

Usage de l'emblème et de la dénomination de la croix rouge, du croissant rouge, du lion et soleil rouge et du « cristal rouge »

Département pilote: Service public fédéral Justice

Document de travail 15

I. DISPOSITIONS A METTRE EN OEUVRE

A. Base juridique

1. Droit international

En vertu des Conventions de Genève de 1949 et de leurs trois Protocoles additionnels de 1977 et de 2005, des emblèmes sont internationalement reconnus en vue d'indiquer la protection conférée aux blessés et malades en temps de conflit armé ainsi qu'au personnel, aux structures et aux véhicules sanitaires des forces armées et aux services sanitaires civils autorisés à en faire usage. Au regard de l'article 38 de la première Convention de Genève de 1949 et de l'article 2 du troisième Protocole de 2005, il s'agit des emblèmes suivants : la croix rouge, le croissant rouge, le lion et soleil rouge et l'« emblème du troisième Protocole », appelé également le « cristal rouge » en vertu de la résolution 1 adoptée par la XXIXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge le 22 juin 2006.

Ces emblèmes symbolisent aussi l'action humanitaire neutre, indépendante et impartiale du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Ainsi, les emblèmes ont deux usages (première Convention de Genève de 1949, article 44) :

- Un usage protecteur : les emblèmes visent à rendre visible la protection des victimes des conflits armés et de ceux qui leur viennent en aide, à savoir : les services sanitaires et le personnel religieux des forces armées, le personnel des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge mis à la disposition des services sanitaires des forces armées, le personnel des autres sociétés de secours volontaires et celui des structures médicales civiles autorisées par les autorités à faire usage de l'emblème. Dans ce cas spécifique, l'emblème est de grandes dimensions.
- Un usage indicatif : les emblèmes visent à désigner les personnes et les biens qui ont un lien avec les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à savoir : les collaborateurs ou les biens appartenant à l'une de ces composantes. A titre exceptionnel, sont aussi habilités à utiliser l'emblème à titre indicatif, les ambulances et les postes de premiers secours exclusivement réservés aux soins gratuits à

donner aux blessés et aux malades, conformément à la législation nationale et avec l'autorisation expresse de la Société nationale.

Dans le cadre de cet usage, l'emblème sera de petites dimensions. S'il est utilisé par la Société nationale, il sera accompagné du nom ou des initiales de celle-ci (Règlement de 1991 sur l'usage de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge par les Sociétés nationales, article 5 et commentaire du CICR de la Première Convention de Genève, mis à jour en mars 2016, § 2674).

Ces différents emblèmes ont le même statut comme le précise l'article 2, paragraphe 1^{er} du troisième Protocole de 2005.

Afin de permettre aux emblèmes de préserver toute leur valeur et toute leur portée, les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels non seulement règlent strictement l'usage de leurs signes et dénominations, mais imposent à tous les Etats liés par ces traités l'obligation d'empêcher et de réprimer, par des mesures adéquates, les abus de l'emblème, c'est-à-dire son utilisation par ceux qui n'y ont pas droit, ou des usages de l'emblème non conformes aux Conventions et aux Protocoles.

Il s'agit essentiellement de :

- a) l'article 44 de la première Convention de Genève :

« L'emblème de la croix rouge sur fond blanc et les mots «croix rouge» ou «croix de Genève» ne pourront, à l'exception des cas visés dans les alinéas suivants du présent article, être employés, soit en temps de paix, soit en temps de guerre, que pour désigner ou protéger les formations et les établissements sanitaires, le personnel et le matériel protégés par la présente Convention et par les autres Conventions internationales réglant semblable matière. Il en sera de même en ce qui concerne les emblèmes visés à l'article 38, deuxième alinéa, pour les pays qui les emploient. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et les autres sociétés visées à l'article 26 n'auront droit à l'usage du signe distinctif conférant la protection de la Convention que dans le cadre des dispositions de cet alinéa.

En outre, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion et Soleil Rouges) pourront en temps de paix, conformément à la législation nationale, faire usage du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge pour leurs autres activités conformes aux principes formulés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge. Lorsque ces activités se poursuivront en temps de guerre, les conditions de l'emploi de l'emblème devront être telles qu'il ne puisse être considéré comme visant à conférer la protection de la Convention ; l'emblème sera relativement de petites dimensions et il ne pourra être apposé sur un brassard ou une toiture.

Les organismes internationaux de la Croix-Rouge et leur personnel dûment légitimé seront autorisés à se servir en tout temps du signe de la croix rouge sur fond blanc.

