

ACADÉMIE DE DROIT INTERNATIONAL DE LA HAYE
HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW

LA CONVENTION SUR L'INTERDICTION
ET L'ÉLIMINATION DES ARMES CHIMIQUES:
UNE PERCÉE DANS L'ENTREPRISE
MULTILATÉRALE DU DÉSARMEMENT

THE CONVENTION ON THE PROHIBITION
AND ELIMINATION OF CHEMICAL WEAPONS:
A BREAKTHROUGH
IN MULTILATERAL DISARMAMENT

COLLOQUE

LA HAYE, 24-26 NOVEMBRE 1994

WORKSHOP

THE HAGUE, 24-26 NOVEMBER 1994

Préparé par/Edited by: DANIEL BARDONNET



1995

MARTINUS NIJHOFF PUBLISHERS
Dordrecht/Boston/London

1. LE RÉGIME DE TRANSFERT DES SUBSTANCES CHIMIQUES DANS LA CONVENTION SUR L'INTERDICTION DES ARMES CHIMIQUES

Djamchid MOMTAZ*

La grande originalité de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la vérification, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, adoptée à Paris le 13 janvier 1993, réside dans sa double finalité. A cet égard, son préambule est suffisamment explicite: «Résolus, dans l'intérêt de l'humanité tout entière, à exclure complètement la possibilité de l'emploi des armes chimiques», les Etats parties à la Convention expriment en même temps leur désir de

«faciliter la liberté de commerce des produits chimiques ainsi que la coopération entre pays et l'échange international d'informations scientifiques et techniques dans le domaine des activités chimiques à des fins non interdites par la présente Convention, dans le but de renforcer le développement économique et technologique de tous les Etats parties».

Ainsi, la Convention ne se préoccupe pas uniquement de la sécurité internationale mais se fixe aussi comme but une plus grande prospérité économique des peuples, se démarquant par là des autres conventions sur le désarmement.

Il existe, a priori, une certaine contradiction entre la volonté d'éliminer les armes chimiques et la levée des entraves au libre commerce des substances chimiques. En effet, un grand nombre de produits chimiques peuvent être utilisés indifféremment à des fins pacifiques et servir à la mise au point d'armes chimiques. Dans ces conditions, lever les obstacles à l'échange de ces produits pourrait accroître le risque de dissémination de telles armes, que la Convention se préoccupe précisément d'éliminer.

Pour faire face à un tel danger tout en assurant le développement

* Professeur à la faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Téhéran.

économique et technique des Etats parties, la Convention mise essentiellement sur un régime inédit de vérification des activités chimiques. En effet, celle-ci soumet le transfert des produits chimiques à des limitations et à un contrôle très sévères. En contrepartie, les Etats parties à la Convention qui ont accepté ces contraintes se voient reconnaître le droit de participer à l'échange le plus complet possible de ces produits et s'engagent à ne pas appliquer entre eux les restrictions qui feraient obstacle au commerce dans ce domaine.

*I. Les dispositions de la convention
relatives au transfert des substances chimiques*

La Convention se base sur un certain nombre de principes directeurs pour identifier les substances chimiques susceptibles d'être utilisées pour la fabrication d'armes chimiques et soumet leur transfert à un régime d'interdiction ou de contrôle, cela compte tenu de leur importance dans le processus de leur mise au point.

*A. Principes directeurs ayant servi à identifier
les produits chimiques susceptibles d'être utilisés
à des fins interdites par la Convention*

L'annexe de la Convention sur les produits chimiques répartit les substances chimiques susceptibles de servir à des fins interdites par la Convention dans trois tableaux¹ et détermine les critères retenus à cette fin². Le premier, critère commun aux substances figurant aux trois tableaux, réside dans la possibilité de leur utilisation pour fabriquer des armes chimiques. En effet, les produits inscrits aux tableaux I et III ont été, à ce jour, mis au point, fabriqués, stockés ou employés en tant qu'armes chimiques, alors que ceux du tableau II peuvent éventuellement servir de précurseurs dans l'une des réactions chimiques au stade final de l'obtention d'un produit chimique figurant au tableau I ou de l'un des produits toxiques classés au tableau II.

