

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

8 JULI 1985

WETSONTWERP

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN

UITGEBRACHT
DOOR DE HEER VAN WAMBEKE

(1) Samenstelling van de Commissie:

Voorzitter: de heer Defraigne.

A. — Leden: Mevr. Demeester-De Meyer, de heren Desmarêts, Peeters, Mevr. Smet, de heren Steverlynck, Swaelen, Thys, Van Wambeke. — de heren Biefnot, Dejardin, Denison, Sleetx, Urbain, Van Elewyck, Vanvelthoven. — de heren Beysen, Bril, Defraigne, Militis, Petitjean, Sprockeels. — de heren Baert, Van Grembergen.

B. — Plaatsvervangers: de heren Bockstal, Bourgeois, d'Alcantara, Desutter, Dhoore, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Van Rompaey, Wauthy. — de heren Burgeon, W. Claes, M. Colla, Collignon, Cools, Mevr. Lefebvre, de heren Van der Biest, Vanderheyden. — de heren Daens, Mundeeler, Pans, Pierard, Poswick, Taelman, Van Belle. — de heren Caudron, De Mol, Vanhorenbeek.

Zie:

1096 (1984-1985):

— N° 1: Wetsontwerp.

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

8 JUILLET 1985

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTERIEURES

PAR
M. VAN WAMBEKE

(1) Composition de la Commission:

Président: M. Defraigne.

A. — Membres: Mme Demeester-De Meyer, MM. Desmarêts, Peeters, Mme Smet, MM. Steverlynck, Swaelen, Thys, Van Wambeke. — MM. Biefnot, Dejardin, Denison, Sleetx, Urbain, Van Elewyck, Vanvelthoven. — MM. Beysen, Bril, Defraigne, Militis, Petitjean, Sprockeels. — MM. Baert, Van Grembergen.

B. — Suppléants: MM. Bockstal, Bourgeois, d'Alcantara, Desutter, Dhoore, le Hardy de Beaulieu, Lestienne, Van Rompaey, Wauthy. — MM. Burgeon, W. Claes, M. Colla, Collignon, Cools, Mme Lefebvre, Van der Biest, Vanderheyden. — MM. Daens, Mundeeler, Pans, Pierard, Poswick, Taelman, Van Belle. — MM. Caudron, De Mol, Vanhorenbeek.

Voir:

1096 (1984-1985):

— N° 1: Projet de loi.

DAMES EN HEREN,

I. — UITEENZETTING VAN DE HEER TINDEMANS,
MINISTER VAN BUITENLANDSE BETREKKINGEN

1. Inleiding

De protocollen passen in het kader van de actie van het Internationaal Comité van het Rode Kruis inzake de ontwikkeling van het humanitair recht.

Sinds 1863, het jaar van zijn oprichting, was het I.C.R.K. de stuwende kracht voor een actie, die ten doel had de menselijke persoon een grotere bescherming te geven tegen de verschrikkingen van de oorlog. Vóór de Tweede Wereldoorlog leidden de initiatieven van het I.C.R.K. tot de uitwerking van verscheidene verdragen, die het lot van gewonde militairen en van krijgsgevangenen moesten verbeteren (Conventies van Genève van 1864, 1906 en 1929, alsmede het Tiende Haagse Verdrag van 1907).

Steeds onder impuls van het I.C.R.K. werden op 12 augustus 1949 de Conventies van Genève gesloten, die de vroegere instrumenten vervingen en aanvulden, om de burgers, de nieuwe slachtoffers van de moderne oorlog, een zo ruim mogelijke bescherming te garanderen. Het principe dat daarbij gold, was dat degene die niet rechtstreeks deelnam aan de vijandelijkheden of er volledig buiten stond, geëerbiedigd en menselijk behandeld moest worden.

Het gaat om:

- de Conventie van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken bij de strijdkrachten te velde;
- de Conventie van Genève voor de verbetering van het lot der gewonden, zieken en schipbreukelingen van de strijdkrachten ter zee;
- de Conventie van Genève betreffende de behandeling van krijgsgevangenen;
- de Conventie van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd.

Na het sluiten van deze Conventies heeft zich een ontwikkeling voorgedaan in de aard van de conflicten en in de gevechtsmethodes. De ontwikkeling van de oorlogstechnieken en gevechtsmiddelen en hun toenemende draagwijdte brachten met zich dat het « slagveld » zelf zich steeds meer ging uitbreiden en dat de burgers in steeds grotere mate de rechtstreekse gevolgen van het treffen moesten ondergaan. Dit was waar zowel bij de z.g. klassieke conflicten als bij burgeroorlogen, bevrijdingsoorlogen en guerrilla's.

Het gevolg daarvan was dat de XX^{ste} en de XXI^{ste} Internationale Conferenties van het Rode Kruis het I.C.R.K. vroegen, zijn actie voort te zetten. Verscheidene resoluties van de Verenigde Naties moedigden eveneens de actie van het I.C.R.K. aan, en leidden tot twee conferenties van regeringsexperten (in mei 1971 en mei 1972).

Nadat het I.C.R.K. aldus in staat gesteld was twee ontwerpen van Aanvullende Protocollen bij de Geneefse verdragen op te stellen, nam de Zwitserse Regering het initiatief om op 20 februari 1974 een diplomatieke conferentie bijeen te roepen inzake de ontwikkeling van het internationaal humanitair recht bij gewapende conflicten.

Vier zittingen (van 1974 tot 1977) dienden aan die werkzaamheden te worden gewijd alvorens 102 Staten en

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — EXPOSE DE M. TINDEMANS,
MINISTRE DES RELATIONS EXTERIEURES

1. Introduction

Les protocoles s'incrivent dans le cadre de l'action du Comité international de la Croix-Rouge pour le développement du droit humanitaire.

