le Secrétariat et, contrairement aux inspections de routine, ne peuvent être engagées qu'à la demande d'un État partie. Ces inspections sont considérées comme le « filet de sécurité » du régime de surveillance internationale<sup>36</sup>. Elles comblent différentes lacunes en dissuadant les parties de mener des activités interdites dans des installations non déclarées ou de commettre des irrégularités dans des installations déclarées, et en permettant aux États parties de prouver qu'ils n'ont pas commis d'irrégularités dans certaines installations<sup>37</sup>. Aucune inspection par mise en demeure n'étant intervenue depuis l'entrée en vigueur de la Convention, « il n'est plus possible de dire que les inspections par mise en demeure sont une composante « normale » du régime de vérification de la Convention sur les armes chimiques »<sup>38</sup>.

Les inspections par mise en demeure constituent un lien essentiel entre le niveau international et le niveau national du système de vérification de la Convention sur les armes chimiques. Si le régime de surveillance internationale concerne principalement les obligations portant sur les produits chimiques inscrits, les inspections par mise en demeure concernent toutes les dispositions de la Convention puisque toute installation ou tout emplacement sous la juridiction ou le contrôle d'un État partie peut faire l'objet d'une inspection pour élucider ou résoudre « toutes questions liées au non-respect éventuel des dispositions » de la Convention. L'on peut espérer que tous les États parties prendront les mesures nécessaires pour s'assurer, au niveau national, du respect de la Convention, mais cette idée est probablement peu réaliste. Il est, au contraire, presque certain qu'il existera toujours des États parties qui ne disposeront pas d'une législation efficace et complète ou d'une autorité nationale bien informée et dotée des moyens lui permettant d'imposer et de contrôler le respect de la Convention au niveau national. Dans ce cas, une inspection par mise en demeure pourrait être le dernier soutien possible de la part du Secrétariat. En effet, une inspection par mise en demeure, qu'elle ait été demandée ou qu'elle soit proposée, pourrait être le seul moyen de lever les craintes concernant une installation particulière dans un État partie qui serait devenu un « refuge » où des activités interdites pourraient être conduites faute de lois d'application ou d'une défaillance de l'autorité de l'État. Il faut, bien sûr, envisager aussi le cas d'États parties disposant à la fois d'une législation appropriée et d'une autorité nationale compétente, mais qui auraient décidé de conduire des programmes clandestins. Une inspection

par mise en demeure serait alors le seul moyen de s'assurer du respect de la Convention, surtout si les activités interdites sont réalisées dans un emplacement non déclaré ou avec des produits chimiques non inscrits. S'agissant des situations impliquant des produits chimiques non inscrits, le Secrétariat devra tenir pleinement compte du critère de destination générale et être doté de moyens permettant de détecter les produits chimiques non inscrits. L'on peut, bien évidemment, discuter de la capacité d'une inspection par mise en demeure à trouver des preuves irréfutables, surtout dans un contexte de non-coopération, mais elle peut mettre en évidence « un ensemble d'anomalies qui laisse fortement soupçonner une violation du traité »<sup>39</sup>. Lorsqu'elle rappellera l'importance des inspections par mise en demeure, la Conférence d'examen devrait aussi souligner le rôle qu'elles jouent pour ce qui est de prouver le respect des obligations. Elle devrait aussi insister sur la pertinence du critère de destination générale pour les inspections par mise en demeure.

Le Secrétariat n'ayant pas encore effectué d'inspection par mise en demeure, la Conférence d'examen ne pourra baser son jugement sur l'expérience. Certains États parties et certains observateurs ont même exprimé leur inquiétude devant cette situation, rappelant le rôle majeur des inspections par mise en demeure pour combler certaines lacunes du système de vérification de la Convention sur les armes chimiques. Comme le souligne un rapport, les négociateurs de la Convention sur les armes chimiques avaient imaginé que les inspections de routine et celles par mise en demeure fonctionneraient en synergie pour instaurer un système de vérification plus fort que la somme de ses éléments<sup>40</sup>. Cette interaction sera pourtant de plus en plus fragilisée si les inspections par mise en demeure ne sont pas utilisées. En outre, plus le temps passe, plus le seuil politique d'une demande d'inspection par mise en demeure s'élève.

Les inspections par mise en demeure sont également compromises par le fait que des accusations publiques de non-respect ne sont suivies d'aucun effet au niveau des trois mécanismes prévus par la Convention sur les armes chimiques, à savoir les consultations bilatérales, l'engagement du Conseil exécutif et les demandes d'inspection par mise en demeure. En dehors des structures de la Convention sur les armes chimiques, les États-Unis d'Amérique ont souvent accusé l'Iran de conduire un programme clandestin d'armement chimique<sup>41</sup>. Malgré différentes allusions à d'éventuelles actions futures, les États-Unis n'ont jamais demandé d'inspection par mise en demeure en Iran<sup>42</sup>. Lorsque des craintes sont suffisamment graves pour être révélées publiquement, alors toutes les mesures possibles doivent être prises pour les lever, surtout aujourd'hui avec la prise de conscience aiguë de la question des armes de destruction massive. La crainte principale est peut-être les conséquences que l'affaiblissement du mécanisme d'inspections par mise en demeure pourrait avoir sur les autres éléments du système de vérification de la Convention sur les armes chimiques, puisque « l'utilité d'un type de régime est gravement réduite – voire marginalisée – s'il n'est accompagné de l'autre »<sup>43</sup>. Pour éviter cela, la

***La Conférence d'examen doit encourager les États parties à utiliser toutes les dispositions de consultations, coopération et établissement des faits prévues par la Convention sur les armes chimiques, y compris les inspections par mise en demeure.***

Conférence d'examen doit encourager les États parties à utiliser toutes les dispositions de consultations, coopération et établissement des faits prévues par la Convention sur les armes chimiques, y compris les inspections par mise en demeure. Elle devrait aussi recommander que l'OIAC effectue, chaque année, au moins un exercice réaliste d'inspection par mise en demeure dans une région différente.

## ***Conclusion***

Le système de vérification de la Convention sur les armes chimiques est le plus ambitieux de tous les traités de désarmement multilatéral en vigueur aujourd'hui et ses six premières années ont été, à bien des égards, une réussite. Au niveau international, le Secrétariat a effectué plus de 1 000 inspections

de routine acceptées par de nombreuses armées et industries chimiques dans le monde. Il a également traité un nombre considérable d'informations commerciales confidentielles et de renseignements relevant de questions de sécurité nationale, sans commettre d'infraction grave à ses procédures rigoureuses de confidentialité. Au niveau national, de nombreux États parties ont adopté une législation leur permettant d'appliquer la Convention sur les armes chimiques et de faire respecter les interdictions qu'elle pose. De nombreuses autorités nationales ont, aujourd'hui, une idée plus précise, non seulement des activités conduites sur leur territoire qui impliquent des produits chimiques inscrits, mais aussi de celles concernant tous les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs.

L'importance de ces progrès ne doit pas être sous-estimée, même s'il reste encore beaucoup à faire. La Conférence d'examen offre justement l'occasion d'évaluer les progrès accomplis et de prendre des décisions pour l'avenir. Les États parties doivent agir en amont pour s'assurer, au niveau national, du respect des dispositions de la Convention sur les armes chimiques, s'agissant notamment du critère de destination générale, mais aussi pour repérer toutes les activités qui doivent être déclarées au Secrétariat. Quant au Secrétariat, il doit chercher à faire des économies au niveau du contrôle des activités de destruction pour pouvoir consacrer plus de ressources aux vérifications industrielles, notamment dans les autres installations de fabrication de produits chimiques. Le régime de surveillance au niveau national semble être le maillon faible du système de vérification. La Conférence d'examen devrait donc insister sur les questions de respect de la Convention au niveau national, d'appui à la mise en œuvre, de progrès scientifiques et technologiques et d'application du critère de destination générale.

## Notes

1. Douglas MacEachin, 1998, « Routine and challenge: two pillars of verification », *The CBW Conventions Bulletin*, n° 39 (mars), p. 1 à 3, < <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/bulletin/cbwcb55.pdf> >.
2. Document des Nations Unies, A/50/377 du 22 septembre 1995.
3. Allan Krass, 1985, *Verification — How Much Is Enough?*, Londres, Taylor and Francis ; Julian Perry Robinson, 1985, *Chemical Warfare Arms Control: A Framework for Considering Policy Alternatives*, Londres, Taylor and Francis (SIPRI Chemical and Biological Warfare Studies n° 2).
4. Julian Perry Robinson, 1995, « The verification system for the Chemical Weapons Convention », dans Hague Academy of International Law, *The Convention on the Prohibition and Elimination of Chemical Weapons: A Breakthrough in Multilateral Disarmament*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, p. 490.
5. Stockholm International Peace Research Institute, 2002, *Maintaining the Effectiveness of the Chemical Weapons Convention*, Stockholm, SIPRI (policy paper), octobre.
6. Urs Ciplat, 2000, « The new Chemical Weapons Convention and export controls: towards greater multilateralism? », *Michigan Journal of International Law*, vol. 21, n° 3 (printemps), p. 393 à 444.
7. SIPRI, *ibid.*
8. Julian Perry Robinson, *Should the First CWC Review address state-party non-compliance with the national implementation provisions?*, article présenté lors du 17<sup>e</sup> séminaire du Pugwash Study Group on the Implementation of the CBW Conventions, sur le thème *The Impending First CWC Review*, Oegstgeest (Pays-Bas), 15 et 16 juin 2002.
9. Julian Perry Robinson, 1996, « Implementing the Chemical Weapons Convention », *International Affairs*, vol. 72, n° 1, p. 80.
10. Daniel Feakes et Julian Perry Robinson, *National implementation measures: role of the OPCW Secretariat*, article présenté lors du 15<sup>e</sup> séminaire du Pugwash Study Group on the Implementation of the CBW Conventions, sur le thème *Approaching the First CWC Review Conference*, Oegstgeest (Pays-Bas), 23 et 24 juin 2001.
11. *Ibid.*
12. Par exemple, les dispositions de la nouvelle législation britannique contrôlant l'accès aux pathogènes dangereux (*The 2001 Anti-Terrorism, Crime and Security Act*) devraient bientôt couvrir également les produits chimiques toxiques.
13. Plus de la moitié des États membres de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) n'ont pas communiqué au Secrétariat leurs textes d'application. Fiona Tregonning, 2002, « Progress in The Hague: 39<sup>th</sup> quarterly review », *The CBW Conventions Bulletin*, n° 57 (septembre), p. 19, < <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/bulletin/cbwcb57.pdf> >.

14. SIPRI, op. cit., p. 10.
15. Documents de l'OIAC, S/194/2000 du 8 juin 2000 et S/308/2002 du 6 juin 2002.
16. Feakes et Robinson, op. cit., p. 2.
17. Document de l'OIAC, C-VII/3 du 10 octobre 2002, p. 8.
18. Mark Wheelis, 2002, « Biotechnology and biochemical weapons », *The Nonproliferation Review*, vol. 9, n° 1 (printemps), p. 48 à 53 ; George W. Parshall, 2001, « Scientific and technical developments and the CWC », dans Jonathan Tucker (dir.), *The Chemical Weapons Convention: Implementation Challenges and Solutions*, Monterey Institute of International Studies (avril), p. 53 à 58.
19. La Commission européenne propose ainsi que d'ici à 2012 tous les nouveaux produits chimiques existants fassent l'objet d'une évaluation globale des risques. Ces renseignements seraient très utiles aux autorités nationales chargées de surveiller le respect des dispositions de la Convention sur les armes chimiques. Commission européenne, *White Paper: Strategy for a Future Chemicals Policy*, COM(2001) 88 final du 27 février 2001.
20. Documents de l'OIAC, EC-XXIV/DG.10 du 3 avril 2001 et EC-XXVII/DG.10 du 4 décembre 2001.
21. Document de l'OIAC, EC-XXVIII/DG.10 du 19 mars 2002.
22. Tregonning, 2002, op. cit., p. 18.
23. Document de l'OIAC, C-VI/5 du 17 mai 2001.
24. Document de l'OIAC, C-V/NAT.2 du 18 mai 2000.
25. Daniel Feakes, 2002, « Challenges in the implementation of export controls under the Chemical Weapons Convention », dans Rodrigo Yepes-Enriquez et Lisa Tabassi (dir.), *Treaty Enforcement and International Cooperation in Criminal Matters*, La Haye, TMC Asser Press, p. 338.
26. MacEachin, op. cit., p. 1.
27. Directeur général de l'OIAC, Rogelio Pflirter, dans le document de l'OIAC C-VII/DG.4 du 7 octobre 2002.
28. Document de l'OIAC, C-VII/3 du 10 octobre 2002.
29. Ian Kenyon, 2002, « The Chemical Weapons Convention and OPCW: The challenges of the 21<sup>st</sup> century », *The CBW Conventions Bulletin*, n° 56 (juin), p. 1 et 2, < <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/bulletin/cbwcb56.pdf> > .
30. VERTIC, 2002, *Getting Verification Right: Proposals for Enhancing Implementation of the Chemical Weapons Convention*, Londres, VERTIC (octobre), p. 5.
31. Ibid, p. 10.
32. Lors de la septième session de la Conférence des États parties, le représentant de l'Inde a déclaré que l'allocation de ressources aux inspections dans les autres installations de fabrication de produits chimiques ne constituerait pas simplement un changement de politique majeur, mais une nouvelle interprétation de la Convention.
33. Lors de la septième session de la Conférence des États parties, l'Union européenne a fait part de sa préférence pour une approche des inspections prévues par l'article VI fondée sur les capacités des installations. Le représentant de l'Union européenne a dit que la situation actuelle n'offre pas un moyen crédible d'atteindre cet aspect de l'objet et du but de la Convention.
34. Document de l'OIAC, EC-XXVIII/DG.10 du 19 mars 2002.
35. Daniel Feakes, 1999, « Progress in The Hague: 25<sup>th</sup> quarterly review », *The CBW Conventions Bulletin*, n° 43 (mars), p. 4, < <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/bulletin/cbwcb43.pdf> > .
36. Jonathan Tucker (dir.), 2002, *The Conduct of Challenge Inspections Under the Chemical Weapons Convention: Proceedings of an Expert Workshop Held on May 29-31, 2002, in Washington, DC*, Monterey, Monterey Institute of International Studies (août), p. 1.
37. Robinson, 1995, op. cit., p. 499.
38. Tucker, 2002, op. cit., p. 21.
39. Ibid., p. 1.
40. Ibid, p. 1.
41. Par exemple, United States Central Intelligence Agency, « Unclassified report to Congress on the acquisition of technology relating to weapons of mass destruction and advanced conventional munitions, 1 January through 30 June 2001 », 30 janvier 2002, Carl Ford, secrétaire d'État adjoint des États-Unis pour le renseignement et la recherche, audition devant la Commission sénatoriale des relations extérieures, 19 mars 2002.
42. John Bolton, sous-secrétaire d'État des États-Unis à la maîtrise des armements et à la sécurité internationale, Déclaration à la Conférence du désarmement, document des Nations Unies CD/PV.890 du 24 janvier 2002.
43. MacEachin, op. cit., p. 3.

## **L'universalité de la Convention sur les armes chimiques : une question de qualité ou de quantité ?**

**Jean Pascal ZANDERS**

**L**a 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 (ou Convention sur les armes chimiques), ouverte à la signature en janvier 1993, est en vigueur depuis le 29 avril 1997. Elle définit une interdiction complète de l'acquisition, de la détention et de l'emploi des armes chimiques, valable en toutes circonstances, y compris en cas de conflit armé. Au 15 octobre 2002, 147 États avaient ratifié ou adhéré à la Convention et 27 autres l'avaient signée, mais pas ratifiée. Vingt et un États ne l'ont pas signée<sup>1</sup>.

L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) organisera, du 28 avril au 9 mai 2003, la première conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques<sup>2</sup>. L'objectif principal de la conférence d'examen est d'évaluer le fonctionnement de la Convention sur les plans politique, juridique et technique. Cet exercice est, à la fois, rétrospectif puisqu'il se penche sur les cinq années écoulées, mais aussi tourné vers l'avenir pour identifier les problèmes graves auxquels la Convention pourrait être confrontée au cours des cinq prochaines années et établir les mécanismes susceptibles de les résoudre. L'examen des questions portant sur l'universalité de la Convention est un élément capital du processus. Elles ont une incidence sur la validité de la norme d'interdiction et reflètent le maintien de l'intérêt des États parties dans l'application du régime du traité. Les cinq premières années ont clairement montré que l'universalité est plus qu'une question de nombre d'États parties.

### ***La Convention sur les armes chimiques et l'universalité***

La Convention sur les armes chimiques ne fait aucune référence expresse au principe d'universalité. C'est un objectif qui découle cependant naturellement de la volonté, exprimée dans le Préambule, d'exclure complètement la possibilité de l'emploi des armes chimiques, en appliquant les dispositions de la Convention « dans l'intérêt de l'humanité tout entière »<sup>3</sup>. L'universalité était clairement l'objectif des négociateurs. La Convention sur les armes chimiques est ouverte à tous les États sans exception<sup>4</sup>. Certaines mesures, comme le fait de limiter aux seuls États parties le commerce des produits chimiques inscrits<sup>5</sup>, furent proposées pour favoriser une adhésion universelle<sup>6</sup>. De plus, la Convention fut élaborée de telle sorte qu'un État ne peut revendiquer, en vertu de la Convention, certains droits (comme celui d'importer d'un État partie ou d'exporter vers un État partie des produits chimiques inscrits, ou celui de demander des secours d'urgence, ou encore celui de bénéficier d'une coopération internationale ou d'échanges technologiques en vertu de la Convention) que s'il respecte les dispositions de cet instrument<sup>7</sup>. Le fait de réserver ces droits aux seuls États parties contribue, d'une part, à pénaliser les

---

Jean Pascal Zanders dirige le projet du SIPRI sur les guerres chimiques et biologiques.



États qui sont en dehors de la Convention et, d'autre part, à les inciter à adhérer. Cette remarque est d'autant plus pertinente s'agissant du transfert de produits chimiques inscrits, puisque le coût que représente le fait de rester en dehors du traité augmente au fur et à mesure que le nombre d'États parties progresse et que les sources pour se procurer de tels composés diminuent.

Depuis sa deuxième session, lors du second semestre de 1997, la Conférence des États parties – principal organe de décision de l'OIAC – a systématiquement souligné l'importance du principe d'universalité et appelé les États qui ne l'ont pas encore fait à adhérer à la Convention ou à la ratifier. Le Secrétariat technique de l'OIAC a conçu plusieurs types de programmes pour que les États qui ne sont pas membres prennent conscience de l'importance de la Convention sur les armes chimiques. Ces activités ont largement favorisé l'augmentation du nombre d'États parties à la Convention.

