

Internement des personnes civiles

Département pilote : Service public fédéral Justice

Document de travail 34

I. DISPOSITIONS A METTRE EN OEUVRE

A. Base juridique

1. Droit international

- a) Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949 (article 27, alinéa 4; articles 41, 42, 43, 68, 78 et les articles 79 à 135, soit la section IV - Règles relatives au traitement des internés).
- b) Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1952 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (P I - articles 75.3 à 6, 76.2 et 77.4).

2. Droit national

- a) Loi du 3 septembre 1952 portant approbation des quatre Conventions de Genève de 1949 (M.B. 26 septembre 1952).
- b) Loi du 16 avril 1986 portant approbation des Protocoles additionnels I et II de 1977 (M.B. 7 novembre 1986).
- c) Arrêté-loi du 12 octobre 1918 relatif au séjour en Belgique des étrangers et des personnes d'origine étrangère (M.B. 13/19 octobre 1918), modifié par la loi du 15 décembre 1980 et la loi du 28 juin 1984 (M.B. 31 décembre 1980 et 12 juillet 1984) et complété par l'arrêté royal du 13 juillet 1992 (M.B. 15 juillet 1992).
- d) Loi du 10 avril 2003 réglant la suppression des juridictions militaires en temps de paix ainsi que leur maintien en temps de guerre (M.B. 7 mai 2003).

- e) Loi du 10 avril 2003 réglant la procédure devant les juridictions militaires et adaptant diverses dispositions légales suite à la suppression des juridictions militaires (M.B. 7 mai 2003).

B Analyse des mesures à prendre

1. L'internement selon la Convention IV de Genève.
L'internement représente, d'une part, une mesure générale de contrôle ou de sécurité et, d'autre part, une sanction pour réprimer des actes commis en vue de nuire à l'occupant.
- a) De l'internement comme mesure de sécurité.
Les Parties à un conflit armé international peuvent prendre à l'égard des personnes protégées les mesures de contrôle ou de sécurité qu'elles estimeront nécessaires du fait de la guerre (article 27, alinéa 4).
Dans le cas où la sécurité de la Puissance au pouvoir de laquelle ces personnes se trouvent, le rend absolument nécessaire, l'internement, (la mesure de contrôle la plus sévère), pourra être ordonné pour les étrangers se trouvant sur le territoire d'une partie au conflit (articles 41, 42, 43 et 44).
Dans les territoires occupés, il pourra également être procédé, par mesure de sécurité générale (article 78), à l'internement des personnes protégées, pour autant que cette mesure soit rigoureusement justifiée (P I - article 75.3).
- b) De l'internement comme sanction.
Lorsque des personnes protégées commettent une infraction uniquement dans le dessein de nuire à la puissance occupante, elles sont passibles, dans certaines circonstances, de l'internement ou du simple emprisonnement et seront déférées à des tribunaux militaires non politiques, à condition que ceux-ci siègent dans le pays occupé (articles 66 et 68).
La IV^e Convention règle de manière très détaillée le traitement des personnes civiles internées, e.a. :
- la protection générale (les articles 28 et suivants);
 - le réexamen, au moins deux fois l'an, par un tribunal ou un collège administratif, de la décision relative à l'internement (article 43);
 - la situation géographique des lieux d'internement (articles 83 et suivants);
 - l'alimentation et l'habillement (articles 89 et 90);
 - l'hygiène et les soins médicaux (articles 91 et 92);
 - la religion, les activités intellectuelles et physiques (articles 93 et suivants);
 - la propriété personnelle et les ressources financières (articles 97 et 98);
 - l'administration et la discipline (articles 99 et suivants);
 - les relations avec l'extérieur (articles 105 et suivants);
 - les sanctions pénales et disciplinaires (articles 117 et suivants), notamment les peines disciplinaires telles que les

arrêts qui ne peuvent excéder trente jours (article 119) et la détention préventive qui ne peut excéder quatorze jours (article 122);

- le transfert des internés (articles 127 et 128);
- le décès (article 129 et suivants);
- la libération, le rapatriement et l'hospitalisation en pays neutre (article 132 et suivants).

Pour ce qui regarde l'internement, le Protocole additionnel I de 1977 ajoute que toute personne internée devra être informée des raisons pour lesquelles cette mesure a été prise (article 75.3), que ces personnes bénéficieront de protections particulières (article 75.6), que seront examinés en priorité absolue les cas des femmes internées qui sont enceintes ou sont mères d'enfants en bas âge (article 76.2) et que les enfants internés devront être gardés dans des locaux séparés (article 77.4).