Depuis 1863, année de sa création, le C.I.C.R. a été le moteur d'une action qui tendait à assurer à l'individu une meilleure protection contre les sévices de la guerre. Les initiatives du C.I.C.R. ont abouti avant la Seconde Guerre mondiale à l'élaboration de plusieurs traités améliorant le sort des militaires blessés et des prisonniers de guerre (Conventions de Genève de 1864, 1906 et de 1929, ainsi que la Dixième Convention de La Haye de 1907).

C'est encore sous l'impulsion du C.I.C.R. que les Conventions de Genève du 12 août 1949 furent adoptées qui remplaçaient et complétaient les instruments antérieurs afin notamment de garantir aux civils, nouvelles victimes de la guerre moderne, une protection aussi étendue que possible. Le principe qui prévalait à leur égard était que ceux qui ne participaient pas directement aux hostilités ou qui en étaient totalement absents, devaient être respectés et traités humanement.

Il s'agit des :

- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les Forces armées en campagne;
- Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des Forces armées sur mer;
- Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre;
- Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

Après l'adoption de ces conventions, une évolution s'est produite dans la nature des conflits, comme dans les méthodes de combats. Le développement des techniques de guerre et des moyens de combat, leur ampleur croissante, ont conduit à un élargissement toujours plus grand du « champ de bataille » et un assujettissement toujours plus important des civils aux effets directs des combats. Ce phénomène se vérifiait aussi bien dans les conflits dits classiques que dans les guerres civiles, les guerres de libération et en cas de guerrillas.

C'est pourquoi les XX^e et XXI^e Conférences internationales de la Croix-Rouge incitèrent le C.I.C.R. à poursuivre son action. Diverses résolutions prises dans le cadre des Nations Unies encouragèrent également l'entreprise du C.I.C.R. qui devait aboutir à deux conférences d'experts gouvernementaux (mai 1971 et mai 1972).

Ayant été mis de la sorte en mesure d'établir deux projets de Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, le Gouvernement suisse prit l'initiative de convoquer, le 20 février 1974, une Conférence diplomatique relative au développement du droit humanitaire applicable en période de conflit armé.

Celle-ci dut consacrer quatre sessions (de 1974 à 1977) à ces travaux avant que 102 Etats et 3 mouvements de

3 nationale vrijheidsbewegingen op plichtige wijze de slotakte konden ondertekenen.

Beide protocollen, die op 8 juni 1977 door de Conferentie werden aangenomen en vanaf 12 december 1977 ter ondertekening werden voorgelegd (in Bern, voor een periode van 12 maanden), traden in werking op 7 december 1978 als gevolg van de ratificatie ervan door twee Hoge Verdragsluitende Partijen.

Zij vervangen de Geneefse Conventies van 1949, niet maar strekken tot aanvulling ervan en kunnen er bijgevolg niet los van worden gezien.

2. Aanvullend Protocol (I) bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten

2.1. Titel I van het eerste Aanvullend Protocol bevat algemene bepalingen (art. 1 tot 7).

Een eerste nieuwigheid valt af te leiden uit de invoering, in het positief recht, van de zgn. de Martens-clausule (cfr. Stuk n° 1096/1, blz. 5), d.i. een clausule ter bescherming van de slachtoffers van conflicten in gevallen die niet voorzien zijn door de teksten.

Een tweede nieuwigheid vormt de erkenning, in het verdragsrecht, van het internationaal karakter van bevrijdingsoorlogen, zoals deze gedefinieerd worden in § 4 van artikel 1. Deze omschrijving heeft een welomlijnde draagwijdte. Er zijn immers slechts drie categorieën van gewapende strijd die beantwoorden aan de kwalificatie van internationaal conflict en deze worden op een allesomvattende wijze als volgt opgesomd:

- de strijd tegen koloniale overheersing;
- de strijd tegen vreemde bezettingen;
- de strijd tegen racistische regimes.

Deze termen moeten strikt geïnterpreteerd worden. De strijd moet gevoerd worden ter uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht der volkeren, zoals dat o.m. bekrachtigd wordt door resolutie 2625 van de Verenigde Naties (24 oktober 1970). Welnu, deze resolutie verduidelijkt dat « niets zo zal worden geïnterpreteerd, dat het om het even welke actie zou toelaten of aanmoedigen, die geheel of gedeeltelijk de territoriale integriteit en de politieke eenheid van gelijk welke soevereine en onafhankelijke Staat zou ontwrichten of bedreigen ».

De drie gevolgen van een dergelijke definitie zijn, dat zij de « zogenaamde » secessie-oorlogen van de toepassing van artikel 1 uitsluit, dat zij de internationale gemeenschap een rol toekent bij het bepalen of een conflict tot één van de drie voornoemde categorieën behoort, en dat zij de in § 4 van artikel 1 voorkomende opsomming als allesomvattend beschouwt (cfr. Stuk n° 1096/1, blz. 6).

2.2. De Titels II: « Gewonden, zieken en schipbreukelingen » (artt. 8 tot 34), III: « Methodes en middelen van oorlogvoering. Status van strijder en van krijgsgevangene » (artt. 35 tot 47) en IV: « Burgerbevolking » (artt. 48 tot 79) nemen in hoofdzaak de traditionele bescherming, die door de IV^{de} Conventie van Den Haag van 1907 en door de Conventies van Genève van 1949 werd ingesteld, over en preciseren die.

2.3. Titel V voorziet in de tenuitvoerlegging van de Conventies en van dit Protocol (artt. 80 tot 91).

libération nationale puissent signer solennellement l'acte final.

Adoptés par la Conférence le 8 juin 1977 et ouverts le 12 décembre à la signature (pendant 12 mois à Berne), les deux protocoles sont entrés en vigueur le 7 décembre 1978 à la suite de leur ratification par deux Hautes Parties contractantes.

Ils ne remplacent pas les Conventions de Genève de 1949 mais sont destinés à les compléter et ne peuvent donc se comprendre qu'en liaison avec celles-ci.

