

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA CONVENTION SUR L'INTERDICTION DES ARMES CHIMIQUES EN 2013

AVANCÉES ET ENJEUX

PAR

ELISANDE NEXON (*)

Associée à un régime de déclaration et de vérification contraignant, la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) représente le premier instrument international destiné à permettre l'éradication d'une catégorie entière d'armes de destruction massive. Afin de conserver leur pertinence, la Convention et son organe exécutif, l'Organisation pour la prohibition des armes chimiques (OIAC), doivent être adaptés en tenant compte de l'évolution de la menace, des conséquences de la mondialisation dans le secteur de l'industrie chimique, ainsi que des développements scientifiques et technologiques. La 3^e Conférence d'examen de 2013 a permis de faire un bilan sur la mise en œuvre de la Convention et les avancées depuis 2008, ainsi que d'établir des recommandations pour les cinq années à venir, dans un contexte marqué par les allégations d'emploi d'armes chimiques en Syrie.

AVANCÉES DEPUIS LA DERNIÈRE CONFÉRENCE D'EXAMEN

A l'heure actuelle, la CIAC regroupe 190 Etats parties, représentant 98% de la population mondiale et la majorité des bassins industriels chimiques. Si l'universalité n'est pas encore atteinte et reste donc toujours un enjeu, sept Etats sont cependant devenus parties à la Convention depuis la dernière Conférence d'examen de 2008, en déposant leurs instruments d'adhésion auprès du Secrétaire général des Nations Unies, dépositaire de la Convention. La Guinée-Bissau et le Liban les ont déposés en 2008, tandis que les Bahamas, l'Iraq et la République dominicaine l'ont fait en 2009. Confirmant l'annonce faite à l'occasion de la Conférence d'examen par le Directeur général de l'OIAC concernant l'intention de la Somalie de rejoindre la Convention, le pays a déposé ses instruments d'adhésion fin mai 2013, alors que l'instabilité qui y règne avait jusque-là contribué à entraver son accession. Toutefois, cette année demeurera avant tout marquée par l'adhésion de la Syrie.

(*) Chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

Il ne reste désormais plus que six pays qui ne sont toujours pas parties à la Convention, incluant Israël et le Myanmar, qui sont néanmoins signataires, ainsi que l'Angola, la Corée du Nord, l'Égypte et le Soudan du Sud, dont l'indépendance n'a été reconnue qu'en 2011. Leur relation à la Convention est cependant très contrastée et la situation varie en fonction des pays, ce qui implique de développer des approches adaptées à chaque cas national. L'ambassadeur de l'Angola aux Pays-Bas a annoncé en mai 2012 que son pays était prêt à accéder à la Convention. Dans cette perspective, l'OIAC a co-organisé en avril 2013, à Luanda, deux séminaires de travail axés sur l'accession du pays à la CIAC et à la Convention sur l'interdiction des armes biologiques (CIAB). Lors des discours d'ouverture, le ministre des Affaires étrangères angolais a confirmé que le gouvernement avait l'intention que le pays accède à ces deux conventions. Les deux pays signataires apportent quant à eux un appui politique aux objectifs et principes de la Convention, s'engageant à ne pas compromettre ses objectifs. Le Myanmar a exprimé un intérêt pour la Convention et les travaux de l'OIAC et le Secrétariat a pu instaurer un dialogue régulier avec ce pays. Comme le Soudan du Sud et l'Angola, il serait « *tout près* » d'adhérer à la Convention (1). Israël invoque de son côté le contexte de sécurité régionale pour justifier son refus de rejoindre la Convention, position également adoptée par l'Égypte et jusque récemment la Syrie, les relations entre l'OIAC et ce dernier pays ayant même été un temps interrompues. Enfin, la Corée du Nord ne répond quant à elle pas aux tentatives de contact de la part du Secrétariat de l'OIAC.

Parmi les Etats parties, sept d'entre eux avaient déclaré des stocks d'armes chimiques. L'Albanie, la Corée du Sud, les Etats-Unis, la Fédération de Russie, l'Inde, l'Iraq et la Libye ont ainsi déclaré 8,67 millions d'éléments, incluant des munitions et des conteneurs, représentant 71 196 tonnes d'agents chimiques. Fin septembre 2013, 58 172 tonnes avaient été détruites, soit un peu plus de 80% des stocks mondiaux déclarés. Ces chiffres ne tiennent cependant pas compte des stocks syriens. Par ailleurs, toutes les installations de production d'armes chimiques ont été soit détruites soit converties à des fins pacifiques.

Le processus de destruction des armes de catégorie I devait être achevé dix après l'entrée en vigueur de la Convention, avec néanmoins la possibilité pour un Etat détenteur de demander au Conseil Exécutif de l'OIAC une prolongation en cas d'incapacité à détruire ses stocks dans le délai imparti, la Conférence statuant sur la requête à la session suivante. Les Etats parties étaient cependant tenus de procéder à la destruction des armes au plus tard 15 ans après l'entrée en vigueur. Seuls trois pays, l'Albanie (2007), la Corée du Nord (2008) et l'Inde (2009), ont cependant pu respecter l'échéance, prorogée au 29 avril 2012, pour la destruction intégrale de leurs stocks.