A titre exceptionnel, conformément à la législation nationale, et avec l'autorisation expresse de l'une des Sociétés nationales de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge, Lion et Soleil Rouges), il pourra être fait usage de l'emblème de la Convention en temps de paix, pour signaler les véhicules utilisés comme ambulances et pour marquer

l'emplacement des postes de secours exclusivement réservés aux soins gratuits à donner à des blessés ou à des malades. »

b) l'article 53 de la première Convention de Genève :

« L'emploi par des particuliers, sociétés ou maisons de commerce tant publiques que privées, autres que ceux y ayant droit en vertu de la présente Convention, de l'emblème ou de la dénomination de «croix rouge» ou de «croix de Genève», de même que de tout signe ou de toute dénomination en constituant une imitation, sera interdit en tout temps, quel que soit le but de cet emploi et quelle qu'ait pu être la date antérieure d'adoption.

En raison de l'hommage rendu à la Suisse par l'adoption des couleurs fédérales interverties et de la confusion qui peut naître entre les armoiries de la Suisse et le signe distinctif de la Convention, l'emploi par des particuliers, sociétés ou maisons de commerce, des armoiries de la Confédération suisse, de même que de tout signe en constituant une imitation, soit comme marque de fabrique ou de commerce ou comme élément de ces marques, soit dans un but contraire à la loyauté commerciale, soit dans des conditions susceptibles de blesser le sentiment national suisse, sera interdit en tout temps. (...)

L'interdiction établie par le premier alinéa de cet article s'applique également, sans effet sur les droits acquis des usagers antérieurs, aux emblèmes et dénominations prévus au deuxième alinéa de l'article 38.
»

c) l'article 54 de la première Convention de Genève :

« Les Hautes Parties contractantes, dont la législation ne serait pas dès à présent suffisante, prendront les mesures nécessaires pour empêcher et réprimer en tout temps les abus visés à l'article 53. »

d) l'article 85, par. 3, litt. f) du Protocole I :

« 3. Outre les infractions graves définies à l'article 11, les actes suivants, lorsqu'ils sont commis intentionnellement, en violation des dispositions pertinentes du présent Protocole, et qu'ils entraînent la mort ou causent des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé, sont considérés comme des infractions graves au présent Protocole : utiliser perfidement, en violation de l'article 37, le signe distinctif de la croix rouge, du croissant rouge ou du lion-et-soleil rouge ou d'autres signes protecteurs reconnus par les Conventions ou par le présent Protocole. »

e) l'article 12 du Protocole II :

« Sous le contrôle de l'autorité compétente concernée, le signe distinctif de la croix rouge, du croissant rouge ou du lion-et-soleil rouge, sur fond blanc, sera arboré par le personnel sanitaire et religieux, les unités et moyens de transport sanitaires. Il doit être respecté en toutes circonstances. Il ne doit pas être employé abusivement. »

f) l'article 2, paragraphe 3 du Protocole III :

« 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. »

g) l'article 6, paragraphe 1^{er} du Protocole III :

« 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 1er et 2 et de leur dénomination, y compris leur usage perfide et l'utilisation de tout signe ou dénomination qui en constitue une imitation. »

h) ainsi que l'article 8, paragraphe 2, b) du Statut de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998

"2. Aux fins du Statut, on entend par "crimes de guerre" :
(...)

b) Les autres violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés internationaux dans le cadre établi du droit international, à savoir, l'un quelconque des actes ci-après :
(...)

vii) Le fait d'utiliser indûment le pavillon parlementaire, (...), ainsi que les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant, de causer la perte de vies humaines ou des blessures graves;
(...)."

Voir aussi les autres articles relevant en la matière, à savoir les articles 38, 44 et 53 -de la première Convention de Genève, l'article 8

du premier Protocole et les articles 3, 4, 7 et 8 de l'Annexe I au premier Protocole.

Afin de prévenir les usages abusifs des emblèmes, les forces armées et la population civile doivent être informées de leur signification, de leurs usages et de leur protection.

Ce devoir d'information s'inscrit dans le cadre de l'obligation de tout Etat partie de diffuser le plus largement possible en temps de paix, comme en temps de conflit armé, les Conventions de Genève de 1949 et leurs trois Protocoles additionnels qui incluent les dispositions relatives aux usages et à la protection des emblèmes :

- Conventions de Genève du 12 août 1949 : I – article 47 ; II - article 48 ; III – article 127 et IV – article 144
- Protocole I de 1977 : article 83
- Protocole II de 1977 : article 19
- Protocole III de 2005 : article 7

Pour plus de détails sur le contenu de cette obligation de diffusion, il est renvoyé au document de travail n°4.

