

# La mise en œuvre des Protocoles additionnels en Belgique

par André Andries

Dès le mois de novembre 1977 le Gouvernement belge confia à une commission interdépartementale l'étude des questions relatives à la ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève adoptés le 8 juin de la même année, avant même qu'ils ne fussent ouverts à la signature le 12 décembre. Il s'agissait à ce stade de déterminer s'il y avait lieu pour la Belgique de formuler l'une ou l'autre déclaration interprétative, voire l'une ou l'autre réserve au moment de cette ratification et de préparer le projet de loi d'approbation. Ceci supposait une concertation non seulement entre les différents départements ministériels concernés par l'application des Protocoles mais également entre le Gouvernement belge et les gouvernements des pays membres de l'alliance militaire dont la Belgique fait partie. On constatera à ce sujet que les deux pays membres de l'OTAN qui ont ratifié les Protocoles avant la Belgique<sup>1</sup> avaient décidé de ne formuler aucune déclaration interprétative lors de la ratification et n'ont donc pas eu à attendre le résultat de cette concertation. La seule réserve formulée par le Danemark fut relative à une question de procédure judiciaire de droit interne.

Les travaux de la commission interdépartementale durèrent près de quatre ans (jusqu'en septembre 1981) et aboutirent à la mise au point technique d'un avant-projet de loi, après quoi la phase politique de la ratification put être abordée par le gouvernement.

Entre-temps, certaines initiatives d'associations juridiques et humanitaires s'efforcèrent de contribuer à la préparation de la mise en œuvre des Protocoles dans le pays.

La session de 1980-1981 du Séminaire de droit pénal militaire et de droit de la guerre a été consacrée à la préparation du congrès que la Société internationale de même objet devait tenir à Lausanne du 2 au 6 septembre 1982 sur le thème «Forces armées et développement du droit de la guerre».

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la Norvège en date du 14 décembre 1981 et du Danemark en date du 17 juin 1982.

Le questionnaire adressé aux différentes délégations nationales par les organisateurs du congrès comportait notamment la question suivante: «Quelles adaptations de votre droit pénal le Protocole I additionnel aux Conventions de Genève, signé le 10 juin 1977, rend-il nécessaires?». Or, il faut savoir que le législateur belge n'avait pas encore honoré l'engagement qu'il avait pris en approuvant par la loi du 3 septembre 1952 les Conventions de Genève du 12 août 1949, engagement inscrit dans le texte de chacune des quatre Conventions et qui l'obligeait à «prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates» à appliquer aux auteurs d'infractions graves à ces Conventions.

Le Gouvernement belge avait pris tout d'abord une initiative d'avant-garde dans ce domaine: celle de soumettre au Comité international de la Croix-Rouge un projet de loi-type à proposer à tous les Etats signataires des Conventions de manière à réaliser uniformément l'intégration de leurs dispositions dans les droits pénaux internes<sup>2</sup>. Devant l'échec de cette tentative, il avait déposé le 27 mai 1963 à la Chambre des représentants le projet de loi n° 577 relatif à la répression des infractions graves aux Conventions de Genève. Cependant, dès que furent annoncés les travaux de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire, le gouvernement avait décidé de suspendre la procédure parlementaire d'adoption de ce projet de loi de manière à réaliser par un seul texte légal l'intégration au droit pénal interne de l'ensemble des dispositions relatives aux infractions au droit humanitaire qui pourraient être adoptées par les instances internationales.

Devant cette situation, le Séminaire de droit pénal militaire a pris l'initiative de confier à un groupe de spécialistes l'étude des modifications techniques du projet 577 qu'impliqueraient la ratification du Protocole I additionnel de 1977 et l'évolution générale du droit international.

Ce groupe de travail était composé de membres de la commission permanente qui rédigea le projet de loi 577, de la commission pour la révision du Code pénal, de la commission interdépartementale pour la ratification des Protocoles additionnels et de la commission interdépartementale de la révision du Code de procédure pénale militaire. Le ministre de la Justice avait bien voulu déléguer, à titre d'observateur, un conseiller juridique adjoint de l'Administration de la législation.

Le texte réalisant l'adaptation du projet de loi 577, adopté à l'unanimité tant par le groupe de travail que par l'assemblée plénière du Séminaire, a été transmis au ministre de la Justice le 11 février 1982.