Tous les Etats parties concernés n'ont pas pu respecter les délais impartis pour la destruction. L'adoption, lors de la 16^e session de la Conférence des Etats parties, en 2011, d'une décision qui définit les mesures de confiance et de transparence devant être mises en œuvre par le Secrétariat technique de

(1) « Watchdog hopes Nobel prize will speed up chemical arms ban », AFP.

l'OIAC et par les trois Etats concernés (les Etats-Unis, la Fédération de Russie et la Libye) a permis d'apporter une solution politique. La Conférence a en effet reconnu que leur incapacité à respecter l'échéance prorogée du 29 avril 2012 résultait de « *raisons qui ne sont pas liées à l'engagement [de ces] Etats parties* » à respecter leurs obligations en vertu des articles I et IV de la Convention (2). Il faut cependant noter que, alors que les décisions au sein de l'OIAC sont normalement adoptées par consensus, ce point a constitué une exception. En effet, l'Iran s'est opposé lors des deux votes requis sur ce sujet, au sein du Conseil exécutif et de la Conférence (3). L'Iraq ayant adhéré à la Convention plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la Convention, d'après le paragraphe 8 de l'article IV, le pays n'était pas soumis à cette date butoir mais doit détruire les armes « *dès que possible* », le Conseil exécutif établissant dans ce cas un ordre de destruction et définissant les procédures pour la vérification. La destruction des armes et agents chimiques restant en Iraq et entreposés dans deux bunkers, processus coûteux, présente des difficultés techniques, leur composition et leur état n'étant pas connus (4).

Le processus de destruction, qui doit être irréversible et effectué sous contrôle, ne doit pas porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement. Sa vitesse est ainsi soumise à des contraintes techniques et budgétaires, mais aussi politiques, sociétales et environnementales. La Fédération de Russie et les Etats-Unis détiennent les stocks les plus importants au niveau mondial. Le programme de destruction de la Russie, qui a annoncé en août 2013 avoir détruit près de 76% des 40 000 tonnes déclarées, devrait être achevé fin 2015 même s'il apparaît désormais que ce terme pourrait ne pas être tenu. Pour les Etats-Unis, ayant déclaré près de 30 000 tonnes, dont 90% sont déjà détruites, le terme devrait être repoussé à 2021 voire 2023, d'après les estimations réalisées dans le cadre du programme Army's Assembled Chemical Weapons Alternatives (ACWA). La poursuite du processus de destruction repose sur la mise en service de nouveaux sites de destruction dans ces deux pays. Sur le territoire américain, il est prévu que deux usines, désignées par les acronymes PCAPP (Pueblo Chemical Agent-Destruction Pilot Plant) et BGCAPP (Blue Grass Chemical Agent-Destruction Pilot Plant), commencent à fonctionner respectivement en 2015 et 2020. Le dernier site russe, devant devenir opérationnel en décembre 2013, est localisé à Kizner. Le programme de destruction libyen a quant à lui été freiné par des difficultés d'ordre technique, avec notamment la défaillance de certains équipements, puis arrêté lors des troubles ayant conduit à la chute du régime de Kadhafi. Le nouveau gouvernement libyen a par ailleurs déclaré en novembre 2011 et février 2012 des stocks qui ne l'avaient jusque-là

(2) Conference of the State Parties, OPCW, Final extended deadline of 29 April 2012 (C-16/DEC.11), 1^{er} déc. 2011.

(3) Alexander KELLE, « The Third Review Conference of the Chemical Weapons Convention and beyond : key themes and the prospect of incremental change », *International Affairs*, vol. LXXXIX, n° 1, 2013, pp. 143-158.

(4) Jonathan B. TUCKER, « Iraq faces major challenges in destroying its legacy chemical weapons », 2010.

pas été, représentant des quantités limitées. Dans ce contexte, le programme de destruction a été rééchelonné et devrait s'achever fin 2016.

De plus, depuis la Conférence d'examen de 2008, la gouvernance organisationnelle de l'Organisation a été améliorée, avec notamment la mise en place d'une gestion axée sur les résultats. Elle a également cherché à renforcer son image au niveau international au travers d'actions de communication et de visibilité. Depuis, son rôle suite à l'utilisation d'armes chimiques au cours du conflit syrien a permis de mettre en lumière les capacités d'expertise dont elle dispose et montré l'importance de maintenir celles-ci au-delà du terme fixé pour l'achèvement de la destruction des stocks déclarés. Dans ce contexte, l'OIAC s'est vu décerner le prix Nobel de la Paix.

