

Les Protocoles de 1977 et la Croix-Rouge néerlandaise

par Frits Kalshoven

1. Les Pays-Bas et les Protocoles de 1977

Les Pays-Bas ont apporté une contribution notable à l'élaboration des Protocoles de 1977 et figuraient au nombre des premiers Etats signataires de ces instruments, le 12 décembre 1977 à Berne. Pourtant, les Pays-Bas n'ont toujours pas ratifié les Protocoles. Comment expliquer cette lenteur?

Il existe plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, les Pays-Bas sont membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord — ou OTAN — et cette organisation a eu besoin d'un temps considérable pour évaluer les Protocoles dans la perspective de ses plans de défense militaire. D'autre part, conformément aux règles et à la pratique constitutionnelles, le Gouvernement néerlandais doit obtenir l'accord des deux Chambres du Parlement avant de ratifier un traité; dans le cas des deux Protocoles, cette soumission au Parlement (qui revêt la forme d'un projet de loi approuvant le traité) exige une préparation méticuleuse et par conséquent, du temps.

La durée totale du temps requis pour ces travaux à l'échelon départemental, interdépartemental et international a atteint presque sept années: le 3 mars 1984, le gouvernement a finalement présenté les projets de loi approuvant les deux Protocoles, ainsi que la Convention sur les Armes conventionnelles de 1980, au Parlement. (La Convention de 1980 n'étant pas du domaine de cet article, il n'en sera pas fait d'autre mention. Qu'il suffise de relever qu'elle a eu exactement le même sort que les Protocoles).

Comme c'est le cas lors de tout examen parlementaire d'une nouvelle législation, c'est la Deuxième Chambre qui a été invitée tout d'abord à se pencher sur le projet de loi approuvant les Protocoles. Il a fallu à cette Chambre deux ans pour conclure ses travaux, sanctionnés le 11 mars 1986 par une approbation unanime. Afin de mieux comprendre pourquoi cette

phase de la procédure a exigé elle aussi un si long délai, il faut se rappeler que la période en question a été marquée par des débats très houleux sur l'installation éventuelle de nouvelles armes américaines (des missiles nucléaires de moyenne portée) dans différents pays européens, dont les Pays-Bas. A la Deuxième Chambre, la question des Protocoles a malheureusement été reléguée au second plan par ce problème nucléaire, et ce n'est qu'au terme d'un long et difficile débat que le vote a enfin pu être prononcé.

Après cela, la question a été transmise à la Première Chambre. Là, l'examen des Protocoles n'a pas rencontré d'obstacle majeur. Les problèmes ont touché cette fois à la procédure, puisque cette Chambre se réunit beaucoup moins fréquemment que la Deuxième; de ce fait, il a été très difficile de trouver sur son calendrier très chargé une place pour le débat en comité tout d'abord, puis dans un deuxième temps, en session publique de la Chambre au complet et en présence du ministre des Affaires Etrangères, souvent en déplacement. C'est finalement le 10 mars 1987 que la Première Chambre s'est également exprimée en faveur des Protocoles.

Désormais, il incombe au gouvernement de prendre les mesures finales en vue de la ratification des Protocoles. Il faut noter que même après approbation par les deux Chambres du Parlement, la ratification d'un traité exige encore une décision expresse de la part du gouvernement, décision qui dans la pratique, n'intervient qu'au terme d'un examen final approfondi de toutes les incidences politiques et juridiques du traité en question. Dans le cas des Protocoles, on est en droit d'espérer une issue positive de cet examen final et par suite, leur ratification, à une date point trop éloignée du dixième anniversaire de la signature.

2. Rôle de la Croix-Rouge néerlandaise vis-à-vis de la ratification

Comme on peut en inférer de ce qui précède, la plupart des facteurs qui ont contribué à retarder la ratification des Protocoles échappaient totalement au contrôle de la Croix-Rouge néerlandaise. Néanmoins, la Société nationale a pris tout au long de cette période différentes initiatives visant à influencer positivement les autorités et l'opinion publique. Ainsi, son Président et d'autres responsables ont, à maintes reprises, fait des démarches auprès de personnalités des sphères gouvernementales et parlementaires, les engageant à accélérer dans la mesure de leurs possibilités la procédure d'examen parlementaire des Protocoles. La Croix-Rouge a déployé dans ce sens une activité particulièrement soutenue à la veille de la XXV^e Confé-

rence Internationale de la Croix-Rouge, dans l'espoir que la ratification puisse intervenir avant cet événement. Malheureusement, ces efforts n'ont pas abouti.

Dans le cadre de cette contribution, l'auteur du présent article a fait au nom de la Croix-Rouge une déclaration lors d'une réunion du comité de la Deuxième Chambre du Parlement. Comme nous l'avons mentionné plus haut, des questions avaient été soulevées dans cette assemblée quant aux incidences de la guerre nucléaire sur l'application du Protocole I, certains cercles soutenant que la ratification de cet instrument serait incompatible avec la politique de l'OTAN en matière de défense nucléaire. La déclaration faite devant le comité a permis de réfuter cet argument.

Au cours des dix dernières années, on s'est constamment employé à susciter et entretenir l'intérêt du public pour les Protocoles et pour le droit humanitaire en général. C'est ainsi qu'en 1978 déjà, la Société nationale a organisé un symposium international sur le thème du «Nouveau droit humanitaire dans les guerres et les conflits». En 1980 a eu lieu une conférence (en néerlandais cette fois) sur les aspects juridiques internationaux de l'utilisation d'armes nucléaires. En 1984, les Sociétés nationales de Belgique et des Pays-Bas ont mis sur pied conjointement un séminaire à Anvers (Belgique) sur le thème «Guérilla et droit international humanitaire». Les tentatives répétées de mobiliser l'attention des médias ont rencontré plus de succès en Belgique qu'aux Pays-Bas, où il est très difficile d'intéresser les milieux de l'information à des questions dont l'intérêt n'apparaît pas immédiat.

