

N° 6636²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III), fait à Genève, le 8 décembre 2005, et modifiant la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION

(31.3.2014)

La Commission se compose de: M. Marc ANGEL, Président; Mme Claudia DALL'AGNOL, Rapporteuse; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Luc FRIEDEN, Gusty GRAAS, Jean-Claude JUNCKER, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ et Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 20 décembre 2013.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 4 février 2014.

Au cours de sa réunion du 3 mars 2014, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Mme Claudia Dall'Agnol comme rapporteure du projet de loi sous rubrique.

En date du 17 mars 2014, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat.

Le 31 mars 2014, elle a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI**1) Introduction**

Dans l'Europe de la première moitié du XIXe siècle, chaque armée signalait ses services sanitaires par un drapeau d'une couleur différente: il était blanc en Autriche, rouge en France, jaune en Espagne, ailleurs noir. Parfois, ces emblèmes variaient d'un corps de troupe à l'autre. Cette situation avait comme conséquence que les soldats savaient à peine reconnaître les ambulances de leur propre armée et moins encore celles de l'adversaire. L'absence d'un signe particulier permettant de distinguer les fourgons sanitaires des autres véhicules et d'identifier à distance les membres des services de santé augmentait considérablement le risque des médecins et infirmiers de tomber sous le feu ennemi. Afin de rendre

plus sûr le travail des services de santé, et ainsi contribuer à améliorer la condition des militaires blessés sur le champ de bataille, il fallait adopter un signe distinctif uniforme, utilisé dans toutes les armées.¹

En 1864, les parties à la première Convention de Genève se sont entendues pour choisir comme symbole du secours un emblème unique, identifiable à grande distance, facile à reconnaître et à reproduire. C'est ainsi que le signe distinctif de la croix rouge sur fond blanc,² qui est l'inversion des couleurs du drapeau suisse, a été officiellement consacré. Cependant, un certain nombre d'Etats – qui attribuaient à l'emblème de la croix rouge une connotation religieuse ou politique – ont persisté à utiliser d'autres symboles, tout en respectant l'emblème de la croix rouge, mettant à mal le principe d'unité du signe distinctif voulu par la première Convention de Genève.

En 1906, lors de la Conférence de révision de la Convention de Genève, un certain nombre d'Etats demandèrent que d'autres emblèmes soient reconnus, notamment le croissant rouge sur fond blanc et le lion-et-soleil rouge sur fond blanc. Si la Conférence refusa de faire droit à cette demande, elle admit néanmoins les Etats concernés à formuler des réserves aux dispositions relatives à l'emblème.

Finalement, en 1929, l'idée d'un emblème unique a définitivement été abandonnée et il a été jugé opportun de refléter la pratique dans les textes: ainsi, le croissant rouge et le lion-et-soleil rouge ont été reconnus comme signes distinctifs, mais uniquement pour les pays qui en faisaient déjà usage. L'emblème de la croix rouge s'est par conséquent vu confirmé en tant que symbole universel du secours, tandis que les emblèmes du croissant rouge et du lion-et-soleil rouge se sont vu conférer le statut d'exception.

Cette solution de compromis fut confirmée lors de l'adoption en 1949 des Conventions de Genève. Pourtant, et bien qu'elle ait perduré jusqu'à l'adoption du troisième Protocole en 2005, cette solution n'a pas permis de mettre un terme aux difficultés résultant:

- d'une part, du fait qu'un certain nombre d'Etats et de Sociétés nationales refusaient d'adopter l'un des emblèmes consacrés par les Conventions de Genève de 1949, au motif qu'ils ne se reconnaissaient dans aucun d'entre eux;
- et d'autre part, de la coexistence de plusieurs signes (par exemple, au cours de conflits opposant deux ou plusieurs adversaires utilisant un emblème différent).

