

06.010

Message

concernant l'approbation et la mise en œuvre du troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel ainsi que les modifications de lois liées à cette mise en œuvre

du 25 janvier 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons avec le présent message un projet d'arrêté fédéral concernant l'approbation et la mise en œuvre du troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel ainsi que les modifications de lois liées à cette mise en œuvre et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 janvier 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales le troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel.

Le Protocole additionnel crée un signe distinctif additionnel en plus des signes distinctifs existants, la croix rouge, le croissant rouge et le lion et soleil rouges. Le signe distinctif additionnel se compose d'un cadre rouge, ayant la forme d'un carré posé sur la pointe, sur fond blanc. Le Protocole ne donne pas de nom particulier à ce signe distinctif qu'il qualifie d'emblème du troisième Protocole. Dans l'usage courant, il est appelé «cristal rouge». Celui-ci est à la disposition de toutes les Parties contractantes qui considèrent que les signes distinctifs existants ont une connotation religieuse ou sont inacceptables parce qu'ils heurtent d'autres convictions nationales. Ce nouvel emblème doit aussi pouvoir être utilisé par les unités médicales et le personnel sanitaire dans des situations exceptionnelles où les signes distinctifs existants, faute d'être acceptés par les acteurs locaux, n'offrent pas une protection suffisante. En plus des dispositions sur l'usage du signe distinctif additionnel, le Protocole additionnel contient encore des dispositions sur la prévention et la répression des abus.

Seules quelques rares dispositions du droit suisse se rapportent aux signes distinctifs des Conventions de Genève. La loi fédérale concernant la protection de l'emblème et du nom de la Croix-Rouge règle l'usage de la croix rouge sur fond blanc et des mots «croix rouge» dont elle punit l'abus. Le code pénal militaire sanctionne l'abus des emblèmes internationaux, notamment de la croix rouge, du croissant rouge et du lion et soleil rouges ainsi que les actes d'hostilité contre des personnes ou la destruction du matériel placés sous la protection des emblèmes. La mise en œuvre du Protocole additionnel requiert l'adaptation de ces deux lois fédérales. Celles-ci doivent en effet mentionner le signe distinctif additionnel et prévoir la possibilité d'utiliser cet emblème à titre provisoire dans des circonstances exceptionnelles.

La Suisse, qui a participé à l'élaboration du Protocole additionnel et a joué un rôle décisif dans son adoption, a signé ce document le 8 décembre 2005, soit le jour même de son adoption par la Conférence diplomatique des Parties contractantes aux Conventions de Genève de 1949. Sa ratification rapide revêt une grande importance pour notre pays, compte tenu de la politique qu'il mène pour le renforcement et la promotion du droit international humanitaire.

Message

1 Contexte du projet

1.1 Conférence diplomatique du 5 au 8 décembre 2005

Le 8 décembre 2005, sous la présidence de la Suisse, la Conférence diplomatique des Parties contractantes aux Conventions de Genève de 1949 a adopté, par vote, le troisième Protocole additionnel à ces Conventions, relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel (ci-après Protocole III).

A l'ouverture de la Conférence, le 5 décembre, on s'attendait généralement à ce que le Protocole III soit accepté par consensus. En effet, le climat était à l'harmonie et à la conciliation grâce, d'une part, aux consultations menées par la Suisse et, d'autre part, à la signature, le 28 novembre 2005 à Genève, d'un accord entre les sociétés de secours israélienne et palestinienne – respectivement le Magen David Adom et le Croissant-Rouge palestinien – rendu possible par la médiation de la Suisse. Mais par la suite, et en dépit d'efforts intenses, les négociations entre la Syrie et Israël qui auraient dû conduire à un accord similaire entre le Magen David Adom et le Croissant-Rouge syrien concernant l'aide humanitaire de cette société de secours dans le Plateau du Golan occupé par Israël, n'ont pas abouti. Le recours au vote s'est révélé inévitable en raison de la position de l'Organisation des pays islamiques (OIC) qui, l'après-midi du troisième jour de conférence, a rejeté une proposition de compromis déposée par le Chili et basée sur les consultations entreprises par la Suisse, et lui a opposé une contre-proposition inacceptable.

Le Protocole additionnel a finalement été approuvé par 98 voix contre 27 et 10 abstentions, soit clairement plus que la majorité des deux tiers exigée. Les propositions de modifications déposées par le Pakistan et le Yémen au nom de l'OIC avaient auparavant été balayées par une majorité des deux tiers. Conformément à ses dispositions, le Protocole additionnel a été encore ouvert à la signature le même jour, et 27 Etats, dont la Suisse, l'ont signé. Depuis lors, quelques autres Etats les ont suivis. Le Protocole III entre en vigueur six mois après la deuxième ratification.