Le deuxième critère retenu pour la répartition des produits entre les différents tableaux est le risque plus ou moins important qu'ils

1. Annexe sur les produits chimiques B : Tableaux de produits chimiques.

2. Annexe sur les produits chimiques A : Principes directeurs pour les tableaux de produits chimiques.

présentent pour l'objet et le but de la Convention. Pour les produits figurant au tableau I, le risque est « important », mais « sérieux » pour ceux du tableau II, tandis que les substances du tableau III présentent un « risque » sans autre qualificatif.

Le troisième critère retenu est leur plus ou moins grande utilisation dans l'industrie chimique; à des fins agricoles, médicales, pharmaceutiques, de recherche, ou autres fins pacifiques. Les produits inscrits au tableau I n'ont pas d'utilisation dans ce genre d'activités, sauf rares exceptions et en très petites quantités en médecine, et plus particulièrement pour le traitement du cancer. Il en va généralement de même pour les produits chimiques du tableau II, qui ne sont pas fabriqués en quantités industrielles à des fins non interdites par la Convention. En revanche, les substances figurant au tableau III peuvent être fabriquées en quantités industrielles à des fins non interdites par la Convention.

Dans ces conditions, en cas de transfert important de produits chimiques figurant aux deux premiers tableaux, il existerait, à n'en pas douter, de fortes présomptions de détournement à des fins non pacifiques. Ce critère constitue ainsi le meilleur indicatif de la volonté de l'Etat destinataire de violer les dispositions de la Convention, et son application devrait donc déceler et s'opposer à toute velléité des Etats de se doter d'armes chimiques; d'où le régime extrêmement restrictif mis en place par la Convention pour le transfert de ces produits aux Etats non parties à la Convention.

*B. Régime applicable au transfert
des produits chimiques pouvant être utilisés à des fins interdites
par la Convention*

Compte tenu du risque important que les produits figurant au tableau I présentent pour la dissémination des armes chimiques, leur transfert par les Etats parties à la Convention à ceux qui ont refusé d'en devenir parties est interdit³. Le transfert de ces produits à un Etat partie est autorisé uniquement à des fins de recherche, médicales ou pharmaceutiques. La Convention soumet une telle opération à des règles très strictes. Par ailleurs, ces matières ne doivent pas être retransférées à un Etat tiers. Les types et les quantités de produits ainsi transférés sont strictement limités à ce que peuvent

3. Sixième partie de la Convention.

justifier ces fins et la quantité globale des produits ainsi utilisés ne devra pas dépasser une tonne au cours d'une année civile. En vue d'assurer une plus grande transparence, garantie de l'utilisation de ces substances à des fins pacifiques, la Convention exige que les deux Etats intéressés par le transfert avisent le Secrétariat technique de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques au moins trente jours avant que celui-ci ait lieu. De même, chaque Etat partie fait une déclaration annuelle détaillée concernant les transferts effectués durant l'année écoulée, cette déclaration devant renfermer des renseignements sur les caractères scientifiques du produit, sa quantité, ainsi que le destinataire et le but de chaque transfert.

Le transfert des produits chimiques figurant au tableau II aux Etats non parties à la Convention est interdit au même titre que celui des substances inscrites au tableau I⁴. Néanmoins, et afin de permettre l'exécution des contrats en cours, cette interdiction ne prendra effet que trois ans après l'entrée en vigueur de la Convention. Au cours de cette période transitoire, le transfert sera soumis à l'exigence de la délivrance d'un certificat d'utilisation finale par l'Etat destinataire non partie. Ce certificat est destiné à s'assurer que les matières ainsi transférées ne seront utilisées qu'à des fins non interdites par la Convention. A cet effet, des renseignements détaillés concernant le type et la quantité du produit transféré ainsi que son utilisation finale devront être fournis par l'acquéreur. Il s'agit là de véritables obligations mises à la charge d'un Etat non partie à la Convention. Ces produits ne pourront évidemment pas faire l'objet d'un nouveau transfert. De même, en vue d'une plus grande transparence de l'opération, l'Etat partie est tenu de préciser, dans les déclarations initiales et annuelles qu'il présente, les quantités des produits figurant au tableau II qu'il a importées ou exportées au cours de l'année civile écoulée.

