

N° 177

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 janvier 2008

PROJET DE LOI

*autorisant la ratification du **protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (protocole III)**,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. FRANÇOIS FILLON,
Premier ministre,

par M. BERNARD KOUCHNER,
ministre des affaires étrangères et européennes.

(Renvoyé à la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les États Parties aux conventions de Genève ont adopté lors de la conférence diplomatique de 2005 (5-8 décembre 2005, Genève), un troisième protocole additionnel aux conventions de Genève de 1949, relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (protocole III). Ce protocole consacre un emblème additionnel aux emblèmes existants de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le « cristal rouge », appellation consacrée en 2006 lors de la 29^{ème} conférence du mouvement.

L'adoption du protocole III répondait à l'appel lancé lors de la 28^{ème} conférence internationale du mouvement réunie à Genève en 2003 (résolution n° 3 de la conférence internationale). Lors de la cérémonie de signature qui suivit la conférence diplomatique, vingt-sept délégations¹, parmi lesquelles la France, ont apposé leurs signatures au protocole III. Depuis, quarante autres États les ont rejoint, portant à soixante-sept le nombre d'États aujourd'hui signataires. À l'heure actuelle, le protocole III, en vigueur depuis janvier 2007, a été ratifié par dix-huit États², parmi lesquels les États-Unis, les Pays-Bas, la Suisse.

I. - La consécration d'un emblème additionnel dénué de toute connotation politique ou religieuse répond à une problématique ancienne et controversée

Le dispositif préexistant présentait de sérieux inconvénients reconnus depuis longtemps par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) :

- il crée tout d'abord l'impression d'un parti pris en faveur des pays chrétiens et musulmans, au détriment des autres religions, allant à l'encontre du principe de neutralité du mouvement ;

¹ Autriche, Belgique, Bolivie, Burundi, Chili, Colombie, Congo, Costa-Rica, Danemark, Equateur, États-Unis, France, Grèce, Guatemala, Israël, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Madagascar, Malte, Norvège, Pérou, Portugal, Royaume-Uni, Suisse, Tanzanie, Timor-Leste.

² Belize, Bulgarie, Croatie, Danemark, États-Unis, Géorgie, Honduras, Hongrie, Islande, Lettonie, Liechtenstein, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Philippines, Slovaquie, Suisse, République Tchèque.

- la coexistence de plusieurs emblèmes (aujourd'hui deux, le lion et soleil rouge n'étant plus utilisé depuis les années 1980) ne reflète pas le principe de l'unité du mouvement et cette situation porte atteinte à son universalité : ainsi la majorité de la population israélienne estime ne se reconnaître ni dans l'un, ni dans l'autre de ces emblèmes, et plusieurs États et sociétés nationales ont demandé la reconnaissance de nouveaux emblèmes ;

- la coexistence de plusieurs emblèmes est une source de difficultés dans les pays où cohabitent des communautés religieuses différentes et menace le développement et l'action de la société nationale identifiée comme appartenant au groupe social évoqué par son emblème ;

- enfin, la coexistence de plusieurs emblèmes sur le champ de bataille tend à compromettre leur valeur protectrice, leur inviolabilité, ainsi que le principe de neutralité, particulièrement lorsque chaque Partie au conflit fait usage d'un emblème différent.

L'idée d'un emblème unique en lieu et place des emblèmes existants ayant été écartée du fait de l'attachement dont la croix et le croissant font l'objet, le but du troisième protocole additionnel adopté à Genève le 8 décembre 2005 est de compléter les dispositions conventionnelles existantes en consacrant un emblème additionnel dénué de toute connotation nationale, politique ou religieuse, mis à la disposition des États et sociétés nationales ne pouvant accepter pour leur propre usage ni la croix rouge ni le croissant rouge.

Cet emblème, bénéficiant d'une égalité de protection et de traitement, pourrait dès lors être utilisé partout sur la planète, conformément aux principes d'universalité, d'impartialité et de neutralité du mouvement. Il n'est néanmoins pas conçu comme remplaçant la croix rouge et le croissant rouge mais bien comme une option additionnelle (préambule du texte).