RETOUR SUR LA TROISIÈME CONFÉRENCE D'EXAMEN

Présidée par l'ambassadeur Krzysztof Paturej (Pologne), la 3^e Conférence d'examen a réuni les délégations de 122 Etats parties et les représentants de l'Angola, d'Israël et du Myanmar, Etats non parties participant à titre d'observateurs, ainsi que ceux de 8 organisations internationales, institutions spécialisées et autres organismes internationaux. 47 organisations non gouvernementales (ONG) ont par ailleurs été représentées. Contrairement à ce qui s'était passé à la fin de la 2^e Conférence d'examen, une déclaration finale a pu être adoptée par consensus, cette déclaration comprenant une déclaration politique en sus des aspects procéduraux et de la partie sur l'examen du fonctionnement de la Convention. Le rapport préparé par le groupe de travail à composition non limitée (OEWG), dirigé par l'ambassadeur Nassima Baghli (Algérie), a servi de base de travail. Etant donnés les délais contraints, les ambassadeurs Peter Goosen (Afrique du Sud) et Allen Wagner Tizen (Pérou) ont en outre été chargés de mener pendant la Conférence des consultations avec les délégations intéressées sur deux questions sensibles, la déclaration politique et le dossier syrien.

Comme lors des précédentes conférences, la Conférence a adopté le premier jour une décision autorisant la participation des représentants des ONG. Ils ont ainsi pu assister aux sessions plénières, à l'exception de celle consacrée à la destruction des stocks déclarés d'armes chimiques, au cours de laquelle a été traitée la question sensible du non-respect des délais par certains Etats parties. De manière plus significative, la Conférence a par ailleurs également adopté une décision amendant l'article 33 du Règlement intérieur de la Conférence des Etats parties de l'OIAC, article relatif à la participation des ONG (5). Des

(5) Amendment of Rule 33 of the Rules of Procedure of the Conference of the States Parties with Respect to Attendance of Non-Governmental Organisations at Meetings of Special Sessions of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention, RC-C/DEC.2, 8 av. 2013. L'article 33 stipulait que « *les représentants des organisations non gouvernementales peuvent être invités à assister aux séances plénières de la Conférence conformément aux règles approuvées par celle-ci* ». Après amendement, il précise que « *les représentants des organisations non gouvernementales peuvent assister aux séances plénières de la Conférence, et participer aux activités des Conférences d'examen, conformément aux règles et principes directeurs approuvés par celle-ci* ».

principes directeurs ont été annexés à cette décision. Ils ont conduit à la création d'un rôle de coordinateur des ONG, en charge de la communication avec le Secrétariat technique, et surtout rendu pour la première fois possible l'intervention de plusieurs représentants d'ONG devant les délégations au cours d'une session plénière dédiée. La société civile a en effet un rôle primordial à jouer. Cette dimension a été soulignée dans la déclaration finale de la dernière Conférence d'examen, enjoignant le Secrétariat technique et les Etats parties à mettre au point une approche plus ouverte et d'améliorer leurs interactions avec l'industrie chimique, les communautés académique et scientifique et les organisations qui œuvrent dans des domaines intéressant la Convention.

La Conférence a insisté sur l'importance de renforcer la mise en œuvre nationale, rappelant dans la déclaration politique que 97 Etats parties devaient encore adopter les mesures nécessaires afin de s'acquitter de leurs obligations. D'après l'article VII de la CIAC, les Etats parties doivent adopter au niveau national les mesures permettant de mettre en œuvre les dispositions de la Convention, incluant en particulier la promulgation d'une législation pénale visant les activités interdites. Fin 2013, si 186 Etats parties s'étaient doté d'une autorité nationale, seuls 89 Etats avaient mis en place une législation nationale couvrant l'ensemble des dispositions prévues par la CIAC, soit seulement dix de plus par rapport à la seconde Conférence d'examen.

La destruction des armes chimiques reste pour l'heure un objectif fondamental, ce qui a été rappelé dans le cadre de la Conférence d'examen. La progression dans ce domaine a cependant conduit à une réduction du budget de l'OIAC, passé de 74,6 à 70,6 millions d'euros entre 2011 et 2012, après six années de croissance nominale nulle. Au cours de la même période, le nombre de postes a été ramené de 523 à 482. Une grande partie des ressources de l'Organisation était en effet jusqu'à présent allouée aux activités liées à la vérification des stocks déclarés et à leur destruction, ainsi qu'à la vérification des anciennes installations de fabrication et à leur démantèlement ou conversion à des fins autorisées par la Convention.