Obtenir de nouvelles ratifications ou adhésions pose de plus en plus de difficultés. La plupart des États qui n'ont pas adhéré à la Convention ne veulent le faire en raison de leur perception des menaces ou parce qu'ils voient peu d'avantages concrets susceptibles de compenser le coût qu'impliquerait le fait d'être membre de l'OIAC. En outre, le fait que de nombreux États parties n'appliquent pas correctement les dispositions du traité soulève de nombreuses interrogations sur leur engagement à long terme et sur leur volonté de respecter la Convention. Les cinq années écoulées depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques ont sensibilisé les États à l'aspect à la fois quantitatif et qualitatif de l'universalité.

### *L'aspect quantitatif de l'universalité*

Sur le plan quantitatif, l'universalité repose sur le nombre d'États indépendants qui adhèrent à un traité mondial et reflète donc la force des règles qu'il définit. Pour un instrument mondial comme la Convention sur les armes chimiques, qui a des implications évidentes en matière de sécurité pour chacun des participants, l'idéal est l'adhésion universelle. Aucun traité mondial n'a atteint à ce jour l'adhésion universelle. (Les États indépendants ne sont d'ailleurs pas même tous membres de l'Organisation des Nations Unies.) Si l'universalité absolue semble, dans les faits, impossible, un nombre élevé de ratifications et la rapidité avec laquelle ce chiffre est atteint entraînent des conséquences importantes pour les États non signataires. Le respect systématique de la Convention par un grand nombre d'États parties permet de considérer les dispositions pertinentes de cet instrument comme l'expression codifiée du droit international coutumier. Il doit alors s'imposer à tous les États, qu'ils aient adhéré ou non au traité<sup>8</sup>.

Plusieurs États, qui ne sont pas parties à la Convention, suscitent des craintes en matière de prolifération des armes chimiques. La plupart d'entre eux se trouvent dans des régions de conflits profondément enracinés (Afrique centrale, Afrique australe, Asie du Nord-Est, Asie du Sud-Est, Asie centrale et Moyen-Orient), c'est pourquoi ils estiment qu'ils ne peuvent se permettre de renoncer à l'option des armes chimiques malgré les sanctions et les avantages prévus par la Convention sur les armes chimiques. La question de savoir si leur refus d'adhérer au traité diminue la force de la Convention peut faire débat. Leur adhésion pourrait également provoquer des difficultés s'ils étaient soupçonnés d'en violer les dispositions fondamentales et si les instruments de vérification ne permettaient de lever toutes les incertitudes à ce sujet. De plus, le fait qu'ils soient membres de l'OIAC pourrait également empêcher la communauté internationale de recourir à d'autres moyens pour contrer le risque de prolifération (par exemple, les différentes possibilités coercitives du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies). Si l'on veut permettre à ces États d'adhérer à la Convention, il faut étudier sérieusement les raisons pour lesquelles la Convention sur les armes chimiques ne leur offre des garanties suffisantes.

Enfin, l'universalité ou la quasi-universalité sur un plan quantitatif peut également aboutir au « paradoxe de l'universalité ». Un État peut, en effet, décider de rester en dehors de la Convention car il estime pouvoir prendre un net avantage sur les États parties en conservant ou en augmentant son arsenal chimique ; un autre peut décider de se retirer du traité pour acquérir un avantage similaire. Ces possibilités soulignent l'importance cruciale des dispositions qui prévoient, pour les États parties, une assistance et une protection contre l'emploi ou la menace d'emploi d'armes chimiques (article X), car elles réduisent considérablement les avantages qu'un pays peut espérer en refusant d'adhérer ou en décidant de se retirer du traité.

### *L'aspect qualitatif de l'universalité*

L'aspect qualitatif de l'universalité porte sur la nécessité pour un traité de s'imposer à l'ensemble des parties pendant toute sa durée afin de garantir un respect universel. La Convention sur les armes chimiques n'est pas limitée dans le temps<sup>9</sup>. En conséquence, les questions liées au principe d'universalité concernent non seulement le présent, mais aussi l'avenir à moyen et long termes. Les contextes politique, technologique et de sécurité sont en constante évolution. La prépondérance croissante de la sécurité régionale par rapport à la sécurité mondiale depuis la fin de la guerre froide ; la manifestation du terrorisme avec des agents chimiques, ainsi que la nouvelle nature du terrorisme de manière générale et l'incidence en termes de perception des menaces et de réactions des pays ; l'accélération des innovations de produits et de procédés chimiques et leur utilisation au niveau industriel ; de même que les nouvelles attentes en matière de développement d'une économie qui se mondialise ne sont que quelques exemples des bouleversements qui ont marqué la situation internationale depuis la conclusion de la Convention sur les armes chimiques en 1992. La nature de la Convention changera aussi considérablement une fois que les stocks d'armes chimiques déclarés auront été détruits<sup>10</sup>. La vérification de l'industrie chimique, le contrôle des transferts de produits chimiques toxiques et l'organisation de la coopération internationale figureront alors parmi les activités principales de l'OIAC. Quelles qu'aient pu être les motivations des différents États lorsqu'ils devinrent parties à la Convention, les transformations du contexte international et l'évolution de l'application de la Convention susciteront des attentes nouvelles.

À l'avenir, l'importance de la Convention sur les armes chimiques aux yeux de tous les États parties dépendra essentiellement de la façon dont l'OIAC parviendra à réaffirmer les interdictions fondamentales de la Convention face aux nouvelles réalisations technologiques et à adapter, en fonction des nouvelles menaces et attentes, les procédures et instruments prévus par les négociateurs.

### *Le critère de destination générale*

L'OIAC s'est intéressée essentiellement aux programmes passés d'armes chimiques. Elle doit néanmoins jouer un rôle important pour empêcher la constitution de nouveaux programmes d'armement utilisant les propriétés toxiques des produits chimiques. Les futurs programmes d'armement chimique pourraient se servir de composés toxiques classiques et de leurs précurseurs qui figurent, pour la plupart, dans les tableaux de la Convention sur les armes chimiques. Il n'empêche que de nouvelles armes chimiques pourraient utiliser des produits chimiques toxiques non inscrits dans les tableaux et échapper ainsi aux activités régulières d'inspection et de déclarations. Il pourrait s'agir de produits chimiques toxiques existants ou nouveaux. Des innovations de procédés pourraient également permettre la fabrication de nouveaux agents de guerre chimique ou d'agents classiques et celle de

leurs précurseurs sans que les procédures actuelles d'inspection ne puissent les détecter. Les éléments communs de la chimie et de la biotechnologie ainsi que les procédés de conception et de fabrication basés sur la nanotechnologie sont particulièrement préoccupants.

La plupart des technologies et procédés nécessaires pour la fabrication d'armes chimiques sont dits « à double usage » car ils peuvent être utilisés aussi à des fins civiles légitimes. La Convention sur les armes chimiques ne cherchant pas à empiéter sur les activités scientifiques et économiques légitimes dans le domaine de la chimie, elle définit le « critère de destination générale » pour distinguer les applications technologiques légitimes de celles interdites. C'est la raison pour laquelle la Convention interdit non pas les technologies elles-mêmes, mais les fins auxquelles elles peuvent être utilisées. Le critère de destination générale est défini dans l'article II de la Convention sur les armes chimiques, qui considère les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs comme des armes chimiques « à l'exception de ceux qui sont destinés à des fins non interdites » par la Convention et « aussi longtemps que les types et quantités en jeu sont compatibles avec de telles fins »<sup>11</sup>. L'article II identifie aussi certaines technologies (comme les obus chimiques) qui ne peuvent être utilisées que dans le cadre d'une guerre chimique ou biologique ; elles ne sont pas à double usage et sont interdites en toutes circonstances. L'article précise aussi les fins auxquelles les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs peuvent être destinés sans être considérés comme des armes chimiques. Le critère de destination générale est réaffirmé à l'article VI qui stipule, entre autres choses, que les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs ne peuvent être transférés qu'à des fins non interdites par la Convention<sup>12</sup>.

Au cours des cinq premières années, la Convention sur les armes chimiques s'est appliquée essentiellement aux activités passées et présentes ; il s'agissait de dresser des inventaires des programmes passés d'armement chimique, des stocks d'armes chimiques restants et des installations pertinentes, ainsi que des installations privées et de celles des gouvernements ayant des activités devant être déclarées en vertu de la Convention sur les armes chimiques. Les exigences en matière de déclaration et de vérification pour l'industrie chimique reposent sur les trois tableaux de produits chimiques de la Convention. Il semble que, dans la pratique, la Convention soit appliquée essentiellement aux produits inscrits malgré la portée globale définie par le critère de destination générale. Une tendance analogue se dessine pour les déclarations des transferts de produits chimiques toxiques prévues par l'article VI : si le critère de destination générale concerne tous les transferts de produits chimiques toxiques, les exigences en matière de déclarations et l'application de mesures précises de contrôle des exportations ne portent que sur les produits chimiques inscrits dans les trois tableaux<sup>13</sup>. De plus, certains États parties cherchent à limiter la portée de la Convention aux seuls produits chimiques inscrits au mépris du critère de destination générale (surtout pour ce qui est de savoir si les arrangements de contrôle des exportations qui établissent des listes de produits contrôlés plus longues que les tableaux de la Convention sur les armes chimiques – comme le Groupe australien – peuvent continuer d'exister en dehors du régime de la Convention).

Une réduction de la portée du critère de destination générale – que ce soit par la pratique ou par une réforme politique – risquerait de compromettre de façon irrémédiable la possibilité d'adapter la Convention aux découvertes futures. À l'heure actuelle, certaines méthodes de production d'agents de guerre chimique très précis ne sont pas couvertes par les tableaux de la Convention et les sels de certains produits chimiques inscrits ne sont pas inscrits non plus. Ajoutons que de nouveaux agents de guerre chimique qui auraient été développés jusqu'au stade précédent la préparation à des fins d'armement, n'auraient pas été pris en compte lors de la négociation de la Convention sur les armes chimiques en raison de la confidentialité des programmes. Ils ne figurent donc dans aucun des trois tableaux. (La composition de certains de ces produits chimiques n'a été révélée que très récemment.) D'autres composés chimiques font actuellement l'objet d'études pour être utilisés comme armes dites non létales. Les dispositions actuelles en matière de déclarations n'obligent pas l'État partie concerné à mentionner ces agents à l'OIAC ; aucune inspection ne peut donc être prévue. L'application incomplète

ou inégale du critère de destination générale s'agissant de tels agents pourrait réduire les possibilités d'inspection par mise en demeure ou d'enquête sur l'emploi présumé d'armes chimiques si un État partie se sentait particulièrement menacé ou était victime de l'emploi de tels agents. En outre, les progrès scientifiques et technologiques rapides de la chimie et de l'industrie chimique facilitent l'identification ultra-rapide de nouveaux composés toxiques ; quelques-uns pourraient susciter l'intérêt de certains à des fins militaires. Les produits chimiques toxiques actuels et futurs sont couverts par le critère de destination générale qui, dans le cadre de la recherche et du développement, pourrait également servir de base à un code éthique contre les armes chimiques pour les scientifiques et autres professionnels.

*Les progrès scientifiques et technologiques rapides de la chimie et de l'industrie chimique facilitent l'identification ultra-rapide de nouveaux composés toxiques ; quelques-uns pourraient susciter l'intérêt de certains à des fins militaires.*

Depuis la conclusion de la Convention sur les armes chimiques, la menace d'utilisation d'agents chimiques à des fins terroristes s'est concrétisée. Les terroristes peuvent recourir à des agents de guerre chimique classiques. Ils pourraient cependant utiliser de nombreux autres composés toxiques – industriels, agricoles ou autres. En ignorant ou rejetant le critère de destination générale, les États se privent d'un élément important pour élaborer une législation criminalisant la mise au point, la détention et l'emploi ou l'intention d'utiliser des produits chimiques toxiques pour des activités terroristes ou criminelles. Un tel instrument contre le terrorisme devrait être inséré dans la législation de chaque État partie car le fait qu'il ne soit pas adopté par un ou plusieurs États risquerait de favoriser l'apparition de zones où pourraient se dérouler des activités violant les dispositions de la Convention sur les armes chimiques. Ce risque souligne l'importance d'avoir, dans tous les États parties, une législation efficace<sup>14</sup>.

### ***Deux piliers pour préserver l'universalité à long terme***

Le critère de destination générale préserve la force intrinsèque de la Convention sur les armes chimiques en permettant d'élargir la portée de l'interdiction aux réalisations technologiques futures. Pour ce qui est de préserver ou d'étendre l'universalité quantitative de cet instrument, deux articles sont déterminants. Il s'agit de l'article X sur l'assistance en cas d'emploi ou de menace d'emploi d'armes chimiques et de l'article XI sur la coopération internationale et les transferts de technologie entre États parties. Ils sont des éléments fondamentaux pour l'universalité qualitative.

#### LA QUESTION DE L'ASSISTANCE

En vertu de l'article X, l'OIAC est tenue de fournir une assistance en cas d'emploi ou de menace d'emploi d'armes chimiques. Après cinq ans, l'application de cette disposition et la préparation du déploiement d'une assistance en est encore à ses débuts. Si l'OIAC recevait aujourd'hui une demande d'assistance, elle serait dans l'incapacité d'honorer ses engagements. Cette situation porterait un coup fatal à la Convention sur les armes chimiques ; elle indiquerait, en effet, l'incapacité de l'OIAC à compenser les conséquences en matière de sécurité pour un État partie ayant renoncé volontairement à une catégorie d'arme.

Vu l'importance cruciale de l'article X, il semble clair que les fonds prévus dans le budget de l'OIAC pour l'application de ses différents aspects ne sont pas suffisants. Malheureusement, le projet souffre des problèmes habituels liés à la définition de priorités dans l'allocation de ressources limitées lorsqu'il s'agit de se protéger contre des menaces : l'intérêt de l'investissement ne peut être prouvé

que si la menace se concrétise ; entre-temps les dépenses engagées ne produisent aucun rendement<sup>15</sup>. Suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001, le Secrétariat technique reçut encore plus de demandes d'aide et de conseils, mais l'organisation fut dans l'incapacité de satisfaire nombre d'entre elles en raison de ressources insuffisantes. Cette situation a suscité plusieurs plaintes, qui ont été soumises au Conseil exécutif de l'OIAC.

Les problèmes concernant l'organisation de secours d'urgence ont été exacerbés par l'évolution de la perception des menaces en matière de terrorisme et de prolifération des armes chimiques. Les attaques du 11 septembre 2001 semblent avoir incité certains pays à placer la sécurité nationale au-dessus de la sécurité collective. Dans le même temps, une idée s'est répandue selon laquelle le fait de partager des informations concernant les programmes nationaux de défense contre les armes chimiques (comme le prévoit la Convention sur les armes chimiques) ou de fournir à l'OIAC le matériel nécessaire pour détecter les agents de guerre chimique ou pour s'en protéger (un moyen pour les États parties de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu de l'article X) risque de révéler les faiblesses du dispositif de défense en matière d'armes chimiques que pourraient exploiter des pays potentiellement hostiles.

Une application correcte de l'article X implique des changements considérables au niveau des circonstances et de la perception des menaces. Reste que l'OIAC ne peut se permettre un échec qui compromettrait, non seulement, la perspective d'obtenir de nouvelles ratifications ou adhésions dans des régions de conflit, mais aussi l'intérêt à long terme pour les États parties d'être activement engagés dans le régime de la Convention sur les armes chimiques. Si certains États parties devaient estimer que leurs intérêts de sécurité seraient mieux défendus par des mesures unilatérales, comme des armements chimiques à des fins de dissuasion, l'ensemble du régime d'interdiction des armes chimiques pourrait s'effondrer.

#### COOPÉRATION INTERNATIONALE ET TRANSFERTS DE TECHNOLOGIE

L'article XI porte sur le droit des États parties au développement économique ou technologique et sur la possibilité d'utiliser des technologies à des fins non interdites par la Convention. Ces éléments furent déterminants dans la décision de certains pays en développement, qui ne possédaient pas d'armes chimiques ou faisaient l'objet de menaces d'emploi d'armes chimiques, d'adhérer à la Convention. Cet article a aussi aidé certains à surmonter leurs réticences dues à des motifs géopolitiques régionaux. Il a donc été, en ce sens, un important facteur d'universalité.

L'article XI est toutefois extrêmement controversé pour des raisons politiques. Certains pays en développement le voient, non pas comme un droit à recevoir une telle aide, mais estiment qu'il constitue, pour les pays industrialisés, un engagement d'aide au développement. De leur côté, de nombreux pays industrialisés considèrent, en raison de l'utilisation d'armes chimiques dans la guerre Iran-Iraq entre 1980 et 1988, de la prédominance des intérêts de sécurité régionale depuis la fin de la guerre froide, et de la nature nouvelle du terrorisme, que la prolifération des armes chimiques constitue une menace majeure contre leurs intérêts de sécurité. Ils ont donc décidé d'instaurer des contrôles des exportations visant à empêcher la diffusion de technologies qui pourraient permettre à certains de se doter d'armes chimiques et ont commencé à les coordonner dans le cadre d'un arrangement informel, le Groupe australien. Certains pays en développement voient de plus en plus ce groupe comme un cartel de fournisseurs leur refusant le droit au développement économique et technologique promis par la Convention sur les armes chimiques. En conséquence, l'application de l'article XI est aujourd'hui extrêmement politisée et entraîne, dans d'autres domaines, des difficultés en matière d'élaboration de politique ou de prise de décisions concrètes. La Commission préparatoire de l'OIAC (1993-1997) et

l'Organisation n'ont pu définir la route à suivre, et le Secrétariat technique n'a pu lancer que des initiatives modestes en raison de limitations budgétaires et d'impératifs politiques.

D'importantes questions doivent être examinées pour surmonter ce clivage. Si la Conférence d'examen de 2003 ne doit pas les résoudre, elle peut donner des indications précieuses pour sortir de cette controverse. Elle devrait notamment préciser quelles tâches doivent être exécutées par l'OIAC et dans quels domaines l'Organisation doit intervenir comme facilitateur entre les États parties ou entre les institutions scientifiques et les organisations industrielles des différents États parties.