Aucune interdiction de transfert ne vise les produits chimiques figurant au tableau III⁵. Néanmoins, compte tenu du risque que ces produits peuvent tout de même présenter pour l'objet et le but de la Convention, leur transfert aux Etats non parties est soumis à un contrôle. En effet, il appartiendra encore une fois à l'Etat partie de s'assurer que les substances ainsi transférées ne seront utilisées qu'à des fins pacifiques. C'est pourquoi il est demandé à l'Etat destina-

4. Septième partie de la Convention.

5. Huitième partie de la Convention.

taire de lui remettre un certificat contenant tous les renseignements pertinents, entre autres le type et la quantité du produit, le nom et l'adresse du destinataire et son utilisation finale.

La Convention prévoit expressément l'éventualité, si les circonstances l'imposent, d'adopter, cinq ans après son entrée en vigueur, de nouvelles mesures limitatives touchant les transferts de produits figurant au tableau III à des Etats qui ne seraient toujours pas parties à la Convention⁶.

La question s'est posée de savoir si les dispositions de la Convention restreignant le transfert des produits chimiques ne sont pas en contradiction avec le régime de libre commerce établi par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). La réponse est négative, dans la mesure où l'article XXI de l'Accord général prévoit expressément que les Etats parties pourront adopter toutes mesures qu'ils estimeront nécessaires à la protection de leurs intérêts essentiels en matière de sécurité. Cet article prend d'ailleurs soin de préciser que ces mesures pourraient toucher au

« trafic d'armes, de munitions et de matériel de guerre et à tous commerces d'autres articles et matériels destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées ».

Cette exception couvre incontestablement les dispositions restrictives adoptées par la Convention en matière de commerce des substances chimiques entre les Etats parties et ceux qui n'acceptent pas ces contraintes.

II. Dispositions de la Convention relatives à la levée des restrictions au libre commerce de substances chimiques entre Etats parties

Lors de l'élaboration de la Convention, les pays en voie de développement s'étaient, à juste titre, inquiétés des effets négatifs des dispositions relatives au contrôle des activités chimiques sur leur développement économique et technique. L'article XI de la Convention est destiné à dissiper leurs appréhensions. Conformément au paragraphe 1 de cet article, ainsi qu'au paragraphe 11 de l'article VI,

6. Paragraphe 27 de la huitième partie de la Convention.

consacrés à la vérification, les dispositions de la Convention seront appliquées de manière à éviter d'entraver le développement économique et technologique des Etats parties, et plus particulièrement l'échange international d'informations scientifiques, techniques, de produits chimiques et de matériel entre ces Etats, en vue de la fabrication, du traitement ou de l'utilisation de ces produits à des fins non interdites par la Convention. Pour ce faire, les Etats parties sont tenus de lever les restrictions incompatibles avec la Convention et s'engagent à faciliter l'échange le plus complet possible de produits chimiques entre les Etats parties.

*A. Levée des restrictions
aux transferts incompatibles avec la Convention imposés
par les exportateurs*

Les Etats parties à la Convention s'engagent à ne pas appliquer entre eux les restrictions qui imposent des limites ou feraient obstacle au commerce des produits chimiques à des fins pacifiques. Ces restrictions pourraient résulter d'accords internationaux antérieurs auxquels ces Etats sont parties. Le paragraphe 2 c) de l'article XI s'y réfère expressément et demande aux Etats parties à la Convention de ne plus les appliquer dans leurs relations. En effet, les dispositions incompatibles de ces accords avec la Convention portent incontestablement atteinte à la jouissance par les autres Etats parties des droits qu'ils détiennent de la Convention. Parfois, les restrictions à l'exportation des produits chimiques sont dictées par le législateur national. Dans ce cas, et conformément au paragraphe 2 c) de l'article XI, les Etats parties s'engagent à revoir leur réglementation nationale en vue de la rendre compatible avec l'objet et le but de la Convention; en d'autres termes, à lever toutes les restrictions au libre commerce des produits chimiques à des fins pacifiques. L'importance de la question est telle que le paragraphe 2 d) de l'article XI va jusqu'à limiter l'autonomie de la volonté des Etats parties en matière contractuelle et à leur interdire de conclure à l'avenir tout accord international dont l'objectif serait contraire à celui poursuivi par la Convention sur les armes chimiques.