2. Protocole (I) additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux

2.1. Le Titre I^{er} du I^{er} Protocole additionnel contient des dispositions générales (art. 1 à 7).

Une innovation résulte de l'introduction en droit positif de la clause dite de Martens (cfr. Doc. n° 1096/1, p. 5) qui est une clause de sauvegarde des victimes des conflits dans les cas non prévus par les textes.

Une seconde innovation est la reconnaissance en droit conventionnel du caractère international des guerres de libération telles que définies au § 4 de l'article 1. Cette définition a une portée bien délimitée. En effet, n'accédant à la qualification de « conflit international » que trois catégories de luttes armées citées exhaustivement:

- celles contre la domination coloniale;
- celles contre l'occupation étrangère;
- celles contre les régimes racistes.

L'interprétation à donner à ces termes est rigoureuse. Ces luttes doivent être menées dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes tel qu'il est consacré notamment par la résolution 2625 des Nations Unies (24 octobre 1970). Or, cette résolution précise que « rien ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout Etat souverain et indépendant ».

Les trois effets d'une telle définition sont d'exclure de l'application de l'article 1 les guerres « dites » de sécession, d'impliquer un rôle de la communauté internationale dans la détermination de l'appartenance d'un conflit aux catégories précitées et enfin de considérer comme exhaustive l'énumération opérée au § 4 de l'article 1 (cf. Doc. n° 1096/1, p. 6).

2.2. Les Titres II: « Blessés, malades et naufragés » (art. 8 à 34), III: « Méthodes et moyens de guerre. Statut de combattant et de prisonnier de guerre » (art. 35 à 47) et le Titre IV: « Population civile » (art. 48 à 79) reprennent et précisent pour l'essentiel les protections traditionnelles mises en place par la IV^{de} Convention de La Haye de 1907 et les Conventions de Genève de 1949.

2.3. Le Titre V prévoit l'exécution des Conventions et du présent Protocole (art. 80 à 91).

De door de verdragsluitende Staten genomen uitvoeringsmaatregelen zullen worden vergemakkelijkt door de actie van het Rode Kruis en andere humanitaire organisaties (Afdeling I).

Afdeling II van Titel V regelt de beteugeling van inbreuken op de Conventies of op dit Protocol. Het gaat erom de inbreuken op dit Protocol en vooral de ernstige inbreuken (verruimd bij art. 85) te onderwerpen aan hetzelfde beteugelingssysteem als door de Conventies was uitgewerkt.

Artikel 90 bepaalt de samenstelling, de manier van werken en de bevoegdheden van een « Internationale Commissie voor feitenonderzoek ». Haar rol kan in bepaalde gevallen worden verruimd tot de rol van een echt overlegorgaan.

De Commissie die een permanent karakter heeft, zal slechts kunnen functioneren wanneer ze daartoe bevoegd gemaakt werd door de betrokken Partijen.

Artikel 90, 2, a) bepaalt dat de Hoge Verdragsluitende Partijen ten tijde van de ondertekening of de bekrachtiging van dit Protocol, van de toetreding daartoe of op ieder later tijdstip kunnen verklaren, dat zij ipso facto en zonder bijzondere overeenkomst met betrekking tot iedere andere Hoge Verdragsluitende Partij die dezelfde verplichting aanvaardt, de bevoegdheid van de Commissie erkennen om volgens de bepalingen van dit artikel een onderzoek in te stellen naar aanleiding van beschuldigingen van die andere Partij.

De Regering harerzijds meent dat het van het grootste belang is de internationale controlemaatregelen te bevorderen, hoe bescheiden ze ook mogen zijn, en dit voornamelijk in het complexe en bijzonder delicate domein van het humanitaire recht dat van toepassing is in geval van een gewapend conflict. Te dien einde stelt ze dan ook voor de bevoegdheid van de Commissie te erkennen overeenkomstig § 2, a) van artikel 90. Daarom bevat dit wetsontwerp een derde artikel dat de nodige opdracht van bevoegdheid verleent.

Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten

3.1. Terwijl Protocol I slechts op internationale conflicten slaat, is Protocol II ontstaan uit de vaststelling dat de burgerbevolking steeds zwaarder gebukt gaat onder de gevolgen van de burgeroorlogen die in de wereld losbreken.

Onder impuls van het I.C.R.K. hebben de Regeringen die op de diplomatieke conferentie vertegenwoordigd waren, dan ook aanvaard om te onderhandelen over een instrument ter aanvulling van het gemeenschappelijk artikel 3 van de vier Geneefse Conventies uit 1949, dat van toepassing is in geval van interne gewapende conflicten en dat voor de slachtoffers ervan slechts een strikt minimum aan fundamentele waarborgen bevat.

De conferentie is echter niet zover gegaan als het I.C.R.K. dat had gepland. Hoewel Protocol II dus sterke gelijkenis vertoont met Protocol I, dat handelt over internationale conflicten, werden de overeenstemmende regels ervan toch op geen enkele wijze geïnspireerd door die bepalingen van het eerste Protocol die men als een beperking van de soevereiniteit der Staten zou kunnen beschouwd hebben, als de toekenning van een status aan oproer of als een beperking van het recht der Regeringen om met alle wettelijk bestaande middelen de orde te handhaven of te herstellen.

Het tweede protocol heeft enkel tot doel een menselijke behandeling te waarborgen aan de slachtoffers van interne

Les mesures d'exécution prises par les Etats parties seront facilitées par l'action de la Croix Rouge et d'autres organismes humanitaires (Section I).

La section II du titre V règle la répression des infractions aux Conventions ou au présent protocole. Il s'agit de soumettre les infractions à ce protocole et surtout les infractions graves (élargies par l'art. 85) au même système de répression que celui établi par les Conventions.

L'article 90 fixe la composition, le mode de fonctionnement et les compétences d'une « commission internationale d'établissement des faits ». Son rôle peut dans certains cas s'élargir et être celui d'un véritable organe de concertation.