La solution dépend de la volonté de tous les États parties de respecter l'engagement fondamental de l'article premier de la Convention de ne jamais, en aucune circonstance, aider quiconque à acquérir d'armes chimiques<sup>16</sup>. Comme le précise le critère de destination générale, cette obligation de non-prolifération ne vise pas uniquement les produits chimiques inscrits et les produits chimiques toxiques et leurs précurseurs ; elle concerne tous types d'équipement, d'information, de renseignements et de connaissance pouvant être utilisés dans le cadre de programmes d'armement chimique. S'agissant des transferts de technologie, les États exportateurs sont donc aussi responsables que les États importateurs.

Jusqu'à présent, le débat a porté essentiellement sur les contrôles des exportations. Les contrôles des importations (et les contrôles des transferts de technologie à l'intérieur des pays) ne sont, quant à eux, pas suffisamment avancés, ni en théorie ni en pratique. S'il est évident que les contrôles des exportations doivent être harmonisés dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques – cela se produit déjà spontanément, dans une certaine mesure, entre les États parties grâce à la coordination de la réglementation douanière au niveau régional –, les États parties doivent également trouver des moyens d'accroître la transparence des mouvements de technologies à l'intérieur du pays une fois qu'ils ont été importés. Ces mécanismes peuvent réellement favoriser l'instauration de la confiance concernant l'utilisation des technologies importées à des fins non interdites. À court terme, ils peuvent satisfaire ceux qui estiment que le régime de vérification de la Convention sur les armes chimiques n'est pas en mesure d'apporter aux participants du Groupe australien des garanties suffisantes concernant le respect des engagements par les États parties<sup>17</sup>. Ils peuvent aussi favoriser l'élaboration d'un régime de surveillance et de vérification à long terme mieux adapté pour empêcher l'acquisition illégale de nouvelles capacités technologiques à des fins interdites par la Convention que l'élimination de programmes passés d'armement chimique. De telles mesures peuvent être mises au point aussi bien par l'OIAC, en vue d'appliquer le critère de destination générale, que par les États parties, dans le cadre des responsabilités qui leur incombent en vertu de la Convention sur les armes chimiques.

Une deuxième possibilité pour résoudre la controverse politique consisterait, pour les États parties, à formuler des attentes précises en vertu de l'article XI selon leurs besoins particuliers. Cette solution ouvrirait des possibilités d'activités bilatérales entre les États parties ; le Secrétariat technique pourrait jouer le rôle de facilitateur entre les autorités nationales (que les États parties doivent établir comme point de contact national en vertu de la Convention sur les armes chimiques) ou les scientifiques et les représentants industriels des différents pays. Un tel rôle pour le Secrétariat technique aurait une incidence considérable sur le maintien de l'intérêt à long terme pour la Convention de tous les États parties. À l'heure actuelle, le Secrétariat technique multiplie les initiatives qui, bien que modestes sont très appréciées (par exemple, les initiatives de renforcement des capacités, comme le Programme associé, les échanges d'information, etc.). À court terme, ces initiatives devraient s'étendre car elles permettent aux pays en développement de formuler leurs besoins particuliers et favorisent une coopération bénéfique, entre le monde développé et celui en développement, dans un contexte moins polarisé.

L'article XI est un élément déterminant de l'application à long terme de la Convention sur les armes chimiques et du maintien de l'universalité qualitative. Dans une moindre mesure, mais pas moins important, le fait de démontrer les intérêts concrets que les États parties peuvent retirer de cet article pourrait convaincre certains pays en dehors du régime d'adhérer à la Convention. À l'heure

actuelle, seule une toute petite partie du budget de l'OIAC est allouée aux initiatives liées à l'article XI. Il est néanmoins évident que l'importance de cet article ne cessera de croître à mesure qu'avancera la destruction des armes chimiques, libérant des ressources pour la coopération internationale.

## Conclusions

Cinq ans après son entrée en vigueur, la Convention sur les armes chimiques va faire l'objet d'une première évaluation complète de son fonctionnement et de son apport à la paix et à la sécurité internationales. En si peu de temps, la Convention est devenue un instrument crucial pour interdire la guerre chimique. Le grand nombre de ratifications et d'adhésions témoigne de l'intérêt que porte la

***L'intérêt que présentera, à l'avenir, la Convention pour les États parties dépendra essentiellement de la façon dont l'OIAC parviendra à réaffirmer les interdictions fondamentales devant les avancées technologiques et à adapter les procédures et instruments actuels aux nouvelles difficultés et attentes.***

communauté internationale à cette interdiction. Dans les faits, les négociateurs ont jeté les bases d'un régime de sécurité qui accorde à la coopération une place bien plus large que ce que ne laissaient supposer les dispositions circonstanciées prévues dans la Convention pour détecter les cas de non-respect des dispositions et faire appliquer les engagements pris.

En dépit de succès évidents, la Convention sur les armes chimiques est à un tournant. Elle se heurte à de nombreuses difficultés, allant des bouleversements du contexte de sécurité internationale à l'accélération des réalisations techniques et scientifiques. L'intérêt que présentera, à l'avenir, la Convention pour les États parties dépendra essentiellement de la façon dont l'OIAC parviendra à réaffirmer les interdictions fondamentales devant les avancées technologiques et à adapter les procédures et instruments actuels aux nouvelles difficultés et attentes.

L'OIAC doit donc réaffirmer le caractère fondamental du critère de destination générale. Il s'agit d'un élément indispensable pour étendre la portée de la Convention aux nouveautés techniques et scientifiques, criminaliser les actes terroristes et criminels impliquant des substances toxiques, élaborer des codes de conduite pour les scientifiques et les professionnels, et créer un régime efficace pour vérifier les exportations et les importations de produits chimiques et autres technologies afin d'éviter, aujourd'hui et à l'avenir, la prolifération des armes chimiques.

Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est le fait que l'OIAC est actuellement incapable de s'acquitter de l'obligation qui lui incombe, en vertu de la Convention, de fournir des secours d'urgence à un État partie qui en ferait la demande en cas d'emploi ou de menace d'emploi d'armes chimiques. L'impossibilité de fournir l'assistance prévue par l'article X en cas de nécessité pourrait signifier l'effondrement du régime d'interdiction des armes chimiques. Le financement de la mise en œuvre de l'article X doit être une priorité.

L'application de l'article XI sur la coopération internationale est essentielle pour préserver l'universalité de la Convention sur les armes chimiques. Les États parties devraient envisager des mécanismes équitables de transferts de technologie qui tiennent compte, d'une part, des craintes de prolifération des armes chimiques et, d'autre part, des aspirations de développement technologique et économique. Le Secrétariat technique devrait disposer de ressources suffisantes pour aider les pays en développement à déterminer leurs besoins particuliers et faciliter l'interaction entre les représentants industriels et les scientifiques des différents États parties.

Dans l'ensemble, nous avons peu de raison de penser que la Convention sur les armes chimiques ne puisse continuer à jouer un rôle utile et nécessaire dans le contexte de sécurité internationale actuel et futur. L'application concrète des éléments de la Convention qui favorisent l'aspect qualitatif de

l'universalité de cet instrument sera néanmoins un élément essentiel de la pertinence de la Convention à long terme. La première conférence d'examen est une excellente occasion d'évaluer le fonctionnement actuel de la Convention et les défis qui attendent le régime du traité.

## Notes

1. Des listes détaillées sont disponibles sur le site web du projet du SIPRI sur les guerres chimiques et biologiques, < <http://projects.sipri.se/cbw/docs/cw-cwc-mainpage.html> > . Parmi les États non signataires figurent le Timor oriental, Nioué et Taïwan.
2. Convention sur les armes chimiques, article VIII, par. 22. Des conférences d'examen doivent avoir lieu au plus tard un an après l'expiration d'une période de cinq et de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la Convention (autrement dit en 2003 et 2008) et, par la suite, tous les cinq ans. Le texte de la Convention sur les armes chimiques est disponible, dans son intégralité, sur le site de l'OIAC, < [http://www.opcw.org/html/db/cwc/fre/cwc\\_french\\_frameset.html](http://www.opcw.org/html/db/cwc/fre/cwc_french_frameset.html) > .
3. Convention sur les armes chimiques, Préambule, 6<sup>e</sup> alinéa.
4. Convention sur les armes chimiques, articles XVIII, XIX et XX.
5. La Convention classe, dans trois tableaux, les composés chimiques selon leur importance dans la fabrication d'agents pour des armes chimiques ou pour des procédés de fabrication civils légitimes. Outre l'intérêt qu'ils présentent pour les activités de vérification, ces trois tableaux servent aussi de base à un régime de contrôle des exportations entre États parties ainsi qu'entre États parties et non parties à la Convention. Pour un examen du mécanisme de contrôle des transferts des produits chimiques inscrits, voir J.P. Zanders et al., 2002, *Maintaining the Effectiveness of the Chemical Weapons Convention*, Stockholm, SIPRI Policy Paper, octobre 2002, < [http://projects.sipri.se/cbw/research/cwc\\_policypaper2.pdf](http://projects.sipri.se/cbw/research/cwc_policypaper2.pdf) > .
6. Voir, par exemple, États-Unis d'Amérique, 1991, *Measures to Ensure Universality*, document de la Conférence du désarmement, CD/CW/WP.357 du 8 août.
7. La Convention est très claire à ce sujet : elle mentionne dès la première phrase du Préambule les « États parties à la présente Convention » et fait explicitement référence aux « États parties » dans les articles qui énoncent leurs droits et leurs obligations.
8. Y. Dinstein, 1995, « Ratification and universality », dans D. Bardonnnet, *The Convention on the Prohibition and Elimination of Chemical Weapons: A Breakthrough in Multilateral Disarmament*, Dordrecht, Hague Academy of International Law et Martinus Nijhoff Publishers, p. 164 et 165.
9. Convention sur les armes chimiques, article XVI, par. 1.
10. Ce devrait être fait d'ici à 2007, même si la Convention sur les armes chimiques prévoit une période de prolongation pouvant atteindre cinq ans. Les prévisions actuelles laissent à penser qu'en raison de complications économiques, politiques et technologiques, la Russie et les États-Unis pourraient dépasser la période maximale de 15 ans prévue par la Convention pour la destruction des armes chimiques.
11. Convention sur les armes chimiques, article II, par. 1, al. a.
12. Convention sur les armes chimiques, article VI, par. 1.
13. Les régimes concernant les transferts de produits chimiques sont précisés dans l'Annexe sur la vérification, notamment la sixième partie, B, pour les produits chimiques du tableau 1, la septième partie, C, pour les transferts des produits chimiques du tableau 2 à des États non parties à la Convention, et la huitième partie, C, concernant les transferts de produits chimiques du tableau 3 à des États non parties. Les importations et exportations de produits chimiques des tableaux 2 et 3 entre États parties font l'objet de déclarations initiales et annuelles devant être communiquées par chaque État partie (respectivement septième partie, A, et huitième partie, A).
14. Le lien entre les mesures d'application nationale et l'universalité qualitative est discuté dans J.P. Zanders et al., 2002, *op. cit.*
15. Pendant la guerre froide, ce fut l'une des raisons invoquées pour ne pas construire de grands abris collectifs en cas de guerre nucléaire, alors que la fabrication de missiles nucléaires et d'autres systèmes d'armes offensifs (soutenue par des intérêts politiques et bureaucratiques) avait des retombées immédiates et continues sur le plan de l'emploi et de l'économie.
16. Convention sur les armes chimiques, article premier, par. 1, al. a et d.
17. S. Batsanov, 2001, « The CWC: Issues for the First Review Conference », réunion d'information au Center for Nonproliferation Studies, Washington, DC, 20 mars, < <http://cns.miis.edu/dc/032001.htm> > .





## Les réalisations scientifiques et techniques et l'avenir de la Convention sur les armes chimiques : le problème des armes non létales

Malcolm DANDO

La Convention sur les armes chimiques précise au paragraphe 22 de l'article VIII que la première conférence d'examen, qui se tiendra en avril et mai 2003, devra tenir compte « de tous progrès scientifiques et techniques pertinents qui seraient intervenus ». Vu les difficultés politiques rencontrées récemment par la Convention et l'échec des négociations visant à renforcer la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, il est possible que les progrès scientifiques et techniques pertinents fassent l'objet d'une attention très limitée lors de la Conférence d'examen. La science et la technologie pertinentes connaissent pourtant des progrès extrêmement rapides qui pourraient avoir des conséquences graves sur la portée future de l'interdiction définie par la Convention<sup>1</sup>. Pour cette raison précisément, la Conférence d'examen devrait s'intéresser de près à la question des progrès scientifiques et techniques. Cet article entend expliquer pourquoi, en évoquant les changements survenus récemment au niveau des possibilités de mise au point d'incapitants chimiques non létaux actifs sur le système nerveux central. Nous nous arrêterons aussi sur les implications possibles de cette évolution.

### *Motifs de préoccupation*

Il est aujourd'hui clair, dans cette période d'après-guerre froide, que les forces militaires des pays avancés sur le plan technologique seront de plus en plus impliquées dans des opérations complexes autres que des guerres dans le monde en développement et souvent dans des zones urbaines difficiles. Le matériel et la formation de base de ces forces militaires ne sont, de toute évidence, pas forcément les mieux adaptés à ce genre de situations, ce qui explique l'intérêt nouveau suscité par de nombreuses formes d'armes non létales<sup>2</sup>.

La grande variété des technologies utilisées rend d'autant plus difficile le débat autour des armements non létaux. De plus, certains partisans des armes non létales envisagent clairement leur utilisation au niveau stratégique plutôt que simplement au niveau tactique dans des opérations antiémeutes, par exemple<sup>3</sup>. Dans ce cadre-là, d'aucuns pourraient évoquer la possibilité de remplacer les balles en caoutchouc par des poids de plomb améliorés et de paralyser le système d'alimentation électrique d'un pays en larguant des fibres de carbone pour provoquer des courts-circuits sur les lignes

---

Malcolm Dando est professeur pour les questions de sécurité internationale au Département d'études sur la paix à l'Université de Bradford (Royaume-Uni). Biologiste de formation, il travaille depuis vingt ans sur les questions de maîtrise des armements et de désarmement. Il co-dirige aujourd'hui le projet Bradford sur le renforcement de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines. Ses travaux bénéficient du concours du United Kingdom Economic and Social Research Council, du United States Institute of Peace et de la Carnegie Corporation of New York.

électriques. La plupart des avancées récentes concernent le niveau tactique. Les systèmes d'armes développés en ce sens peuvent prendre des formes très différentes qu'il s'agisse de ceux basés sur des ondes acoustiques ou électromagnétiques, d'agents chimiques ou biologiques, ou bien encore d'énergie cinétique. Les produits chimiques non létaux peuvent ainsi être, entre autres, des substances adhésives, des corrosifs, des mousses ou des substances glissantes. De la même manière, les armes non létales utilisant des ondes électromagnétiques peuvent englober non seulement des fibres de carbone, des lasers ou des systèmes optiques, à micro-ondes ou à chocs électriques.

Ce qui est certain c'est que les incapacitants chimiques non létaux sont largement évoqués dans les nombreux débats portant sur ce nouveau type de guerre. Un rapport publié récemment à la suite d'une série de rencontres britanno-américaines note que : « Lors d'exercices de simulation, de nombreux participants ont exprimé le désir de disposer d'armes non létales ayant un effet incapacitant rapide sur les personnes... »<sup>4</sup>. Ce besoin était encore plus fort pour toute une série de « scénarios allant des opérations antiémeutes à la neutralisation de combattants ennemis » et l'on peut dire, de manière générale, que les *agents chimiques calmants semblent être la technologie permettant de disposer d'une telle capacité* » [passage souligné par l'auteur].

À première vue, il semble que la Convention sur les armes chimiques interdise strictement l'utilisation d'agents chimiques dans ce sens. L'article premier stipule en effet que :

1. Chaque État partie à la présente Convention s'engage à ne jamais, en aucune circonstance :
  - a) Mettre au point, fabriquer, acquérir d'une autre manière, stocker ou conserver d'armes chimiques, ou transférer, directement ou indirectement, d'armes chimiques à qui que ce soit ;
  - b) Employer d'armes chimiques ;
  - c) Entreprendre de préparatifs militaires quels qu'ils soient en vue d'un emploi d'armes chimiques [...].

La Convention précise plus loin que les armes chimiques sont « [l]es produits chimiques toxiques et leurs précurseurs, à l'exception de ceux qui sont destinés à des fins non interdites par la présente Convention, aussi longtemps que les types et quantités en jeu sont compatibles avec de telles fins » [passage souligné par l'auteur] et un produit chimique toxique est défini comme « [t]out produit chimique qui, par son action chimique sur des processus biologiques, peut provoquer chez les êtres humains ou les animaux la mort, une incapacité temporaire ou des dommages permanents [...] ».

Le problème s'explique, en grande partie, par le fait que l'une des fins non interdites par la Convention est celle de « maintien de l'ordre public, y compris de lutte antiémeute sur le plan intérieur ». Si la Convention stipule au paragraphe 5 de l'article premier que « Chaque État partie s'engage à ne

***En somme, la question est de savoir où s'arrête la notion de maintien de l'ordre et où débute celle de moyen de guerre.***

pas employer d'agents de lutte antiémeute en tant que moyens de guerre », il demeure néanmoins une zone grise avec différentes interprétations possibles de ce qui est permis. En somme, la question est de savoir où s'arrête la notion de maintien de l'ordre et où débute celle de moyen de guerre.

Se basant sur de nombreuses sources directes, le commandant du Corps des Marines des États-Unis, Ernest Harper, a récemment tenté d'expliquer en détail, dans la revue *Naval Law Review*, comment cette ambiguïté est apparue dans les négociations de la Convention sur les armes chimiques<sup>5</sup>. Selon lui, le paragraphe 5 de l'article premier, à première vue simple et direct, est en réalité « un texte volontairement ambigu et imprécis, un compromis représentant un terrain d'entente entre les parties divisées ». Les parties impliquées dans ce différend ne voulaient pas modifier leurs positions, mais

souhaitaient parvenir à un accord, c'est la raison pour laquelle « personne ne se prononçait sur le sens du libellé, pour éviter de compromettre l'équilibre fragile qui avait été trouvé ».