La fin annoncée de cette phase, même si l'arsenal syrien n'était pas encore pris en compte, implique donc la question de l'évolution du rôle et des missions dévolues à l'Organisation, ainsi que celle du régime. Cette transition implique entre autres des changements institutionnels et en termes de gestion, avec entre autres une révision des programmes, des capacités institutionnelles, ainsi que des ressources humaines et financières allouées. Un groupe d'experts indépendants, dirigé par Rolf Ekëus, avait été mandaté en 2010 avec l'objectif d'étudier quelles devraient être les priorités et de proposer des recommandations (6). Il a souligné dans ses conclusions qu'il fallait organiser une transition vers une agence dont la principale mission serait, d'une part, de garantir qu'il n'y ait pas de réémergence de la menace représentée par la guerre chimique et l'emploi de produits chimiques toxiques à des fins hostiles et, d'autre part,

(6) Note by the Director General, Report of the Advisory Panel on future priorities of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, S/951/2011, 25 juil. 2011.

de favoriser l'assistance et la coopération internationale pour l'utilisation de la chimie à des fins pacifiques. Cette question de l'avenir de l'Organisation au-delà de la destruction des stocks d'armes chimiques a bien évidemment fait partie des thématiques abordées au cours de la Conférence d'examen.

Parmi les enjeux pour la Convention qui ont également été examinés au cours de la Conférence d'examen figurent également l'évaluation et la prise en compte des conséquences des avancées scientifiques, techniques et industrielles dans le domaine de la chimie. Ces dernières incluent notamment l'identification de nouvelles molécules et le développement de méthodes de production plus souples, plus évolutives, dans des installations parfois réduites mais permettant des productions à plus grande échelle. Cette tendance est encore accrue par la convergence croissante entre la biologie et la chimie, les frontières devenant plus floues. Elle s'accompagne du développement des capacités de recherche et de production situées en dehors des champs traditionnels de contrôle et de vérification de la Convention, incluant en particulier dans des laboratoires de recherche, notamment de l'industrie pharmaceutique, ou des centres académiques des universités. Cette évolution implique de nouveaux défis en matière de sécurité et de maîtrise des armements, en particulier en ce qui concerne les questions de la protection physique des installations, de sensibilisation aux risques de prolifération et d'usage malveillant, ou encore de diffusion des résultats de la recherche. Elle contribue en effet à accroître la menace non étatique.

La prise en compte de la mondialisation dans le secteur de l'industrie chimique et pharmaceutique représente également un défi, puisqu'elle se traduit par une modification de la répartition géographique globale des sites industriels. Les installations industrielles visées par l'article VI de la Convention comprennent celles qui sont liées à des produits chimiques des tableaux 1, 2 et 3, ainsi que les « *autres installations de fabrication de produits chimiques* » (AIFPC). Ces dernières, qui produisent annuellement par synthèse une quantité de produits chimiques organiquement définis (PCOD) supérieur au seuil défini par la Convention, focalisent plus spécifiquement l'attention (7). Elles correspondent à 4 391 installations sur un total de 5 358. Leur nombre a plus particulièrement augmenté de manière significative en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Si le nombre des inspections consacrées à la destruction des armes chimiques diminue, celui des inspections visant des AIFPC est en augmentation. Néanmoins, les modalités de sélection des sites à inspecter ont fait l'objet de désaccords.

Dès la première Conférence d'examen, il a été reconnu que les avancées scientifiques et techniques allait rendre plus complexe le contrôle national. En ce qui concerne les AIFPC, il a en effet été rapidement constaté que les installations produisant des produits chimiques structurellement proches de ceux du tableau I et possédant des équipements de production et autres équipements permettant d'assurer flexibilité et confinement apparaissaient comme

(7) 9^e partie de l'Annexe sur l'application de la Convention et la vérification.

particulièrement pertinents au sens de la Convention (8). L'exploitation des sources ouvertes pourrait ainsi par exemple contribuer à cibler les sites à inspecter les plus pertinents au regard des objectifs de la Convention (9). Dans ce contexte, le Conseil exécutif a adopté lors de sa soixante-sixième session une décision sur les principes directeurs à appliquer pour déterminer le nombre d'inspections au titre de l'article VI (10). Par ailleurs, une méthode provisoire de sélection des AIFPC à inspecter a été mise en place en 2011 (11). Le bilan de son application pour l'année 2012 a été évalué au début de l'année 2013 (12). La déclaration finale de la Conférence d'examen souligne que l'introduction de cette nouvelle méthodologie a permis d'améliorer l'efficacité du système de vérification et demande au Secrétariat d'œuvrer afin de démontrer la nature aléatoire du processus de sélection des sites, dans le but d'accroître transparence et confiance. Elle note qu'il serait par ailleurs souhaitable de cibler en priorité les installations les plus pertinentes au regard de l'objet et du but de la Convention. La nécessité d'identifier les raisons des discordances se rapportant notamment aux transferts de produits des tableaux 2 et 3, ainsi que aux déclarations relatives aux AIFPC, a également été rappelée.