Informée de cette réalisation, la Croix-Rouge de Belgique fit examiner le texte du Séminaire par sa commission juridique assistée de plusieurs

---

<sup>2</sup> Dautricourt, J. Y., «La protection pénale des conventions internationales humanitaires — Une conception de la loi-type», *Revue de droit public (R.D.P.)*, 1953-54, p. 191.

professeurs d'université. Au terme de cet examen, son comité central de direction décida, à l'unanimité, d'appuyer le projet de loi 577 ainsi amendé: le 29 octobre 1982, S.A.R. Le Prince Albert, en sa qualité de Président national de la Croix-Rouge de Belgique, adressa une lettre au Premier ministre ainsi qu'aux ministres de la Justice et des Relations extérieures pour leur demander avec insistance de promouvoir la procédure parlementaire tendant à l'adoption des dispositions pénales rendues indispensables par les obligations internationales humanitaires de la Belgique.

L'Administration de la législation du ministère de la Justice communiqua cette correspondance à l'auditeur général près la Cour militaire en lui demandant toutes considérations utiles concernant les possibilités d'avancement en cette matière.

Le 18 janvier 1983 l'auditeur général fit connaître en réponse les raisons qui, à son avis, militaient en faveur de la ratification des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève; il rappelait par ailleurs les résolutions 32/44 et 34/51 de l'Assemblée générale des Nations Unies et la recommandation 945 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe destinées à hâter cette ratification. Il faisait savoir en outre que, moyennant quelques corrections mineures, il estimait pouvoir se rallier au texte du Séminaire.

En mai 1983, les facultés de droit de toutes les universités du pays ont adressé un appel solennel au ministre des Relations extérieures pour que la Belgique ratifie les textes auxquels elle avait souscrit en juin 1977 à Genève en matière de droit humanitaire dans les conflits armés. L'action qui a abouti à cet appel commun avait été déjà entamée à l'occasion de la journée universitaire de la paix en mars.

Le ministre des Relations extérieures répondit le 6 juin 1983: «C'est avec plaisir que je puis vous répondre que, très prochainement, je serai en mesure de déposer le projet de loi d'approbation de ces Protocoles devant le Conseil des Ministres. J'ai, d'autre part, attiré l'attention de mon collègue de la Justice sur la question de la soumission aux Chambres d'un projet de loi relatif à la répression des infractions graves aux Conventions de Genève et au Premier Protocole additionnel».

La réponse du ministre de la Justice, datée du 17 août 1983, annonçait que le texte élaboré par le Séminaire de droit pénal militaire et de droit de la guerre avait fait l'objet d'un examen par ses services, et il concluait comme suit: «Il convenait entre autres d'examiner s'il y avait lieu de déposer actuellement un projet dans le sens du texte proposé par le Séminaire précité ou d'attendre la ratification du Protocole I pour le dépôt du projet. J'ai donné des instructions à mes services afin de joindre la ratification du Protocole et l'adaptation du droit interne en un seul projet».

Le projet de loi de ratification fut approuvé par le Conseil des Ministres le 7 septembre 1984. Son article 3 contenait l'autorisation nécessaire à l'exécutif pour souscrire une déclaration reconnaissant au nom de la Belgique la compétence de la commission internationale d'établissement des faits prévue par l'article 90 du Protocole I. L'annexe à l'exposé des motifs contenait les déclarations interprétatives que le gouvernement se proposait de faire au moment du dépôt des instruments de ratification. Elles sont au nombre de sept et concernent :

1. la limitation de l'objet du Protocole à l'élargissement de la protection conférée par le droit humanitaire exclusivement lors de l'usage d'armes conventionnelles;
2. les missions assignées à la gendarmerie belge en période de conflits armés dans le cadre de l'article 43 du Protocole I;
3. l'interprétation de l'expression «précautions utiles» repris à l'article 41;
4. les conditions d'application de l'article 44 et l'interprétation du terme «déploiement» qui y figure;
5. l'interprétation du terme «avantage militaire» mentionnée aux articles 51 et 57;
6. les critères selon lesquels les commandants militaires ont à prendre les décisions ayant une incidence sur la protection des civils;
7. la notion d'autorité au sens du § 3 de l'article 96.