II. - Une égalité de protection et de traitement que les États s'engagent à garantir

En vertu du troisième protocole additionnel (**articles 1^{er} § 2 et 2 § 3**), les personnes et les entités autorisées à arborer le cristal rouge sont les mêmes que celles habilitées à utiliser les emblèmes reconnus des conventions de Genève de 1949 (croix rouge et croissant rouge) : services médicaux des forces armées des États, hôpitaux civils au bénéfice d'une

autorisation, composantes du mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge - le CICR, les sociétés nationales, ainsi que leur fédération internationale.

Les États signataires s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer les abus de ce nouveau signe distinctif et de sa dénomination (**article 6**), et à faire bénéficier les emblèmes reconnus, porteurs d'une signification équivalente, d'une égalité de traitement et d'une même protection, qui doit se refléter dans la législation nationale (**article 2 § 1**). Il est à relever qu'en France, s'agissant des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge, l'utilisation sans droit est susceptible de constituer l'infraction prévue par l'article 433-14-2 du code pénal.

Les États s'engagent par ailleurs à diffuser le protocole dans leurs pays auprès des forces armées et de la population civile (**article 7**).

III. - Des modalités d'utilisation allant dans le sens d'une plus grande protection

Le troisième protocole additionnel prévoit que le cristal rouge dans sa forme pure doit être utilisé à titre protecteur. En revanche, notons que dans le cadre d'un usage à titre indicatif (**article 3**), il est également possible d'incorporer - au centre du cristal rouge - un des emblèmes déjà reconnus par les conventions de Genève, une combinaison de ces emblèmes ou un autre emblème déjà effectivement utilisé par un État Partie et qui a fait l'objet d'une communication aux autres États Parties et au CICR avant l'adoption du troisième protocole.

Le troisième protocole additionnel donne la possibilité de substituer le cristal rouge à la croix rouge ou au croissant rouge de manière permanente, ou temporaire (**article 2 § 4, article 3 § 3, article 4 § 4**), lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, afin de renforcer la protection des services médicaux des forces armées ou de faciliter le travail des sociétés nationales.

Enfin, il est important de noter que le troisième protocole additionnel est formulé de manière à prévenir toute prolifération future d'autres emblèmes.

IV. - L'adoption du troisième protocole représente un progrès considérable

Ce texte constitue en effet une étape décisive en vue de parvenir à une solution globale et durable de la question de l'emblème, pendant depuis des décennies, et qui représente un obstacle majeur au respect des principes d'universalité, d'impartialité et de neutralité.

Le troisième protocole constitue par ailleurs un renforcement des règles du droit international humanitaire s'appliquant aux emblèmes, et ouvre la voie à l'adhésion au sein du mouvement des sociétés nationales israéliennes et palestiniennes, que la France a toujours soutenu. Enfin, il ouvre également la porte à des développements importants dans le cadre d'actions internationales de secours et d'opérations de maintien de la paix.

V. - Autres dispositions de l'accord.

Les **articles 8 à 17** constituent les clauses procédurales habituelles des accords internationaux.

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (protocole III) qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et européennes,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (protocole III), délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères et européennes, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (protocole III) (ensemble une annexe), adopté à Genève le 8 décembre 2005, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 23 janvier 2008

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères et européennes,

Signé : BERNARD KOUCHNER

PROTOCOLE ADDITIONNEL
aux Conventions de Genève du 12 août 1949
relatif à l'adoption
d'un signe distinctif additionnel
(Protocole III),
adopté à Genève le 8 décembre 2005

PROTOCOLE ADDITIONNEL
aux Conventions de Genève du 12 août 1949
relatif à l'adoption
d'un signe distinctif additionnel
(Protocole III)