Enfin, la dimension chimique de la crise en Syrie et ses répercussions pour la Convention ont été mentionnées de manière récurrente dans les discussions (13). Le 20 mars 2013, le gouvernement syrien avait soumis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) une requête portant sur l'organisation d'une « *mission spécialisée, impartiale et indépendante* » afin d'enquêter sur un événement précis. La Syrie a cependant dans un premier temps refusé les modalités proposées par le Secrétaire général. Dans son intervention à l'ouverture de la Conférence d'examen le 8 avril, ce dernier, participant pour la première fois à une conférence d'examen de la Convention, a rappelé les enjeux pour l'avenir de cette dernière. Il a en particulier évoqué la Syrie et cette enquête, insistant sur le fait que toutes les allégations « *devaient faire l'objet d'une enquête sans délais, sans conditions et sans exceptions* » (14). Nombre de déclarations faites par les Etats parties au début de la Conférence d'examen ont ensuite fait part de leurs préoccupations concernant la situation en Syrie. S'il y a eu de nombreuses expressions de soutien à l'établissement d'une mission d'enquête avec l'assistance de l'OIAC, les divergences ont toutefois été manifestes. Certains Etats parties, comme par exemple la Russie ou

(8) Note du Directeur général à la 1^{re} Conférence d'examen, RC-1/DG.1, 17 avr. 2003.

(9) Isidore DECOSTAIRE / Coralie NYFFENEGGER, « L'avenir de la vérification », *Observatoire de la Non-Prolifération*, n°79, 2013, pp. 6-7.

(10) OPCW, Executive Council, Policy guidelines for determining the number of Article VI inspections, EC-66/DEC.10, 7 octobre 2011.

(11) OIAC, Secrétariat technique, Initiative by the Director-General on a methodology for the selection of other chemical production facilities for inspection, S/962/2011, 8 sept. 2011.

(12) OIAC, Secrétariat technique, Report on the performance of the revised methodology for the selection of other chemical production facilities for inspection, S/1070/2013, 14 fév. 2013.

(13) Elisande NEXON, « Troisième Conférence d'examen de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) : un bilan », *Observatoire de la Non-Prolifération*, n°80, 2013.

(14) Secretary-General's remarks to the Third Review Conference of the States Parties to the Chemical Weapons Convention, La Haye, 8 avr. 2013.

l'Iran, ont précisé que cette enquête devait porter sur les événements notifiés par le gouvernement syrien, tandis que d'autres, dont la France, ont insisté sur la nécessité d'enquêter sur tous les allégations d'emploi (15). La manière de faire mention dans le document final de la situation en Syrie, pays non partie à la Convention, a également fait l'objet de désaccords, des Etats parties souhaitant notamment qu'un point à ce sujet soit inséré à la fois dans la déclaration politique (Partie A) et dans le rapport sur l'examen du fonctionnement de la Convention (Partie B). Pour certains, faire référence à la Syrie autrement que dans la perspective de l'élimination de toutes les armes chimiques, objectif ultime de la Convention, aurait contribué à porter atteinte à la crédibilité de celle-là. En sus, la question d'aborder également le cas des autres Etats non parties à la Convention a du coup été soulevée (16).

Les Etats parties se sont finalement accordés sur le fait de réaffirmer dans la déclaration politique la profonde préoccupation que suscite le fait que des armes chimiques aient pu être utilisées en Syrie, soulignant que « *l'emploi d'armes chimiques par quiconque et dans quelques circonstances que ce soit, est répréhensible et contraire aux normes et principes juridiques de la communauté internationale* » (17). Rappelant la compétence de l'OIAC, ils ont également apporté leur soutien à une étroite coopération entre le Secrétaire général des Nations Unies et le Directeur général de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) dans le contexte d'une enquête en cas d'allégation d'emploi d'armes chimiques impliquant un Etat non partie ou des lieux qui ne sont pas placés sous le contrôle d'un Etat partie. Il n'y a cependant pas eu de référence au discours du Secrétaire général en introduction de la Conférence, ni aux menaces d'emploi d'armes chimiques par la Syrie. Lier la réussite de la Conférence d'examen au traitement du cas syrien aurait en effet pu s'avérer contre-productif.

LE CAS SYRIEN ET LES CONSÉQUENCES POUR LA CONVENTION

Alors que la non-prolifération a pendant longtemps été appréhendée sous l'angle étatique, les menaces d'origine non étatique font désormais partie des préoccupations majeures, avec le risque d'acquisition et d'utilisation de produits ou d'armes chimiques par des terroristes. La crise syrienne, avec sa composante chimique, conjugue ces deux dimensions. Un quart de siècle après les attaques chimiques perpétrées par le régime irakien à l'encontre des populations kurdes à Halabjah, qui avaient conduit la communauté internationale à

(15) Statement by G. V. Kalamonov, Deputy Minister of Industry and Trade of the Russian Federation at the Third Review Conference, RC-3/NAT.21, La Haye, 9 avr. 2013 ; Statement by H.E. Kazem Gharib Abadi, Ambassador and Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the OPCW at the Third Review Conference, RC-3/NAT.26, La Haye, 8 avr. 2013 ; Déclaration de M. Pierre Ménat, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'OIAC à l'occasion de la 3^e session spéciale de la Conférence des Etats parties de l'OIAC pour l'examen de la mise en œuvre de la Convention pour l'interdiction des armes chimiques, La Haye, 9 avr. 2013.