La Commission qui est permanente ne pourra fonctionner que lorsqu'elle aura été déclarée compétente par les Parties intéressées.

L'article 90, 2, a) prévoit que les Hautes Parties contractantes peuvent au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion au Protocole, ou ultérieurement à tout autre moment, déclarer reconnaître de plein droit et sans accord spécial, à l'égard de toute autre Haute Partie contractante qui accepte la même obligation, la compétence de la Commission pour enquêter sur les allégations d'une telle autre Partie, comme l'y autorise le présent article.

Le Gouvernement estime pour sa part qu'il est de la plus haute importance d'encourager les mesures de contrôle international, aussi modestes soient-elles, notamment dans le domaine complexe et particulièrement délicat que régit le droit humanitaire applicable en période de conflit armé. Il propose donc que soit reconnue la compétence de la Commission conformément au § 2, a) de l'article 90. C'est pourquoi le présent projet contient un article 3 constituant délégation de pouvoir conférée à cette fin.

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

3.1. L'établissement du Protocole II résulte de la constatation que les populations civiles subissent de plus en plus lourdement les conséquences des guerres civiles qui éclatent dans le monde, alors que le Protocole I ne vise que des conflits internationaux.

Sous l'impulsion du C.I.C.R., les Gouvernements représentés à la Conférence diplomatique ont accepté de négocier un instrument qui compléterait l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949, applicable en cas de conflit armé interne et qui ne contient qu'un strict minimum de garanties fondamentales pour les victimes de tels conflits.

Toutefois la conférence n'a pas été aussi loin que l'avait projeté le C.I.C.R. et si le Protocole II présente de fortes analogies avec le Protocole I relatif aux conflits internationaux, aucune des dispositions de ce dernier qui auraient pu être considérées comme une limitation de souveraineté des Etats, l'octroi d'un statut à la rébellion, ou une limitation du droit des Gouvernements de maintenir ou rétablir l'ordre par tous les moyens légalement existants n'a inspiré une règle correspondante dans le Protocole II.

Ce dernier ne vise donc qu'à garantir un traitement humain des victimes des conflits armés internes d'une

conflicten met een zekere draagwijdte en, in het bijzonder, aan de burgerbevolking en aan zieken en gewonden. Het strekt ook tot het verzekeren van een minimum aan gerechtelijke waarborgen en tot een passende behandeling van personen die gevangen gehouden worden om redenen in verband met het conflict, dit echter zonder te beletten dat b.v. overtredingen van de nationale strafwet zouden vervolgd worden. Als zodanig vormt het nochtans een werkelijke vooruitgang in vergelijking met het gemeenschappelijk artikel 3 van de Conventies van Genève.

3.2. Over het tweede protocol, dat gebaseerd is op humanitaire beginselen, werd lang onderhandeld zodat de tekst hier en daar op een compromistekst lijkt.

Zo bakent titel I het toepassingsveld van het Protocol zowel positief als negatief (art. 1 en 2) af.

Het toepassingsgebied *rationae materiae* kan worden omschreven als alle interne gewapende conflicten die een zeker peil bereiken en met name conflicten die ontstaan tussen een Staat en een gedeelte ervan, tussen verschillende gedeeltes van een Staat en die aan een aantal cumulatieve criteria voldoen, die in artikel 1 bepaald worden.

Artikel 2 bepaalt dat het Protocol *rationae personae* van toepassing is op alle personen, zowel burgers als militairen, zowel strijders als niet-strijders, op voorwaarde echter, dat zij door het conflict getroffen worden.

Artikel 3 garandeert het fundamenteel recht van de Staat om zijn soevereiniteit te beschermen, ongeacht de omschrijving van het toepassingsgebied van dit Protocol.

3.3. De titels II, III en IV garanderen een menselijke behandeling en verzekeren de algemene bescherming van gewonden, zieken en schipbreukelingen en van de burgerbevolking in het algemeen.

3.4. In bijlage bij de memorie van toelichting zijn een aantal interpretatieve verklaringen opgenomen.

De eerste betreft het zgn. « nucleaire » voorbehoud. De Belgische Regering onderstreept dat het Protocol werd opgemaakt met het oog op de uitbreiding van de humanitaire rechtsbescherming uitsluitend bij het gebruik van conventionele wapens in een gewapend conflict.

De tweede verklaring betreft het statuut van de Rijkswacht in oorlogstijd; de overige verklaringen hebben betrekking op de uitvoering van het Protocol (3^e, 4^e, 5^e, 6^e en 7^e verklaring).

II. — ALGEMENE BESPREKING

2.1. De heren Peeters en Vanvelthoven betreuren dat de commissie niet over voldoende tijd beschikt om deze zowel op internationaal als op nationaal vlak belangrijke protocollen te onderzoeken.

Zij dringen erop aan dat een openbare vergadering zou worden gewijd aan een grondig onderzoek van die teksten in het algemeen en van sommige bepalingen in het bijzonder (art. 22 en 35 van het eerste Protocol b.v. die respectievelijk betrekking hebben op het vervoer van burgers in reddingsvaartuigen en op de omvangrijke, langdurige en ernstige schade aan het natuurlijk milieu).

2.2. De heer Peeters ondervraagt de Minister over de draagwijdte van de interpretatieve verklaringen en inzonderheid over het « nucleaire voorbehoud ».

certaine ampleur, essentiellement de la population civile et des blessés et des malades, et à assurer des garanties minimales judiciaires et de traitement carcéral aux personnes détenues en raison du conflit, sans empêcher, par exemple la poursuite des infractions aux lois pénales internes. Tel quel, il constitue cependant un progrès réel par rapport à l'article 3 commun aux Conventions de Genève.

3.2. Ce deuxième protocole, basé sur des principes humanitaires a fait l'objet de longues tractations si bien que le texte s'apparente par moment à un texte de compromis.

Ainsi le titre I délimite le champ d'application du Protocole de manière tant positive (art. 1 et 2) que négative.