Préambule

Les Hautes Parties contractantes,

(PP 1) *Réaffirmant* les dispositions des Conventions de Genève du 12 août 1949 (en particulier les articles 26, 38, 42 et 44 de la I^{re} Convention de Genève) et, le cas échéant, de leurs Protocoles additionnels du 8 juin 1977 (en particulier les articles 18 et 38 du Protocole additionnel I et l'article 12 du Protocole additionnel II), concernant l'utilisation des signes distinctifs ;

(PP 2) *Souhaitant* compléter les dispositions mentionnées ci-dessus afin de renforcer leur valeur protectrice et leur caractère universel ;

(PP 3) *Notant* que le présent Protocole ne porte pas atteinte au droit reconnu des Hautes Parties contractantes de continuer à utiliser les emblèmes qu'elles utilisent conformément aux obligations qui leur incombent en vertu des Conventions de Genève et, le cas échéant, de leurs Protocoles additionnels ;

(PP 4) *Rappelant* que l'obligation de respecter les personnes et les biens protégés par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels découle de la protection que leur accorde le droit international et ne dépend pas de l'utilisation des emblèmes, des signes ou des signaux distinctifs ;

(PP 5) *Soulignant* que les signes distinctifs ne sont pas censés avoir de signification religieuse, ethnique, raciale, régionale ou politique ;

(PP 6) *Insistant* sur la nécessité de garantir le plein respect des obligations liées aux signes distinctifs reconnus dans les Conventions de Genève et, le cas échéant, dans leurs Protocoles additionnels ;

(PP 7) *Rappelant* que l'article 44 de la I^{re} Convention de Genève établit la distinction entre l'usage protecteur et l'usage indicatif des signes distinctifs ;

(PP 8) *Rappelant en outre* que les Sociétés nationales qui entreprennent des activités sur le territoire d'un autre Etat doivent s'assurer que les emblèmes qu'elles prévoient d'utiliser dans le cadre de ces activités peuvent être utilisés dans le pays où se déroulent ces activités ainsi que dans le ou les pays de transit ;

(PP 9) *Reconnaissant* les difficultés que l'utilisation des signes distinctifs existants peut poser à certains Etats et à certaines sociétés nationales ;

(PP 10) *Notant* la détermination du Comité international de la Croix-Rouge, de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de conserver leurs noms et leurs signes distinctifs actuels,

Sont convenues de ce qui suit :

Article premier

*Respect et champ d'application
du présent Protocole*

1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter le présent Protocole en toutes circonstances.

2. Le présent Protocole réaffirme et complète les dispositions des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 (ci-après « les Conventions de Genève ») et, le cas échéant, de leurs deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 (ci-après « les Protocoles additionnels de 1977 ») relatives aux signes distinctifs, à savoir la croix rouge, le croissant rouge et le lion et soleil rouge, et s'applique dans les mêmes situations que celles auxquelles il est fait référence dans ces dispositions.

Article 2

Signes distinctifs

1. Le présent Protocole reconnaît un signe distinctif additionnel en plus des signes distinctifs des Conventions de Genève et aux mêmes fins. Les signes distinctifs ont le même statut.

2. Ce signe distinctif additionnel, composé d'un cadre rouge, ayant la forme d'un carré posé sur la pointe, sur fond blanc, est conforme à l'illustration figurant dans l'annexe au présent Protocole. Dans ce Protocole, il est fait référence à ce signe distinctif en tant qu'« emblème du troisième Protocole ».

3. Les conditions d'utilisation et de respect de l'emblème du troisième Protocole sont identiques à celles établies pour les signes distinctifs par les Conventions de Genève et, le cas échéant, par leurs Protocoles additionnels de 1977.

4. Les services sanitaires et le personnel religieux des forces armées des Hautes Parties contractantes pourront, sans porter atteinte à leurs emblèmes actuels, utiliser à titre temporaire tout signe distinctif mentionné dans le paragraphe 1 du présent article, si cette utilisation est susceptible de renforcer leur protection.