Harper explique que lorsque les États-Unis prirent part aux négociations pour la convention sur les armes chimiques en 1984, leur position officielle était de dire que les agents de lutte antiémeute « n'étaient pas des armes chimiques en raison de leur caractère non légal ». En réalité, lorsque les États-Unis ratifièrent, en 1975, le Protocole de Genève de 1925, le président Ford avait prévu, dans le décret 11850, certaines exceptions qui autorisaient le recours aux agents de lutte antiémeute – par exemple, pour maîtriser une mutinerie de prisonniers de guerre ou pour sauver les équipages d'avions abattus. Les États-Unis, qui souhaitaient conserver ces options, refusaient que la définition des armes chimiques inclût les agents de lutte antiémeute. D'autres pays, et notamment de nombreux alliés des Américains, voulaient, quant à eux, que les agents de lutte antiémeute soient retenus dans la définition des armes chimiques pour interdire leur emploi dans les guerres. Comme le fait observer Harper :

Considérant que l'emploi d'agents de lutte antiémeute pouvait très facilement conduire à l'utilisation d'armes chimiques létales, ils estimaient que les agents de lutte antiémeute étaient une grande lacune des efforts visant à éliminer le risque de guerre chimique, une lacune qu'ils étaient décidés à combler.

En fin de compte, les adversaires de la position américaine durent, tout comme les États-Unis, accepter un compromis. Lorsque les États-Unis ratifièrent la Convention, le président Clinton confirma la validité de toutes les options prévues par le décret 11850 pour les forces américaines. Harper estime cependant, à juste titre, qu'il s'agit d'une interprétation unilatérale américaine et craint que les forces américaines, si elles devaient employer de telles options, ne soient considérées par les autres comme violant un accord international. L'article de Harper tente de préciser le sens de « moyen de guerre » de sorte que les États-Unis puissent utiliser en toute légitimité les options qu'ils entendent conserver.

Ce qu'il importe de noter ici c'est que les grands pays qui souhaitaient ériger une barrière aussi rigoureuse que possible contre l'emploi éventuel d'armes chimiques furent contraints d'accepter un compromis. Quant aux États-Unis, ils estiment qu'ils ont toujours la possibilité d'utiliser des agents de lutte antiémeute dans certaines circonstances à l'extérieur de leurs frontières et, bien évidemment, d'autres États pourraient opter à l'avenir pour une position analogue. En somme, la possibilité de mettre au point de nouvelles formes d'incapacitants chimiques non létaux qui suscitaient l'intérêt des superpuissances au temps de la guerre froide reste ouverte<sup>6</sup>. Avant d'examiner pourquoi les avancées scientifiques et technologiques rendent la mise au point de tels incapacitants plus probable aujourd'hui, il importe de souligner l'extrême gravité, du point de vue du droit international, de la mise au point éventuelle d'armes non létales.

Comme l'a fait observer David Fidler, les principes moraux qui régissent les règles de la guerre sont d'une constance remarquable depuis des siècles et les juristes internationaux s'opposent à l'idée que les armes non létales nécessitent un traitement spécial : « selon le droit international actuel, aucune raison valable n'autorise à distinguer les armes « non létales » des armes létales, car les principes juridiques internationaux doivent s'appliquer à toutes les armes... »<sup>7</sup>.

Fidler oppose cette conception à celle de « changement sélectif » avancée par les partisans des armes non létales comme John Alexander<sup>8</sup>. Selon cette seconde position, il ne faut pas s'interdire la possibilité de faire moins de mal en utilisant, dans des circonstances opérationnelles très difficiles, des armes non létales plutôt que létales. Et s'il faut pour cela modifier (« moderniser ») le droit international, ce prix en vaut la peine. Dans cette perspective, il serait sensé de revoir la Convention sur les armes

chimiques pour permettre l'utilisation d'agents de lutte antiémeute pour protéger, par exemple, les civils utilisés pour masquer une attaque.

Ce qui est intéressant dans l'analyse de Fidler c'est qu'il évoque une troisième perspective, celle de « changement radical ». Selon Fidler :

La perspective de changement sélectif se fonde sur les changements intervenus au niveau des opérations militaires et des technologies pour prôner des réformes sélectives du droit international et permettre la mise au point ainsi que l'utilisation de nouvelles armes non létales, mais ne porte pas sur les implications plus radicales des « guerres futures ». La prise en compte de ces conséquences conduit à la perspective de changement radical.

Fidler soutient notamment que les armes non létales pourraient élargir plutôt que restreindre les raisons « valables » d'un recours à la force :

La légitime défense par anticipation pourrait être mieux admise si elle était engagée avec des armes non létales plutôt qu'avec une force létale. Les attaques lancées contre des groupes terroristes réfugiés à l'intérieur du territoire de certains États pourraient être moins controversées si elles étaient effectuées avec des armes non létales [...].

Il souligne aussi l'importance, dans les arguments des tenants des armes non létales, d'une conception dynamique plutôt que statique de la technologie militaire.

Les arguments pour la mise au point et le déploiement d'armes non létales reposent souvent sur les nouvelles capacités que représentent ces armes pour les forces militaires et *donnent à penser que ces capacités influencent la façon dont nous évaluons l'éthique du recours aux armes [...]* [non souligné dans l'original].

Ce qui est en question ici n'est donc pas une mince affaire. Ce débat implique toutes les idées développées par la société internationale autour de l'éthique et la guerre. L'interdiction de prendre des civils pour cibles, le principe de proportionnalité et les maux superflus sont autant de concepts que cette perspective pourrait remettre en cause avec l'évolution de la technologie militaire et celle des besoins opérationnels. Il s'agit d'un domaine complexe et dangereux dans lequel il convient de ne pas s'engager à la légère. Reste que l'ampleur et la rapidité des progrès de la science et de la technologie sont telles que ces questions ne pourront être ignorées longtemps.

### ***Chimie, biologie et guerre future***

Il existe un lien évident entre l'évolution des sciences de la chimie et de la biologie et la mise au point d'armements chimiques et biologiques. Ce n'est qu'avec la systématisation de la chimie et le développement de l'industrie chimique à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle que la fabrication à grande échelle d'agents chimiques fut possible au cours de la première guerre mondiale. La meilleure connaissance du rôle du neurotransmetteur acétylcholine fut à la base de l'élaboration de nouveaux agents

neurotoxiques au moment de la seconde guerre mondiale puis, au début de la guerre froide, la découverte fortuite de substances qui soulageaient les personnes atteintes de troubles psychiques suscita un nouvel intérêt pour les incapacitants chimiques et l'utilisation d'agents chimiques à des fins militaires, par exemple le BZ par les États-Unis<sup>9</sup>. De la même manière, la révolution de la bactériologie à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avec la découverte de la nature de nombreuses maladies bactériennes infectieuses favorisa la guerre biologique lancée contre les animaux lors de la première guerre mondiale. Une meilleure connaissance de l'aérobiologie et de la production à échelle industrielle favorisa notamment, au moment de la seconde guerre mondiale, les programmes du Royaume-Uni et des États-Unis qui fabriquaient des agents dits « classiques » comme les toxines botuliques et l'anthrax. La découverte, dans les années 50, de la nature des virus puis celle des capacités de génie génétique furent, sans aucun doute, exploitées à la fin de la guerre froide par le programme soviétique d'armement biologique offensif. Aujourd'hui, nous sommes confrontés au risque d'applications éventuelles de la génomique, ne serait-ce que pour la modification d'agents classiques.

En 1996, dans la déclaration finale de la quatrième conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, la Conférence se déclarait consciente :

« [...] des appréhensions suscitées par les réalisations scientifiques et techniques pertinentes, notamment dans les domaines de la microbiologie, de la biotechnologie, de la biologie moléculaire et du génie génétique, de même que toutes applications issues d'études sur le génome [...] ».

Bien que la cinquième conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines n'ait produit aucune déclaration finale en 2001<sup>10</sup>, l'analyse de documents de référence sur les avancées scientifiques et technologiques explique la préoccupation croissante des États parties<sup>11</sup>. Ces articles expriment l'inquiétude que suscite la révolution actuelle des sciences de la vie. Il est évident que les progrès de la génomique structurale et fonctionnelle, de la protéomique, de la bio-informatique et de la chimie combinatoire, ainsi que les avancées dans des domaines très précis comme les neurosciences, ont des conséquences considérables sur nos capacités à mettre au point des applications bienfaites ou nuisibles. Il est de plus en plus difficile de préserver la distinction entre chimie et biologie avec les progrès de la connaissance des événements au niveau moléculaire dans les organismes vivants.

Il est donc nécessaire et judicieux que la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques comportent des éléments communs s'agissant des agents intermédiaires comme les incapacitants chimiques. En bref, il importe de contrôler les menaces biochimiques que font peser aussi bien les agents chimiques létaux classiques, les produits chimiques industriels, les biorégulateurs et les toxines (couverts par la Convention sur les armes chimiques), que les biorégulateurs, les toxines, les agents biologiques classiques et les agents biologiques génétiquement modifiés (couverts par la Convention sur les armes biologiques ou à toxines).

Il importe de prendre conscience de la gravité de la situation. Le professeur Matthew Meselson de l'Université de Harvard, qui s'intéresse depuis longtemps à la question de la maîtrise des armements chimiques et biologiques, a indiqué que, jusqu'à présent, toutes les découvertes technologiques majeures ont été exploitées de manière intensive à des fins militaires. Il se demande si nous allons laisser ce phénomène se reproduire avec la biologie moderne. Selon lui :

Au cours de ce siècle, notre capacité à modifier les processus biologiques fondamentaux progressant rapidement, nous serons capables non seulement de concevoir de nouveaux

moyens de détruire la vie, mais aussi de la manipuler – y compris les processus de cognition, de développement, de reproduction et d'hérédité [...] <sup>12</sup>.

Il poursuit :

Un monde dans lequel ces capacités seraient utilisées à grande échelle à des fins hostiles serait un monde dans lequel la nature même des conflits aurait radicalement changé. Il pourrait réserver des possibilités sans précédent de violence, de coercition, de répression ou de domination [...].

Ce que nous allons évoquer maintenant n'est donc pas une question mineure. Comme pour les craintes de David Fidler s'agissant du bouleversement possible de toutes les règles actuelles du droit international devant la mise au point de nouvelles armes non létales, notre examen de nouveaux incapacitants chimiques éventuels n'est qu'un exemple de la manière dont les découvertes scientifiques et technologiques pourraient modifier complètement la nature des conflits entre les hommes. Il ne faut surtout pas sous-estimer les enjeux.

### *Les neurosciences*

En 1990, le Congrès des États-Unis désigna la nouvelle décennie comme la « Décennie du cerveau ». Les progrès enregistrés à cette occasion donnèrent lieu à une rencontre spéciale à l'Académie nationale des sciences à Washington en 1999<sup>13</sup>. La Society for Neuroscience, qui organisait cette rencontre, déclara : « les neurosciences ont connu plus de progrès au cours de la dernière décennie qu'au cours de toutes les années antérieures ».

Cette phrase donne une certaine idée de l'ampleur des recherches menées sur les mécanismes du comportement humain. Nous sommes au courant, par l'intermédiaire des moyens d'information, des progrès de la neuro-imagerie et, notamment, des découvertes concernant les anomalies de traitement de l'information chez les personnes dyslexiques. Cette meilleure connaissance des circuits neuronaux est essentielle, ce qui est moins connu par contre, c'est l'importance des progrès considérables enregistrés dans les années 90 au niveau de la psychopharmacologie. Les découvertes enregistrées dans ce domaine sont cruciales pour la mise au point de nouveaux incapacitants non létaux actifs sur le système nerveux central.

Ce n'est qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle qu'il devint évident – grâce à l'utilisation par Ramón et Cajal de la technique de coloration de Golgi – que le système nerveux est composé de cellules individuelles, les neurones. Il existe trois grands types de neurones : les neurones sensoriels, qui détectent les changements dans l'environnement ; les neurones effecteurs qui, par exemple, mettent les muscles en mouvement ; et les interneurons qui, par le biais de chaînes simples ou complexes, relient les deux autres types de neurones. Les neurones ont des structures diverses, mais tous ont un corps cellulaire qui contient le noyau (et partant l'ADN) de la cellule, des dendrites qui captent l'information reçue par la cellule et un axone qui transmet de l'information à l'extérieur de la cellule. L'on sait que ce sont des moyens électriques qui permettent la transmission d'information au sein d'un neurone. Après la découverte, au début du XX<sup>e</sup> siècle, de l'effet de l'acétylcholine sur le muscle cardiaque, il devint peu à peu évident que la transmission d'information *entre* les neurones se fait essentiellement

par des moyens chimiques – par ce qu'on appelle les *neurotransmetteurs*. Le premier neurotransmetteur découvert fut l'acétylcholine. D'autres suivirent progressivement comme la norépinéphrine, la sérotonine et le glutamate.

Le transfert d'informations entre les neurones, mais aussi entre les neurones et les effecteurs comme les muscles, s'effectue en des lieux de contact étroit appelés synapses. Un événement électrique dans la partie terminale de l'axone de la cellule présynaptique libère le(s) neurotransmetteur(s) dans l'espace (ou fente synaptique) entre les cellules, établit un lien avec les récepteurs de la membrane de la cellule post-synaptique et provoque le changement dans cette cellule. Ce mécanisme complexe nécessite clairement le stockage du neurotransmetteur dans la cellule présynaptique, ainsi que des mécanismes pour libérer le neurotransmetteur, puis pour le détruire ou le retirer de la fente synaptique lorsqu'il a joué son rôle, ainsi qu'un récepteur qui le reconnaisse pour que la cellule post-synaptique lui donne la réponse appropriée.

L'incroyable complexité du système nerveux de l'homme rend toute analyse difficile, mais de nombreuses fonctions fondamentales peuvent être étudiées sur des organismes plus simples pour en tirer des conclusions sur le fonctionnement de systèmes plus complexes. Les progrès de la connaissance du système nerveux humain eurent aussi beaucoup de chance. Au milieu du xx<sup>e</sup> siècle, différents médicaments, découverts quasiment par hasard, permirent pour la première fois de traiter avec succès de graves maladies mentales. De plus, la recherche démontra que ces nouveaux médicaments avaient un rapport, quoique complexe, avec le fonctionnement des neurotransmetteurs connus à cette époque. Des efforts considérables furent alors déployés pour parvenir à une meilleure connaissance des événements qui se produisent au niveau des synapses et pour mettre au point de nouveaux médicaments plus efficaces et plus précis.

Les recherches initiales se concentrèrent bien évidemment sur la chimie médicale. Lorsqu'une substance ayant des effets intéressants était découverte, les chimistes cherchaient à identifier sa structure moléculaire puis tentaient systématiquement de créer différentes variations dans l'espoir d'améliorer cet effet particulier. Malgré les grandes capacités des chimistes, cette tâche était extrêmement difficile. Le système nerveux humain comporte de nombreux sous-systèmes et il n'est pas facile d'agir sur l'un d'entre eux sans affecter les autres. De plus, le système nerveux est intimement lié au système endocrinien mais aussi, c'est aujourd'hui clair, au système immunitaire. Tous ces systèmes et de nombreux autres communiquent par des moyens chimiques et ces substances chimiques (ou d'autres très proches) ont joué, au fil du temps, des rôles divers dans ces différents systèmes. La découverte de nouveaux médicaments à des fins bienveillantes ou de nouveaux incapacitants pour l'armée ne fut donc pas facile au cours des décennies qui suivirent les découvertes initiales du milieu du xx<sup>e</sup> siècle.

Il était également clair que la nature du transmetteur n'était pas le seul facteur important pour les synapses. Par exemple, il a été démontré que la nicotine reproduisait l'effet de l'acétylcholine sur les synapses des muscles squelettiques, mais n'avait aucun effet sur le muscle cardiaque. D'un autre côté, la muscarine, un composant hallucinogène de certaines espèces de champignons n'a aucun effet sur les muscles squelettiques, mais imite les effets de l'acétylcholine sur les synapses du muscle cardiaque. Il existait clairement, dans ces deux cas, des différences entre les systèmes de récepteurs, mais il était impossible d'en connaître la complexité jusqu'à l'apparition de la biologie moléculaire dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle.

Certaines substances chimiques présentes dans l'organisme pénètrent dans le corps cellulaire et agissent directement sur l'activité métabolique de celui-ci, mais celles qui nous intéressent dans cet article sont celles qui agissent sur les récepteurs à la *surface* de la cellule. Du fait que ces récepteurs appartiennent à un nombre relativement limité de catégories et en raison de la possibilité d'identifier des gènes et leurs produits, nombre de connaissances ont été accumulées au cours des années 90.



Cette évolution a conduit, et conduira de plus en plus, à la mise au point de médicaments toujours plus précis et peut-être aussi à celle de nouveaux incapacitants.

Il importe de reconnaître à quelle vitesse les connaissances sur tous ces récepteurs se sont développées au cours des années 90. En 1990, une liste qui les recensait comprenait une trentaine de pages et des informations structurelles pour un quart seulement des récepteurs mentionnés. En 1999, la dixième édition nécessitait « 106 pages pour contenir toutes les connaissances actuelles sur près de 50 catégories de canaux ioniques et de récepteurs, avec des informations structurelles pour plus de 99% [...] »<sup>14</sup>.

Avant que cette complexité ne soit connue, la mise au point de médicaments ou d'incapacitants aux effets précis présentait des difficultés évidentes. Aujourd'hui, nous connaissons beaucoup mieux les récepteurs et les neurotransmetteurs chimiques (ligands) impliqués dans des circuits précis, ce qui ouvre des possibilités d'interférences précises avec le système nerveux central et de comportements particuliers pouvant présenter un intérêt sur le plan militaire.

### *Les biorégulateurs et leur utilisation à des fins militaires*

Les neurotransmetteurs sont considérés comme une sous-catégorie de biorégulateurs chimiques. Dans une étude approfondie intitulée « Bioregulators as instruments of terror », Elliott Kagan définit ces substances comme « [...] des composés organiques naturels qui régulent des processus cellulaires divers dans de multiples organes [...] »<sup>15</sup>. Il ajoute qu'elles sont produites en faible quantité et sont indispensables au fonctionnement normal de l'organisme. Les biorégulateurs ont des structures diverses et il a été démontré dans de nombreux documents scientifiques et technologiques de référence destinés aux conférences d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines depuis 1991, que s'ils sont utilisés dans des quantités anormales ou sous des formes (synthétiques) modifiées, ils peuvent avoir des effets dévastateurs sur les organismes vivants.

