

SENAT DE BELGIQUE**BELGISCHE SENAAAT****SESSION DE 1985-1986****ZITTING 1985-1986**

4 FEVRIER 1986

4 FEBRUARI 1986

Projet de loi portant approbation des Actes internationaux suivants :

- a) **Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) ;**
- b) **Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II),**

adoptés à Genève le 8 juin 1977**Ontwerp van wet houdende goedkeuring van volgende Internationale Akten :**

- a) **Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I) ;**
- b) **Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten (Protocol II),**

aangenomen te Genève op 8 juni 1977**RAPPORT**

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES
PAR M. VERSCHUEREN**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VERSCHUEREN**

Ont participé aux travaux de la Commission :

Membres effectifs : MM. Leemans, président; J. H. Bosmans, Chabert, Close, Collignon, De Bremaeker, Descamps, Desmarets, De Wulf, Gijs, Mme L. Gillet, M. Kelchtermans, Mme Rifflet-Knauer, MM. Van Grembergen, Wyninckx et Verschueren, rapporteur.

Membres suppléants : Mmes Godinache-Lambert, Mayence-Goossens, Staels-Dompas et M. Vanhaverbeke.

R. A 13303*Voir :***Document du Sénat :**

126 (1985-1986) : N° 1.

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

Vaste leden : de heren Leemans, voorzitter; J. H. Bosmans, Chabert, Close, Collignon, De Bremaeker, Descamps, Desmarets, De Wulf, Gijs, Mevr. L. Gillet, de heer Kelchtermans, Mevr. Rifflet-Knauer, de heren Van Grembergen, Wyninckx en Verschueren, verslaggever.

Plaatsvervangers : de dames Godinache-Lambert, Mayence-Goossens, Staels-Dompas en de heer Vanhaverbeke.

R. A 13303*Zie :***Gedr. St. van de Senaat :**

126 (1985-1986) : N° 1.

I. EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DES RELATIONS EXTERIEURES

Les deux conventions soumises à l'approbation du Parlement constituent une nouvelle étape dans le développement du droit humanitaire applicable lors de conflits armés. Elles ont été élaborées sous l'impulsion du Comité international de la Croix-Rouge (appelé en abrégé le C.I.C.R.), qui, dès sa création en 1863, s'est continuellement efforcé d'obtenir une plus grande protection de l'individu contre les horreurs de la guerre. C'est ainsi que furent élaborées sous son impulsion, ces 120 dernières années, toute une série de conventions, qui furent progressivement améliorées et adaptées, au vu des expériences accumulées. Ce fut notamment le cas après la seconde guerre mondiale, qui avait démontré clairement les lacunes du droit existant. C'est le 12 août 1949 que furent conclues les quatre conventions dites de Genève qui, remplaçant largement les instruments antérieurs, se préoccupaient du sort de soldats mis hors de combat, tels que les blessés, les malades, les naufragés, les prisonniers de guerre, et, pour la première fois, s'intéressaient à la protection des populations civiles principalement en territoire occupé.

Toutefois, depuis lors s'est produite une « évolution », tant dans la nature des conflits que dans les techniques de guerre et les méthodes de combat, assujettissant sans cesse davantage les civils aux effets directs des combats. Les règles juridiques en vigueur ont dès lors dû être à nouveau adaptées; c'est ainsi que les « Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 » ont vu le jour. Ils furent adoptés par consensus, par plus de cent Etats, le 8 juin 1977, constituant le couronnement de quatre années de négociations au sein d'une Conférence diplomatique, qui s'était réunie à Genève, dès 1974, à l'initiative du gouvernement suisse, après une préparation approfondie assurée par le C.I.C.R. Ces Protocoles, qui sont entrés en vigueur le 7 décembre 1978, ne remplacent pas les Conventions de Genève de 1949, mais sont destinés à les compléter.

Le Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève traite de la protection des victimes des conflits armés internationaux. Il comporte avant tout un certain nombre de dispositions de nature générale, dont l'une doit être qualifiée d'importante vu son effet innovateur : en ce qui concerne le champ d'application, la notion de « conflit armé international », qui ne visait traditionnellement que les guerres entre Etats, est aujourd'hui étendue à la lutte armée contre la domination coloniale, l'occupation étrangère ou les régimes racistes. Il y a toutefois lieu de lier cet élargissement de la notion à une interprétation restrictive des nouveaux types de conflits relevant de cette qualification, comme le démontre l'exposé des motifs. En outre, le Protocole comprend des règles visant à améliorer la protection de l'accomplissement des tâches médicales et l'assistance spirituelle aux blessés, aux malades et aux naufragés. Il comporte ensuite un titre consacré aux dispositions relatives aux méthodes et aux moyens de guerre, y compris les conditions plus souples permettant d'être considéré comme combattant et d'obtenir