La protection des femmes et la protection des enfants font l'objet respectivement des documents de travail n° 36 et 37.

2. L'internement en droit belge.

La IV^e Convention de Genève constitue un instrument international spécifique applicable en cas de conflits armés internationaux. Approuvée par la loi du 3 septembre 1952, elle fait également partie intégrante de la législation belge. En principe, elle ne doit donc pas être reprise dans nos différentes lois pour être d'application. Il convient simplement de savoir si d'autres lois belges ou principes constitutionnels (par exemple, concernant les arrestations) ne peuvent avoir de conséquence sur son exécution.

L'internement tel que prévu par la IV^e Convention constitue une privation de liberté sui generis. En tant que mesure générale, l'internement a exclusivement comme fonction d'assurer le contrôle et la sécurité; comme mesure pénale spéciale, il a une fonction de répression.

a) L'internement comme mesure de sécurité.

En droit belge, l'internement, dont il est question ici (à ne pas confondre avec l'internement prévu aux articles 7 et suivants de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude) est réglé par l'arrêté-loi du 12 octobre 1918 relatif au séjour en Belgique des étrangers et des personnes d'origine étrangère. Sur le territoire belge, en temps de guerre, le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences peut e.a. interner tous les étrangers dans les lieux d'internement organisés par le Ministre de la Justice.

Pour être complet, il convient d'ajouter que, dans certaines circonstances, l'internement pourrait éventuellement avoir lieu, sur la base de l'article 4 de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège (modifié par l'arrêté du Régent du 12 décembre 1945 et du 24 janvier 1946) et sur base de la loi du 7 septembre 1939 donnant au Roi des pouvoirs extraordinaires.

- b) L'internement comme mesure pénale.
L'internement, comme mesure pénale, ne figure pas dans la liste des sanctions pénales telles que prévues dans le Code pénal belge et dans les autres lois pénales belges. Dans le passé, il a toutefois été créé des tribunaux militaires qui ont prononcé des peines privatives de liberté dans les territoires occupés par la Belgique, dans les circonstances actuellement prévues aux articles 66 et 68 de la IV^e Convention. Il s'agit de la création de tribunaux militaires dans le territoire occupé par la Belgique sur la rive gauche du Rhin durant la période s'étendant de fin 1918 à fin 1929. Le fonctionnement de ces tribunaux militaires, non prévu par le législateur, a eu lieu exclusivement en vertu de la loi martiale (R.P.D.B. verbo Justice Militaire n° 755 et suivants) en conséquence de la ratification par la Belgique de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 et du Traité de Versailles du 28 juillet 1919. La compétence législative relative aux infractions aux arrêtés des autorités occupantes a été tout d'abord confiée aux autorités militaires et, après le 10 janvier 1920, à un organisme civil : "La Haute Commission interalliée des territoires rhénans".
Quoi qu'il en soit, les infractions à ces ordonnances ont été réprimées seulement par les tribunaux militaires avec des peines prévues par le Code pénal belge, telles que l'emprisonnement et les amendes (arrêté du 21 avril 1919 relatif aux juridictions martiales dans la 4^{ème} zone d'occupation - Droit et guerre, p. 143).
Aussi, durant cette période, l'internement comme sanction pénale n'a pas été ordonné par le tribunal militaire.

3. Application de la IV^e Convention et de la loi belge.
Pour la Belgique, les différentes situations de guerre possibles peuvent donner lieu à :

- a) l'internement, comme mesure de sécurité, d'étrangers se trouvant sur le territoire belge (voir ci-dessus I.B.1.a)
L'arrêté-loi du 12 octobre 1918 constitue le fondement juridique de l'internement. L'internement prévu par la IV^e Convention est manifestement une privation de liberté sui generis. Le sens du respect des droits de l'homme, même lors de conflits armés, s'est accru depuis l'élaboration de l'arrêté-loi de 1918. Bien que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme permette explicitement en son article 15 de déroger en temps de guerre et dans certaines circonstances aux garanties assurées, par exemple à celles concernant l'arrestation ou la détention, il est néanmoins évident que la rédaction sommaire de l'arrêté-loi de 1918 autorisant l'internement sans conditions formelles doit, dans les circonstances actuelles, être considérée comme insuffisante sur le plan légal. L'arrêté-loi devrait, d'une manière ou d'une autre, être actualisé. La possibilité de procéder, en temps de guerre, à des internements d'un grand nombre d'étrangers exige par ailleurs que soit effectuée déjà en temps de paix la désignation de camps d'internement sur

le territoire belge, que soit prévue une infrastructure et élaboré un Règlement pour l'administration, la gestion, l'entretien et la discipline de ces lieux d'internement afin que ceux-ci soient conformes aux exigences de la IVe Convention et du Ier Protocole additionnel, telles qu'elles sont énumérées ci-dessus (I.B.1).

b) l'internement de personnes civiles dans les territoires occupés par la Belgique (voir ci-dessus I.B.1)

Il s'agit ici principalement d'une mesure générale de sécurité, qui peut également être une mesure pénale.