(16) Richard GUTHRIE, Completion of the general debate and the start of the thematic review, CWC Review Conference Report n°4, 11 avr. 2013.

(17) Conference of the States Parties, Report of the Third Special Session of the Conference of the States Parties to review the operation of the Chemical Weapons Convention, RC-3/3, 19 avr. 2013.

réfléchir au respect des règles coutumières du droit international humanitaire dans un tel contexte, les différentes allégations et cas d'emploi en Syrie ont en effet brutalement rappelé que la menace restait réelle. Ces événements ont montré que malgré les progrès survenus, incluant l'avancée majeure que représente l'entrée en vigueur de la CIAC en 1997, la gestion d'une telle crise par la communauté internationale restait complexe et que le renforcement de la norme demeurerait un véritable enjeu.

Il faut rappeler que la Syrie n'était pas partie à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques au moment où ont eu lieu les différentes allégations d'emploi. L'OIAC n'avait donc aucun mandat pour conduire des inspections dans le pays. Si elle avait été partie, la possibilité de demander une inspection par mise en demeure aurait pu être envisagée. Le pays a en revanche adhéré en 1968 au Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques (biologiques), le Protocole de Genève de 1925 (18). Dépourvu de mécanisme de vérification, ce document ne couvre cependant pas la recherche, la production, le stockage, le commerce et concerne l'emploi à la guerre. Un consensus s'est néanmoins progressivement dégagé au sein de la communauté internationale sur le principe que la prohibition de l'usage des armes chimiques n'est pas limitée aux conflits internationaux mais s'applique également aux conflits armés internes. Cette règle est fondée sur le fait que ce qui est inhumain et, par conséquent, interdit dans les conflits internationaux, ne peut pas être considéré comme humain et admissible dans les conflits civils (19).

La violation du Protocole de Genève par l'Iraq au cours de la guerre avec l'Iran, dans les années 1980, avait contribué à une prise de conscience de la nécessité de négocier de nouveaux instruments permettant de prendre en compte les questions de désarmement et de non-prolifération. Le mécanisme placé sous l'égide du Secrétaire général des Nations Unies pour enquêter sur les allégations d'emploi d'armes chimiques et biologiques a été instauré dans ce contexte. Son objectif est de chercher à établir la réalité des faits de façon objective et scientifique si des violations du Protocole de Genève de 1925 ou d'autres règles applicables du droit international coutumier sont suspectées. Il peut être déclenché à la demande de n'importe quel Etat membre des Nations Unies et autorise le Secrétaire général à initier une enquête, y compris l'envoi d'une équipe sur place. La résolution 42/37 [C] de l'Assemblée générale du 30 novembre 1987 demande ainsi au Secrétaire Général de « *procéder à une enquête afin d'établir les faits et de rendre compte rapidement des résultats à tous les Etats membres* ». La résolution 620 du Conseil de sécurité du 26 août 1988 a réaffirmé cette obligation de procéder promptement à des enquêtes en cas d'allégations d'emploi. Les lignes directrices et procédures sont définies

(18) La réserve introduite par la Syrie subsiste : « *L'adhésion de la République arabe syrienne à ce Protocole et sa ratification par son Gouvernement ne signifient en aucun cas la reconnaissance d'Israël et ne sauraient conduire à établir des rapports avec ce dernier au sujet des dispositions prévues par ce Protocole* ».

(19) TPIY, Chambre d'appel, Le Procureur c. Dusko Tadic, alias « Dule », n° IT-94-1-AR72, Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 oct. 1995, par. 119 et 124.

dans le document A/44/561 de 1990 adopté par l'Assemblée générale et dont les annexes technique ont été mises à jour en 2007. Le 21 mars 2013, le Secrétaire général des Nations Unies a ainsi annoncé qu'il lançait une enquête, sur requête de la Syrie, qui accuse les rebelles d'avoir utilisé le 19 mars des armes chimiques dans le village de Khan al-Assal, dans la province d'Alep.

Même en cas d'allégations d'emploi impliquant un Etat non partie à la CIAC ou un territoire n'étant pas sous le contrôle d'un Etat partie, l'OIAC peut être amenée à jouer un rôle, mettant ses ressources et son expertise à disposition du Secrétaire général, à la demande de ce dernier. Cette coopération est prévue dans le paragraphe 27 de la 11^e partie de l'annexe sur la vérification de la Convention. Les relations entre OIAC et ONU sont régies par un accord entré en vigueur en 2001 et un accord complémentaire portant sur la mise en œuvre de l'article II(2)(c) de cet accord. La mission d'enquête sur les allégations d'emploi mise en place en mars 2013 comprenait donc des experts de l'OIAC.