Article 3

*Usage indicatif de l'emblème
du troisième Protocole*

1. Les Sociétés nationales des Hautes Parties contractantes qui décideront d'utiliser l'emblème du troisième Protocole pourront, lorsqu'elles utiliseront cet emblème conformément à la législation nationale pertinente, choisir d'y incorporer, à titre indicatif :

a) un signe distinctif reconnu par les Conventions de Genève ou une combinaison de ces emblèmes, ou

b) un autre emblème qu'une Haute Partie contractante a effectivement utilisé et qui a fait l'objet d'une communication aux autres Hautes Parties contractantes et au Comité international de la Croix-Rouge par l'intermédiaire du dépositaire avant l'adoption du présent Protocole.

L'incorporation devra être réalisée conformément à l'illustration présentée dans l'annexe au présent Protocole.

2. Une Société nationale qui choisit d'incorporer à l'intérieur de l'emblème du troisième Protocole un autre emblème, conformément au paragraphe 1 du présent article, peut, en conformité avec la législation nationale, utiliser la dénomination de cet emblème et arborer cet emblème sur son territoire national.

3. Les Sociétés nationales peuvent, en conformité avec leur législation nationale et dans des circonstances exceptionnelles, et pour faciliter leur travail, utiliser à titre temporaire le signe distinctif mentionné à l'article 2 du présent Protocole.

4. Le présent article n'affecte pas le statut juridique des signes distinctifs reconnus dans les Conventions de Genève et dans le présent Protocole ; il n'affecte pas non plus le statut juridique de tout emblème particulier lorsque celui-ci est incorporé à titre indicatif conformément au paragraphe 1 du présent article.

Article 4

Comité international de la Croix-Rouge et Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ainsi que leur personnel dûment autorisé, pourront, dans des circonstances exceptionnelles et pour faciliter leur travail, faire usage du signe distinctif mentionné à l'article 2 du présent Protocole.

Article 5

Missions placées sous les auspices des Nations Unies

Les services sanitaires et le personnel religieux participant à des opérations placées sous les auspices des Nations Unies peuvent, avec l'accord des Etats participants, utiliser l'un des signes distinctifs mentionnés aux articles 1^{er} et 2.

Article 6

Prévention et répression des abus

1. Les dispositions des Conventions de Genève et, le cas échéant, des Protocoles additionnels de 1977 qui régissent la prévention et la répression des usages abusifs des signes distinctifs s'appliqueront de façon identique à l'emblème du troisième Protocole. En particulier, les Hautes Parties contractantes prendront les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer, en tout temps, tout abus des signes distinctifs mentionnés dans les articles 1^{er} et 2 et de leur dénomination, y compris leur usage perfide et l'utilisation de tout signe ou dénomination qui en constitue une imitation.

2. Nonobstant le paragraphe 1 du présent article, les Hautes Parties contractantes pourront autoriser les usagers antérieurs de l'emblème du troisième Protocole, ou de tout signe qui en constitue une imitation, à poursuivre un tel usage, pour autant que cet usage ne puisse apparaître, en temps de conflit armé, comme visant à conférer la protection des Conventions de Genève et, le cas échéant, des Protocoles additionnels de 1977, et pour autant que les droits autorisant cet usage aient été acquis avant l'adoption du présent Protocole.

Article 7

Diffusion

Les Hautes Parties contractantes s'engagent, en temps de paix comme en temps de conflit armé, à diffuser le présent Protocole le plus largement possible dans leurs pays respectifs et, en particulier, à en inclure l'étude dans les programmes d'instruction militaire et à en encourager l'étude par la population civile, de sorte que cet instrument puisse être connu des forces armées et de la population civile.

Article 8

Signature

Le présent Protocole sera ouvert à la signature des Parties aux Conventions de Genève le jour même de son adoption et restera ouvert durant une période de douze mois.

Article 9

Ratification

Le présent Protocole sera ratifié dès que possible. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Conseil fédéral suisse, dépositaire des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels de 1977.