(1) L'internement comme mesure générale de sécurité de personnes civiles dans des territoires occupés est évidemment une mesure privative de liberté reposant sur la IVe Convention et sur la loi martiale. La IVe Convention, approuvée par la loi belge du 3 septembre 1952, semble dès lors constituer un fondement juridique suffisant dans des situations de guerre en territoire occupé.

Les lieux d'internement peuvent difficilement être prévus en temps de paix.

Pourtant, une infrastructure mobile peut déjà être prévue en temps de paix afin de pouvoir organiser immédiatement, en temps de guerre, un camp d'internement dans le territoire occupé. Un Règlement relatif aux camps d'internement, tel qu'il doit être prévu pour le territoire belge, mais adapté aux exigences de l'occupation, pourrait déjà actuellement être préparé.

(2) L'internement comme mesure pénale.

La puissance occupante peut soumettre la population du territoire occupé à des dispositions pénales visant la protection des membres, des biens et des établissements de l'armée occupante (article 64).

En cas d'infraction à ces dispositions, les inculpés seront jugés par les tribunaux militaires de la puissance occupante (article 66), qui, dans certaines circonstances, peuvent ordonner l'internement, dont la durée sera en proportion de la gravité de l'infraction commise (article 68).

Cet internement doit, en tant que mesure pénale privative de liberté, être expressément prévu dans la loi pénale et défini avec précision; de plus, les infractions faisant l'objet de cette mesure doivent être définies de manière précise dans la loi (Nullum crimen, nulla poena sine previa lege).

Enfin, les tribunaux militaires en campagne devraient être expressément déclarés compétents par la loi pour juger les étrangers ayant enfreint les dispositions pénales de la puissance occupante belge.

4. Inventaire des mesures à prendre

Le présent document de travail n° 34 est en fait le pendant du document de travail n° 26 qui se rapporte aux mesures nécessaires pour l'application de la IIIe Convention. Aussi le présent document de travail a-t-il un champ d'application très vaste.

Pour l'application de la IVe Convention, les points suivants viennent d'emblée à l'esprit :

- a) Prévoir dans la loi un tribunal ou une juridiction administrative compétents pour réexaminer la mesure d'internement dans les plus brefs délais et au moins deux fois l'an (article 43 de la IVe Convention).

Pour ce qui est des internements sur le territoire belge, ce point devrait être réglé par la loi sur l'internement (l'actuel arrêté-loi de 1918).

Dans les territoires occupés, la tâche précitée pourrait être confiée aux tribunaux militaires en campagne et être inscrite dans la loi du 10 avril 2003.

Le document de travail n° 25 présente une procédure semblable pour la détermination du statut des prisonniers de guerre.

- b) Il serait opportun d'insérer les sanctions disciplinaires, en particulier l'arrêt qui, comme peine privative de liberté, ne peut excéder trente jours, dans une loi portant Règlement de discipline pour les internés, comme c'est actuellement le cas pour les punitions disciplinaires militaires; celles-ci sont en effet inscrites dans la loi du 14 janvier 1975 portant le Règlement de discipline des Forces armées.

- c) Désigner les lieux d'internement sur le territoire belge et élaborer un Règlement général applicable à ces lieux. Ce règlement, comparable au Règlement général des établissements pénitentiaires (Arrêté royal du 21 mai 1965), devrait contenir :

- l'énumération des mesures générales de protection des personnes internées (article 28, ainsi que l'article 75 du Protocole I);
- des mesures relatives à l'alimentation et l'habillement (articles 89 et 90);
- des mesures relatives à l'hygiène et aux soins médicaux (articles 91 et 92), aux installations nécessaires pour héberger les enfants internés dans des locaux séparés (article 77. 4 du Protocole I);
- des mesures relatives à la pratique d'une religion et à l'exercice d'activités intellectuelles et physiques (article 93);
- une réglementation relative à la propriété personnelle et aux ressources financières (articles 97 et 98);
- des dispositions organisant l'administration et la discipline dans les lieux d'internement (article 99 et suivants);

- des mesures relatives aux relations avec l'extérieur (article 105 et suivants);
- l'élaboration d'un code disciplinaire (article 117 et suivants);
- des mesures relatives au transfert des internés (articles 127 et 128), au décès (article 129 et suivants), à la libération, au rapatriement et à l'hospitalisation en pays neutre (article 132 et suivants).