Le champ d'application *rationae materiae* peut être défini comme l'ensemble des conflits armés internes qui atteignent un certain niveau soit des conflits qui éclatent entre un Etat et une partie de celui-ci ou entre différentes parties d'un Etat et qui répondent à une série de critères cumulatifs définis à l'article 1.

L'article 2 précise que *rationae personae* le protocole s'applique à toutes les personnes civiles ou militaires, combattantes ou non combattantes pourvu qu'elles soient affectées par le conflit.

L'article 3 garantit le droit fondamental de l'Etat en dehors de la délimitation du champ d'application de ce Protocole à protéger sa souveraineté.

3.3. Les titres II, III et IV garantissent un traitement humain et assurent une protection générale aux blessés, malades et naufragés ainsi qu'à la population civile dans son ensemble.

3.4. En annexe à l'exposé des motifs l'on trouve diverses déclarations interprétatives.

La première concerne la réserve dite « nucléaire » : le Gouvernement belge précise que le Protocole a été ratifié en vue d'élargir la protection conférée par le droit humanitaire exclusivement lors de l'usage d'armes conventionnelles dans les conflits armés.

Le statut de la gendarmerie en temps de guerre fait l'objet de la 2^e déclaration alors que plusieurs modalités d'exécution du protocole sont déterminées dans les déclarations suivantes (3^e, 4^e, 5^e, 6^e et 7^e déclarations).

II. — DISCUSSION GENERALE

2.1. Messieurs Peeters et Vanvelthoven regrettent que la Commission ne dispose pas du temps nécessaire pour analyser ces protocoles qui sont d'une grande importance aussi bien au niveau international qu'au niveau national.

Ils insistent pour que l'on puisse consacrer une séance publique à l'examen approfondi de ces textes en général et de certaines dispositions en particulier (art. 22 et 35 du premier protocole par exemple concernant respectivement le transport de civils dans des embarcations de sauvetage et les dommages étendus, durables et graves causés à l'environnement naturel).

2.2. M. Peeters interroge le Ministre sur la portée des déclarations interprétatives et en particulier sur la « réserve nucléaire ».

Tevens wenst hij te vernemen welke maatregelen de Minister voornemen is te treffen ter uitvoering van de onderhavige protocollen.

2.3. In zijn antwoord preciseert de Minister drie punten:

a) De uitvoering van die protocollen vergt een coördinatie tussen diverse instanties, wat verklaart dat ze pas 7 jaar na de ondertekening ervan aan het Parlement worden voorgelegd.

Van zodra deze Protocollen voor België in werking zullen treden, zullen zowel de Ministers van Landsverdediging, als van Justitie en Binnenlandse Zaken bij de uitvoering ervan betrokken worden. Voorafgaande interministeriële coördinatie was dus geboden.

Daarnaast dient er eveneens rekening gehouden met het feit dat deze verdragen hun toepassing vinden in situaties van gewapend conflict.

Aangezien de Belgische strijdkrachten, voor wie die regels dus in de eerste plaats bedoeld zijn, op dat ogenblik hoogstwaarschijnlijk zullen moeten optreden in nauwe samenwerking met deze van onze bondgenoten was het noodzakelijk dat de lidstaten van het bondgenootschap elkaar raadpleegden teneinde gemeenschappelijk de draagwijdte van een aantal bepalingen te verduidelijken.

Er weze tenslotte opgemerkt dat zowel binnen de twee grote militaire organisaties die momenteel bestaan, als binnen de Tien (en zelfs binnen de Twaalf) ons land tot de eersten zal behoren die deze instrumenten zullen bekrachtigd hebben. Tot nu toe geschiedde dit enkel door Denemarken in 1979 en door Noorwegen in 1981 (Frankrijk trad in 1984 enkel tot Protocol II toe).

b) Thans wordt de tenuitvoerlegging voorbereid van de Conventies van Genève van 1949 en van de aanvullende protocollen hierbij voor wat de betugeling betreft van de ernstige overtredingen van die verdragen.

Sedert 1962 is er bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsontwerp aanhangig onder n° 577, ter betugeling van ernstige inbreuken op de Conventies van Genève van 12 augustus 1949. Sedert zijn indiening werd dit wetsontwerp na iedere Kamerontbinding telkens opnieuw aanhangig gemaakt.

Ondertussen zijn sinds 1978 de « Aanvullende Protocollen bij de Conventies van Genève » in werking getreden. Deze laatste kunnen niet los gezien worden van de teksten uit 1949. Bijgevolg heeft de Regering sindsdien niet meer aangedrongen op een spoedige goedkeuring van dat wetsontwerp 577. Zij is immers van mening dat het in die omstandigheden verstandiger zou zijn om, zodra het Parlement de Protocollen zal hebben goedgekeurd, een ontwerp van uitvoeringswet in te dienen, dat op globale en samenhangende wijze de betugeling zou regelen van zowel de inbreuken op de Conventies van 1949 als deze op het Protocol I uit 1977. Een dergelijk wetsontwerp wordt momenteel door de Minister van Justitie voorbereid. Dit standpunt werd trouwens weergegeven in de commentaar bij het advies van de Raad van State.

c) De eerste interpretatieve verklaring (nucleaire reserve) dient als volgt te worden verstaan:

Het gaat hier niet om een « reserve » in de zin van het geldende Verdragsrecht. Bedoeling is immers niet om onze verdragsverplichtingen te beperken of te verminderen terwijl de andere Staten deze in hun geheel zouden blijven vervullen. Het gaat enkel om een interpretatieve verklaring die de juiste draagwijdte van het Protocol, specifiek in verband met het gebruik van kernwapens, voor alle Ver-

Il tient également à savoir quelles sont les intentions du Ministre en ce qui concerne les mesures d'exécution des présents protocoles.

2.3. Le Ministre répond en précisant trois points:

a) L'exécution de ces protocoles nécessite une coordination entre diverses autorités ce qui explique que les textes ne soient soumis au Parlement que 7 ans après leur signature.

