

II. ETUDE SPECIALE

L'APPROBATION DE LA CONVENTION INTERDISANT LES ARMES BACTERIOLOGIQUES, BIOLOGIQUES (OU A TOXINES)

par Michel VINCINEAU

Chargé de cours à l'U.L.B.

Par la loi du 10 juillet 1978 (*M.B.* du 6 juillet 1979) a été approuvée la 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, faite à Londres, Moscou et Washington le 10 avril 1972.

L'exposé des motifs du projet de loi rappelle les difficiles négociations qui, au sein de la Conférence du comité du désarmement, présidèrent à l'élaboration de ce traité. L'Union soviétique voulait à l'origine lier l'interdiction de la fabrication des armes biologiques à celle des armes chimiques mais refusait la vérification systématique sur place réclamée par les Occidentaux. Finalement Moscou accepta de traiter séparément du problème des armes biologiques et Washington renonça, dans ce domaine, à l'institution d'un système de contrôle, considérant que l'usage de ces armes présentait un tel risque pour l'utilisateur lui-même qu'aucun pays ne songerait vraisemblablement à s'en servir (*D.P.*, Chambre, 1975-1976, n° 980/1).

L'exposé des motifs poursuit :

« Les négociations se déroulèrent rapidement et un projet commun de Convention put être élaboré (...) Les Etats-Unis consultèrent leurs partenaires de l'O.T.A.N. C'est ainsi que la Belgique dont la position a toujours été favorable à un traitement séparé des armes biologiques eut l'occasion de faire connaître son point de vue sur le projet de Convention et de faire certaines suggestions dont la principale consistait à s'assurer que le traité proposé resterait valable pour les parties qui viendraient à être en guerre.

Il en fut tenu compte dans l'article 1 du projet de Convention qui fut remanié par l'introduction des mots « jamais et en aucune circonstance » dont l'histoire des négociations prouve qu'ils visent aussi l'état de guerre. »

(*Ibidem*, p. 2.)

Rappelons les articles 1 et 2 de la Convention :

Article 1^{er} :

« Chaque Etat partie à la présente Convention s'engage à ne jamais, et en aucune circonstance, mettre au point, fabriquer, stocker, ni acquérir d'une manière ou d'une autre ni conserver :

1) des agents microbiologiques ou autres agents biologiques, ainsi que des toxines quels qu'en soient l'origine ou le mode de production, de types et en quantités qui ne sont pas destinés à des fins prophylactiques, de protection ou à d'autres fins pacifiques ;

2) des armes, de l'équipement ou des vecteurs destinés à l'emploi de tels agents ou toxines à des fins hostiles ou dans des conflits armés. »

Article 2 :

« Chaque Etat partie à la présente Convention s'engage à détruire ou à convertir à des fins pacifiques aussi rapidement que possible et en tout cas pas plus tard que neuf mois après l'entrée en vigueur de la Convention, tous les agents, toxines, armes, équipements et vecteurs dont il est question dans l'article 1^{er} de la Convention qui se trouvent en sa possession ou sous sa protection ou son contrôle (...). »

Le Conseil d'Etat, dans son avis, constatait que la Convention ne contenait pas de normes directement applicables aux particuliers. « De telles normes ne peuvent résulter que de la législation belge en vigueur ou de la législation à prendre en vertu des articles 3 et 4 de la Convention. » (*Ibidem*, p. 4.)

En conséquence la loi, dans son article 2, reprend les prohibitions contenues dans l'article 1^{er} de la Convention concernant les agents microbiologiques ou autres agents biologiques ainsi que les toxines et les armes, équipements ou vecteurs conçus pour leur emploi et répète l'obligation de destruction contenue dans l'article 2 de la Convention.

Il convient de souligner que la Convention ne contient pas de définition de ce qu'elle interdit.

L'exposé des motifs explique :

« Les négociateurs de la Convention n'ont pas estimé devoir insérer, dans la Convention, une définition des agents bactériologiques, des toxines, ou des armes, équipements ou vecteurs destinés à leur emploi.

Les toxines avaient dans le passé, parfois été incluses dans la catégorie des armes biologiques, parfois dans celle des armes chimiques.

Il fut finalement entendu que les toxines seraient explicitement visées par la Convention, à côté des armes bactériologiques.

Les négociateurs ont estimé que certains rapports d'organisations internationales, sans lier les gouvernements, faisaient néanmoins autorité et permettaient de ne pas recourir à des définitions techniques :

— *Aspects de santé des armes chimiques et biologiques. Rapport de l'Organisation mondiale de la Santé*. 1979, Genève.

— *Rapport du Secrétariat général des Nations Unies sur les armes chimiques et bactériologiques (biologiques), sur les effets de leur utilisation possible* (Document O.N.U. A/7575, 1^{er} juillet 1967). »

(*Ibidem*, p. 2.)