Il convient également d'organiser et de prévoir l'infrastructure nécessaire pour les camps d'internement afin que ceux-ci soient immédiatement opérationnels lorsque la guerre éclate.

- d) Afin de faciliter le déroulement de l'internement de personnes civiles dans les territoires occupés par la Belgique en temps de guerre, des prescriptions auxquelles les lieux d'internement devront éventuellement satisfaire devraient être élaborées dès à présent. Il doit également être élaboré un Règlement relatif à ces lieux d'internement, semblable au Règlement applicable aux camps situés sur le territoire belge. Il serait préférable que ce Règlement prévoie quels militaires peuvent décider de l'internement. Enfin, l'infrastructure mobile pour ces camps pourra éventuellement être prévue.
- Il est clair que ce point, vu le caractère plutôt irréal de l'hypothèse, ne doit pas être traité en priorité. Il n'en a d'ailleurs été fait mention que par souci d'exhaustivité.

- e) L'internement d'étrangers est actuellement régi par l'arrêté-loi du 12 octobre 1918. Celui-ci, beaucoup trop sommaire pour justifier une privation de liberté de longue durée, ne prévoit aucune procédure ni possibilité de recours et devrait par conséquent être actualisé de manière approfondie.

A l'heure actuelle, le champ d'application de l'arrêté-loi du 12 octobre 1918 est limité au temps de guerre. Le temps de guerre est fixé conformément à l'article 2 de la loi du 20 mai 1994 relative à la mise en œuvre des forces armées, à la mise en condition, ainsi qu'aux périodes et positions dans lesquelles le militaire peut se trouver (M.B. 21-06-1994).

Il serait envisageable d'étendre l'application de la loi sur l'internement en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, cas visés à l'article 15. 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, et en cas de conflit armé international, notion du droit humanitaire moderne.

Dans l'hypothèse où la loi sur l'internement à élaborer s'écarterait de la protection accordée par la Convention, un projet d'avis au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pourrait être rédigé, ce pour respecter l'article 15. 3, de la Convention européenne.

- f) L'internement comme mesure pénale pour réprimer des infractions à l'ordonnance de la puissance occupante doit être repris dans les peines du droit belge et son contenu doit être précisé. Les infractions devront également être définies par la loi. A ce sujet, il conviendrait éventuellement de penser à une

définition globale telle que celle donnée à l'article 57 bis du Code pénal militaire relatif à l'infraction à certaines dispositions légales ou réglementaires étrangères.
Enfin, la compétence des tribunaux militaires en campagne doit être étendue aux étrangers ayant enfreint les dispositions pénales de la puissance occupante belge.

II. DEPARTEMENTS CONCERNES

En principe, un certain nombre de départements peuvent être associés à l'élaboration de ce document de travail. Cependant, sont principalement concernés, les Services publics fédéraux Justice, la Défense et Intérieur.

III. IMPLICATIONS BUDGETAIRES

Il est actuellement difficile de déterminer l'importance d'une éventuelle incidence budgétaire.

IV. ETAT DE LA QUESTION

Il semble que rien n'ait encore été entrepris dans cette matière.

V. PROPOSITIONS DE DECISION

Vu le vaste champ d'application de la IV^e Convention relative à la protection des personnes civiles en temps de conflits armés internationaux, il semble souhaitable d'aborder certains points en priorité. A ce propos, il est clair qu'entrent en ligne de compte une nouvelle rédaction de l'arrêté-loi du 12 octobre 1918 et l'élaboration d'un Règlement général pour les lieux d'internement, comparable au Règlement général des établissements pénitentiaires (A.R. 21 mai 1965).

Par conséquent, il est indiqué que Service public fédéral Justice, département pilote de ce document de travail, forme les groupes de travail nécessaires avec d'autres départements concernés.

VI. DERNIERE MISE A JOUR

Novembre 2004.

VII. DATE D'APPROBATION PAR LA CIDH

30 novembre 2004.

VIII. ANNEXES

/