

LA CONVENTION SUR L'INTERDICTION DE LA MISE AU POINT, DE LA FABRICATION, DU STOCKAGE ET DE L'EMPLOI DES ARMES CHIMIQUES ET SUR LEUR DESTRUCTION

Par Michael Bothe

Professeur de droit public

Université Johann Wolfgang Goethe de Francfort (Allemagne)

1. Caractéristiques et propriétés des armes chimiques

Les armes chimiques comprennent les munitions et autres dispositifs qui sont conçus pour provoquer la mort ou d'autres dommages par l'action toxique de produits chimiques sur les organismes vivants. La définition donnée dans la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (ci-après désignée comme la « Convention sur les armes chimiques ») vise uniquement les effets toxiques produits sur les êtres humains et les animaux, à l'exclusion donc des plantes (par exemple, les effets des herbicides). Il n'est pas impératif que cet effet soit léthal pour qu'un dispositif soit qualifié d'arme chimique. D'autres formes de dommages (effets incapacitants) suffisent, même s'ils ne sont que temporaires. La question de savoir si cette définition englobe aussi les produits chimiques destinés à provoquer une irritation passagère dans des conditions d'utilisation normales (par exemple, les gaz lacrymogènes) est sujette à controverse.

Les produits chimiques toxiques ont un rayon d'action géographiquement très étendu et peuvent toucher un grand nombre de personnes, ce qui explique que les armes chimiques soient tenues pour des « armes de destruction massive ».

2. Genèse de la Convention

L'emploi d'armes chimiques durant la Première Guerre mondiale (procédé entièrement nouveau à l'époque) a profondément ébranlé l'opinion publique ; des initiatives visant à les proscrire ont rapidement vu le jour, pour en interdire l'utilisation dans un premier temps, et la possession dans un deuxième temps. Ces efforts ont débuté avec les Traités de paix de Paris de 1919, qui ont fait interdiction aux États ayant perdu la guerre de posséder cette sorte d'armes. L'interdiction d'y recourir a été formulée, en des termes inspirés des Traités de paix de Paris, une première fois dans le Traité relatif à la limitation des armements navals adopté par la Conférence de Washington sur la limitation des armements navals de 1922, et une seconde fois dans le Protocole de 1925 concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques (ci-après désigné comme le « Protocole de Genève »). Ratifié par un grand nombre d'États, ce dernier texte représentait une avancée majeure, même s'il a fallu du temps pour obtenir une adhésion véritablement universelle. Les armes chimiques ont également occupé une bonne partie des négociations sur la maîtrise des armements (qui ont finalement échoué) menées sous les auspices de la Société des Nations.

Après la Deuxième Guerre mondiale, c'est l'emploi que les États-Unis avaient fait des armes chimiques durant la guerre du Viet Nam, notamment le gaz lacrymogène et les herbicides, qui a suscité de nouvelles tentatives de renforcement de l'interdiction. L'Assemblée générale des Nations Unies a ainsi adopté des résolutions, dans lesquelles elle déclarait que les dispositions du Protocole de

Genève faisaient partie du droit international coutumier, invitant en même temps les États à adhérer à cet instrument (voir en particulier les résolutions 2162 (XXI) B du 5 décembre 1966 et 2603 (XXIV) du 16 décembre 1969). D'autre part, l'interdiction de posséder des armes chimiques a été l'un des sujets abordés durant les négociations sur la maîtrise des armements menées sous les auspices de l'ONU (Conférence du Comité du désarmement). Il a été possible de mettre à part la question des armes biologiques, qui ont fait l'objet d'un traité distinct en 1972. Cela n'a pas empêché les négociations sur les armes chimiques de durer plus de 20 ans, en raison de désaccords sur le mécanisme de surveillance, qui devait être efficace sans être trop contraignant. Les négociations ont finalement abouti en 1992 à l'adoption de la Convention sur les armes chimiques. Celle-ci est entrée en vigueur en 1997 ; au mois de juillet 2011, 188 États y étaient parties.

3. Interdictions et obligations

La prohibition des armes chimiques fixée dans la Convention présente plusieurs aspects.

Il y a premièrement une obligation de maîtrise des armements : interdiction de mettre au point, de fabriquer, d'acquérir d'une autre manière, de stocker, de conserver ou de transférer des armes chimiques.