Article 10

Adhésion

Le présent Protocole sera ouvert à l'adhésion de toute Partie aux Conventions de Genève non signataire du présent Protocole. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du dépositaire.

Article 11

Entrée en vigueur

1. Le présent Protocole entrera en vigueur six mois après le dépôt de deux instruments de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacune des Parties aux Conventions de Genève qui le ratifiera ou y adhérera ultérieurement, le présent Protocole entrera en vigueur six mois après le dépôt par cette Partie de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 12

Rapports conventionnels dès l'entrée en vigueur du présent Protocole

1. Lorsque les Parties aux Conventions de Genève sont également Parties au présent Protocole, les Conventions s'appliquent telles qu'elles sont complétées par le présent Protocole.

2. Si l'une des Parties au conflit n'est pas liée par le présent Protocole, les Parties au présent Protocole resteront néanmoins liées par celui-ci dans leurs rapports réciproques. Elles seront liées en outre par le présent Protocole envers ladite Partie, si celle-ci en accepte et en applique les dispositions.

Article 13

Amendement

1. Toute Haute Partie contractante pourra proposer des amendements au présent Protocole. Le texte de tout projet d'amendement sera communiqué au dépositaire qui, après consultation de l'ensemble des Hautes Parties contractantes, du Comité international de la Croix-Rouge et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, décidera s'il convient de convoquer une conférence pour examiner le ou les amendements proposés.

2. Le dépositaire invitera à cette conférence les Hautes Parties contractantes ainsi que les Parties aux Conventions de Genève, signataires ou non du présent Protocole.

Article 14

Dénonciation

1. Au cas où une Haute Partie contractante dénoncerait le présent protocole, la dénonciation ne produira ses effets qu'une année après réception de l'instrument de dénonciation. Si toutefois, à l'expiration de cette année, la Partie dénonçante se trouve dans une situation de conflit armé ou d'occupation, l'effet de la dénonciation demeurera suspendu jusqu'à la fin du conflit armé ou de l'occupation.

2. La dénonciation sera notifiée par écrit au dépositaire, qui informera toutes les Hautes Parties contractantes de cette notification.

3. La dénonciation n'aura d'effet qu'à l'égard de la Partie dénonçante.

4. Aucune dénonciation notifiée aux termes du paragraphe 1 n'aura d'effet sur les obligations déjà contractées du fait du conflit armé ou de l'occupation au titre du présent Protocole par la Partie dénonçante pour tout acte commis avant que ladite dénonciation devienne effective.

Article 15

Notifications

Le dépositaire informera les Hautes Parties contractantes ainsi que les Parties aux Conventions de Genève, qu'elles soient signataires ou non du présent Protocole :

a) des signatures apposées au présent Protocole et des instruments de ratification et d'adhésion déposés conformément aux articles 8, 9 et 10 ;

b) de la date à laquelle le présent Protocole entrera en vigueur conformément à l'article 11, dans les dix jours suivant l'entrée en vigueur ;

c) des communications reçues conformément à l'article 13 ;

d) des dénonciations notifiées conformément à l'article 14.

Article 16

Enregistrement

1. Après son entrée en vigueur, le présent Protocole sera transmis par le dépositaire au Secrétariat des Nations Unies aux fins d'enregistrement et de publication, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

2. Le dépositaire informera également le Secrétariat des Nations Unies de toutes les ratifications, adhésions et dénonciations qu'il pourra recevoir au sujet du présent Protocole.

Article 17

Textes authentiques

L'original du présent Protocole, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe sont également authentiques, sera déposé auprès du dépositaire, qui fera parvenir des copies certifiées conformes à toutes les Parties aux Conventions de Genève.

ANNEXE

EMBLÈME DU TROISIÈME PROTOCOLE

(Article 2, paragraphe 2, et article 3, paragraphe 1, du Protocole)

Article premier

Signe distinctif

Article 2

Usage indicatif de l'emblème du troisième Protocole

Incorporation
selon l'art. 3