À côté de ces manifestations, la Croix-Rouge néerlandaise a aussi créé dans sa revue bimensuelle une rubrique consacrée aux questions de droit humanitaire. Bien que cette publication soit en principe destinée à une circulation interne, elle touche néanmoins de larges couches de la population aux Pays-Bas. En outre, l'auteur du présent article a également fourni à diverses publications néerlandaises des textes consacrés à ce genre de problèmes.

3. Importance des Protocoles pour les Pays-Bas

N'étant pas impliqués ou directement menacés par un conflit armé, les Pays-Bas se trouvent dans cette situation privilégiée de pouvoir regarder les Protocoles, comme d'ailleurs tout l'éventail des dispositions du droit international humanitaire s'appliquant aux conflits armés, avec une certaine sérénité. Ainsi, l'application effective du Protocole II y paraît concevable: bien que le pays ait aussi sa part d'agitation politique et sociale, le

déclenchement d'un conflit armé interne reste en effet une éventualité bien éloignée.

Si un conflit armé international ne semble pas devoir être redouté davantage, les Pays-Bas maintiennent néanmoins un certain degré de préparation militaire, tant à titre national qu'en qualité de membre de l'OTAN. De ce fait, la majeure partie des dispositions du Protocole I concernent directement toutes les personnes impliquées dans ce dispositif de défense. En réalité, il apparaît plus simple d'identifier les quelques sections de ce Protocole présentant un intérêt moins immédiat pour le pays: il s'agit essentiellement des dispositions relatives aux «guerres de libération nationale», celles concernant les territoires non défendus et celles traitant des territoires occupés.

D'une importance particulière sont en revanche la majorité des dispositions relatives à la protection des civils, y compris celles traitant de la protection civile, ainsi que celles sur le statut des combattants et des prisonniers de guerre. L'intérêt de ces dernières s'explique notamment par le fait que le ministère de la Défense emploie de nombreuses personnes, essentiellement dans les domaines techniques, qui ne sont pas en principe incorporées dans les forces armées, mais qui en temps de guerre, pourraient être appelées à exercer leurs fonctions dans des circonstances où, à défaut de dispositions complémentaires, l'ennemi risquerait de les considérer comme des «civils participant directement aux hostilités», au sens de l'article 51.3. On étudie actuellement différentes façons d'éviter une telle situation.

4. Incidence des Protocoles pour la Croix-Rouge néerlandaise

L'incidence première des Protocoles pour la Croix-Rouge néerlandaise réside probablement dans le fait que leur adoption et leur subséquente signature par le gouvernement ont fait apparaître l'urgence d'un sérieux effort de diffusion. A cet égard, il faut mentionner que la Société nationale a été à l'origine de la création de la chaire de droit international humanitaire à l'Université de Leiden, que le soussigné occupe depuis 1975. Toutefois, même dans un pays en paix, la diffusion des connaissances à l'échelon académique ne saurait suffire.

Non moins évident est le fait que la diffusion du droit humanitaire incombe essentiellement au gouvernement. Celui-ci ne montrant jusqu'à présent guère d'empressement à remplir cette responsabilité auprès de la population civile, la Croix-Rouge a pris l'initiative de mettre sur pied, au cours des dernières années, différentes activités de ce type. Nous avons déjà

mentionné les symposiums qu'elle a organisés ou auxquels elle a participé, ainsi que ses efforts vis-à-vis des médias. Parallèlement, la Société nationale a entrepris des programmes de formation s'adressant à ses différentes catégories d'employés et de volontaires. Il faut signaler à ce propos que, dans une récente révision de ses Statuts, elle a introduit une disposition obligeant les comités locaux à contribuer à la diffusion du droit humanitaire. Naturellement, il faudra un certain temps pour que cette mesure draconienne entre effectivement en vigueur.

Le Protocole I a une incidence particulière pour la Croix-Rouge néerlandaise à un autre niveau également, en raison du rôle qui lui est assigné dans la préparation en prévision des désastres. Auparavant, la protection civile en cas de conflit armé relevait d'un organe spécial des services publics, mais récemment, les autorités ont prononcé la dissolution de ce département et ont décidé que les diverses tâches de la protection civile seraient réparties entre d'autres organisations. C'est ainsi que le gouvernement a formellement demandé à la Croix-Rouge néerlandaise d'assumer certaines responsabilités dans le cadre des soins aux civils blessés, tâche que la Croix-Rouge a acceptée, en considération de sa vocation historique dans ce domaine.

De toute évidence, la décision d'accepter un tel rôle en temps de conflit armé et de s'y préparer en temps de paix, ne pouvait manquer de susciter de vives réactions parmi les volontaires de la Croix-Rouge, qui se voyaient soudainement — et pour beaucoup, de façon totalement inattendue — confrontés à la nécessité d'évaluer leur réaction possible s'ils se trouvaient appelés à intervenir en cas de conflit armé international. Le droit humanitaire, et en particulier les dispositions du Protocole I sur la protection des civils et le traitement des blessés et des malades, devenait ainsi un sujet de première importance, même pour la Société d'un pays en paix. Le processus d'adaptation à cette situation nouvelle, née de la décision d'accepter la demande du gouvernement, est loin d'être terminé.

Frits Kalshoven

*Conseiller juridique
Croix-Rouge néerlandaise*