Ces difficultés pouvaient aboutir à mettre en doute, dans une zone d'opération précise, les principes fondamentaux de neutralité et d'impartialité sur lesquels reposent l'action de toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, rendant par là-même incertaine la protection des personnes qui arboraient les signes distinctifs.³

C'est dans le but de remédier à ces difficultés et de résoudre de manière globale la question de l'emblème que les Etats parties aux Conventions de Genève ont adopté, lors d'une conférence diplomatique tenue à Genève du 5 au 8 décembre 2005, un Protocole additionnel III aux dites Conventions. Vingt-sept délégations, parmi lesquelles le Luxembourg, ont apposé leur signature à l'issue de la conférence diplomatique. Considérant l'attachement dont la croix rouge et le croissant rouge font l'objet dans les pays où ces symboles sont utilisés, les Etats parties aux Conventions de Genève n'ont pas voulu opter pour le remplacement des signes distinctifs existants par un emblème unique, mais se sont entendus pour adopter un signe distinctif additionnel.

L'emblème choisi est composé d'un cadre rouge, ayant la forme d'un carré posé sur la pointe, sur fond blanc. C'est seulement lors de la XXIXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui s'est tenue les 20 et 21 juin 2006 à Genève, que les Etats parties se sont entendus sur l'appellation à donner au signe distinctif additionnel, à savoir celle du cristal rouge.

1 François Bugnion, *L'emblème de la croix rouge et celui du croissant rouge*, Revue internationale de la Croix-Rouge, octobre 1989, n° 779, <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzh4a.htm>.

2 Lorsqu'on se réfère aux emblèmes, le CICR recommande généralement d'employer des lettres minuscules et de ne pas relier les lettres par un trait d'union.

3 Jean-François Quéguiner, *Commentaire du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III)*, Revue internationale de la Croix-Rouge, mars 2007, n° 865, <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/review/review-865-p175.htm>. Voir également: François Bugnion, *Croix Rouge, Croissant Rouge, Cristal Rouge*, CICR, 2007, <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/publication/p0778.htm>.

2) Examen du Protocole

Le troisième Protocole, qui est composé de 17 articles, a entre-temps été ratifié par soixante-six Etats⁴ et est entré en vigueur le 14 janvier 2007.

Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, le troisième Protocole dit reconnaître „*un signe distinctif additionnel en plus des signes distinctifs des Conventions de Genève*“. Le nouvel emblème consacré par le troisième Protocole s'ajoute aux signes distinctifs existants; il n'est pas censé les remplacer. En ajoutant, au même paragraphe, que les „*signes distinctifs ont le même statut*“, le troisième Protocole a consacré dans le texte la tendance qui s'était dégagée de la pratique. Antérieurement, les textes en vigueur établissaient une forme de hiérarchie entre les emblèmes reconnus „*puisque le signe de la croix rouge était considéré comme étant la règle, le croissant rouge et le lion-et-soleil rouge n'étant admis qu'à titre de signes d'exception. [...] Pourtant, la pratique a progressivement contribué à établir de facto ces signes distinctifs sur un pied d'égalité. C'est cette évolution que consacre explicitement le présent alinéa qui admet une égalité de statut juridique entre les différents emblèmes, y compris le signe distinctif additionnel prévu dans ce Protocole, et explique que le titre de l'article 2 du Protocole additionnel III utilise logiquement le pluriel pour désigner les signes distinctifs.*“⁵

La description officielle de la forme de l'emblème figure à l'article 2, paragraphe 2, du Protocole: il est composé d'un cadre rouge, ayant la forme d'un carré posé sur la pointe, sur fond blanc. Une représentation de ce signe distinctif additionnel figure à l'annexe du Protocole. Il est désigné comme l'„*emblème du troisième Protocole*“, car son nom n'avait pas encore été arrêté au moment de l'adoption du Protocole.