Les Ministres de la Défense nationale, de la Justice et de l'Intérieur devront veiller à l'exécution de ces protocoles dès qu'ils entreront en vigueur pour la Belgique. Il convenait donc d'organiser une coordination interministérielle préalable.

Il faut également tenir compte du fait que ces conventions doivent s'appliquer en cas de conflit armé.

Etant donné que, selon toute probabilité, les forces armées belges, que ces règles concernent donc en premier lieu, devront, en cas de conflit, intervenir en étroite collaboration avec celles de nos alliés, il était nécessaire que les Etats membres de l'Alliance se consultent afin de préciser en commun la portée de certaines dispositions.

Il faut enfin souligner que tant au sein des deux grandes organisations militaires existantes qu'au sein des Dix (et même des Douze), notre pays sera l'un des premiers à avoir ratifié ces instruments. Jusqu'à présent, seuls le Danemark et la Norvège les avaient ratifiés, respectivement en 1979 et en 1981 (la France n'a adhéré qu'au Protocole II, en 1984).

b) L'exécution des Conventions de Genève de 1949 et des protocoles additionnels en ce qui concerne la répression des infractions graves est en voie de préparation.

Un projet de loi n° 577 relatif à la répression des infractions graves aux Conventions de Genève du 12 août 1949 a été déposé à la Chambre des représentants dès 1962. Depuis son dépôt, ce projet de loi a été relevé de caducité à plusieurs reprises.

Entre-temps, les « Protocoles additionnels aux Conventions de Genève » sont entrés en vigueur en 1978. Ces derniers ne peuvent être dissociés des textes de 1949. Depuis lors, le Gouvernement n'a donc plus insisté pour que ce projet de loi n° 577 soit adopté sans délai. Dans ces circonstances, il lui paraît en effet plus judicieux de présenter, dès que le Parlement aura approuvé les Protocoles, un projet de loi d'exécution couvrant de manière globale et cohérente la répression tant des infractions aux Conventions de 1949 que des infractions au Protocole I de 1977. Le Ministre de la Justice prépare actuellement ce projet de loi. Ce point de vue a d'ailleurs été exposé dans le commentaire relatif à l'avis du Conseil d'Etat.

c) La première déclaration interprétative (réserve nucléaire) doit être comprise comme suit:

Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une réserve au sens du droit des traités. L'objectif n'est en effet pas de limiter ou de restreindre nos obligations conventionnelles, alors que d'autres Etats continueraient de les remplir entièrement. Il ne s'agit que d'une explication interprétative destinée à préciser, à rendre publique et à traduire en des dispositions formelles, pour tous les pays contractants, la portée exacte

dragsluitende Staten verduidelijkt, publiek maakt en formaliseert.

Zoals gezegd was het ICRK er van bij het opstellen der Ontwerp-Protocolen vanuit gegaan dat die instrumenten niet de bedoeling hadden om kwesties te regelen die betrekking hadden op nucleaire, bacteriologische of chemische middelen en methodes van oorlogvoering. Tijdens de Conferentie die leidde tot de goedkeuring van de Aanvullende Protocolen hebben daarenboven verschillende kernmogendheden, zowel van Oost als West, verklaringen afgelegd die in dezelfde richting gingen. Bij de ondertekening van de instrumenten hebben bepaalde Staten deze verklaringen formeel herhaald. Noch tijdens de onderhandelingen, noch bij de ondertekening werden deze verklaringen door de andere Verdragsluitende Staten tegengesproken. Hieruit blijkt dus duidelijk het bestaan van een consensus onder de verdragsluitende Staten om het gebruik van kernwapens buiten de toepassingsfeer van het Protocol te houden. Die consensus maakt zoals de Verdragstekst zelf, evenzeer deel uit van de wilsuiting der Staten.

Dit betekent echter niet dat er met betrekking tot het gebruik van kernwapens in een gewapend conflict een rechtsvacuum zou bestaan. De reeds voorheen bestaande rechtsregels (gewoonterechtelijke beginselen van humanitair recht) blijven evenzeer gelden voor het gebruik van deze wapens. De balans van het Protocol I is dus wel positief; met betrekking tot het gebruik van kernwapens blijft al het reeds bestaande en toepasselijke recht, met dezelfde rechtskracht gelden als voorheen; met betrekking tot het gebruik van conventionele wapens wordt de gelding van dit bestaande recht niet alleen verdragrechtelijk versterkt, maar bovendien aangevuld. De Raad van State onderstreept dit trouwens in zijn advies.

2.4. a) De heer Peeters merkt op dat grote mogendheden zoals de V. S. A. of de U. S. S. R. niet tot die Protocolen zijn toegetreden, terwijl andere landen zoals (de Volksrepubliek) China en Vietnam hun bekrachtigings- of toetredingsverklaringen hebben neergelegd (Vietnam is alleen toegetreden tot het 2^{de} Protocol).

Dit leidt tot moeilijkheden wat de effectieve toepassing van de Protocolen betreft.

Voorts vraagt hij hoeveel Staten partij zijn bij de Conventies van Genève uit 1949.

b) Voorts neemt spreker het advies over van de Raad van State inzake het «nucleair reserve». De «mise entre parenthèses» van de kernwapens, moet worden geacht uitsluitend betrekking te hebben op de nieuwe regels die in Protocol I zijn bepaald.

De heer Peeters verwacht van de Minister verduidelijkingen ter zake opdat over de interpretatie van de teksten geen twijfel bestaat.

2.5. a) De Minister preciseert dat 161 Staten de Conventies van Genève van 1949 hebben ondertekend. Die conventies mogen worden beschouwd als «universeel aanvaard».

b) De Minister antwoordt dat de internationale rechtsregels betreffende het gebruik van andere wapentypes dan de conventionele wapens van toepassing blijven met dezelfde rechtskracht.