Kagan évoque des cytokines telles que les pyrogènes endogènes qui dérèglent la température, des eicosanoïdes qui provoquent des spasmes ainsi que des sécrétions de mucus dans les poumons, des hormones comme l'insuline qui peut entraîner un coma, et des protéases du plasma qui peuvent expliquer une hypotension ou la coagulation sanguine. Son article est intéressant car il examine l'intérêt que des terroristes pourraient trouver à l'utilisation de telles substances – elles ne figurent généralement pas sur les différentes listes de produits constituant une menace, leur implication est difficile à diagnostiquer, il n'existe pas de vaccins pour s'en prémunir et, dispersées avec des moyens inhabituels, elles peuvent avoir de lourdes conséquences sur de larges zones. Comme le souligne le livre vert de 2002 du Ministère des affaires étrangères du Royaume-Uni :

Les avancées de la biotechnologie créent des possibilités d'usage malveillant de biorégulateurs de peptides [courtes chaînes d'acides aminés] dans des programmes d'armements biologiques offensifs. Les découvertes concernant l'utilisation de vecteurs viraux ou bactériens multiplient les risques d'envoi direct de toxines ou de biorégulateurs sur une cible humaine ; elles pourraient aussi conduire au transfert de gènes de biorégulateurs ou de toxines sur une cible<sup>16</sup>.

Il est donc tout à fait possible d'envisager l'utilisation de biorégulateurs pour provoquer des maladies ou l'exploitation de notre meilleure compréhension du système immunitaire pour détruire

les défenses naturelles de l'organisme. L'on peut toutefois se demander pourquoi quelqu'un prendrait de telles mesures s'il pouvait simplement contrôler le comportement de la victime (la cible) ? La véritable interrogation concerne la situation actuelle. Existe-t-il dans la littérature librement accessible des éléments qui attestent d'une capacité à utiliser des substances chimiques précises pour exercer une influence sur un récepteur précis ou même sur un sous-type de récepteur dans un circuit particulier afin d'entraîner un changement du comportement (bénéfique ou dysfonctionnel) ?

### *Agir sur le système nerveux central*

La première chose à comprendre est l'intérêt militaire considérable de cette question. L'on sait aujourd'hui que le programme soviétique d'armement biologique offensif comprenait l'important programme d'Ovchinnikov sur les biorégulateurs<sup>17</sup>. Aux États-Unis, le Joint Non-Lethal Weapons Directorate<sup>18</sup> a pour objective d'identifier, en vue d'autres tests, des matières chimiques non létales ayant le minimum d'effets secondaires qui permettraient d'immobiliser les adversaires dans les scénarios de maintien de l'ordre et d'actions militaires. En 2000, le Laboratoire de recherches appliquées de l'Université de l'État de Pennsylvanie, qui travaille en étroite collaboration avec le Joint Non-Lethal Weapons Directorate, a publié un rapport majeur sur les calmants (des agents ou composés pharmacologiques qui favorisent un comportement calme ou tranquille)<sup>19</sup>. Ce rapport devait, entre autres objectifs, constituer « [...] un examen approfondi d'une série de calmants identifiés comme présentant un fort potentiel comme technique non létale [...] » et « [...] faire des recommandations sur de nouvelles découvertes de la recherche pharmaceutique susceptibles de correspondre aux critères de calmants non létaux [...] ». Le rapport indiquait d'autres catégories d'agents pharmaceutiques qu'il conviendrait d'examiner en détail dans ce sens.

Ce rapport passe en revue toute une série de calmants qui agissent sur le système nerveux central comme les benzodiazépines, les agonistes de la dopamine, la sérotonine, etc. et montre clairement comment les résultats de la recherche moderne à des fins bienveillantes sont exploités en vue de produire des effets nettement moins bienveillants. Lorsqu'on pense aux travaux conduits par le passé par l'armée américaine<sup>20</sup>, il n'est pas étonnant de lire dans le rapport que s'agissant des récepteurs adrénergiques : « [...] les chercheurs ont recensé plusieurs catégories de médicaments (par exemple, [...] les agonistes des alpha-2 adrénorécepteurs) et des médicaments particuliers ([...] la dexmedetomidine) pouvant être étudiés, dès à présent, comme produits non létaux [...] ». Il n'est pas difficile de comprendre l'intérêt que suscitent les alpha-2 adrénorécepteurs pour les partisans des agents chimiques non létaux. La plupart des cellules nerveuses du cerveau contenant la norépinéphrine sont situées dans la zone du locus coeruleus. Les axones de ce petit groupe de cellules établissent de nombreuses ramifications dans le cerveau et la norépinéphrine libérée par la partie terminale de l'axone joue un rôle majeur sur la vigilance et l'attention de l'organisme. Les alpha-2 adrénorécepteurs limitent la production de norépinéphrine par un facteur inhibiteur. L'introduction d'un *agoniste* particulier (une substance chimique ayant les mêmes effets que les alpha-2 adrénorécepteurs), comme la dexmedetomidine, réduira donc la vigilance et l'attention – en réalité, il endormira la personne. De plus, la connaissance des rôles précis des différents sous-types de récepteurs progresse rapidement, ce qui facilitera des interventions encore plus ciblées<sup>21</sup>.

Un problème analogue se pose avec le récepteur de l'acétylcholine muscarinique M2. Les déficits cognitifs de la maladie d'Alzheimer sont dus à une déficience de la fonction de l'acétylcholine dans le système nerveux supérieur. Les récepteurs muscariniques M2 sont des autorécepteurs inhibiteurs sur les cellules qui libèrent l'acétylcholine et limitent la production du neurotransmetteur par une réaction négative. Dans le cadre du traitement de la maladie d'Alzheimer, de nombreux travaux cherchent à

découvrir des *antagonistes* particuliers pour bloquer le récepteur et maintenir une production d'acétylcholine élevée. Des recherches portant sur des souris semblent avoir des résultats positifs sur la cognition<sup>22</sup>. Un *agoniste* très spécifique pourrait avoir l'effet contraire. Dans les années 60 et 70, de nombreux travaux étudièrent la possibilité de toucher ce système avec des agents militaires<sup>23</sup>. De telles recherches pourraient avoir beaucoup plus de succès aujourd'hui avec les nouvelles connaissances sur les sous-types de récepteurs.

Il fait donc peu de doute que s'agissant de deux neurotransmetteurs importants – la norépinéphrine et l'acétylcholine – il est possible de viser certains sous-types de récepteurs avec des agents chimiques précis dans des circuits particuliers. La possibilité de toucher certaines fonctions comportementales pourrait intéresser les armées à la recherche de nouvelles armes non létales. La situation des neurotransmetteurs de peptide est peut-être encore plus inquiétante car la multitude de données disponibles sur les nouveaux neurorécepteurs a montré clairement qu'il reste encore à découvrir de nombreux autres ligands naturels (avec des fonctions comportementales importantes). La course est engagée entre les entreprises pharmaceutiques pour découvrir ces nouveaux ligands, car ils joueront certainement un rôle très important dans la mise au point de nouveaux médicaments.

Citons deux exemples de recherche sur les neurotransmetteurs de peptide pour donner une idée du type de fonctions qui pourraient être bientôt visées. La substance P est une tachykinine. Il a été démontré depuis quelque temps déjà que la substance P et deux peptides connexes font intervenir dans la réception de la douleur, par exemple, trois sous-types de récepteurs. Il a été démontré récemment que la substance P joue probablement aussi un rôle dans la dépression. Les récepteurs adaptés apparaissent dans certaines parties du cerveau et des antagonistes précis de la substance P ont permis de soulager la dépression et l'anxiété lors d'essais cliniques sur des humains<sup>24</sup>. Si la substance P est ainsi impliquée, il semble évident que l'introduction d'un *agoniste* synthétique par l'un des nombreux moyens d'injection à l'étude pourrait avoir l'effet inverse et *provoquer* anxiété et dépression.

Citons, à titre d'exemple, le cas du récepteur de la cholécystokinine B (CCK-B). L'injection d'agonistes de récepteurs de la cholécystokinine B à des animaux provoque une augmentation de l'anxiété et l'administration du ligand naturel CCK4 induit des crises de panique chez les personnes

***Un terrible constat s'impose à nous. Contrairement à ce que soutenait Meselson, il semble qu'au lieu de se trouver à la croisée des chemins, à devoir accepter ou empêcher l'utilisation majeure de la biologie moderne à des fins militaires, l'humanité soit déjà engagée sur la mauvaise voie.***

sujettes à de telles crises tout comme chez les volontaires sains<sup>25</sup>. Il semblerait même que certaines réactions naturelles de ce récepteur soient liées à la prédisposition d'un sujet à des crises de panique<sup>26</sup>.

Un terrible constat s'impose à nous. Contrairement à ce que soutenait Meselson, il semble qu'au lieu de se trouver à la croisée des chemins, à devoir accepter ou empêcher l'utilisation majeure de la biologie moderne à des fins

militaires, l'humanité soit déjà engagée sur la mauvaise voie. Les exemples que nous venons d'évoquer laissent en tout cas clairement entendre l'urgente nécessité d'agir<sup>27</sup>.

## **Que faire ?**

De nombreuses mesures peuvent être prises pour empêcher un usage malveillant des sciences de la vie : les antécédents en matière d'usage malveillant de cette discipline peuvent être enseignés aux étudiants pour qu'ils soient correctement informés des risques éventuels ; des associations professionnelles pourraient élaborer des codes d'éthiques pour renforcer la règle de l'utilisation de la

chimie et la biologie modernes uniquement à des fins pacifiques ; les gouvernements pourraient adopter des lois qui renforcent la protection des connaissances et matières dangereuses. Reste que l'élaboration d'un tel système de dissuasion doit reposer sur la détermination de la communauté internationale de préserver les interdictions définies dans le Protocole de Genève de 1925, dans la Convention sur les armes biologiques ou à toxines de 1975 et dans la Convention sur les armes chimiques de 1995. Sans la mobilisation de la communauté internationale, les initiatives prises aux niveaux national et sous-national seront, à coup sûr, partielles et probablement éphémères.

Comment préserver le respect des traités internationaux alors que les capacités scientifiques et technologiques connaissent des changements fondamentaux colossaux ? Il est heureux que la Convention sur les armes biologiques ou à toxines et la Convention sur les armes chimiques énoncent les interdictions qu'elles posent dans un critère de destination générale qui précise que seules les activités conduites à des fins pacifiques sont autorisées. Ce critère constitue une protection solide, sinon complète, des règles<sup>28</sup>. En outre, s'agissant de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, les différentes conférences d'examen sont pour les États parties l'occasion de préciser leur interprétation de la portée de la Convention. Il est ainsi stipulé dans la déclaration finale de la quatrième conférence d'examen que « la Convention s'applique sans équivoque à tous les agents microbiologiques ou autres agents biologiques et toxines, qu'ils soient produits ou modifiés naturellement ou artificiellement, ainsi qu'à leurs composants, quels qu'en soient l'origine ou le mode de production ».

Avant la cinquième conférence d'examen de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines à la fin 2002, Pearson proposa que la phrase suivante soit ajoutée :

En conséquence, les prions, les protéines et les biorégulateurs ainsi que leurs composants et analogues produits synthétiquement sont visés<sup>29</sup>.

Vu la confusion actuelle autour de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines<sup>30</sup>, il n'est pas étonnant que l'occasion n'ait pas été saisie de renforcer les mesures portant sur l'usage malveillant des biorégulateurs.

Dans ces circonstances, il serait judicieux que la déclaration finale de la Conférence d'examen de la Convention sur les armes chimiques déclare, s'agissant de la portée de la Convention, que :

La Conférence confirme que la Convention s'applique sans équivoque à tous les agents chimiques quels qu'en soient l'origine ou le mode de production<sup>31</sup>.

Et devrait ajouter :

En conséquence, les toxines, les prions, les protéines, les peptides et les biorégulateurs, ainsi que leurs composants ou analogues produits synthétiquement ou biologiquement sont visés.

Cette précision constituerait au moins un point de référence clair pour les années à venir qui connaîtront des changements rapides. Elle permettrait aussi de garantir l'interdiction essentielle qui est au cœur de la Convention sur les armes chimiques, s'agissant à la fois d'exemples précis de biorégulateurs, comme les neurotransmetteurs, et d'une série plus grande de substances susceptibles d'être utilisées à

des fins malveillantes. Il est cependant loin d'être clair si les États parties auront la possibilité d'atteindre cet objectif. S'ils n'y parviennent pas, les organisations non gouvernementales, comme les associations médicales et scientifiques professionnelles, et des organismes comme le Comité international de la Croix-Rouge<sup>32</sup>, devront susciter l'intérêt du public et des politiques afin de mieux préserver, à terme, les barrières qui s'opposent à la perspective effrayante d'une application, à des fins malveillantes, des découvertes scientifiques et technologiques au niveau des sciences de la vie qui domineront le XXI<sup>e</sup> siècle.

## Notes

1. J. Perry Robinson, 2002, « What should be the scope of the CWC? A Workshop report », *CBW Conventions Bulletin*, vol. 55, p. 1 à 4, < <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/bulletin/cbwcb55.pdf> > .
2. M.R. Dando, 1997, *A New Form of Warfare: The Rise of Non-Lethal Weapons*, Londres, Brassey's.
3. J.B. Alexander, 2001, « An overview of the future of non-lethal weapons », *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 17, p. 180 à 193.
4. États-Unis d'Amérique/Royaume-Uni, 2001, *US/UK Non-Lethal Weapons (NLW)/Urban Operations Executive Seminar: Assessment Report*, ONR-NLW-028, < <http://www.sunshine-project.org> > .
5. E. Harper, 2001, « A call for a definition of a method of warfare in relation to the Chemical Weapons Convention », *Naval Law Review*, vol. XLVIII, p. 132 à 160.
6. Dando, 1997, op. cit. ; United States Army Foreign Science and Technology Center, 1985, « Letter Report: Incapacitating agents, European Communist Countries: Low-molecular weight neurotoxins, psychotropics, alkaloids, organofluorines, and blue-green algal toxins », United States Army Intelligence Agency, AST-1620R-100-90 (16 juillet 1990) ; E.C. Conahan, 1994, « Human Experimentation: An Overview on Cold War Era Programs », United States General Accounting Office, GAO/T-NSIAD-94-266 (28 septembre).
7. D.P. Fidler, 2001, « 'Non-lethal' weapons and international law: Three perspectives on the future », *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 17, p. 194 à 206.
8. Voir Alexander, 2001, op. cit.
9. Dando, 1997, op. cit.
10. M.R. Dando, 2002, *Preventing Biological Warfare: The Failure of American Leadership*, Londres, Palgrave.
11. M.R. Dando, 2002, « Bio-weapons convention fails to keep up with evolving threats », *Jane's Intelligence Review*, vol. 14, n° 2, p. 30 à 32.
12. M. Meselson, 2000, « Averting the hostile exploitation of biotechnology », *CBW Conventions Bulletin*, vol. 48, p. 16 à 19, < <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/bulletin/cbwcb48.pdf> > .
13. Society for Neuroscience, 1999, *Neuroscience 2000: A new era of discovery*, < [http://web.sfn.org/content/Meetings\\_Events/Neuroscience2000/index.html](http://web.sfn.org/content/Meetings_Events/Neuroscience2000/index.html) > .
14. S. Alexander et al., 1999, *TIPS Receptor and Ion Channel Nomenclature Supplement 1999*, Cambridge, Elsevier Trends Journals.
15. E. Kagan, 2001, « Bioregulators as instruments of terror », *Clinics in Laboratory Medicine*, vol. 21, n° 3, p. 607 à 618.
16. Royaume-Uni, 2002, *Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention: Countering the Threat from Biological Weapons*, Londres, Foreign and Commonwealth Office, avril.
17. Chronologie, 2 et 3 octobre 2000, *CBW Conventions Bulletin*, vol. 50, p. 38, < <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/bulletin/cbwcb50.pdf> > .
18. États-Unis d'Amérique, Joint Non-Lethal Weapons Directorate, Technology Investment Program, 2001, *TIP Panel selections. P 7*, (2<sup>e</sup> trimestre).
19. J.M. Lakoski, W. Bosseau Murray et J.M. Renny, 2000, *The Advantages and Limitations of Calmatives for Use as a Non-Lethal Technique*, Applied Research Laboratory, College of Medicine, Pennsylvania State University.
20. Dando, 1997, op. cit.
21. M.M. Bucheler, K. Hadamek et L. Hein, 2002, « Two alpha (2)-adrenergic receptor subtypes, alpha (2A) and alpha (2C), inhibit transmitter release in the brain of gene-targeted mice », *Neuroscience*, vol. 109, n° 4, p. 819 à 826.
22. J.E. Lachowicz, 2002, *Selective M<sub>2</sub> antagonists facilitate acetylcholine release and improve performance in behavioural models of cognition*. Présentation 115.2 lors du symposium « Advances in Muscarinic Receptor Research » au Congrès international de pharmacologie, San Francisco, Californie, 7-12 juillet.
23. United States Army Foreign Science and Technology Center, 1985, op. cit. ; Conahan, 1994, op. cit.
24. N.M. Rupniak, 2002, « New insights into the antidepressant actions of substance P (NK1 receptor) antagonists », *Canadian Journal of Physiology and Pharmacology* vol. 80, n° 5, p. 484 à 494.

25. J. Brodwejn et D. Koszycki, 2001, « Cholecystokinin and panic disorder: Past and future clinical research strategies », *Scandinavian Journal of Clinical and Laboratory Investigation Supplement*, vol. 234, p. 19 à 27.
26. E. Hattori et al., 2001, « Identification of a compound short tandem repeat stretch in the 5'-upstream region of the cholecystokinin gene, and its association with panic disorder but not with schizophrenia », *Molecular Psychiatry*, vol. 6, n° 4, p. 465 à 470.
27. M. Wheelis et M.R. Dando, à paraître, « On the brink: Biotechnology and the future of bioweapons control », *Bulletin of the Atomic Scientists*.
28. Perry Robinson, 2002, op. cit.
29. G.S. Pearson, 2001, *New Scientific and Technological Developments of Relevance to the Fifth Review Conference*, Département d'études sur la paix, Université de Bradford (BTWC Review Conference Paper No. 4).
30. Pour plus de précision sur la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, voir Review Conference Papers 6, 7, 8 et 9 du Projet sur le renforcement de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, à l'Université de Bradford, < <http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/> >.
31. G.S. Pearson, 2002, *Relevant Scientific and Technological Developments for the First CWC Review Conference; The BTWC Review Conference Experience*, Département d'études sur la paix, Université de Bradford (First CWC Review Conference Paper No. 1), < [http://www.brad.ac.uk/acad/scwc/cwcrp/cwcrp\\_1.pdf](http://www.brad.ac.uk/acad/scwc/cwcrp/cwcrp_1.pdf) >.
32. Comité international de la Croix-Rouge, 2002, *Biotechnology, Weapons and Humanity*, Genève, CICR (compte rendu d'une réunion organisée à Montreux les 23 et 24 septembre).