Suite au désaccord du gouvernement syrien concernant la portée de cette inspection, l'équipe n'a cependant pas été autorisée à entrer sur le territoire syrien avant le 19 août. Présente au moment de l'attaque à la Ghouta, qui a frappé les opinions publiques et représenté un tournant dans la crise, elle a pu se rendre sur place, grâce à la pression internationale. Dans le contexte spécifique de la Syrie, la complexité de la mission, cruciale, confiée aux inspecteurs dans le cadre d'une enquête en cas d'allégation d'emploi d'armes chimiques ou biologiques est ainsi apparue évidente, étant donné non seulement les questions de sécurité, mais aussi les difficultés scientifiques et techniques. Les inspecteurs ont été chargés, dans le cadre de la mission d'établissement des faits, de vérifier s'il y avait bien eu usage d'armes chimiques mais n'ont pas reçu de mandat pour identifier les auteurs. Cette distinction contribue à ce que la neutralité et l'impartialité des inspecteurs ne puissent être remises en cause. Il s'avère de plus indispensable de pouvoir fonder l'analyse sur une démarche scientifique rigoureuse reposant sur un protocole validé et négocié, intégrant la notion de traçabilité des preuves.

Atermoiements et effets d'annonce après les attaques chimiques dans la banlieue de Damas du 21 août 2013 ont souligné la difficulté d'aplanir les divergences et d'intervenir concrètement en vue de protéger les populations, au-delà de la dénonciation vigoureuse des actes. Les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies sont notamment apparus divisés, ce qui a conduit certains à envisager la possibilité d'une intervention en dehors du cadre onusien. L'identification des auteurs des attaques a ainsi été au cœur des débats, de même que les sanctions et réponses à adopter. Parmi les pays opposés à l'usage de la force, la Russie, comme par ailleurs l'Iran, a ainsi très rapidement évoqué la possibilité d'une « *provocation planifiée* » de la part des rebelles, tandis que la Chine a rappelé qu'elle soutenait l'investigation « *indépendante, objective, juste et professionnelle* » de la mission d'enquête (20), (21).

(20) « Pour Moscou, l'annonce de l'utilisation d'armes chimiques est une provocation planifiée », *La Voix de la Russie*, 23 août 2013.

(21) « La Chine enverra des experts inspecter les armes chimiques en Syrie », *Xinhua*, 1^{er} oct. 2013.

Alors que différentes options étaient envisagées, l'accord entre Etats-Unis et Russie relatif au désarmement chimique a changé la donne et finalement permis d'éloigner la menace d'une intervention militaire impliquant des frappes aériennes contre la Syrie. Le Cadre de référence adopté le 4 septembre 2013 prévoit ainsi que la destruction de l'arsenal chimique syrien soit achevée à la fin du premier semestre 2014. La Syrie a déposé son instrument d'adhésion à la CIAC le même jour, lui permettant de devenir le 190^e Etat partie un mois plus tard. Les modalités et le calendrier pour la destruction ont été définis dans la décision du Conseil exécutif de l'OIAC du 27 septembre, plan de mise en œuvre reprenant les bases fixées par l'accord américano-russe et annexé à la résolution 2 118 (2013) du Conseil de sécurité des Nations Unies. En cas de non-respect de ses obligations par la Syrie, il est prévu que des mesures puissent être prise en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'adoption d'une deuxième résolution resterait néanmoins nécessaire, impliquant donc la possibilité d'un recours au droit de veto d'un des membres permanents. De plus, le ministre des Affaires étrangères russe Sergueï Lavrov a précisé que cette résolution n'entraînait « *pas nécessairement la prise de mesures coercitives* » (22). Ces avancées sont loin d'avoir suscité l'adhésion de tous les opposants syriens, cette approche ayant pu être perçue comme une forme de légitimation du gouvernement en place. Or, étant donné le contexte, si la coopération des autorités syriennes est essentielle, celle des autres protagonistes est également un pré-requis important pour que la destruction des armes chimiques puisse être assurée.

Une mission conjointe entre les Nations Unies et l'OIAC a été établie avec pour mission de superviser le démantèlement du programme chimique syrien. La destruction de l'ensemble des équipements de production, assemblage ou remplissage a représenté la première étape. Combats entre forces gouvernementales et insurgés, financement du processus de destruction, refus de pays sollicités pour réaliser ou héberger les opérations de destruction, et donc également contraintes logistiques et techniques, incluant des conditions météorologiques adéquates, représentent autant de facteurs qui peuvent occasionner des retards et expliquer la difficulté de respecter les délais impartis. Le refus de pays comme l'Albanie, la Norvège ou encore la Belgique d'accueillir ces opérations sur leur sol a ainsi conduit au choix de procéder à la neutralisation en mer par hydrolyse des agents chimiques les plus dangereux, en dehors des eaux territoriales syriennes. Cette option implique le fait d'acheminer ces produits jusqu'au port de Lattaquié, la responsabilité du transport sur ce segment incombant aux autorités syriennes. Il faut ensuite les charger sur des navires, lesquels doivent les conduire, sous escorte militaire, jusqu'à un navire américain doté des équipements permettant de procéder à la destruction. Si la destruction doit être réalisée dans les eaux internationales, le transfert ne peut être effectué en haute mer et doit donc avoir lieu dans un port.