Les Etats qui le souhaitent se voient donc offrir la possibilité d'utiliser un nouvel emblème, qui est équivalent aux signes distinctifs antérieurement consacrés par les Conventions de Genève. Selon l'article 2, paragraphe 3, les „*conditions d'utilisation et de respect de l'emblème du troisième Protocole sont identiques à celles établies pour les autres signes distinctifs par les Conventions de Genève et, le cas échéant, par leurs Protocoles additionnels de 1977*“. Le signe distinctif du troisième Protocole „*s'applique dans les mêmes situations*“ (article 1er, paragraphe 2) et „*aux mêmes fins*“ (article 2, paragraphe 1). Une option supplémentaire est donc mise à la disposition de ceux qui souhaitent s'en servir, étant entendu qu'il n'est pas porté atteinte au droit des Etats de continuer à utiliser les emblèmes qu'elles utilisent conformément aux obligations qui leur incombent en vertu des Conventions de Genève.

Le troisième Protocole offre ensuite une plus grande souplesse dans l'utilisation des emblèmes. Ainsi, l'article 2, paragraphe 4, du troisième Protocole permet aux services sanitaires et au personnel religieux des forces armées des parties contractantes d'utiliser temporairement et à titre protecteur un emblème différent de celui qu'ils utilisaient habituellement (par exemple, l'emblème du cristal rouge à la place de la croix rouge), si cette utilisation est susceptible de renforcer leur protection. Cette possibilité n'existait pas avant l'adoption du troisième Protocole.

Pour ce qui est de l'utilisation à titre indicatif des emblèmes par les Sociétés nationales, l'article 3 du troisième Protocole leur donne la possibilité, sous certaines conditions et pour autant que la législation nationale le permette, de choisir le cristal rouge à titre indicatif avec ou sans incorporation d'un autre emblème ou d'une combinaison des autres emblèmes (tel qu'illustré en annexe du troisième Protocole).

L'article 4 prévoit que 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*“ (à savoir le cristal rouge). Cette disposition met en œuvre la détermination du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), 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, exprimée dans le dernier paragraphe du préambule, de conserver en l'état leurs noms et leurs signes distinctifs.

4 La liste des Etats ayant ratifié le Protocole peut être consultée sur le site internet du Comité international de la Croix-Rouge: <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/Treaty.xsp?action=openDocument&documentId=B08C504569BC6422C125710F0043D5C0>.

5 Jean-François Quéguiner, *op. cit.*, p. 325-326.

L'article 5 permet aux services sanitaires et au personnel religieux „*participant à des opérations placées sous les auspices des Nations Unies*“ d'utiliser „*l'un des signes distinctifs mentionnés aux articles 1er et 2*“ du Protocole. Selon Jean-François Quéguiner, l'article 5 n'a pas pour objectif d'altérer la pratique généralement suivie en la matière selon laquelle le personnel sanitaire et religieux de chaque contingent participant à une opération menée sous les auspices des Nations Unies est libre d'utiliser son emblème traditionnel – croix rouge pour les uns, croissant rouge pour les autres. Cette disposition consacre simplement la possibilité pour les services sanitaires et le personnel religieux des Nations Unies de choisir, aux fins d'identification et de protection, un emblème unique qu'il s'agisse de l'un des signes distinctifs reconnus par les Conventions de 1949 ou du cristal rouge. Le choix de cet emblème unique reste toutefois subordonné à l'accord des Etats participant à la force multinationale.⁶

L'article 6 précise que 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'appliquent de façon identique à l'emblème du troisième Protocole.*“ En particulier, afin d'éviter les abus des signes distinctifs et de leur dénomination, les faire cesser ou punir leurs auteurs, les parties contractantes sont tenues d'adopter leurs législations nationales adéquates.

3) Modification de la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge

Au Luxembourg, la protection de l'emblème de la croix rouge est assurée par la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge. Cette loi fut adoptée quelques années après la première Convention de Genève de 1906, c'est-à-dire à une époque où les signes distinctifs du croissant rouge et du lion-et-soleil rouge n'étaient pas encore formellement reconnus. Elle avait essentiellement pour objet de protéger l'emblème de la croix rouge sur fond blanc, suite à la constitution de la Croix-Rouge luxembourgeoise le 14 octobre 1914 et en conséquence de la constatation d'abus au début des hostilités de la Première Guerre mondiale.