Il y a deuxièmement une obligation de désarmement : obligation de détruire ou reconverter à des fins pacifiques les armes chimiques qu'un État partie détient, les armes chimiques abandonnées et les usines d'armes chimiques.

Il y a enfin une interdiction imposée par le droit des conflits armés : interdiction d'employer des armes chimiques, notamment interdiction d'utiliser les armes chimiques ou les agents de lutte antiémeute en tant que moyens de guerre. Quant à l'interdiction d'employer des herbicides, la Convention renvoie simplement dans son préambule aux autres régimes pertinents du droit international.

4. Dispositif de contrôle de conformité

La Convention sur les armes chimiques se caractérise par un dispositif de contrôle de conformité très perfectionné. Il est géré par une institution internationale spécifique, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et se compose des éléments suivants :

- Des vérifications systématiques garantissant que les destructions requises ont bien été effectuées;
- Des vérifications systématiques garantissant que certains produits chimiques n'ont pas été détournés, à des fins militaires, des utilisations pacifiques auxquelles ils étaient destinés;
- Des inspections en cas de conformité douteuse (inspections par mise en demeure);
- Des procédures de règlement des cas de non-respect (mesures d'exécution, règlement des différends);
- Des mesures d'application à l'échelle nationale.

Les différentes opérations de vérification sont réglementées de façon très détaillée dans l'annexe sur l'application de la Convention et la vérification (ci-après

désignée comme l'« annexe sur la vérification »). Ce dispositif complexe s'explique par la volonté de concilier les divers intérêts en jeu : d'une part l'exercice de contrôles efficaces suppose une certaine immixtion aux fins de la détection des violations cachées et, d'autre part, la légitimité d'autres intérêts à protéger (sécurité, secrets industriels, sûreté des procédés de fabrication des produits chimiques) oblige à limiter les contrôles.

4.1 Vérifications systématiques

4.1.1 Vérification des destructions

La vérification des destructions part des déclarations des États parties, qui indiquent les stocks qu'ils possèdent et les sites des armes chimiques abandonnées et des usines de fabrication. Sites et usines sont régulièrement inspectés par les agents du Secrétariat technique de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

4.1.2 Vérification de l'absence de détournement

La quasi-totalité des substances chimiques qui peuvent être utilisées pour fabriquer des armes chimiques sont utiles dans le domaine civil. Leur détournement à des fins militaires est donc un problème majeur. L'annexe sur la vérification contient plusieurs listes de produits chimiques susceptibles d'être ainsi détournés et qui sont soumis à des inspections plus ou moins rigoureuses selon le potentiel qu'offre le produit pour la fabrication d'armes.

Le système de vérification est très difficile à appliquer au niveau national. Les produits chimiques dont il s'agit dépendant généralement du secteur privé, les gouvernements doivent s'assurer qu'ils ont connaissance de tous les lieux où les produits chimiques inscrits sont exploités afin de faire les déclarations requises. Le contrôle est effectué sur la base d'un bilan entrées-sorties des substances concernées. Il est donc essentiel que ce bilan soit exact. La vérification a pour objet de s'assurer de l'exactitude du bilan présenté dans la déclaration. Sur place, il faut s'assurer que les procédés industriels ne sont pas gênés et parer à tout accident. C'est un dispositif très exigeant et il a fallu faire participer les milieux professionnels à sa conception et sa mise en application.

4.2 Demandes d'éclaircissements et inspections par mise en demeure

Un État partie qui a des doutes quant à l'application de la Convention par un autre État partie peut demander des éclaircissements. Il peut aussi solliciter une inspection par mise en demeure du site où prennent place des activités douteuses. Ce type d'inspection est un complément nécessaire aux activités d'inspection de routine, qui sont limitées aux installations « déclarées ». Les activités qui se déroulent ailleurs ne font pas l'objet d'inspections de routine. L'inspection par mise en demeure est nécessaire pour combler cette éventuelle lacune du système de contrôle.

La procédure de demande d'inspection par mise en demeure est simple, mais l'accès des inspecteurs fait l'objet d'une réglementation très stricte.

4.3 Vérification – Règles communes

La vérification est effectuée par des fonctionnaires internationaux membres du Secrétariat technique de l'OIAC. La confidentialité de la procédure est strictement réglementée et il existe une procédure de règlement des litiges relatifs à la confidentialité. C'est une garantie importante des intérêts des États soumis à cette procédure.