I. INLEIDING DOOR DE MINISTER VAN BUITENLANDSE BETREKKINGEN

De twee verdragen die hier ter goedkeuring aan het Parlement worden voorgelegd vormen een nieuwe mijlpaal in de ontwikkeling van het humanitair recht toepasselijk in gewapende conflicten. Zij kwamen tot stand onder impuls van het Internationaal Comité van het Rode Kruis (kortweg I.C.R.K. genoemd) dat zich van bij zijn oprichting in 1863 onafgebroken heeft ingezet voor een grotere bescherming van de menselijke persoon tegen de gruwelen van de oorlog. Aldus werden onder zijn impuls in de voorbije 120 jaar een hele reeks verdragen uitgewerkt die geleidelijk aan verbeterd en aangepast werden in het licht van de opgedane ervaringen. Dat was o.a. het geval na de tweede wereldoorlog die duidelijk de leemten in het bestaande recht had aangetoond. Op 12 augustus 1949 werden de vier zogenaamde Conventies van Genève afgesloten die, grotendeels ter vervanging van vroegere instrumenten, zich bekommerden om het lot van buiten gevecht gestelde soldaten zoals gewonden, zieken, drenkelingen, krijgsgevangenen en die voor de eerste maal ook aandacht schonken aan de bescherming van de burgerbevolking hoofdzakelijk in bezet gebied.

Sindsdien heeft er zich echter een « evolutie » voorgedaan, zowel in de aard der conflicten als in de oorlogsmiddelen en gevechtsmethodes, waardoor de burgers steeds meer de rechtstreekse gevolgen van een gewapend treffen ondergingen. Opnieuw dienden de bestaande rechtsregels aangepast wat resulteerde in de « Aanvullende Protocollen bij de Conventies van Genève van 1949 ». Zij werden op 8 juni 1977 door meer dan honderd Staten bij consensus aangenomen en vormden de bekroning van vier jaar onderhandelingen op een diplomatieke Conferentie, die vanaf 1974 te Genève bijeenkwam op initiatief van de Zwitserse Regering, na een grondige voorbereiding door het I.C.R.K. Deze Protocollen, die op 7 december 1978 in werking traden, vervangen de Geneefse Conventies uit 1949 niet, doch strekken tot vervollediging ervan.

Het Eerste Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève handelt over de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten. Het bevat vooreerst een aantal bepalingen van algemene aard, waarvan er één als belangrijk te vermelden valt omwille van haar vernieuwende werking : m.b.t. het toepassingsveld wordt het begrip « internationaal gewapend conflict », dat traditioneel enkel op tussen-Staatse oorlogen sloeg, nu uitgebreid tot gewapende strijd tegen koloniale overheersing, vreemde bezetting of racistische regimes. Deze begripsverruiming dient echter gekoppeld te worden aan een restrictieve interpretatie van de nieuwe types van conflicten die onder die kwalificatie vallen, zoals wordt aangetoond in de memorie van toelichting. Daarnaast bevat het Protocol regels die tot doel hebben de bescherming van de geneeskundige taakvervulling en de geestelijke bijstand aan gewonden, zieken en schipbreukelingen te verbeteren. Vervolgens bevat het een titel die gewijd is aan de bepalingen inzake methodes en middelen van oorlogvoering, met inbegrip van de soepelere voorwaar-

le statut de prisonnier de guerre qui s'y rapporte, ainsi qu'un autre titre étroitement lié à ces problèmes. L'on y trouve notamment des dispositions régissant la protection des citoyens pris individuellement et de la population civile dans son ensemble, contre les conséquences des hostilités. Le statut protégé des organisations de protection civile y est également précisé.

Grâce à ces deux derniers titres, le Protocole s'inscrit dans l'évolution des deux grandes disciplines qui se sont développées dans le droit humanitaire international dès la seconde moitié du XIX^e siècle, et les fait dorénavant concorder : d'une part, ce qu'on appelle le « droit de Genève », traditionnellement consacré à la protection de toutes les victimes de la guerre, et, d'autre part, ce qu'on appelle le « droit de La Haye », qui régit les méthodes de guerre et le choix des moyens de combat.