Dans son avis rendu le 8 octobre 1984 au sujet de ce projet de loi, le Conseil d'Etat a mentionné ce qui suit au sujet de la déclaration interprétative n° 1 :

«Le consensus qui s'est établi sur ce point entre les grandes puissances nucléaires et qui a souvent été qualifié de «mise entre parenthèses» de l'arme nucléaire, doit être interprété comme se rapportant exclusivement aux règles nouvelles inscrites dans le Protocole I. Les règles contenues dans d'autres instruments internationaux, telles que les Conventions de La Haye de 1899 et 1907 et les Conventions humanitaires de Genève de 1949 n'en sont pas affectées et conservent dès lors toute leur valeur».

Le projet de loi a été déposé au Parlement le 9 janvier 1985 et a été adopté sans amendements. La loi d'approbation portant la date du 16 avril 1986 a été publiée au *Moniteur* du 7 novembre de la même année. Les instruments de ratification ont été déposés le 20 mai 1986 de sorte que les Protocoles sont entrés en vigueur en Belgique le 20 novembre suivant. Une semaine après, les 27 et 28 novembre, la Croix-Rouge de Belgique organisait un symposium sur la mise en œuvre de ces nouvelles règles du droit international humanitaire.

La presse, tant d'intérêt général que spécialisée (militaire et juridique), a rendu compte de ces journées d'étude qui ont réuni bon nombre d'experts et de représentants des autorités publiques concernées par cette mise en œuvre.

Lors de la séance inaugurale, S.A.R. Le Prince Albert, Président national de la Croix-Rouge, a félicité le Gouvernement belge pour les initiatives qu'il a prises en vue de la ratification. M. Alexandre Hay, Président du CICR, a fait état des expériences déjà réalisées dans d'autres pays montrant la nécessité d'une coordination gouvernementale permanente des mesures de mise en œuvre. M. Eric Suy, Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, a fait une leçon sur les principaux apports des Protocoles. Enfin le Premier ministre Wilfried Martens, dans une allocution très vivement applaudie, a fait part de la détermination du gouvernement à prendre les décisions nécessaires au respect par la Belgique de ses engagements internationaux. Dès le 20 février 1987, le Conseil des Ministres devait décider en effet l'institution d'une commission interdépartementale pour l'application des Protocoles sous la présidence du général-major A. Everaert.

Pour l'organisation de son symposium, la Société nationale de la Croix-Rouge avait retenu trois questions prioritaires pour en faire le thème des travaux de trois commissions. La première, présidée par M. A. Vanhee, directeur de l'administration de la législation pénale, a examiné et recommandé l'avant-projet de texte sur la répression nationale des infractions graves aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles additionnels dont il a été question ci-dessus. M. le directeur Vanhee a d'ailleurs été chargé par le ministre de la Justice de la mise au point du projet de loi officiel.

La deuxième commission, sous la présidence du général-major A. Bats, commandant de l'Institut royal supérieur de défense, a étudié les formules possibles pour la mise en place des conseillers juridiques auprès des forces armées. Le général Bats a depuis lors fait rapport sur cette question au Chef d'Etat-major général qui a chargé ses services de lui soumettre les éléments de décision pour la fin du mois de juin 1987.

La troisième commission dont le président était le professeur B. de Schutter de l'Université néerlandophone de Bruxelles, a dégagé les différents aspects de l'obligation de diffusion du droit humanitaire dans les milieux concernés.

L'animation des débats de la séance plénière de clôture qui ont bénéficié de la présidence énergique du commissaire royal à la réforme du code pénal, M. R. Legros, a témoigné de l'engagement personnel des participants dans ces problèmes de contrôle de l'extension des conflits armés qui concernent désormais la survie même de la civilisation.

Depuis ce symposium, la diffusion du droit humanitaire dans les forces armées a progressé par la participation de l'Ecole royale militaire à la

tournée de conférence annuelle d'un délégué du CICR dans les universités belges. Beaucoup reste à faire cependant dans ce domaine selon les conclusions d'un mémoire présenté par le major J.-P. Blondieau en mai 1985 à l'Institut royal supérieur de défense.

**André Andries**

*Avocat général  
à la Cour militaire de Belgique  
Président de la Commission  
de diffusion du droit humanitaire  
de la Croix-Rouge de Belgique  
(Communauté francophone)*

---