2. Droit national

- a) La loi du 3 septembre 1952 portant approbation des actes internationaux suivants : A) convention internationale pour l'amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne, et annexes, signées à Genève le 12 août 1949; B) convention internationale pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, et annexe, signées à Genève le 12 août 1949; C) convention internationale relative au traitement des prisonniers de guerre, et annexes, signées à Genève le 12 août 1949; D) convention internationale relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, et annexes, signées à Genève le 12 août 1949 (M.B., 26 septembre 1952, p. 6822).
- b) La loi du 4 juillet 1956 relative à la protection des dénominations, signes et emblèmes de la Croix-Rouge (M.B. du 11 juillet 1956, p. 4616). Cette loi sanctionne tout usage des emblèmes reconnus et de leurs dénominations qui serait incompatible avec les conventions internationales qui règlent leur emploi.
- c) La loi du 16 avril 1986 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 (M.B., 7 novembre 1986, p. 15196)
- d) La loi du 5 août 2003 relative aux violations graves du droit international humanitaire (M.B. 7 août 2003) : loi insérant notamment un article 136quater, dans le Code pénal, portant sur les actes constitutifs de crimes de guerre et dont le paragraphe 1er, 29° incrimine « le fait d'utiliser perfidement le signe distinctif de la croix rouge ou du croissant rouge ou d'autres signes protecteurs reconnus

par le droit international humanitaire, à la condition que le fait entraîne la mort ou des blessures graves ».

- e) La loi du 22 novembre 2013 modifiant la loi du 4 juillet 1956 relative à la protection des dénominations, signes et emblèmes de la Croix-Rouge en vue de sa mise en conformité avec le 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 (M.B. du 20 décembre 2013 (Ed. 4), p. 101271).
- f) La loi du 20 avril 2015 portant assentiment au 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 (M.B. du 23 septembre 2015, p. 59497).

B. Analyse des mesures législatives à prendre

Les mesures législatives nécessaires ayant été prises (voir le point A, 2) la commission a achevé sa tâche sur ce point. Une clarification des modalités d'usage de l'emblème dans la loi pourrait toutefois être envisagée.

Il est renvoyé au document de travail n° 4 sur les mesures à prendre au niveau national pour mettre en œuvre l'obligation de diffusion des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels, étant donné que cette obligation couvre également les dispositions relatives aux usages et à la protection des emblèmes.

Néanmoins, une attention particulière devrait être portée sur la protection des emblèmes dans le cadre de formations en droit international humanitaire destinées à certains publics qui pourraient être amenés à en faire usage, en particulier la communauté médicale. En outre, une coopération entre les autorités et la Croix-Rouge de Belgique pourrait être envisagée en vue de renforcer la sensibilisation du grand public à la signification et au respect de l'emblème et ainsi de contribuer à la réduction des usages abusifs.

II. DEPARTEMENTS CONCERNES

Sur le plan de la diffusion, l'application de la loi doit faire l'objet de directives des départements ministériels concernés, notamment les Services publics fédéraux Justice, Intérieur, et Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement et du Ministère de la Défense.

III. IMPLICATIONS BUDGETAIRES

Néant.

IV. ETAT DE LA QUESTION

Notre loi nationale du 4 juillet 1956 renvoyant elle-même aux Conventions internationales ad hoc ne nécessite pas, juridiquement parlant, de précisions complémentaires. Toutefois, les modalités de l'utilisation des emblèmes pourraient être précisées en vue d'une meilleure information pour le citoyen et afin de mieux prévenir les usages abusifs des emblèmes par conséquent.

Par ailleurs, cette loi a été amendée en 2013 afin de tenir compte de la protection de l'emblème du troisième Protocole de 2005, dénommé « cristal rouge ». Cette mise en conformité de la loi, préalable à la ratification du Protocole III, a permis de favoriser l'application du Protocole en droit belge dès son entrée en vigueur pour la Belgique et, ainsi, à éviter tout hiatus entre l'entrée en vigueur du Protocole III et l'application des obligations découlant de celui-ci en droit belge.

Deux questions mériteraient toutefois une analyse plus approfondie en droit belge.

Il s'agit en premier lieu de la question de la protection du logo du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui a été adopté par la résolution 2 du Conseil des Délégués de 2015 (Genève, 7 décembre 2015). Ce logo est défini et ne peut être utilisé qu'à titre exceptionnel et conformément aux *Conditions et règles régissant l'utilisation du logo du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* annexées à la résolution. L'utilisation du logo du Mouvement ne doit pas porter atteinte au respect et à la protection dus aux emblèmes en vertu du droit international humanitaire et du cadre réglementaire que les composantes du Mouvement ont élaboré. La résolution 7 de la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 8-10 décembre 2015) a pris note de l'adoption de ce logo par le Mouvement et « encourage les États à reconnaître, s'il y a lieu, le logo du Mouvement et à faciliter son emploi sur leur territoire, dans le respect de la législation nationale et du droit international applicables et en accord avec le Règlement de 1991 sur l'usage de l'emblème » (paragraphe 5).