(22) Conseil de sécurité des Nations Unies, « Le Conseil de sécurité condamne l'emploi d'armes chimiques en Syrie, qu'il qualifie de 'menace contre la paix et la sécurité internationale' », Communiqué de presse, CS/11135, 27 sept. 2013.

L'adoption de cette solution a néanmoins soulevé un certain nombre de questions en termes de risques afférents et de responsabilité. Chaque Etat partie à la Convention doit en effet organiser la destruction de ses armes chimiques, choisissant la méthode de mise en œuvre. Un pays qui adhère à la CIAC après la période de dix ans prévue dans le texte, comme c'est le cas de la Syrie, doit les détruire « *dès que possible* » d'après la Convention. D'après l'article IV, il doit soumettre des plans détaillés de destruction des armes chimiques, celle-ci devant être complète et irréversible, et les modalités adoptées doivent permettre la mise en œuvre de la vérification. Ce même article IV stipule également que les coûts de la destruction sont à la charge de l'Etat partie, de même que les coûts de la vérification du stockage et de la destruction des armes chimiques, sauf décision autre du Conseil exécutif. Les risques pour les hommes et l'environnement doivent être limités au maximum à chaque étape du processus de destruction des armes chimiques. Or les conditions de sécurité dues à la guerre civile et les risques de pollution liés au protocole de destruction représentent autant de sources d'inquiétudes.

Certains enseignements tirés de l'étude du cas libyen méritent d'être rappelés et soulignent les difficultés auxquelles un tel programme de désarmement chimique peut être confronté (23). Le régime de Kadhafi a en effet renoncé fin 2003 aux armes de destruction massive, incluant les armes chimiques. La Libye est devenue partie à la Convention en 2004, s'engageant à détruire son arsenal, ce processus étant réalisé sous le contrôle des inspecteurs de l'OIAC. Les troubles civils ayant conduit à la chute du régime ont cependant été à l'origine de l'interruption des activités de destruction pendant la plus grande partie de l'année 2011 (24). Le nouveau gouvernement libyen a par la suite déclaré la découverte d'armes et de munitions chimiques, principalement des obus d'artillerie, que le régime précédent avait réussi à dissimuler, en dépit de l'attention de la communauté internationale et de la conduite d'inspections sur site. Cet exemple montre la difficulté de pouvoir vérifier les déclarations relatives aux arsenaux et plus largement le respect des obligations, en particulier dans un environnement de sécurité complexe et alors même qu'un mécanisme de vérification intrusif est mis en place. Il convient dès lors d'évaluer si les modalités de vérification utilisées d'habitude sont adaptées aux conditions spécifiques caractérisant le cas syrien et permettent d'apporter les garanties nécessaires en ce qui concerne la destruction.

* *
*

(23) Zachary KALLENBORN / Raymond A. ZILINSKAS, « Disarming Syria of its chemical weapons : lessons learned from Iraq and Libya », 31 oct. 2013.

(24) OIAC, Conseil exécutif, Projet de rapport de l'OIAC sur la mise en œuvre de 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, EC-69/3, C-17/CRP.1, 11 juil. 2012.

Les allégations d'emploi en Syrie, dont une partie a été confirmée par la mission d'enquête, ont mis en lumière la nécessité de renforcer la norme prohibant les armes chimiques. Il appartient aux Etats parties de faire évoluer la Convention sur l'interdiction des armes chimiques afin qu'elle puisse continuer à représenter une réponse adaptée aux enjeux et menaces, qu'elles soient déjà identifiées ou émergentes. Le traitement du dossier syrien représente un défi unique pour l'OIAC et la Convention. L'objectif est en effet d'organiser, dans un contexte de guerre civile, le démantèlement de l'arsenal chimique d'un Etat qui n'était jusqu'à récemment pas partie à la Convention, mais dont le gouvernement est soupçonné d'avoir été impliqué dans l'usage d'armes chimiques contre les populations, sur le territoire national. La situation impose des contraintes de sécurité spécifiques qui ont des répercussions au niveau du processus de destruction des armes chimiques, en termes d'organisation logistique et d'options techniques. Par ailleurs, la question de l'adéquation des mesures de vérification aux spécificités du cas syrien mérite d'être posée. Enfin, ces événements soulignent la nécessité de veiller à maintenir les capacités d'expertise et l'indépendance de l'OIAC, alors que la fin annoncée des activités de destruction impose une réflexion sur les futures priorités de l'Organisation.

La possibilité de recourir à une inspection par mise en demeure (IMD) ne doit pas être exclue, même si cela n'a encore jamais été mis en œuvre.