# La culture organisationnelle du Secrétariat technique de l'OIAC

**Maurizio BARBESCHI**

L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), basée à La Haye, supervise le régime international de non-prolifération et de désarmement en matière d'armes chimiques. Les trois organes de l'OIAC sont la Conférence des États parties, le Conseil exécutif et le Secrétariat technique. La Conférence des États parties est composée de représentants de tous les États membres de l'OIAC ; elle veille à l'application de la Convention sur les armes chimiques. Le Conseil exécutif favorise l'application effective et le respect des dispositions de la Convention et comprend des représentants de 41 États parties. Quant au Secrétariat, il s'occupe des mesures concrètes de vérification prévues par la Convention et apporte son assistance au Conseil exécutif et à la Conférence des États parties.

Peu de textes ont été publiés sur le fonctionnement interne du Secrétariat. Cet article entend donner un aperçu de la culture unique du Secrétariat (y compris du Secrétariat technique provisoire) et de la façon dont cette culture a influencé l'évolution et les actions de l'Organisation. L'incidence plus large des facteurs externes (comme les contacts avec les États parties) et des facteurs internes (comme les rapports entre le Secrétariat et le Conseil exécutif) ne sera évoquée ici que brièvement car elle dépasse le cadre de cet article. Cette question mériterait d'être examinée de manière plus approfondie dans le cadre de la théorie de la gestion stratégique ou organisationnelle.

## *La complexité de la situation*

La formation d'une organisation est un processus qui se déroule simultanément sur deux plans avec, d'une part, l'instauration et la multiplication de relations entre des personnes qui travaillent pour un objectif commun et, d'autre part, l'accomplissement de tâches aux niveaux individuel et collectif. Bien qu'il soit impossible de distinguer ces processus dans la réalité, il importe de les différencier sur un plan conceptuel.

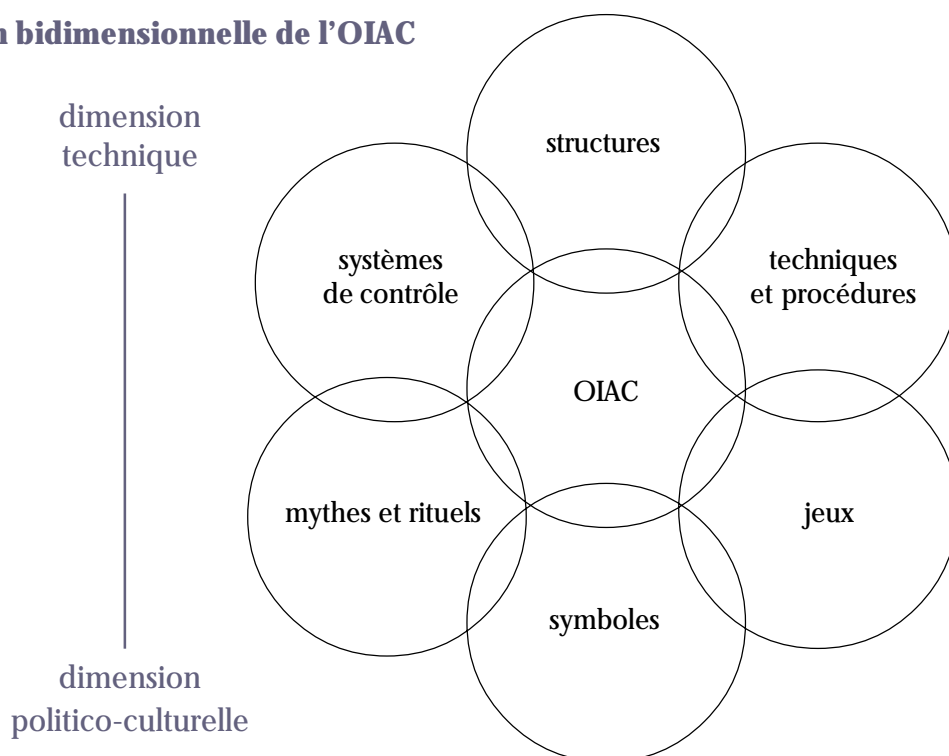
Dans le cas du Secrétariat de l'OIAC, il est possible d'identifier plusieurs caractéristiques, comme son emplacement physique, les règles d'interaction enseignées aux nouveaux venus, les convictions et valeurs essentielles au cœur de l'idée fondatrice et de la philosophie de l'OIAC, les principes et catégories théoriques utilisés par les membres du Secrétariat pour communiquer et interpréter les événements quotidiens, etc. Ces caractéristiques peuvent être regroupées selon deux « dimensions » : la dimension technique et la dimension politico-culturelle.

---

Maurizio Barbeschi, titulaire d'un doctorat en chimie théorique et d'un MBA en stratégie, a occupé un poste de Senior Policy Officer dans la Division de vérification de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles de son employeur.



## La représentation bidimensionnelle de l'OIAC



La dimension technique regroupe des caractéristiques généralement « visibles », mais qui peuvent être difficiles à déchiffrer. Elle comprend les éléments suivants :

1. *Les systèmes de contrôle* : les mécanismes de recrutement, les procédures et règles administratives, l'évaluation du personnel, le budget, etc. ;
2. *Les structures* : pas seulement les départements, les divisions et les services, mais aussi les installations physiques, la disposition des bureaux, les systèmes d'information, etc. ;
3. *Les techniques et procédures* : les performances professionnelles, le processus de vérification et son évaluation, les méthodes de travail, etc.

La dimension technique concerne presque toutes les tâches menées par le Secrétariat. L'ensemble rigide de normes et procédures bureaucratiques des Nations Unies, connu comme le « régime commun », a exercé une très grande influence sur la dimension technique au niveau de l'administration, de la gestion, des ressources et des programmes.

La dimension politico-culturelle est, par nature, plus stratégique et insaisissable. Les principes qui régissent, au quotidien, le comportement des membres du système découlent, en grande partie, de ce niveau. C'est ici qu'interviennent les principes fondamentaux sur la nature de la culture du Secrétariat. La culture joue un rôle essentiel dans la capacité d'une organisation à se développer, s'adapter et se préserver. La dimension politico-culturelle regroupe trois types de caractéristiques : « les mythes et rituels », « les symboles » et « les jeux ».

### MYTHES ET RITUELS

Les mythes et rituels sont des éléments importants d'une culture. Par le biais d'un « langage » propre, de comportements, de catégories théoriques et de perceptions collectives, une organisation

peut acquérir un réel sentiment d'intégration, qui implique des mythes et rituels propres à tous les membres de l'organisation. Par exemple, l'un des « mythes fondateurs » de l'OIAC est qu'elle serait totalement différente de l'UNSCOM ; elle travaillerait de façon multilatérale et serait « au-dessus » des tactiques politiques qui prévalurent pendant les inspections en Iraq.

## SYMBOLES

D'une certaine manière, tout ensemble culturel finit par refléter les valeurs propres aux individus et l'idée qu'ils se font de ce qui « devrait être » par opposition à ce qui est. Lorsqu'un groupe se trouve confronté à une tâche, une difficulté ou un problème nouveaux, la première solution envisagée pourrait être vue comme une valeur car il n'existe pas encore de base commune pour déterminer ce qui est factuel et réel. Un membre du groupe, en général un des membres fondateurs, ayant des convictions sur la nature de la réalité et sur la façon de la gérer, avancera une solution basée sur ses propres convictions. Cette personne peut considérer la solution proposée comme une idée ou un principe basé sur les faits, mais le groupe ne peut partager cette conviction tant qu'il n'aura pas pris part collectivement à la résolution du problème. Si la solution marche et le groupe partage la réussite, un processus s'enclenche pour transformer progressivement cette valeur en symbole. Comme nous le verrons en détail plus loin, au sein du Secrétariat, nombreux étaient ceux qui voyaient la résistance du Directeur général face à la volonté qu'avaient certains États parties puissants de bousculer l'OIAC comme un symbole de son engagement pour l'indépendance de l'Organisation.

## JEUX

Dans la théorie organisationnelle, les jeux sont définis comme les systèmes d'influence d'une organisation, distincts de la hiérarchie ou de la structure administrative du pouvoir. Les jeux peuvent être manifestes ou déguisés, simples ou complexes, menés individuellement ou simultanément. Parmi les jeux les plus courants au sein du Secrétariat, citons les suivants :

- *Le parrainage* : il s'agit de s'allier à des supérieurs et de leur offrir sa loyauté professionnelle pour du pouvoir.
- *La formation d'alliances* : intervient entre pairs – souvent des chefs de section ou des inspecteurs – qui négocient des contrats implicites pour se soutenir les uns les autres et constituer une assise plus forte.
- *La création d'empires* : des cadres moyens ou des directeurs tentent de s'assurer, individuellement et non avec des pairs, le soutien de subordonnés.
- *Les tactiques de budgétisation* : se jouent ouvertement et selon des règles relativement précises. Les ressources, non les postes, sont la récompense absolue.
- *L'exploitation de connaissances spécialisées* : il s'agit d'une utilisation non approuvée de connaissances pour s'assurer des soutiens, que ce soit en affichant ses connaissances ou en les simulant. Les experts exploitent leurs capacités techniques et leurs connaissances, en insistant sur leur caractère unique et indispensable, et en ne partageant pas leurs connaissances ou en contrôlant les échanges d'informations.
- *L'opposition entre direction et personnel* : elle reproduit les principes de la rivalité fraternelle. Elle ne vise pas seulement à accroître un pouvoir personnel, mais à battre un rival. Elle oppose les

cadres intermédiaires ayant un pouvoir de décision officiel aux conseillers du personnel ayant des connaissances spécialisées. Chaque partie tente d'utiliser un pouvoir légitime de façon illégitime.

- *Les dénonciations* : généralement simples et rapides, elles visent à influencer un changement organisationnel. Une information confidentielle est utilisée par une personne qui occupe généralement un poste à un niveau inférieur pour dénoncer un comportement critiquable.

Cette liste est loin d'être exhaustive. D'autres techniques portent sur les différences de sexe, de région, de nationalité, etc.

### ***La croissance par étapes du Secrétariat de l'OIAC***

Il a été dit que la création, le développement et la maturation d'une organisation peuvent être comparés au cycle biologique d'un organisme vivant. Les organismes nécessitent un code génétique. Dans ce cas, la Convention sur les armes chimiques peut être vue comme l'ADN de l'OIAC, autrement dit comme son programme d'évolution. Examiner les différentes phases de croissance de l'OIAC pourrait nous aider à comprendre comment le Secrétariat a géré les crises et conflits et à voir s'il a atteint ses objectifs. Ce bilan est d'autant plus important que nous approchons de la première conférence d'examen.

Nous pourrions distinguer, dans la vie de cette jeune organisation, les étapes suivantes :

1. Sa gestation, pendant les négociations de la Conférence du désarmement, suivie de sa naissance avec la création de la Commission préparatoire lors de la conférence de signature de la Convention sur les armes chimiques ;
2. Son enfance, les travaux du Secrétariat technique provisoire ;
3. Les premiers pas du Secrétariat après l'entrée en vigueur de la Convention ;
4. Les crises de croissance avec les crises financières, politiques et administratives ;
5. L'approche de l'âge adulte, sous une nouvelle direction.

Quel fut le rôle des dimensions technique et politico-culturelle évoquées dans la section précédente dans les différentes étapes de croissance et de développement du Secrétariat ?

#### **LA GESTATION ET LA NAISSANCE (AVANT 1993)**

La fin de la guerre froide, les craintes autour de l'utilisation d'armes chimiques en Iraq, et l'accord bilatéral entre les États-Unis et l'Union soviétique<sup>1</sup> sur l'élimination de leurs stocks d'armes chimiques accrurent les attentes en matière de non-prolifération et de désarmement chimique. Ce contexte était favorable à la gestation de l'OIAC par le biais de négociations à la Conférence du désarmement. La convention attendue de longue date naquit au début de l'année 1993. Lors de la conférence de signature à Paris, une commission préparatoire fut créée pour « veiller » sur cette nouvelle organisation jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention. La Commission préparatoire ne perdit pas de temps pour créer le Secrétariat technique provisoire, précurseur du Secrétariat de l'OIAC, afin de prendre toutes les mesures nécessaires à l'entrée en vigueur de la Convention.

## L'ENFANCE (1993-1997)

Pendant l'enfance du Secrétariat technique provisoire, les dimensions technique et politico-culturelle jouèrent un rôle déterminant. Sur le plan technique, le code génétique qu'était la Convention sur les armes chimiques dominait la plupart des questions administratives, comme la décision d'adopter le régime commun des Nations Unies. Le processus de vérification tel qu'il est défini dans le texte de la Convention prit une forme embryonnaire ; des modèles, des procédures, des méthodes de formation et des manuels furent élaborés en conséquence. La première vague de personnel fut recrutée ; il s'agissait essentiellement d'experts venus de pays ayant mis au point des armes chimiques par le passé.

S'agissant de la dimension politico-culturelle, les « fondateurs » du Secrétariat technique provisoire se considéraient comme des pionniers du désarmement avec une vision commune. Ils étaient convaincus que la Convention sur les armes chimiques était l'instrument de maîtrise des armements le plus perfectionné ayant jamais été mis au point, que l'organisation serait vraiment multilatérale et compterait dans son personnel les meilleurs experts. Ils comptaient créer une organisation à la gestion unique qui serait une étoile polaire pour l'ensemble du système des Nations Unies – un système unanimement reconnu comme politisé et inefficace. La plupart des premiers employés étaient soit des diplomates soit des experts issus directement des négociations de la Conférence du désarmement ; ils partagèrent très vite une série de rituels, de mythes et de symboles puissants.

## LES PREMIERS PAS DU SECRÉTARIAT DE L'OIAC (1997-1999)

Le 31 octobre 1996, le dépôt du soixante-cinquième instrument de ratification lança le compte à rebours de 180 jours avant l'entrée en vigueur de la Convention sur les armes chimiques. L'incertitude qui avait entouré la date de la soixante-cinquième ratification et la participation des deux principaux États possesseurs avait compliqué la planification et les derniers préparatifs. En raison des délais contraignants prévus par la Convention, décidés autour d'une table à Genève dans un élan optimiste, un travail énorme devait être réalisé en peu de temps. Plusieurs tâches qui devaient être terminées avant l'entrée en vigueur restèrent en suspens en raison de désaccords politiques et furent transmises au Conseil exécutif.

En moins d'une année, plus de 100 inspecteurs (des experts de l'industrie chimique et des armes chimiques, des chimistes analytiques, ainsi que des spécialistes de logistique, de santé et de sécurité) furent choisis et formés pour vérifier les déclarations transmises par les États parties. Le personnel du Secrétariat au siège fut presque multiplié par deux, avec un total de près de 400 personnes au moment de l'entrée en vigueur le 29 avril 1997. Quand la Convention entra en vigueur, le Secrétariat commença à traiter les déclarations initiales des États parties et engagea les activités d'inspection. Une semaine après l'entrée en vigueur, l'ambassadeur José Bustani fut reconduit au poste de directeur général de l'OIAC. La diversité de cultures parmi le nouveau personnel suscita un choc des cultures positif ; le « code génétique » se reproduisait aussi vite que possible, tous les efforts visant le respect des délais prévus par la Convention sur les armes chimiques. Les procédures et le manuel d'inspection, les modèles de rapports de vérification, le manuel de déclaration et les procédures d'évaluation des risques furent finalisés par le Secrétariat et utilisés dès l'entrée en vigueur.

Pour assumer le rythme des activités de vérification, un deuxième groupe fut choisi et recruté (comprenant 80 inspecteurs et plusieurs personnes pour le siège), ce qui eut une incidence considérable sur la dimension politico-culturelle. Le processus de sélection n'était pas exempt de certains jeux de formation d'alliances et de pression politique de la part des États parties. L'arrivée de nouveaux membres

du personnel était perçue comme affaiblissant l'engagement pour les idéaux de la Convention sur les armes chimiques et diluant la force des symboles, mythes et rituels partagés jusqu'alors.

Les États parties assumaient différemment leurs obligations s'agissant du processus de déclaration prévu par la Convention sur les armes chimiques et des normes nationales. Les États-Unis tardèrent à adopter un mécanisme normatif national et l'industrie chimique américaine ne fut pas vérifiée longtemps après l'entrée en vigueur de la Convention. Plusieurs États parties exercèrent une très forte pression politique sur le Secrétariat, demandant pourquoi les installations de leur industrie chimique étaient inspectées, alors que celles des États-Unis ne l'étaient pas. Le Directeur général pria les États parties de ne pas faire du régime de vérification de la Convention, du programme de travail de l'OIAC et du budget, les otages de cette question<sup>2</sup>. Lorsque les inspections sur place commencèrent dans les installations industrielles américaines au début de l'année 2000, l'ensemble du processus de vérification était devenu très compliqué. Il faisait l'objet d'une surveillance politique inutile de la part du Conseil exécutif et des États parties, entraînant un climat hostile et peu coopératif au sein du Secrétariat.

Dans le même temps, les questions de désarmement, de manière générale, et la Convention sur les armes chimiques, en particulier, reculèrent sur l'agenda politique de la plupart des États parties. Les capitales accordant peu d'attention aux questions liées aux armes chimiques, au respect de leurs obligations en vertu de la Convention sur les armes chimiques et à l'OIAC, les délégations attendaient des instructions et ne pouvaient participer en toute connaissance de cause à la Conférence des États parties ni au Conseil exécutif qui prirent donc de mauvaises décisions. Celles-ci entravaient les activités du Secrétariat dont l'efficacité était ensuite mise en question, etc.

Il devint alors évident que le Secrétariat attendait du Conseil exécutif qu'il lui communique à temps des informations pertinentes sur les questions politiques. Le retard pris au niveau des décisions nécessaires avant l'entrée en vigueur de la Convention ainsi que les différends politiques au sein du Conseil exécutif ralentirent ses décisions. Laisse à la dérive, le Secrétariat fut contraint d'adopter des pratiques informelles (concernant, par exemple, le manuel d'inspection, les modèles de rapports de vérification et le manuel de déclaration) en attendant les décisions officielles ou l'aval du Conseil exécutif et de la Conférence des États parties.