Les auteurs du projet de loi, après avoir analysé les dispositions législatives et réglementaires nationales susceptibles d'être affectées par le Protocole, concluent qu'il convient de modifier la loi du 18 décembre 1914 précitée, l'arrêté grand-ducal du 16 juillet 1935 portant institution du diplôme d'infirmière de l'Etat luxembourgeois et l'arrêté grand-ducal du 31 décembre 1955 concernant l'identification des véhicules de l'Armée.

En ce qui concerne plus particulièrement la modification de la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge, il convient de souligner que la peine pénale prévue par le projet de loi pour tout usage abusif des signes distinctifs correspond à celle de l'article 228, alinéa 2 du Code pénal. Les auteurs du projet de loi expliquent que ce dernier vise notamment à protéger le sceau et les emblèmes tant des autorités nationales que des autorités étrangères et des organisations entre Etats et qu'il ne serait pas justifié que l'usurpation des emblèmes des autorités nationales et internationales soit plus sévèrement réprimée que l'usage abusif des signes distinctifs des Conventions de Genève. Le projet de loi ne se limite par ailleurs pas à protéger l'emblème de la Croix-Rouge, mais assure une protection sur pied d'égalité de tous les signes distinctifs, qui, depuis l'entrée en vigueur du troisième Protocole, ont le même statut.

Conformément aux obligations qui incombent au Grand-Duché de Luxembourg, il s'agit de réprimer plus sévèrement les faits commis en temps de guerre, ainsi que la perfidie. C'est pourquoi les paragraphes 2 et 3, qui sont nouveaux, ont été introduits.

De manière générale, comme l'usage abusif des signes distinctifs en temps de guerre est bien plus grave qu'en temps de paix, le paragraphe 2 a pour effet d'élever le montant maximal de l'amende correctionnelle au double du seuil initial, soit 20.000 euros et de l'assortir d'une peine d'emprisonnement de huit jours à cinq ans au plus, afin de permettre au juge, si nécessaire, de prononcer une peine en adéquation avec la gravité des circonstances dans lesquelles l'infraction aura, le cas échéant, été commise.

Le paragraphe 3 concerne l'usage perfide des signes distinctifs. Signalons que cet usage perfide est susceptible d'être qualifié de crime de guerre à certaines conditions. Or, la disposition au para-

⁶ Jean-François Quéguiner, *op. cit.*, p. 335-336.

graphie 3 a été ajoutée pour le cas où certains faits ne répondraient pas aux conditions de l'article 136quater (g) du Code pénal (qui qualifie de crime de guerre „(g) le fait d'utiliser indûment [...] les signes distinctifs prévus par les Conventions de Genève, et, ce faisant, de causer la perte de vies humaines ou de blessures graves“) pour être qualifiés de crimes de guerre, et pour éviter que l'usage perfide des signes distinctifs ne soit sanctionné d'une peine correctionnelle alors qu'il s'agit d'un des abus les plus graves (après les faits qualifiables de crimes de guerre). Cette nouvelle disposition prévoit des peines criminelles avec une peine de réclusion plus légère que celle prévue pour l'article 136quater (g) du Code pénal. Signalons finalement que le troisième paragraphe stipule que par „usage perfide, il y a lieu d'entendre le fait, en temps de guerre, de se servir indûment des signes distinctifs des Conventions de Genève pour faire appel, avec l'intention de la tromper; à la bonne foi d'un adversaire, afin de lui faire croire qu'il avait le droit de recevoir ou l'obligation d'accorder la protection prévue par les Conventions de Genève alors que ce n'était pas le cas.“

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 4 février 2014, le Conseil d'Etat présente l'objet du projet de loi et propose de modifier l'intitulé du projet de loi comme suit: „Projet de loi portant approbation du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III), fait à Genève, le 8 décembre 2005, et modifiant la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge“. Ensuite, la Haute Corporation estime qu'il y a lieu de supprimer les intitulés précédant les articles 2, 3 et 4 du projet de loi. La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration se rallie à ces propositions du Conseil d'Etat.