Le titre suivant a trait aux modalités d'exécution qui s'inscrivent dans la ligne des conventions de 1949, et plus particulièrement sur le plan de la répression des infractions aux Conventions et au Protocole. Il y a lieu de remarquer que, comme le souligne le Conseil d'Etat, cela implique que le droit pénal interne belge devra être complété. Ce titre prévoit une innovation notable, à savoir la création d'un organisme de contrôle sous la forme d'une « Commission internationale d'établissement des faits », dont la compétence n'est cependant que facultative. Vu l'importance considérable que le Gouvernement attache aux mesures de contrôle international, quelque modestes qu'elles soient, le projet de loi soumis à l'approbation parlementaire comporte un article habilitant le Roi à reconnaître la compétence de ladite commission. Le dernier titre prévoit les dispositions finales usuelles dans le droit des traités.

Le Deuxième Protocole additionnel complète l'article 3 commun aux conventions de 1949 et vise à protéger les victimes des conflits armés non internationaux qui ont atteint une certaine intensité. Il ressemble fortement au Premier Protocole. Toutefois, les Etats contractants ont veillé à supprimer de ce Deuxième Protocole toute disposition du Protocole I qui pourrait être considérée dans ce contexte comme une restriction de la souveraineté des Etats, comme la reconnaissance d'un statut à des troubles et des soulèvements internes, ou comme une limitation du droit des gouvernements de maintenir ou de rétablir l'ordre.

Le Protocole II s'efforce uniquement de garantir un traitement humain aux victimes (surtout civiles) des conflits non internationaux, ainsi que d'assurer des garanties judiciaires minimales et un traitement convenable aux personnes emprisonnées pour des raisons qui ont trait au conflit.

Remarquons enfin que ces protocoles, bien qu'ils soient basés sur des principes humanitaires universellement reconnus, constituent cependant le résultat de négociations de plusieurs années entre une centaine d'Etats. Cela signifie que l'on a inévitablement affaire à des solutions de compromis,

den om als strijder te worden beschouwd en de daaraan verbonden status van krijgsgevangene te verkrijgen en een andere titel die met deze problemen sterk verbonden is. Daarin liggen o.a. bepalingen vervat die de bescherming regelen van de burgers afzonderlijk evenals van de burgerbevolking in haar geheel tegen de gevolgen van de vijandelikheden. Tevens wordt de beschermde status van organisaties van civiele bescherming nader bepaald.

Door deze twee laatstgenoemde titels schrijft het Protocol zich in in de evolutie van de twee grote takken die zich vanaf de tweede helft van de 19e eeuw in het internationaal humanitair recht hebben ontwikkeld en brengt ze voortaan in overeenstemming met elkaar : enerzijds het zogenaamde « recht van Genève », dat traditioneel gewijd is aan de bescherming van alle oorlogsslachtoffers, anderzijds het zogenaamde « recht van Den Haag » dat de methodes van oorlogvoering en de keuze der gevechtmiddelen reglementeert.

De volgende titel bevat de uitvoeringsmaatregelen die in de lijn liggen van de Conventies uit 1949, meer in 't bijzonder op het vlak van de beteugeling van de inbreuken op de Conventies en het Protocol. Het past hier te laten opmerken dat, zoals de Raad van State dat onderstreept, dit een aanvulling van het Belgisch intern Strafrecht impliceert. Noemenswaardige nieuwigheid in deze titel is de oprichting van een toezichtsorganisme in de vorm van een « Internationale Commissie voor feitenonderzoek », waarvan de bevoegdheid echter slechts facultatief is. Gezien het grote belang dat de Regering aan internationale controlemaatregelen hecht, hoe bescheiden die ook mogen zijn, bevat het wetsontwerp dat aan de parlementaire goedkeuring wordt voorgelegd, een artikel dat de Koning de macht verleent de bevoegdheid van de Commissie te erkennen. De laatste titel bevat de in het verdragsrecht gebruikelijke slotbepalingen.

Het Tweede Aanvullend Protocol vervolledigt het gemeenschappelijk artikel 3 van de Conventies uit 1949 en strekt tot bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten, die een zekere intensiteit hebben bereikt. Het vertoont sterke gelijkenis met het Eerste Protocol. Nochtans hebben de Verdragsluitende Staten erover gewaakt iedere bepaling uit Protocol I, die in deze kontekst als een beperking van de soevereiniteit der Staten zou kunnen beschouwd worden, als de toekenning van een status aan interne troebelen en oproer, of als een beperking van het recht der regeringen om de orde te handhaven of te herstellen uit dit Tweede Protocol te weren.