Selon la Convention sur les armes chimiques, le Secrétariat doit négocier un projet d'accord d'installation (une sorte de contrat pour une installation précise conclu entre l'État partie inspecté et

***Afin de garantir l'uniformité des inspections, le Conseil exécutif fut chargé d'élaborer des accords types qui serviraient de base à ceux que devrait négocier le Secrétariat. Le Secrétariat commença les inspections en 1997, mais la Conférence des États parties ne réussit à s'entendre sur toutes les modalités des accords types qu'en 2000.***

l'OIAC et qui régit toutes les inspections futures du site) dans un délai de 30 jours après l'inspection initiale d'un site et le faire approuver par le Conseil exécutif. Afin de garantir l'uniformité des inspections, le Conseil exécutif fut chargé d'élaborer des accords types qui serviraient de base à ceux que devrait négocier le Secrétariat. Le Secrétariat commença les inspections en 1997, mais la Conférence des États parties ne réussit à s'entendre sur toutes les modalités des accords types qu'en 2000. Bien qu'il existe aujourd'hui un schéma sur lequel se baser, peu d'accords d'installation ont été approuvés par le Conseil exécutif.

À ce jour, 196 inspections ont été conduites dans 181 installations de fabrication de produits du tableau 2<sup>3</sup>. Plus d'une douzaine d'installations de fabrication de produits du tableau 2 furent inspectées une nouvelle fois sans qu'un accord ne simplifie le processus d'inspection. Le retard s'explique essentiellement par les différends entre les États parties sur le risque de non-prolifération posé par les différents types d'installations industrielles et la fréquence des inspections dans une installation. Tant que le Conseil exécutif n'approuve pas d'accords d'installation précis, les travaux du Secrétariat se compliquent car l'accès des inspecteurs peut devoir être renégocié pour chaque nouvelle inspection d'un site.

## LES CRISES DE CROISSANCE (1999-2002)

Au début du nouveau millénaire, de fortes tensions régnaient au sein de l'OIAC en raison des compromis diplomatiques et financiers qui étaient intervenus lors des négociations de la Convention sur les armes chimiques. Un accord tacite avait prévalu pendant les négociations prévoyant la « sous-évaluation » des postes du personnel, mais il semblait entendu que le niveau des emplois professionnels du Secrétariat serait révisé après l'entrée en vigueur de la Convention. Au début de l'année 1998, un consultant externe procéda, à la demande du Directeur général, à une évaluation et recommanda de relever le grade de nombreux membres du personnel. En août 1998, le Directeur général informa le Secrétariat de ces résultats et annonça sa décision d'en appliquer les conclusions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999.

Le Conseil exécutif puis la Conférence des États parties déclarèrent que la reclassification des postes n'était pas du ressort du Directeur général et décidèrent de reporter la décision sur cette question. La Conférence des États parties exigea officiellement du Directeur général qu'il ne procède pas à cette reclassification d'ici là. Il s'ensuivit une bataille qui divisa les trois organes de l'OIAC pour savoir qui avait le pouvoir de prendre une telle décision. Au milieu de l'année 1999, un groupe de 89 membres du personnel du Secrétariat, lassés d'attendre, décidèrent d'exposer leurs revendications au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail – qui se prononça en leur faveur en juillet 2000. À la fin de 2000, la décision du Tribunal fut appliquée par le Secrétariat et les coûts partiellement compensés par une réorganisation des activités prévues pour la fin de l'année et pour 2001.

Cette réévaluation suscita une très forte résistance de la part de certains États parties, qui exprimèrent ouvertement leur mécontentement par l'intermédiaire du Conseil exécutif et de la Conférence des États parties, mais aussi plus discrètement par le biais de leurs délégations. Bustani persistait à dire que ce type de décision relevait de son mandat, ce qui suscitait une frustration grandissante pour les États qui tentaient d'affirmer leur pouvoir en tant qu'autorité suprême de décision pour la gestion du Secrétariat de l'OIAC. Un certain nombre d'États déclarèrent que cette réévaluation était plus une question de statut et de « publicité personnelle » qu'une volonté de traitement juste à l'égard du personnel du Secrétariat. Les implications financières pour l'Organisation suscitaient également de grandes préoccupations.

Cette expérience montre à quel point les éléments qui relèvent de la dimension technique (l'autorité budgétaire, un élément des systèmes de contrôle) sont indissociables de la dimension politico-culturelle. Le fait que le Directeur général ait décidé de procéder à la réévaluation des postes malgré l'opposition de membres du Conseil exécutif fut, pour le Secrétariat, un symbole fort : le Directeur général avait la volonté de s'opposer aux États parties pour défendre l'intégrité du personnel du Secrétariat et l'indépendance de l'Organisation.

Malgré la progression du budget de l'OIAC, passé de 9 millions de dollars des États-Unis d'Amérique en 1993 à 50 millions de dollars en 2001, ses insuffisances devinrent difficiles à ignorer. Les dépenses de personnel constituaient de loin le poste de dépenses le plus important et comprenaient notamment les salaires des inspecteurs chargés de vérifier la destruction des armes chimiques. Selon la Convention sur les armes chimiques, les coûts d'inspection pour la vérification des installations liées aux armes chimiques doivent être à la charge de l'État possesseur. En raison des délais importants de remboursement, l'OIAC avait des « recettes fictives » et un déficit budgétaire permanent. Pour le Directeur général, ce problème relevait de la dimension technique. D'ailleurs, il déclara que la cause du déficit était structurelle et qu'il fallait s'unir pour réparer le préjudice, restaurer un financement correct et s'assurer, en modifiant la structure du budget, qu'une telle situation ne se reproduise jamais<sup>4</sup>.

Il est un autre facteur, moins bien connu, qui explique aussi la crise budgétaire. Celui-ci découle presque entièrement de la dimension politico-culturelle. Les principes sur lesquels repose le budget furent définis par le Secrétariat technique provisoire en 1995, selon les principes de la comptabilité par activité. Cette méthode comptable s'avéra difficile à mettre en œuvre et fut l'un des principaux éléments des difficultés financières de l'OIAC. Qu'est-il arrivé ? Deux des piliers de la comptabilité par activité ne furent pas appliqués dans leur totalité. Il s'agit : i) de la communication de conclusions au niveau du processus de budgétisation pour modifier les activités superflues et ii) de la responsabilité personnelle, dans toute la chaîne de commandement, pour toute difficulté liée aux ressources et objectifs budgétaires. Ces éléments transparaissent dans la dimension politico-culturelle, avec la culture politique, la façon de récompenser ou sanctionner le personnel et de lui faire assumer ses responsabilités, etc. La comptabilité par activité fut essentiellement axée sur la dimension technique, négligeant l'importance de la dimension politico-culturelle, notamment des jeux et des structures de pouvoir. Faute de réactions et de responsabilité, le Secrétariat fut dans l'incapacité de modifier l'inefficacité ou de limiter le gaspillage financier – un facteur qui ne fit qu'accentuer la crise.

***La famine financière obligea le Secrétariat à réduire, à tous les niveaux, les activités qu'il menait et ce dans un climat de mécontentement.***

La famine financière obligea le Secrétariat à réduire, à tous les niveaux, les activités qu'il menait et ce dans un climat de mécontentement. Le processus de vérification dans les installations industrielles de deux pays souleva de grandes incertitudes, dues essentiellement aux nouvelles interprétations des droits d'accès des équipes d'inspection et de la révision de la définition des limites d'inspection pour une installation déclarée. L'animosité s'exacerbait entre États parties en raison de la façon dont certains s'acquittaient des engagements contractés en vertu de la Convention sur les armes chimiques. Différents jeux se jouèrent entre les principaux États parties et le Secrétariat comme la formation d'alliances, la création d'empires, les tactiques de budgétisation et les dénonciations.

Il est intéressant de rappeler que malgré les difficultés administratives, financières et politiques, les États parties décidèrent à l'unanimité en mai 2000 de reconduire José Bustani au poste de directeur général pour un second mandat de quatre ans. D'aucuns pourraient dire que cela reflétait la confiance des États parties dans l'OIAC et sa direction, d'autres soutiendraient que cela traduisait un manque d'intérêt pour les travaux de l'Organisation et que cette décision s'expliquait essentiellement par une inertie apathique.

Au début 2002, les États-Unis firent clairement comprendre qu'ils voulaient un nouveau directeur général, parlant d'un recul régulier des résultats de Bustani. L'initiative conduite par les Américains (soutenue par d'autres États et notamment l'Allemagne, le Japon, la Pologne et la République de Corée) utilisa des manœuvres ouvertes et secrètes pour influencer les États parties (et le personnel du Secrétariat) pour obtenir que Bustani soit relevé de ses fonctions. Toute une série de tactiques échouèrent, comme celle lui demandant de démissionner, celle priant son gouvernement de le rappeler et celle d'un vote de défiance par le Conseil exécutif. Des rumeurs laissèrent entendre que les États-Unis menaçaient de ne pas payer ce qu'ils devaient, une somme représentant 22% du budget de l'OIAC, si Bustani n'était pas démis de ses fonctions. Le Secrétariat se retrouva en plein chaos ; les principales activités quotidiennes étaient les divisions entre les membres du personnel, les luttes de pouvoir, les différents jeux cités plus haut et l'incertitude concernant l'issue de cette crise.

L'heure de vérité eut lieu en avril 2002 lors d'une session extraordinaire de la Conférence des États parties. Bustani mit en garde la Conférence contre le précédent dangereux que constituerait le fait que « le directeur général ou le secrétaire général d'une organisation internationale puisse être relevé de ses fonctions à n'importe quel moment de son mandat », en bref contre le fait qu'une organisation puisse dépendre des caprices d'un seul État partie. Le 22 avril 2002, la Conférence adopta une décision controversée, dont la légalité peut être discutée, qui relevait le Directeur général de ses fonctions par un vote de 48 voix contre sept, et l'abstention de 43 délégations<sup>5</sup>.

Les retombées de cette lutte de pouvoir ébranlèrent le Secrétariat. De nombreux membres du personnel, y compris certains « fondateurs », décidèrent de quitter l'OIAC, la privant ainsi de certaines connaissances institutionnelles. Cette expérience a suscité des craintes sur la façon dont une organisation multilatérale – et l'OIAC en particulier – peut s'acquitter de son mandat de manière indépendante.

### L'APPROCHE DE L'ÂGE ADULTE (À PARTIR DE 2002)

Le nouveau directeur général, l'ambassadeur Rogelio Pfirter, prit la barre du Secrétariat en juillet 2002, définissant de nouvelles priorités et objectifs pour l'OIAC. Lors de son discours d'acceptation de l'investiture, il fit observer que l'Organisation et les États membres de la Convention sur les armes chimiques venaient de connaître l'une des pires périodes de sa courte histoire. Il déclara :

Nous avons l'intention d'écrire un nouveau chapitre. L'une de mes priorités sera, tout d'abord, de garantir un financement approprié en 2003. La destruction des armes chimiques et de leurs installations de fabrication doit s'achever dès que possible. Un certain nombre de pays n'ont pas encore adhéré à l'Organisation ; ils doivent le faire sans plus tarder. Enfin, le Secrétariat technique doit suivre de près les nouvelles gageures technologiques et les progrès scientifiques pour préserver la pertinence de la Convention.

S'il est trop tôt pour évaluer ces changements et savoir ce qu'ils impliquent pour le Secrétariat, il convient de souligner que ces priorités sont liées à la dimension technique. Le nouveau directeur général devrait être incité à tenir compte de la dimension politico-culturelle du Secrétariat.

### *La première conférence d'examen et au-delà*

Les personnes qui participèrent à la gestation et à la naissance du Secrétariat définirent une culture unique. Au fur et à mesure de l'élargissement de l'OIAC, le degré de compétence des nouveaux membres du personnel fit souvent l'objet de négociations politiques, les jeux suscitérent la méfiance et la politisation du processus de vérification empoisonna la culture originelle en favorisant le mécontentement, l'inaction et la bureaucratie. L'OIAC était perçue dans les capitales comme « une autre organisation des Nations Unies » – une image très éloignée des idéaux de départ qui suscita la déception et la désillusion de nombreuses personnes au sein du Secrétariat.

Aujourd'hui, peu de choses sont encore ce qu'elles étaient lorsque l'OIAC fut imaginée. Les menaces de sécurité, la structure de l'industrie chimique et les techniques de vérification, tout cela a changé ; de nouveaux produits chimiques toxiques et des agents dits non létaux posent de nouvelles menaces. L'universalité, les contrôles des exportations, les techniques de vérification inédites et plus sûres, l'application du critère de destination générale, ainsi que les capacités de direction et les réformes du système administratif, occupent une place importante dans l'ordre du jour de la première conférence d'examen. Cette rencontre sera l'occasion de faire le point sur la façon dont l'OIAC peut relever ces défis internes et externes tout en conservant sa pertinence dans un monde en constante évolution.

Le succès des réponses données ne pourra venir de solutions uniquement techniques. Il faudra admettre que les dimensions technique et politico-culturelle sont étroitement liées, que ces deux éléments indépendants et distincts sont comme un ruban de Möbius – il est impossible de savoir où l'un se termine et où l'autre commence. Seul le renforcement réciproque des deux dimensions permettra au Secrétariat de l'OIAC d'avancer en combinant les nouvelles réalisations et la signification pleine et entière de la Convention sur les armes chimiques.



## Notes

1. Protocole d'accord du 23 septembre 1989 entre les États-Unis d'Amérique et l'URSS.
2. *Statement by the Director-General to the Conference of the States Parties at its Third Session*, document de l'OIAC, C-III/DG.12, 16 novembre 1998. Les documents officiels de la Conférence des États parties sont disponibles sur le site web de l'OIAC. Aller à < [http://www.opcw.org/html/global/docs\\_frameset.html](http://www.opcw.org/html/global/docs_frameset.html) > et choisir la session.
3. Données au 2 décembre 2002. Voir < <http://www.opcw.org/ib> > .
4. Déclaration d'ouverture du Directeur général lors de la sixième session de la Conférence des États parties, mai 2001. *Statement by the Director-General at the Special Session of the Conference of the States Parties*, document de l'OIAC, C-SS-1/DG.7, 21 avril 2002. Les documents de la première session extraordinaire de la Conférence des États parties sont disponibles sur le site web de l'OIAC. Aller à < [http://www.opcw.org/html/global/docs\\_frameset.html](http://www.opcw.org/html/global/docs_frameset.html) > , cliquer sur « C Series » puis sur « CSS1 » en haut de la page.

## Sélection de références en ligne

### Liste établie par Melinda MENNEL

#### ***Arms Control Today***

<http://www.armscontrol.org/act/>

Permet d'accéder aux articles publiés dans *Arms Control Today* ainsi qu'aux archives de cette revue de l'Arms Control Association. Dans le numéro du mois de mai 2002, l'article intitulé « Chemical Weapons Chief Removed at US Initiative » décrit l'initiative américaine qui conduisit à l'éviction du directeur général de l'OIAC. Dans le numéro d'avril 2001, lire l'article « The CWC: Has it Enhanced US Security? » pour comprendre comment les États-Unis ont fragilisé la Convention sur les armes chimiques en ne s'acquittant pas parfaitement de leurs obligations et en ne recourant pas aux mécanismes prévus par le traité, comme les inspections par mise en demeure, en cas de doute sur le respect par certains de la Convention.

#### **Chemical and Biological Arms Control Program of the Federation of American Scientists**

<http://www.fas.org/bwc/index.html>

Propose des liens vers des publications, des communiqués de presse, des documents de référence, etc. Une section importante est consacrée aux armes non létales. Faire une recherche sur l'ensemble du site pour trouver les informations liées aux armes chimiques, comme les documents concernant le programme clandestin de l'Iraq.

#### **Chemical and Biological Weapons Nonproliferation Program of the Center for Nonproliferation Studies at the Monterey Institute of International Studies**

<http://www.cns.miis.edu/cns/projects/cbwnp/index.htm>

Surveille la prolifération des armes chimiques et biologiques dans le monde et élabore des stratégies pour enrayer leur prolifération. Parmi les articles récents, citons « The Chemical Weapons Convention: Implementation Challenges and Solutions », « The Conduct of Challenge Inspection Under the Chemical Weapons Convention », et « The CWC: Issues for the First Review Conference ». La page consacrée aux armes chimiques et biologiques propose des liens vers différentes sources d'information sur la prolifération des armes chimiques et biologiques et sur leur utilisation à des fins terroristes (<http://cns.miis.edu/research/cbw>).

#### **Chemical and Biological Weapons Nonproliferation Project of the Henry L. Stimson Center**

<http://www.stimson.org/cbw>

Examine les questions liées aux armes chimiques et biologiques. Publie des rapports sur des questions comme les technologies de destruction d'armes, l'utilité des contrôles des exportations,

le terrorisme avec les armes chimiques et biologiques, et le statut des programmes d'armement chimique et biologique dans différents pays. Accès aux articles publiés dans *The CWC Chronicle*.

**Chemical and Biological Weapons Reports and Statements of Pugwash Conferences on Science and World Affairs**

<http://www.pugwash.org/reports/cbw/cbwlist.htm>

Publie les rapports des rencontres Pugwash. Les numéros 16 et 17 sont particulièrement intéressants.

**Harvard Sussex Program on Chemical and Biological Warfare Armament and Arms Limitation**

<http://www.sussex.ac.uk/spru/hsp/> ou <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/>

Propose des informations sur le programme de recherche et sur les régimes des armes chimiques et biologiques. Accès également au *CBW Conventions Bulletin* et notamment aux articles « The Chemical Weapons Convention and the OPCW: The Challenges of the 21<sup>st</sup> Century » et « What should be the scope of the CWC? ».

**International Security Information Service**

<http://www.isisuk.demon.co.uk/0811/isis/uk/regpapers/no75.html>

Le document « Controlling Chemical Weapons » passe en revue les deux premières années de la Convention sur les armes chimiques et analyse différents liens entre la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques.

**International Union of Pure and Applied Chemistry**

<http://www.iupac.org/news/archives/2002/report-to-OPCW.html>

Voir le rapport intitulé « Impact of Scientific Developments on the Chemical Weapons Convention ».

**The Markland Group**

<http://www.hwcn.org/link/mkg/>

S'occupe de questions liées au respect des traités de désarmement. Leur lettre d'information, *Compliance Matters*, comporte régulièrement des articles sur les armes chimiques et l'OIAC. Les Markland Group Papers sont disponibles en ligne dans leur intégralité comme celui intitulé « Statement re Dismissal of OPCW Director General ».

**National Council for Science and the Environment**

<http://www.cnie.org/NLE/CRSreports/waste/waste-25.cfm>

Le document « IB94029: Chemical Weapons Convention: Issues for Congress » expose la position de l'administration américaine s'agissant de la Convention sur les armes chimiques et notamment des questions de ratification, d'application, d'universalité et de vérification. Propose des liens vers différents documents pertinents.