4.4 Application et règlement des litiges

Si l'inspection révèle un manquement, le Secrétariat en informe le Conseil exécutif de l'OIAC, voire la Conférence des États parties. Différentes mesures peuvent être ordonnées à titre de sanctions, notamment la suspension des droits dont jouit l'État partie concerné.

Le Conseil exécutif ou la Conférence des États parties peuvent également porter la question devant l'Organisation des Nations Unies. Le Conseil de sécurité peut alors décider d'une action coercitive au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

La Convention prévoit également une procédure classique de règlement des différends entre États.

4.5 Application au niveau national

L'efficacité de la Convention dépend pour une grande part des mesures d'application prises au niveau national, dont deux sont particulièrement importantes. Premièrement, il faut qu'il y ait des sanctions pénales efficaces contre les personnes qui passent outre les interdictions posées dans la Convention. Deuxièmement, comme les vérifications doivent être faites par les professionnels parmi les professionnels, la législation nationale doit garantir la coopération des entreprises et des autres acteurs privés concernés.

5. Coopération et assistance

En plus des contrôles établis par la Convention, les États ont une obligation d'assistance et sont tenus d'échanger des informations sur la protection contre les armes chimiques et sur le développement économique et technologique du secteur des activités chimiques non interdites par la Convention.

6. L'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques

Le système prévu par la Convention est géré par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques. Celle-ci a trois organes principaux, comme la plupart des organisations internationales : un organe plénier, qui est la Conférence des États parties; un organe à composition restreinte, le Conseil exécutif, composé de 41 États élus par la Conférence; et un secrétariat, le secrétariat technique, dirigé par un secrétaire général, dont la principale fonction est, comme on l'a dit, la gestion du système de vérification.

L'OIAC a son siège à La Haye. Son personnel, les représentants de ses États membres et elle-même jouissent des privilèges et immunités généralement accordés aux organisations intergouvernementales. L'Organisation a la personnalité juridique internationale. C'est un organisme autonome créé aux fins de l'application d'un

traité et non une institution spécialisée des Nations Unies. Elle est liée à l'ONU par un accord spécial.

7. Situation actuelle

L'OIAC a commencé ses activités en 1998. Le système de déclarations fonctionne bien. Dans certains cas, la destruction, qui obéit à une procédure technique complexe, a du retard. Des mesures d'assistance sont prévues en faveur des pays qui ont des difficultés à s'acquitter de leurs obligations en matière de destruction. Le système d'inspections de routine afin de vérifier l'absence de détournement fonctionne relativement bien. Aucune inspection par mise en demeure n'a été demandée jusqu'à présent.

Documentation connexe

A. Instruments juridiques

Traité de paix signé au Château de Versailles entre l'Allemagne et les Alliés le 28 juin 1919, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 403 (enregistré mais non reproduit).

Traité de paix entre les puissances alliées et l'Autriche, signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 409 (enregistré mais non reproduit).

Traité de paix entre les puissances alliées et la Bulgarie, signé à Neuilly-sur-Seine le 27 novembre 1919, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 1 p. 415 (enregistré mais non reproduit).

Traité relatif à la limitation des armements navals signé à Washington le 6 février 1922, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 25, p. 201.

Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925, Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 94, p. 65.

Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction, Londres, Moscou et Washington, 10 avril 1972, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1015, p. 163.

B. Documents

Résolution de l'Assemblée générale 2162 B (XXI) du 5 décembre 1966 (Question du désarmement général et complet).

Résolution de l'Assemblée générale 2603 (XXIV) du 16 décembre 1969 [Question des armes chimiques et bactériologiques (biologiques)]

C. Doctrine

M. Bothe, N. Ronzitti et A. Rosas (dir.), *The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects*, Kluwer Law International, La Haye et al., 1998.

G. Gasparini et N. Ronzitti (dir.), *The Tenth Anniversary of the CWC's Entry into Force: Achievements and Problems*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2007.

W. Krutzsch et R. Trapp, *A Commentary on the Chemical Weapons Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht *et al.*, 1994.

R. Trapp, « The Chemical Weapons Convention a decade after its entry into force: challenges and opportunities », *Japanese Yearbook of International Law*, vol. 52, 2009, p. 127 à 157.