Protocol II heeft enkel tot doel een menselijke behandeling te waarborgen aan de (vooral burger) slachtoffers van niet-internationale conflicten, evenals minimale gerechtelijke waarborgen te verzekeren en een passende behandeling van personen die gevangen gehouden worden om redenen in verband met het conflict.

Tenslotte weze nog opgemerkt dat deze Protocollen, alhoewel ze gebaseerd zijn op universeel aanvaarde humanitaire principes, toch het resultaat zijn van jarenlange onderhandelingen tussen een honderdtal Staten. Dit betekent dat men hier onvermijdelijk met compromisoplossingen te doen heeft

si bien que le texte de la convention ne sera pas toujours également clair et précis. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a estimé qu'il convenait de faire une déclaration interprétative à propos de certaines dispositions, afin de faciliter l'application des textes. C'est ainsi que sont interprétés, par exemple, les termes « précautions pratiquement possibles », « déploiement » militaire et « avantage militaire ». En outre, l'on précise notamment le statut de la gendarmerie en temps de guerre et la façon dont le Gouvernement interprétera la notion de mouvement de libération. Ces déclarations approfondissent également le champ d'application du Protocole I.

Lors de la rédaction des projets de Protocole par le C.I.C.R., ce dernier était déjà parti du principe que le dépôt de ces textes n'avait pas pour but de régler des questions relatives aux moyens nucléaires, bactériologiques ou chimiques et aux méthodes de guerre.

Dans le courant des négociations, l'unanimité s'est faite entre les Etats contractants pour écarter du champ d'application de ce Protocole l'emploi ou non d'armes autres que les armes classiques (par exemple, les armes nucléaires). Par souci de sécurité juridique, le Gouvernement a décidé de répercuter explicitement cette donnée implicite.

Il va de soi que toutes ces déclarations interprétatives sont conformes aux règles de droit international en vigueur en la matière.

II. DISCUSSION

Un membre fait remarquer que les protocoles datent de 1977. Il demande combien de conventions et d'accords n'ont pas encore été soumis au Parlement ou n'ont pas encore été approuvés. Il cite l'exemple de la Convention Benelux en matière d'armes et de munitions, dont la discussion a été ajournée il y a plusieurs années.

Un autre membre regrette que les dommages causés par les armes nucléaires aient été exclus de l'application du premier Protocole. Comme de nombreux médecins l'ont déjà révélé, ces armes sont parmi les plus nuisibles et les plus dangereuses qui puissent être utilisées en temps de guerre.

Un autre membre encore partage cette opinion et estime qu'il faut signaler que les Etats-Unis et l'URSS n'ont pas signé les protocoles.

Il insiste sur les différentes interprétations qui peuvent être données à la notion de « mouvement de libération » dans le cadre d'une guerre civile. Il souligne l'échec des institutions de l'O.N.U., chaque fois que certains pays ont violé les principes de la Charte.

Le Ministre donne les réponses suivantes :

— Les raisons pour lesquelles les conventions sont parfois soumises tardivement au Parlement sont assez diverses. Dans

wat tot gevolg heeft dat de verdragstekst niet altijd even klaar en nauwkeurig is. Daarom heeft de Regering het aangewezen gevonden om sommige bepalingen nader te verklaren, teneinde de toepasbaarheid der teksten te vergemakkelijken. Zo worden bijvoorbeeld de termen « praktisch uitvoerbare voorzorgen », militaire « ontplooiing » en « militair voordeel » uitgelegd. Daarnaast wordt o.a. ook de rechtstoestand van de Rijkswacht in oorlogstijd toegelicht en wordt gezegd hoe de Regering het begrip bevrijdingsbeweging zal interpreteren. In deze verklaringen wordt eveneens nader ingegaan op het toepassingsveld van Protocol I.

Ten tijde van het opstellen van de ontwerp-Protocollen door het I.C.R.K., was dit laatste er reeds van uitgegaan dat het voorleggen van die ontwerpen niet geschiedde met de bedoeling om kwesties te regelen die betrekking hadden op nucleaire, bacteriologische of chemische middelen en methodes van oorlogvoering.

In de loop van de onderhandelingen is tussen de Verdragsluitende Staten eensgezindheid, een consensus, ontstaan om het al dan niet gebruik van andere wapens dan conventionele wapens (zoals bijvoorbeeld kernwapens) buiten het toepassingsgebied van dit Protocol te houden. Omwille van de rechtszekerheid, heeft de Regering besloten om dit impliciet gegeven, uitdrukkelijk te herhalen.

Het spreekt vanzelf dat al deze interpretatieve verklaringen in overeenstemming geschieden met de terzake geldende regels van internationaal recht.