De aan de Conferentie voorgelegde teksten hadden tot doel een regeling uit te werken die aan de militaire en burgerslachtoffers van gewapende conflicten een menselijke behandeling waarborgt.

Tijdens de bespreking is duidelijk gebleken dat de grote kernmogendheden (o.a. V. S. A., U. S. S. R.) niet bereid

des Protocoles, plus particulièrement en ce qui concerne l'utilisation des armes nucléaires.

Comme il a été dit, le C.I.C.R. avait considéré, en établissant les projets de Protocole, que ces instruments ne visaient pas à régler des questions relatives à des moyens et à des méthodes de guerre nucléaires, bactériologiques ou chimiques. Au cours de la Conférence qui a abouti à l'approbation des Protocoles additionnels, plusieurs puissances nucléaires tant de l'Est que de l'Ouest, ont en outre fait des déclarations allant dans le même sens. Lors de la signature des instruments, certains Etats ont réitéré ces déclarations de manière formelle. Les autres Etats contractants n'ont contredit ces déclarations ni au cours des négociations ni lors de la signature. Cela démontre donc clairement qu'il existe, parmi les Etats contractants un consensus pour ne pas inclure l'utilisation d'armes nucléaires dans le champ d'application du Protocole. Ce consensus est, au même titre que le texte de la Convention lui-même, une expression de la volonté des Etats contractants.

Cela ne signifie toutefois pas qu'il y aurait un vide juridique en ce qui concerne l'utilisation d'armes nucléaires dans un conflit armé. Ces règles de droit existantes (principes de droit coutumier du droit humanitaire) continuent en effet de s'appliquer à l'utilisation de ces armes. Le bilan du Protocole I est donc bien positif: en ce qui concerne l'utilisation d'armes nucléaires, toutes les dispositions de droit existantes et déjà applicables conservent la même force qu'auparavant. En ce qui concerne l'utilisation d'armes conventionnelles, la validité des règles de droit existantes est renforcée par voie de convention et, en outre, leur champ d'application étendu. Le Conseil d'Etat l'a d'ailleurs souligné dans son avis.

2.4. a) M. Peeters fait remarquer que des pays aussi importants que les U. S. A. ou l'U. R. S. S. n'ont pas adhéré à ces Protocoles alors que d'autres comme la Chine (République Populaire) et le Vietnam ont déposé leurs instruments de ratification ou d'adhésion (le Vietnam n'a adhéré qu'au 2^e Protocole).

Cette situation suscite des difficultés quant aux possibilités d'une réelle application des Protocoles.

Il s'enquiert par ailleurs du nombre d'Etats qui sont parties aux conventions de Genève de 1949.

b) D'autre part l'orateur fait écho à l'avis du Conseil d'Etat en matière de «réserve nucléaire». La mise entre parenthèse de l'arme nucléaire doit être interprétée comme se rapportant exclusivement aux règles nouvelles inscrites dans le Protocole I.

M. Peeters attend du Ministre qu'il fournisse des explications à ce propos afin que l'interprétation des textes soit sûre.

2.5. a) Le Ministre précise que 161 Etats ont signé les Conventions de Genève de 1949. Elles peuvent être considérées comme «universellement acceptées».

b) Le Ministre répond que les règles de droit international relatives à l'usage d'autres types d'armements que les armes conventionnelles restent d'application.

L'objet des textes soumis à la Conférence était d'arriver à mettre au point un système garantissant un sort humain aux victimes militaires ou civiles des conflits armés.

Il est apparu clairement au cours des négociations que les grandes puissances nucléaires (e.a. U. S. A., U. R. S. S.)

waren onderling een regeling te treffen voor het gebruik van nucleaire, bacteriologische en chemische wapens.

Ten einde een tekst te kunnen uitwerken waarover een consensus mogelijk is, heeft het I.C.R.K. beslist die problemen voorlopig buiten beschouwing te laten.

De draagwijdte van het zogenaamde nucleaire voorbehoud is bijgevolg de vertolking van de wil van de Staten die die protocollen hebben uitgewerkt. Het gaat niet om een « voorbehoud » in de betekenis die in het Internationaal verdragsrecht aan die term wordt gegeven, maar wel om een verklaring die de impliciete inhoud van de teksten preciseert.

2.6. De heer Peeters constateert dat vele van de landen die de Protocollen hebben ondertekend intern af te rekenen hebben met een guerrilla, vrijheidsbewegingen enz...

Hij vraagt zich af wat in dat verband de weerslag is van artikel 1, § 4, van het eerste Protocol.

2.7. De Minister antwoordt dat met betrekking tot de vrijheidsbewegingen een juridische leemte diende te worden opgevuld. De ontwikkeling van de types van gewapende conflicten noopte tot een nieuwe tekst.

Zo kunnen b.v. de leden van guerrillagroepen terwijl zij voorheen wellicht als terroristen werden behandeld thans (eventueel) als krijgsgevangenen worden beschouwd indien het conflict waarin ze betrokken zijn, in overeenstemming met de terzake geldende bepalingen van het Protocol als een internationaal gewapend conflict kan worden bestempeld en voor zover zij zelf aan bepaalde criteria voldoen.

2.8. De heren Steverlyncx en Peeters wensen te weten hoe men de weerstand in Afghanistan en het optreden van het Polisario ten aanzien van de protocols moet beoordelen.

2.9. De Minister merkt op dat om als internationale gewapende conflicten, als bedoeld bij artikel 1 van het eerste Protocol te worden beschouwd, de bevrijdingsoorlogen niet alleen onder de drie allesomvattende in § 4 van artikel 1 van het eerste Protocol opgesomde categorieën moeten kunnen worden gerangschikt (cfr. Uiteenzetting van de Minister), doch ook moeten worden gevoerd door groepen die door de internationale Statengemeenschap als bevrijdingsbeweging zouden erkend zijn. Een objectief criterium dat daarbij kan en door Belgische Regering zal gehanteerd worden is de erkenning door de betrokken intergouvernementele regionale organisaties.