Aujourd'hui, la question de la levée des restrictions faisant obstacle au libre transfert des produits chimiques et, de ce fait, incompatibles avec la Convention, est l'une des questions les plus controversées des travaux de la Commission préparatoire de l'Organisation

pour l'interdiction des armes chimiques⁷ et fait l'objet d'intenses activités diplomatiques dans le cadre de la Commission politique de l'Assemblée générale des Nations Unies. A la Commission préparatoire, son examen a été confié par la sixième session de la Commission au groupe d'experts techniques sur la coopération et l'assistance.

L'enjeu de la controverse réside dans les restrictions imposées à l'échange de cinquante-quatre produits chimiques par un groupe, constitué par les principaux Etats exportateurs de substances chimiques, appelé groupe australien, du nom de son porte-parole. Alarmés par le rapport du groupe d'experts chargé par le Secrétaire général des Nations Unies d'enquêter sur les allégations de l'emploi d'armes chimiques dans le conflit Iran-Iraq, et persuadés que l'Iraq avait réussi à mettre au point de telles armes en se procurant tout simplement des produits toxiques et leurs précurseurs sur le marché international, ces Etats prenaient l'initiative, en avril 1984, d'édicter certaines mesures restrictives en vue de s'opposer à une plus grande dissémination de ces armes⁸. Les membres de ce groupe, dont le nombre s'est accru au fil des années pour atteindre vingt-six Etats, se consultent régulièrement en vue d'harmoniser les mesures restrictives qu'ils ont adoptées unilatéralement et les rendre effectives par l'échange des informations dont ils disposent. Soumis à de très fortes pressions de la part des pays en voie de développement, dont l'industrie chimique naissante est largement dépendante de l'importation de certaines substances chimiques et de leurs précurseurs, le chef de la délégation australienne à la Conférence du désarmement s'est finalement engagé, au nom des Etats membres du groupe, le 7 août 1992 en séance plénière, à «revoir, à la lumière de l'application de la Convention, les mesures qu'ils appliquent»⁹. Non satis-

7. Cf. Déclaration de M. Ian Kenyon, Secrétaire exécutif de la Commission, le 24 octobre 1994, devant la Première Commission de l'Assemblée générale. Pour ce dernier, l'une des questions les plus importantes que la Commission préparatoire devait résoudre est :

«The issue on how and when the present export control regime should be revised in the light of the provisions of the Convention on economic and technological development.»

Les ministres des Affaires étrangères des pays non alignés avaient exprimé, au cours de la réunion du Caire en mai 1994, «their concern at the lack of progress on various issues, in particular article XI».

8. Cf. document soumis par le groupe australien, «Current Export Controls on Materials Used in the Manufacture of Chemical and Biological Weapons», AG/Jun.93/Press/Chair/11.

9. CD/PV.629, p. 17.

faits d'une telle promesse, dont la réalisation reste soumise à l'appréciation subjective des membres du groupe quant à l'application de la Convention, les pays en voie de développement continuent d'exiger du groupe un engagement ferme et dépourvu de toute équivoque pour la levée de toutes ces restrictions¹⁰ avant l'entrée en vigueur de la Convention. Les efforts soutenus des pays en voie de développement aux quarante-huitième et quarante-neuvième sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies tendant à inclure dans la rituelle résolution de l'Assemblée sur les armes chimiques une disposition dans ce sens sont restés sans lendemains¹¹. Faute d'accord entre les protagonistes, aucune résolution sur cette question ne fut adoptée au cours de ces deux sessions.