L'article 1er du projet de loi concernant l'approbation du troisième Protocole ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat.

Quant à la présentation législative de l'article 2, qui modifie l'article 1er de la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge, le Conseil d'Etat signale que le libellé du nouvel article 1er de la loi du 18 décembre 1914 précitée doit être précédé de la mention dudit article („Art. 1er.“). La Haute Corporation ajoute qu'il y a lieu de supprimer le début du libellé respectivement du paragraphe 1er „Sans préjudice de l'application d'autres dispositions du Code pénal,“, et du paragraphe 3 „Sans préjudice de l'application de l'article 136quater (g) du Code pénal,“, ces précisions n'ayant aucune plus-value normative, alors que le Code pénal est d'application générale. La commission parlementaire se rallie à ces propositions du Conseil d'Etat.

Finalement, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au maintien des articles 3 et 4 visant à modifier respectivement l'arrêté grand-ducal du 16 juillet 1935 portant institution du diplôme d'infirmière de l'Etat luxembourgeois et l'arrêté grand-ducal du 31 décembre 1955 concernant l'identification des véhicules de l'Armée. Le Conseil d'Etat explique dans son avis que le „principe de la hiérarchie des normes, dont découle le parallélisme des formes, ne permet pas de procéder par voie législative à la modification de dispositions réglementaires.“ La commission parlementaire se rallie à ces propositions et décide de supprimer les articles 3 et 4.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III), fait à Genève, le 8 décembre 2005, et modifiant la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge

Art. 1er.– Est approuvé le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (Protocole III), fait à Genève, le 8 décembre 2005, ainsi que son annexe.

Art. 2.– L'article 1er de la loi du 18 décembre 1914 concernant la protection des emblèmes de la Croix Rouge est modifié et complété comme suit:

„Art. 1er. (1) Seront punis d'une amende de 500 à 10.000 euros, ceux qui, 1° sans autorisation régulière, porteront l'emblème de la Croix-Rouge; 2° indûment, feront usage des emblèmes ou des dénominations „croix rouge“, „croix de Genève“, „croissant rouge“, „lion et soleil rouges“, „emblème du troisième Protocole“ et „cristal rouge“, de même que de tout signe ou de mots qui en constitueraient une imitation ou qui pourraient prêter à confusion à une fin étrangère à celle des Conventions de Genève, telle que notamment, mais pas exclusivement, à des fins commerciales ou pour faire appel à la charité publique. Les autorisations sont accordées par le Gouvernement ou ses délégués.

(2) Lorsque les infractions prévues au paragraphe 2 ci-avant seront commises en temps de guerre, elles seront punies d'une amende de 500 à 20.000 euros, et d'une peine d'emprisonnement de huit jours à cinq ans au plus, ou d'une de ces peines seulement.

(3) L'usage perfide des signes distinctifs sera puni d'une amende de 251 euros au moins et d'une peine de réclusion de cinq à dix ans.

Par usage perfide, il y a lieu d'entendre le fait, en temps de guerre, de se servir indûment des signes distinctifs des Conventions de Genève pour faire appel, avec l'intention de la tromper, à la bonne foi d'un adversaire, afin de lui faire croire qu'il avait le droit de recevoir ou l'obligation d'accorder la protection prévue par les Conventions de Genève alors que ce n'était pas le cas.“

Luxembourg, le 31 mars 2014

La Rapporteuse,
Claudia DALL'AGNOL

Le Président,
Marc ANGEL