Om die reden is de status van het « Frente Polisario » moeilijk te bepalen omdat slechts een gedeelte der Lid-staten van de betrokken regionale organisatie die beweging erkent als zijnde de « autoriteit die een volk vertegenwoordigt ». Over de Afghaanse verzetsbeweging deed nog geen betrokken intergouvernementele regionale organisatie een uitspraak.

Anderzijds vestigt de Minister de aandacht op het feit dat het slechts de Staten zijn die Partij zijn bij de Protocollen die in de eerste plaats de implicaties van de status der bevrijdingsbewegingen ondergaan. Daarbij weze opgemerkt dat momenteel noch Afghanistan, noch Marokko partij zijn bij de Protocollen.

Het eerste Protocol vindt geen toepassing in de gevallen van binnenlandse conflicten die niet onder de bij artikel 1, § 4, bedoelde categorieën ressorteren, maar het tweede Protocol doet op binnenlandse conflicten met een zekere hevigheid en zou bijgevolg de slachtoffers van die conflicten kunnen beschermen. Zoniet zullen in ieder geval de

n'taïent pas disposées à régler entre elles l'utilisation des armes nucléaires, bactériologiques et chimiques.

Pour arriver à l'élaboration d'un texte qui puisse faire l'objet d'un consensus, le C.I.C.R. s'est résolu à mettre ces problèmes entre parenthèses.

La portée de la réserve nucléaire est par conséquent la mise en évidence de la volonté des Etats qui ont élaboré ces protocoles. Il ne s'agit pas d'une « réserve » au sens que le droit international des Traités donne à ce terme, mais bien d'une déclaration précisant le contenu implicite des textes.

2.6. M. Peeters constate que beaucoup de pays signataires des Protocoles vivent des situations internes de guerillas, mouvements de libération etc...

Il s'interroge sur l'impact de l'article 1, § 4 du 1^{er} protocole à cet égard.

2.7. Le Ministre répond qu'il y avait un vide juridique à combler en ce qui concerne le problème des mouvements de libération. L'évolution des types de conflits armés nécessitait un texte nouveau.

Ainsi par exemple, les membres de groupements de guerrilla qui, auparavant, pouvaient être traités comme des terroristes, peuvent être considérés aujourd'hui (le cas échéant) comme des prisonniers de guerre pour autant que le conflit dans lequel ils sont impliqués puisse, en vertu du Protocole applicable en l'occurrence, être considéré comme un conflit international et pour autant qu'il réponde aux critères.

2.8. MM. Steverlyncx et Peeters souhaitent savoir comment il faut considérer au regard des Protocoles la résistance en Afghanistan ou l'action du Polisario.

2.9. Le Ministre précise que, pour pouvoir être considérées comme des conflits internationaux visés par l'article 1 du premier Protocole, les guerres de libération doivent non seulement rentrer dans les trois catégories citées exhaustivement au § 4 de l'article 1 du premier Protocole (cfr. exposé du Ministre), mais aussi être menées par des groupes qui sont reconnus par la communauté internationale des Etats, comme étant des mouvements de libération. Un critère objectif sous lequel la Belgique pourrait se baser et se basera sur ce plan est le fait que les mouvements en question sont reconnus par les organisations intergouvernementales régionales concernées.

Pour cette raison, le statut du Front Polisario est difficile à déterminer, étant donné qu'une partie seulement des Etats membres des organisations régionales concernées reconnaît ce mouvement comme étant l'autorité représentative d'un peuple. Aucune organisation régionale intergouvernementale concernée ne s'est encore prononcée en ce qui concerne le mouvement d'opposition afghan.

Le Ministre attire d'autre part l'attention sur le fait que ce sont uniquement les Etats parties aux Protocoles qui subissent en premier lieu les conséquences du statut des mouvements de libération. On remarquera à cet égard que ni l'Afghanistan ni le Maroc ne sont actuellement parties aux Protocoles.

Le premier Protocole n'est pas applicable en cas de conflit interne ne ressortissant pas aux catégories visées à l'article 1^{er}, § 4, mais le deuxième Protocole concerne les conflits internes présentant une certaine intensité et pourrait donc assurer une protection aux victimes de ces conflits, à défaut de quoi les dispositions de l'article 3

bepalingen van het gemeenschappelijk artikel 3 van de Geneefse Conventies hun toepassing vinden.

2.10. De heer Steverlynck, die erop wijst dat Bijlage II bij het eerste Protocol een model van identiteitskaart voor journalisten bevat, wenst dat de Minister preciseerd op welke bescherming de journalist op grond van de onderhavige teksten aanspraak kan maken.

2.11. De Minister antwoordt dat de journalist als burger dient te worden beschouwd en dus dezelfde waarborgen als de andere burgers geniet. Wat niet wegneemt dat de oorlogscorrespondent, wanneer hij in handen van de vijand valt, dezelfde garanties krijgt als de militairen, de status van krijgsgevangene inclusief.

III. — STEMMINGEN

De artikelen alsmede het gehele ontwerp worden eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

H. VAN WAMBEKE

De Voorzitter,

J. DEFRAIGNE

commune des Conventions de Genève sera applicable.

2.10. Relevant que l'annexe II du premier Protocole présente un modèle de carte d'identité de journaliste, M. Steverlynck souhaite que le Ministre précise les protections dont jouira le journaliste en vertu des présents textes.

2.11. Le Ministre répond que le journaliste doit être considéré comme un citoyen et qu'il jouit par conséquent des mêmes garanties que les autres citoyens. Il n'en reste pas moins que lorsqu'il tombe aux mains de l'ennemi, le correspondant militaire jouit des mêmes garanties que les militaires, y compris du statut de prisonnier de guerre.

III. — VOTES

Les articles et l'ensemble du projet sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

H. VAN WAMBEKE

Le Président,

J. DEFRAIGNE