Il semble que le refus des Etats membres du groupe australien de prendre un tel engagement soit fondé principalement sur les doutes et les suspicions que l'application effective de la Convention continue de susciter. On est pourtant en droit d'espérer que le régime de vérification inédit que la Convention met en place, et plus particulièrement le concept d'«inspection par mise en demeure», ne laisse guère de place à de telles suspicions et que les obligations contractées par les Etats parties pour le transfert des substances chimiques seront scrupuleusement respectées.

B. Faciliter le transfert des substances chimiques

Si'il est vrai que les restrictions imposées par les Etats constituent le principal obstacle au transfert des substances chimiques, il n'en demeure pas moins que leur levée ne peut à elle seule garantir le transfert. En effet, les dispositions de l'article XI relatives à l'engagement des Etats parties à «faciliter l'échange le plus complet possible des produits chimiques» entre eux et leur «droit de participer à un tel échange» risquent fort de rester lettre morte si aucun effort

10. Cf. document soumis par le groupe africain à la Commission préparatoire le 8 août 1994 sous la cote PC-VII/B/WP/c. D'après ce document,

«the spirit of the Convention in general and that of Article XI in particular makes it imperative for States to review their national laws before entry into force for them».

11. Amendement soumis par la République islamique d'Iran au projet de résolution A/C.1/48/L.50/Rev.1, du 18 novembre 1993, et au projet de résolution A/C.1/48/L.11 du 28 octobre 1993. Pour les débats assez houleux de la Première Commission de l'Assemblée générale sur cette question, suivis du retrait de ce projet de résolution, cf. doc. A/C.1/48/SR.30, du 19 novembre 1993.

n'est fait en vue d'identifier les autres obstacles qui entravent le commerce de ces produits¹². A cet égard, les barrières tarifaires existantes dans ce domaine méritent une attention toute particulière. Le groupe australien s'est expressément référé au taux extrêmement élevé des tarifs douaniers pratiqués actuellement par les Etats, pour des substances chimiques telles que les plastiques, qui gêne incontestablement l'échange¹³.

Le groupe estime qu'en vue de faciliter les transactions commerciales il convient d'établir une banque de données sur le sujet. De son côté, le président du groupe d'experts techniques sur la coopération proposait, au cours de la cinquième réunion de ce groupe, qu'en vue de faciliter le développement économique et technique dans le domaine des activités chimiques non interdites par la Convention les Etats parties s'accordent mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée¹⁴. Il est indéniable que la réalisation d'un tel objectif serait de nature à favoriser grandement le commerce des substances chimiques entre Etats parties à la Convention.

*

L'article XI de la Convention, relatif au développement économique et technique, qui offre aux pays en voie de développement de bonnes perspectives dans le domaine de l'échange non seulement de produits chimiques, mais aussi de matériel et d'informations scientifiques et techniques touchant le développement et l'application de la chimie, est la contrepartie des contraintes de la vérification que ces pays ont acceptée dans le cadre de la Convention. Il s'agit en fait d'incitation en vue de favoriser et d'accélérer leur participation à la Convention. Dans ces conditions, la persistance des Etats exportateurs de substances chimiques à lier la levée des restrictions dans le domaine des transferts des produits, dont, paradoxalement, vingt d'entre eux ne figurent dans aucun des trois tableaux de la Convention, à la bonne exécution des obligations contractées dans le cadre

12. Proposition de la République islamique d'Iran au groupe d'experts techniques, 3 décembre 1993.

13. *Australian Non Paper*, «Impediments to Chemical Trade and Possible Areas Where the OPCW Could Assume a Facilitating Role», 15 février 1994.

14. *Chairman Draft Paper on Article XI Issues*, soumis à la cinquième réunion du groupe d'experts, 16-20 mars 1994, par. 6.

de la Convention ne sera pas de nature à accélérer l'entrée en vigueur de la Convention. En définitive, l'attitude adoptée par ces Etats, loin de garantir la non-dissémination des armes chimiques, en retardant la mise en œuvre du régime des vérifications prévu par la Convention, risque d'être à l'origine d'une prolifération accrue.