Au cours de la discussion du projet en commission des Affaires étrangères de la Chambre, un membre avait estimé souhaitable d'insérer dans les documents parlementaires un certain nombre de définitions générales qui permettraient au Parlement et à l'opinion d'avoir une meilleure compréhension de la portée précise de la Convention et assureraient une plus grande sécurité juridique. En réponse le ministre rappela les définitions contenues dans le document O.N.U. A/7575 cité plus haut. (*D.P.*, Chambre, 1976-1977, n° 980/2, 20 décembre 1976.)

Avant les discussions en séance plénière, nous avons attiré l'attention de certains parlementaires sur le danger que présentait l'adoption du projet de loi d'approbation tel que l'avait conçu le gouvernement. Nous leur avons, en février 1977, adressé une note ainsi rédigée :

« L'article 1^{er} de la Convention sur les armes biologiques ou à toxines reste vague puisqu'il ne contient aucune définition. De ce caractère imprécis résulte le danger de voir un jour une partie prétendre que tel ou tel type d'armes sort du cadre de la Convention. Qu'on se souvienne des controverses soulevées par l'application du Protocole de Genève de 1925 qui présentait le même caractère de généralité (fallait-il notamment y inclure les agents anti-plantes largement utilisés au Vietnam ?). Ce défaut est d'autant plus grave lorsqu'il s'agit des toxines dont la définition reste controversée (cf. travaux du S.I.P.R.I.).

Notons, en outre, que l'article 1^{er} n'interdit pas la recherche visant la production des agents désignés ou le développement de nouveaux agents. Cela résulte du fait que la prohibition édictée sous l'article 1, paragraphe 1, n'est pas absolue : elle ne s'applique pas aux agents et toxines destinés à des fins prophylactiques, de protection ou pacifiques. Or, il n'existe pas d'accord général sur les quantités d'agents ou toxines qu'une Partie peut conserver pour réaliser ces fins. En outre, la distinction entre ces fins et des fins militaires peut, dans beaucoup de cas se révéler artificielle ou, à tous le moins, douteuse. C'est l'éternelle et vaine distinction entre l'offensif et le défensif.

Notons enfin que si l'article 1, paragraphe 2, prohibe les armes ou vecteurs destinés à l'emploi des agents biologiques ou des toxines, il ne mentionne pas la recherche en ce domaine : lacune regrettable car, ici, la justification des fins pacifiques ne trouve plus à s'employer.

Les imprécisions regrettables à l'échelon international deviennent condamnables sur le plan national. Or l'adoption du projet de loi déposé par le gouvernement aurait pour effet, précisément, de les introduire dans notre législation nationale puisque l'article 2 du projet de loi d'approbation se contente purement et simplement de reproduire l'article 1 de la Convention. Et l'on n'est pas rassuré à la lecture des définitions données par le ministre à la Commission des Affaires étrangères de la Chambre, puisqu'il affirme se référer à des rapports internationaux qui ne lient pas les gouvernements (*D.P.* 980/2, p. 2). Quelle valeur juridique faut-il donc leur reconnaître ? On imagine les jolies batailles d'experts auxquelles donnerait lieu une affaire pénale portant sur l'application de la Convention et de sa loi d'approbation. On entend déjà les joutes oratoires relatives à la signification des mots agents biologiques, toxines, usages pacifiques, etc. On mesure le risque de voir naître une jurisprudence contradictoire.

On sait que l'esprit de lucre peut conduire des individus à fabriquer ou vendre n'importe quoi. Dans un domaine aussi dangereux, il se révèle donc essentiel de mettre au point une législation précise et facilement adaptable aux nécessités nouvelles de la science et de la technique. Le projet de loi d'approbation de la Convention devrait donc être complété par une disposition confiant au Roi le soin de dresser, au moins annuellement, la liste des agents microbiologiques, agents biologiques et toxines prohibés et des exceptions limitativement admises. De cette façon, on

créerait une situation juridiquement sûre et l'Exécutif serait en mesure de combler rapidement les lacunes provoquées par un développement nouveau de la science ou de la technique. Ceci pourrait être complété par une prohibition totale de la recherche concernant les armes, équipements et vecteurs et par un alourdissement des peines prévues. »

En conséquence, nous proposons d'ajouter, au moins, au projet de loi d'approbation un article ainsi conçu :

« Le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres dresse annuellement la liste des agents microbiologiques ou autres agents biologiques, ainsi que des toxines visés à l'article 2 de la présente loi.

Il détermine quels types, quantités et modes de production échappent à la prohibition édictée à l'article 2.

Il définit les fins pacifiques, prophylactiques, de protection ou autres — autorisant les exceptions prévues au paragraphe 2 du présent article. »

Nous prenions aussi contact avec le professeur Maurice Errera de la Faculté des Sciences de l'U.L.B. afin d'obtenir l'opinion d'un scientifique. Dans sa réponse, le professeur Errera estima que les définitions citées par le ministre devant la Commission des Affaires étrangères ne lui donnaient pas entière satisfaction mais qu'il était possible de les compléter afin de couvrir l'ensemble du domaine mais aussi de prévenir l'évolution de la science et tenir compte de découvertes prévisibles.