En outre, malgré l'existence d'une législation nationale érigeant en infractions pénales les usages abusifs des emblèmes et prévoyant des sanctions à leur égard, la protection des emblèmes (en particulier la croix rouge) n'est pas toujours respectée en Belgique. Il ressort de l'expérience de la Croix-Rouge de Belgique que les usages abusifs ont pour origine principal un manque d'information du public sur la signification, les usages et la protection juridique des emblèmes. Dans certains cas, les auteurs d'usages abusifs des emblèmes informés de leur protection conférée par la loi de 1956, ignorent délibérément la démarche de la Croix-Rouge de Belgique et ne prennent aucune disposition pour mettre fin à de tels usages. Les mesures que peut prendre la Société nationale dans ce cas sont extrêmement limitées, voire inexistantes. En effet, la Société nationale ne dispose pas des moyens nécessaires pour tenter des actions pénales et en assurer le suivi.

Par conséquent, il est souhaitable que les autorités belges et la Croix-Rouge de Belgique renforcent leur collaboration en vue de mieux faire comprendre au public la signification et les usages des emblèmes et de définir des actions visant à mieux faire respecter la loi de 1956 sur la protection des emblèmes.

C'est la raison pour laquelle, lors de la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2015), les autorités belges et la Croix-Rouge de Belgique ont adopté conjointement deux engagements sur :

- La formation des personnels de santé (SP320115) : des séances de formation destinées à ces personnels aborderont également la protection des emblèmes du Mouvement et leur correcte utilisation au regard du droit international humanitaire et de la législation nationale ;
- Le renforcement du cadre normatif national en matière de protection des soins de santé (SP320116) : des actions de sensibilisation sur la signification et les usages des emblèmes du Mouvement seront définies et un mécanisme de concertation entre les départements concernés et la Croix-Rouge de Belgique sera créé afin d'assurer une signalisation correcte des structures médicales et de lutter contre les abus d'emblème de grande ampleur et les plus récurrents.

Les documents suivants constituent des outils qui peuvent être utilisés dans les actions de sensibilisation au respect des emblèmes :

- A. Le « Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge par les Sociétés nationales » (Vienne, 1965) amendé par le Conseil des Délégués (Budapest, 1991). Ce règlement a pour objet de préciser les modalités d'usage de l'emblème par les Sociétés nationales en conformité avec les dispositions des Conventions de Genève de 1949.
- B. L' « Etude sur l'usage des emblèmes – Problèmes opérationnels et commerciaux et autres problèmes non opérationnels », éditée par le CICR en décembre 2011.
- C. La brochure du CICR et de la FICR « Des emblèmes d'humanité », publiée en août 2016.
- D. La brochure du CICR et de la FICR « Les emblèmes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – Préserver leur pouvoir de protection et prévenir les abus », publiée en août 2016.

V. PROPOSITIONS DE DECISION

Trois recommandations sont proposées :

- Une discussion entre les autorités concernées (SPF Santé publique, SPF Justice et Ministère de la Défense) et la Croix-Rouge de Belgique ayant pour objet d'évaluer la possibilité de modifier la loi du 4 juillet 1956 relative à la protection des dénominations, signes et emblèmes de la Croix-Rouge, afin de préciser les modalités d'usage de l'emblème (les personnes habilitées et les conditions d'utilisation) pour une meilleure information de tous publics, dont la communauté médicale ;
- L'analyse de la loi du 4 juillet 1956 précitée en vue de vérifier si elle assure la protection du logo du Mouvement. Cette analyse pourra être effectuée conjointement par le SPF Justice, le Ministère de la Défense et la Croix-Rouge de Belgique, à l'initiative de la Croix-Rouge de Belgique ;
- Une concertation entre les autorités belges et la Croix-Rouge de Belgique afin de définir des actions à mettre en œuvre en vue d'une meilleure sensibilisation des personnels de santé et du public à la signification, aux usages et à la protection des emblèmes et d'un meilleur respect de la loi du 4 juillet 1956 relative à la protection des dénominations, signes et emblèmes de la Croix-Rouge (voir les engagements SP320115 et SP320116 précités et adoptés à la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) :
 - o Le SPF Santé publique, le Ministère de la Défense et la Croix-Rouge de Belgique se concertent pour organiser des séances de formation destinées aux personnels de santé qui incluent la protection des emblèmes ;
 - o Le SPF Santé publique, le Ministère de la Défense, le SPF Justice et la Croix-Rouge de Belgique définissent des actions de sensibilisation auprès du grand public pour un meilleur respect des emblèmes et une concertation est régulièrement menée entre ces acteurs afin d'assurer une signalisation correcte des structures médicales et de lutter contre les abus d'emblème de grande ampleur et les plus récurrents.

VI. DERNIERE MISE A JOUR

Mars 2017.

VII. DATE D'APPROBATION PAR LA CIDH

9 juin 2017.

VIII. ANNEXES

/