**Nuclear Threat Initiative**

[http://www.nti.org/e\\_research/e3\\_issues.html](http://www.nti.org/e_research/e3_issues.html)

Propose différents documents et notamment « Dusty Agents and the Iraqi Chemical Weapons Arsenal ». Tous ces exposés, qui comportent une introduction et suggèrent des lectures et ressources

intéressantes, sont préparés par le Center for Nonproliferation Studies. Voir aussi « CWC: Treaty Parties Grant Significant Budget Increase », qui évoque les mesures prises par l'OIAC pour rétablir l'équilibre financier de l'Organisation ([http://www.nti.org/d\\_newswire/issues/2002/10/15/7s.html](http://www.nti.org/d_newswire/issues/2002/10/15/7s.html)).

### **Organisation pour l'interdiction des armes chimiques**

<http://www.opcw.org>

Propose le texte de la Convention, des documents officiels, une présentation de l'Organisation et la lettre d'information *Synthesis*.

### **Preventing Chemical Warfare: Strengthening the Chemical Weapons Convention**

<http://www.brad.ac.uk/acad/scwc/>

Projet du Département d'études sur la paix, Université de Bradford. Ce nouveau site propose des documents de référence et des articles de conférence qui traitent de la Convention sur les armes chimiques.

### **SIPRI Chemical and Biological Warfare Project**

<http://projects.sipri.se/cbw/>

Comporte des fiches d'information et des articles sur des questions telles que l'efficacité de la Convention sur les armes chimiques, l'universalité, le terrorisme et les problèmes de non-respect. Propose des liens vers les chapitres pertinents du *SIPRI Yearbook*, différents documents comme « Maintaining the Effectiveness of the Chemical Weapons Convention » et un excellent module éducatif.

### **The South African Chemical and Biological Warfare Programme at the Centre for Conflict Resolution**

[http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/cbw/cbw\\_index.html](http://ccrweb.ccr.uct.ac.za/cbw/cbw_index.html)

Effectue des recherches sur le programme d'armement chimique et biologique conduit sous le régime de l'apartheid. Le site propose aussi les rapports hebdomadaires concernant le procès de Wouter Basson.

### **The Sunshine Project**

<http://www.sunshine-project.org>

Cherche à renforcer le consensus mondial contre la guerre biologique et tente de vérifier que les traités internationaux sont des instruments efficaces dans la lutte contre la mise au point et l'utilisation d'armes biologiques. Le site contient des informations sur les recherches américaines en matière d'armes chimiques non létales.

### **Verification, Research, Training and Information Centre**

<http://www.vertic.org/contents.html>

Prône une vérification effective et efficace comme moyen permettant de garantir la confiance dans l'application des instruments internationaux. Parmi les articles intéressants, citons « Getting Verification Right: Proposals for Enhancing the Implementation of the Chemical Weapons Convention », « Exploiting Synergies Between Non-Proliferation Verification Regimes: A Pragmatic Approach », et « Verifying Chemical Weapons Destruction: a Long, Slow Haul ». Le site donne accès à la revue *Trust and Verify*.



### *Les armes nucléaires tactiques en Asie du Sud : la nécessité de renoncer à leur mise au point et à leur déploiement*

L'Inde et le Pakistan ont aujourd'hui la possibilité de renoncer à la mise au point et au déploiement d'armes nucléaires subkilotoniques ou d'une puissance de une ou deux kilotonnes. Ces armes peuvent sembler utiles sur un champ de bataille et même, sous une forme compacte, être tirées avec des pièces d'artillerie. Leur explosion peut entraîner des dommages dans un rayon de quelques centaines de mètres, provoquer des pertes humaines relativement limitées et viser essentiellement des cibles militaires. Il n'en reste pas moins qu'elles peuvent être difficiles à contrôler, car elles peuvent dépendre de commandants sur le terrain. Précisons, en outre, qu'elles peuvent faire l'objet d'un usage malveillant plus facilement que les armes stratégiques, qui sont contrôlées par une structure de commandement plus centralisée.

L'Académie nationale des sciences des États-Unis a publié récemment un rapport sur les questions techniques liées au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires<sup>1</sup>. Le groupe d'experts qui a rédigé ce rapport a conclu, entre autres choses, que l'Inde et le Pakistan devraient certainement procéder à d'autres tests pour mettre au point des armes compactes d'une puissance de une ou deux kilotonnes ou moins, mais qu'ils pourraient y parvenir, avec de grandes difficultés, en procédant à des essais clandestins sous-critiques ou de très faible puissance. En raison de leur moratoire sur les essais et de la nécessité de tests supplémentaires, il se peut que l'Inde et le Pakistan n'aient pas encore mis au point de petites armes nucléaires compactes de très faible puissance, bien que l'Inde ait montré, avec ses essais subkilotoniques en mai 1998, qu'elle en avait la capacité.

En matière d'armes nucléaires, le Pakistan a opté pour une politique de « recours en premier », c'est-à-dire qu'il n'hésitera pas à employer des armes nucléaires si ses forces armées risquent sérieusement d'être battues par des armes classiques. Cette position rappelle la politique américaine de riposte graduée (« Flexible Response ») formulée, en 1962, par le Secrétaire à la défense Robert McNamara. Selon cette politique, les États-Unis étaient « prêts à riposter avec des armes nucléaires s'ils devaient faire l'objet d'une attaque conventionnelle de la part de l'Union soviétique ne pouvant être contrée par des moyens classiques ». Selon la politique pakistanaise, un « recours en premier » pourrait viser des forces conventionnelles indiennes telles que des aérodromes avancés, des colonnes blindées ou des unités. Cette politique ne sera donc probablement pas celle d'une attaque préemptive massive contre les villes et capacités nucléaires indiennes. Cette situation pourrait poser un problème à la stratégie indienne : si la politique tactique de « recours en premier » du Pakistan se borne à une

attaque contre les forces militaires indiennes, peut-être même essentiellement sur le territoire pakistanais, la politique de dissuasion de l'Inde fondée sur le principe de riposte punitive pourrait être remise en question.

Si l'Inde ne possède pas d'armes nucléaires tactiques et si elle n'a pas la possibilité de lancer une riposte proportionnelle, mesurée et flexible, le Premier Ministre indien pourrait se trouver dans une situation difficile à devoir choisir entre la reddition ou une attaque suicide massive contre les villes pakistanaises si le Pakistan décidait d'utiliser au niveau tactique une arme nucléaire de faible puissance. Il vaudrait donc mieux parler « d'incroyable dissuasion nucléaire » et non de « dissuasion nucléaire minimale crédible », contrairement à ce que soutient l'Inde ! En outre, si l'Inde ne dispose pas d'armes nucléaires tactiques, alors le Pakistan s'attendra à ce qu'elle riposte massivement s'il décidait d'employer des armes tactiques. Le Pakistan risquerait donc de lancer une attaque préemptive encore plus importante s'il était amené à utiliser une arme nucléaire tactique pour l'emporter sur des forces indiennes classiques.

D'aucuns pourraient conclure, à tort, que la mise au point et le déploiement d'armes nucléaires tactiques de faible puissance par l'Inde et le Pakistan serait plutôt positif car, si la dissuasion échouait, les dégâts provoqués par de petites armes nucléaires tactiques seraient limités. Rien ne garantit pourtant que cet échange nucléaire ne s'aggrave ou ne finisse par échapper à tout contrôle. En réalité, la mise au point et le déploiement d'armes nucléaires tactiques aurait des conséquences néfastes en rendant plus probable le recours aux armes nucléaires et moins stable le principe de dissuasion.

Le projet de rapport du Conseil consultatif national de sécurité concernant la doctrine nucléaire indienne évoque la réaction éventuelle de l'Inde si un de ses adversaires devait employer des armes nucléaires tactiques. L'Inde est toutefois délibérément peu explicite car elle entend préserver l'ambiguïté autour de sa détermination à s'engager dans une crise. Le projet de doctrine précise que la position de l'Inde en temps de paix vise à « convaincre tout agresseur potentiel que [...] toute attaque nucléaire contre l'Inde et ses forces entraînerait une riposte punitive avec des armes nucléaires dans le but d'infliger à l'agresseur des dommages inacceptables » [passage souligné par l'auteur]. L'expression « toute attaque nucléaire » comprend, bien évidemment, les attaques nucléaires tactiques. Le projet indien précise aussi que l'Inde ne sera « pas la première à lancer une frappe nucléaire, mais qu'elle optera pour la riposte punitive si la dissuasion devait échouer », ce qui laisse supposer que même en cas de recours aux armes nucléaires tactiques, l'Inde pourrait opter pour une riposte bien plus grande, autrement dit une attaque inacceptable, si tant est qu'une riposte de moindre envergure avec des armes nucléaires tactiques puisse être jugée acceptable par l'agresseur. Toute la question est de savoir ce qu'on entend par « riposte punitive » et par « dommages inacceptables ». En restant délibérément ambigu et en ne précisant pas clairement que la réaction de l'Inde sera proportionnelle, le projet de doctrine indien laisse planer le doute pour tout agresseur potentiel et multiplie les risques que celui-ci peut imaginer courir s'il emploie des armes tactiques. Le projet de doctrine indien précise toutefois que « l'environnement stratégique, les impératifs technologiques et les besoins de sécurité nationale » détermineront « l'ampleur, le déploiement et le recours aux forces nucléaires ». En conséquence, la « riposte punitive » pourrait bien être une réaction mesurée et proportionnelle pour autant qu'elle soit jugée inacceptable par l'agresseur. Avec cette doctrine, l'Inde se réserve la possibilité de mettre au point et déployer des armes nucléaires tactiques.

La mise au point et le déploiement d'armes nucléaires tactiques pose, pour l'Inde et le Pakistan, le problème suivant : il sera plus facile d'imaginer une « guerre nucléaire limitée » et le principe de dissuasion s'en trouvera affaibli. Une guerre nucléaire limitée est certainement préférable à un échange nucléaire de grande envergure dévastateur axé sur les principales villes et infrastructures agricoles et industrielles. Il n'en reste pas moins que la capacité à pouvoir s'engager dans un échange nucléaire limité *augmente* la probabilité qu'un tel échange se produise.

Le temps semble donc venu pour l'Inde et le Pakistan de déclarer unilatéralement qu'ils ne procéderont pas à la mise au point ni au déploiement d'armes nucléaires tactiques<sup>2</sup>. Un accord entre ces deux pays rejetant la mise au point et le déploiement d'armes nucléaires tactiques de faible puissance pourrait présenter l'intérêt, pour l'un comme pour l'autre, de renforcer la stabilité de la dissuasion. Un accord de ce type permettrait d'ouvrir la voie à la constitution de l'infrastructure de vérification et de surveillance intrusives nécessaire si les deux pays décidaient de limiter ou d'éliminer complètement leurs armes nucléaires. D'ici là, au lieu de s'entendre sur un accord commun, ils pourraient prendre unilatéralement l'engagement de ne jamais mettre au point ni déployer d'armes nucléaires tactiques.

Il existe une situation analogue entre l'Inde et la Chine au sujet des armes nucléaires tactiques. Le déploiement de telles armes serait déstabilisant pour l'une comme pour l'autre. La Chine a déjà mis au point des armes nucléaires tactiques. L'Inde et la Chine ont pris l'engagement de ne pas recourir en premier aux armes nucléaires. Chacun de ces deux pays pourrait renforcer son engagement en précisant qu'il ne déploiera jamais d'armes nucléaires tactiques contre l'autre.

L'Inde pourrait, à ce sujet, prendre les devants en Asie du Sud. Elle pourrait prendre un engagement similaire à sa politique de « non-recours en premier ». Tout en se réservant le droit de mettre au point des armes tactiques si cela s'avérait nécessaire, l'Inde pourrait s'engager à ne jamais mettre au point ni déployer en premier d'armes nucléaires tactiques contre un adversaire.

### **Gaurav Rajen**

Gaurav Rajen est un consultant et chercheur indépendant sur les questions nucléaires et environnementales, basé au Nouveau-Mexique (États-Unis d'Amérique). Les vues présentées dans cet article sont celles de l'auteur.

1. Académie nationale des sciences, Commission des questions techniques concernant la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, 2002, *Technical Issues Related to the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, Washington, DC, National Academy Press, < <http://www.nap.edu/books/0309085063/html/> > ou < <http://www.nap.edu/html/ctbt/> > .
2. Si l'un de ces pays avait déjà mis au point des armes nucléaires tactiques (la capacité de chacun de ces pays en matière d'armes nucléaires étant l'objet d'une très grande incertitude), il pourrait s'engager à ne jamais déployer de telles armes contre l'autre.





### ***Le projet « armes contre développement » : analyser et évaluer des programmes de collecte d'armes***

À la fin des conflits, il reste très souvent un grand nombre d'armes légères et de petit calibre en circulation. Ces armes compromettent les efforts de reconstruction en favorisant la criminalité, l'insécurité et parfois même la résurgence d'un conflit.

Les programmes de restitution volontaire d'armes sont une mesure très prisée pour les retirer de la circulation après les conflits. Les premiers programmes de collecte d'armes visaient les *personnes* en leur offrant, en échange de leurs armes, de l'argent, des outils agricoles, des jouets, etc. La nature de ces initiatives a évolué car les chances de succès semblent plus grandes lorsque le programme concerne un groupe plutôt que des individus. Aujourd'hui, les programmes de collecte « armes contre développement » offrent à la *communauté entière* (plutôt qu'aux détenteurs d'armes individuels) des biens ou des services en échange de leurs armes.

L'efficacité des initiatives de collecte d'armes était évaluée, jusqu'à présent, selon des critères quantitatifs et notamment selon le nombre total d'armes collectées. Ces programmes permettent de retirer des armes en circulation, mais ne tiennent pas compte du contexte social, politique, économique et environnemental à l'origine des motivations de ceux qui souhaitent obtenir ou conserver des armes après un conflit. En outre, la plupart des programmes ne s'intéressent pas, ou peu, aux réactions des principaux protagonistes. Par exemple, quelles sont les mesures d'incitation jugées préférables par les différentes communautés ? Quelles stratégies permettraient de s'assurer que toutes les personnes visées par le projet en bénéficient ? Comment les donateurs évaluent-ils le rendement de l'argent utilisé ?

Ces questions ont incité l'UNIDIR à lancer le projet *Armes contre développement : les enseignements des programmes de collecte d'armes*. Par le biais d'une évaluation d'un certain nombre de programmes, ce projet doit tirer des enseignements et recenser les meilleures méthodes. Cette information sera précieuse pour les responsables politiques, les pays donateurs, les organismes des Nations Unies et les ONG et les aidera à définir de meilleures stratégies pour la collecte d'armes.

---

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, ainsi que des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne ([www.unidir.org](http://www.unidir.org)).

Le projet se fonde sur les techniques participatives d'évaluation et de contrôle, qui placent les protagonistes au cœur du processus et leur donnent le sentiment d'être partie prenante au projet et à ses résultats. L'implication de la communauté dans le processus favorise également une meilleure sensibilisation des gens.

Ce projet entend suivre et évaluer des programmes de collecte d'armes dans plusieurs pays comme l'Albanie, l'Angola, le Brésil, le Cambodge, le Mali, le Mozambique, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Sierra Leone et le Sri Lanka. Les conclusions tirées des rencontres, des séminaires et du travail sur le terrain pourraient favoriser, par la suite, l'élaboration de programmes « armes contre développement » mieux ciblés et plus efficaces.

*Pour plus d'information, veuillez vous adresser à :*

***Geofrey Mugumya***

Directeur de projet

Tél. : + 41 (0)22 917 21 17

Fax : + 41 (0)22 917 01 76

E-mail : gmugumya@unog.ch

***Project Coast: Apartheid's Chemical and Biological Warfare Programme***

Au début des années 90, en reconnaissant publiquement son programme d'armement nucléaire et en engageant son démantèlement, l'Afrique du Sud sut montrer l'exemple en matière de lutte contre la prolifération des armes nucléaires et de désarmement nucléaire au niveau mondial. De la même manière, les révélations concernant le programme secret d'armement chimique et biologique et l'attitude transparente du gouvernement permirent à l'Afrique du Sud de s'engager énergiquement dans l'action mondiale visant à interdire les armes biologiques et de jouer un rôle clef dans les négociations pour le renforcement de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines de 1972. La transparence de l'Afrique du Sud au sujet de ses activités sous le régime de l'apartheid confère une crédibilité réelle à sa position sur les plans éthique et pratique au niveau du désarmement international. L'Afrique du Sud, qui était allée trop loin, a su faire marche arrière sous un nouveau régime mieux éclairé.

Le programme secret d'armement chimique et biologique de l'Afrique du Sud (connu sous le nom de code Project Coast), qui avait commencé ses activités en 1981 sous le régime de l'apartheid, prit fin en 1995. Officiellement justifié par le besoin de mettre au point des agents calmants pour les opérations antiémeute des forces de police ainsi que des capacités chimiques et biologiques à caractère défensif pour les forces armées, ce programme portait en réalité sur la fabrication de toxines pour assassiner des ennemis de l'État, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, et sur la production d'agents chimiques n'ayant aucune propriété calmante.

Ce projet secret avait été conçu en dehors des contrôles politiques, militaires et financiers habituels et reposait sur une myriade de relations personnelles et de structures invisibles. Les travaux étaient

réalisés dans un certain nombre de sociétés écrans et financés par des transactions illicites à l'étranger. La gestion de ce projet était entre les mains de Wouter Basson, qui avait toute latitude dans sa façon de diriger le programme. Même s'il était en principe soumis aux contrôles officiels, Basson suivait des voies informelles qui échappaient à la chaîne de commandement habituelle.

Sur la base de preuves présentées lors du procès de Wouter Basson, de témoignages et documents soumis à la Commission vérité et réconciliation ainsi que d'entretiens avec différentes personnalités impliquées dans le programme Project Coast, l'ouvrage de Chandré Gould et de Peter Folb expose le programme clandestin d'armement chimique et biologique de l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid. L'analyse détaillée du projet est précédée d'un avant-propos poignant de l'archevêque Desmond Tutu. Cet ouvrage, qui est une source majeure pour mieux connaître le programme sud-africain d'armement chimique et biologique pendant la période de l'apartheid, doit nous rappeler les risques de prolifération en l'absence de contrôles appropriés au niveau international.

### ***Project Coast: Apartheid's Chemical and Biological Warfare Programme***

Chandré Gould et Peter Folb

Disponible uniquement en anglais

300 pages

Numéro de vente : GV.E.02.0.10

Numéro ISBN : 92-9045-144-0

\$U.S. 35

Cet ouvrage peut être commandé en ligne ([www.unidir.org](http://www.unidir.org) ou [www.un.org/Pub/sales.htm](http://www.un.org/Pub/sales.htm)).