Sur base de ces commentaires, nous avons complété la note précédente et nous avons proposé aux parlementaires avec lesquels nous avons pris contact d'introduire dans la loi d'approbation des définitions plus aptes à satisfaire aussi bien à la sécurité militaire qu'à la sécurité juridique. Cette seconde note était rédigée comme suit :

« Par agents bactériologiques (biologiques) et microbiologiques il faut entendre les organismes vivants, quelle que soit leur nature, les substances infectieuses, quelle que soit leur origine, destinés à provoquer la mort ou la maladie chez l'homme, les animaux ou les plantes et dont les effets sont fonction de leur aptitude à se multiplier chez l'homme, l'animal ou la plante attaqués.

Cette définition est plus complète que celle donnée par le rapport du Secrétaire général des Nations Unies et citée par le ministre devant la Commission des Affaires étrangères de la Chambre (*D.P.*, Chambre (1975-1976), n° 980/2, p. 2). En effet, les substances infectieuses en question désignent les acides nucléiques (D.N.A. ou R.N.A.) qui actuellement sont les seuls agents biologiques dont on connaît l'aptitude à se multiplier chez l'homme ou dans d'autres organismes et d'entraîner peut-être des effets pathogènes. L'expression « substances infectieuses » laisse donc la place à d'autres molécules capables de se multiplier. Toutefois, dans la rédaction utilisée par le rapport du Secrétaire général, ces substances se limitent à celles provenant d'agents bactériologiques. On envisage aujourd'hui le transfert des acides nucléiques par l'intermédiaire d'une bactérie ou d'un virus et, dans ce cas, la définition donnée par le rapport du Secrétaire général est suffisante. Mais elle ne l'est plus si on trouve un vecteur non bactériologique ou si on peut se passer de vecteurs. C'est pourquoi il convient d'amender ce texte en remplaçant les mots « dérivés de ces organismes » par « quelle que soit leur origine ».

« Par toxines, il faut entendre des agents produits par tout organisme vivant, mais qui ne se reproduisent pas eux-mêmes. Pour l'application de la présente loi, sont assimilés aux toxines leurs éléments actifs fabriqués artificiellement. »

Cette définition complète celle donnée par le ministre (*Idem*, p. 3). L'expression « tout organisme » empêchera un contrevenant de mauvaise foi de prétendre que la Convention vise uniquement les substances produites par des bactéries, virus, mycètes, etc., et non celles qui proviennent, par exemple, de plantes ou du venin des serpents. La dernière phase tend à combler une lacune mise en lumière par les spécialistes du S.I.P.R.I., (*Yearbook*, 1972, Stockholm, 1972, pp. 501-515). »

Nos observations ayant été rédigées trop tard, le projet de loi d'approbation rédigé par le gouvernement fut adopté sans commentaire par la Chambre le 13 janvier 1977 (*A.P.*, Chambre, 13 janvier 1977, p. 767).

Au cours de l'examen du projet de loi d'approbation par la Commission des Affaires étrangères du Sénat, un membre reprit notre proposition initiale contenue dans la première note où nous suggérions qu'un article 3 charge l'Exécutif de dresser et tenir à jour la liste de produits prohibés :

« Il se demande, à cet égard, si des mesures plus restrictives que celles prévues à l'article 2 du projet ne s'imposent pas. Le pouvoir exécutif pourrait, par exemple, être habilité à déterminer avec précision les matières tombant sous l'application de la Convention. » (*D.P.*, Sénat, 1977-1978, n° 331/2, 15 mars 1978.)

Mais il ne fut pas suivi.

Entre la discussion en Commission et le débat en séance plénière, Madame Petry (P.S.) appuyée par M. Radoux (P.S.) déposa un amendement proposant que l'article 2 de la loi d'approbation fût complété par les définitions que nous leur avions communiquées. (*D.P.*, Sénat, 1977-1978, n° 331/3, 22 mars 1978.)

Au Sénat, le 23 mars 1978, le ministre des Affaires étrangères, M. Simonet, accepta l'amendement défendu par Madame Petry et la Haute Assemblée approuva le projet de loi ainsi complété (*A.P.*, Sénat, 1977-1978, 27 mars 1978).

Le texte amendé dut retourner devant la Chambre qui l'adopta le 8 juin 1978 (*A.P.*, Chambre, 1977-1978, 8 juin 1978).

La loi d'approbation était promulguée le 10 juillet 1978 (*A.P.*, 6 juillet 1979) et les instruments de ratification étaient déposés le 15 mars 1979 à Londres, Moscou et Washington.

Nous avons aussi exprimé le souhait que le dépôt des instruments de ratification s'accompagnât d'une déclaration par laquelle la Belgique aurait signifié à ses contractants le sens qu'elle donnait aux notions contenues dans la Convention. Cela n'a pas été fait. Toutefois rien n'est perdu puisque l'article XI permet à tout Etat partie de proposer des amendements à la Convention. Pourquoi la Belgique n'userait-elle pas de cette faculté ? Elle contribuerait ainsi à assurer sur le plan international plus de précision et de sécurité dans les engagements.