II. BESPREKING

Een commissielid merkt op dat de protocollen dateren van 1977. Hij stelt de vraag hoeveel verdragen en overeenkomsten nog niet aan het Parlement werden voorgelegd of nog niet goedgekeurd zijn. Hij citeert het voorbeeld van de Benelux-overeenkomst inzake wapens en munitie, waarvan de bespreking jaren geleden werd uitgesteld.

Een lid betreurt dat de schade veroorzaakt door nucleaire wapens werd uitgesloten bij de toepassing van het eerste protocol. Zoals vele artsen reeds hebben bekendgemaakt, behoren deze wapens tot de meest schadelijke en gevaarlijke wapens die in oorlogstijd zouden kunnen gebruikt worden.

Een ander lid deelt deze mening en acht het een merkwaardig feit dat de Verenigde Staten en de U.S.S.R. de protocollen niet hebben ondertekend.

Hij wijst op de verschillende interpretaties die kunnen gegeven worden aan het begrip « bevrijdingsbeweging » in het kader van een burgeroorlog. Hij onderstreept het falen van de U.N.O.-instellingen, telkens als bepaalde landen de principes die in het handvest vermeld staan hebben geschonden.

De Minister antwoordt als volgt :

— De oorzaak waarom verdragen soms laat aan het Parlement worden voorgelegd zijn nogal uiteenlopend. In

de nombreux cas, plusieurs départements sont concernés par leur application, si bien que la phase pré-parlementaire prend un certain temps. En ce qui concerne la Convention Benelux en matière d'armes et de munitions, le Ministre de la Justice de l'époque avait décidé de faire d'abord procéder à un examen approfondi de la législation interne.

— L'objectif de ces protocoles n'était pas de supprimer les armes nucléaires ou de réduire leur nombre. Les négociateurs étaient tous d'accord à ce sujet. Ce problème fait l'objet des conférences sur le désarmement, telles que celle qui se tient à Genève.

— Sur le plan des conflits internes, l'on se heurte souvent à la notion de « souveraineté nationale ». La plupart des pays considèrent que l'industrie de l'armement et le maintien de l'ordre relèvent du domaine réservé de l'Etat national, si bien qu'il est très difficile d'obtenir un accord en la matière.

— L'ordre international doit se baser sur le droit. En effet, l'O.N.U. n'est pas toujours parvenue à faire respecter ce principe. Elle n'est que la deuxième tentative dans l'histoire mondiale de mettre sur pied une organisation mondiale et elle doit être soutenue, parce qu'elle constitue l'unique forum où il est possible de mener un dialogue entre presque tous les Etats.

III. VOTES

Le projet de loi portant approbation des deux Protocoles additionnels a été adopté à l'unanimité des 15 membres présents.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents.

Le Rapporteur,
K. VERSCHUEREN.

Le Président,
E. LEEMANS.

vele gevallen zijn er verschillende departementen bij hun toepassing betrokken, zodat de voorparlementaire fase een zekere tijd in beslag neemt. Voor de Benelux-overeenkomst inzake wapens en munitie heeft de Minister van Justitie destijds beslist eerst de interne wetgeving grondig te laten onderzoeken.

— De bedoeling met deze protocollen was niet de nucleaire wapens uit te schakelen of hun aantal te verminderen. Hierover bestond een consensus bij de onderhandelaars. Dit probleem wordt bij de ontwapeningsconferenties besproken, zoals die welke in Genève plaatsheeft.

— Op het gebied van de interne conflicten, stuit men vaak op het begrip « nationale soevereiniteit ». De meeste landen beschouwen dat de wapenindustrie en de handhaving van de orde tot het voorbehouden domein van de nationale Staat behoren, zodat het zeer moeilijk is in deze materies een akkoord te bereiken.

— De internationale orde moet op het recht steunen. De O.V.N. is er inderdaad niet steeds in geslaagd dit principe te doen eerbiedigen. Ze is slechts de 2e poging in de wereld-geschiedenis om een wereldorganisatie tot stand te brengen en dient gesteund te worden, omdat ze het enig forum is waar een dialoog tussen bijna alle bestaande Staten kan gevoerd worden.

III. STEMMINGEN

Het ontwerp van wet houdende goedkeuring van de twee aanvullende Protocollen wordt bij eenparigheid van de 15 aanwezige leden aangenomen.

Dit verslag is bij eenparigheid van de 13 aanwezige leden goedgekeurd.

De Verslaggever,
K. VERSCHUEREN.

De Voorzitter,
E. LEEMANS.