Pour la Suisse, pays hôte et Partie contractante, la Conférence diplomatique constituait un événement important. Depuis le début des travaux, notre pays s'est engagé activement en vue de l'élaboration puis de l'adoption du Protocole additionnel III afin d'aboutir enfin à une solution globale et durable de la question des emblèmes.

1.2 Histoire et but des signes distinctifs des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels

Les témoins des guerres qui ont fait rage au 19^e siècle ont constaté que les hôpitaux de campagne, les postes de secours et les infirmeries n'étaient pas suffisamment protégés contre les attaques. C'est pourquoi les Etats parties se sont pour la première fois mis d'accord, en 1864 à Genève, pour conférer un statut de neutralité à de telles installations ainsi qu'à leur personnel et les protéger en les rendant reconnaissables grâce à un signe distinctif, soit une croix rouge sur fond blanc en hommage à la Suisse.

En 1876, la Turquie a unilatéralement déclaré qu'elle utiliserait désormais le signe du «croissant rouge». Elle a été suivie, en 1924, par l'Iran qui a décidé d'adopter à l'avenir l'emblème du «lion et soleil rouges». Ces deux signes distinctifs ont finalement aussi été admis comme signes distinctifs, en plus de la croix rouge, dans la Convention de 1929. Les quatre Conventions de Genève de 1949 ainsi que les Protocoles additionnels de 1977 ont confirmé la reconnaissance de ces signes distinctifs. En 1980, l'Iran a renoncé de son plein gré à l'usage du lion et du soleil rouges, tout en se réservant le droit d'utiliser à nouveau cet emblème dans des circonstances particulières.

D'autres sociétés nationales de secours d'Afghanistan, de Chypre, d'Inde, du Japon, du Liban, du Soudan, du Sri Lanka, de Syrie, de Thaïlande, de l'ancienne Union soviétique et du Zaïre (aujourd'hui République démocratique du Congo) ont, au cours de l'histoire, manifesté le désir de voir reconnaître d'autres signes distinctifs. Mais elles ont toutes acquis la conviction qu'une prolifération d'emblèmes pourrait affaiblir de manière indésirable la portée de ceux-ci. Elles ont donc finalement estimé préférable de se limiter aux signes de la croix rouge et du croissant rouge.

Les principales dispositions relatives à l'utilisation des signes distinctifs figurent dans la première Convention de Genève de 1949. Pendant les conflits armés, les emblèmes servent avant tout à protéger contre toute attaque les formations sanitaires militaires et civiles, les établissements sanitaires ainsi que les bâtiments et le personnel des sociétés nationales de secours qui remplissent les mêmes tâches que le personnel sanitaire (fonction protectrice). Les signes distinctifs doivent permettre à l'ennemi de reconnaître les personnes, les bâtiments et les biens qui bénéficient de la protection des Conventions de Genève. La protection contre les attaques est toutefois garantie directement par le droit international public et ne dépend donc pas de l'utilisation d'emblèmes. En temps de paix, les sociétés nationales de la Croix-Rouge peuvent en outre utiliser les signes distinctifs pour les activités qu'elles déploient conformément aux principes de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (fonction de reconnaissance). Si ces activités sont poursuivies en période de conflit armé, l'emblème doit être employé de manière à ne pas donner l'impression qu'il confère la protection des Conventions de Genève. Le signe distinctif doit alors être de dimension plus petite et ne peut être apposé sur un brassard ou une toiture. Le Comité international de la Croix-Rouge (ci-après CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après Fédération) peuvent faire usage du signe distinctif partout et en tout temps.

1.3 La création d'un signe distinctif additionnel

Quelques sociétés nationales de secours sont cependant restées confrontées à des problèmes fondamentaux insurmontables. Le Kazakhstan a voulu pendant longtemps utiliser le double emblème du croissant rouge et de la croix rouge pour éviter de heurter les convictions religieuses de la population. L'Erythrée souhaite toujours le faire. En Israël, on utilisait le Bouclier-de-David Rouge avant même la fondation de l'Etat. La société de secours israélienne est active depuis 70 ans.

De plus, il a été constaté sur certains lieux de guerre qu'une connotation confessionnelle et culturelle était attribuée à la croix rouge et au croissant rouge, remettant ainsi en question la neutralité des signes distinctifs existants. D'autre part, les statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après

Mouvement de la Croix-Rouge) prévoient que, pour être reconnues, les sociétés nationales de secours doivent faire usage exclusivement du nom et de l'emblème de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. L'utilisation d'un autre signe, tel que celui utilisé par exemple par la société de secours israélienne (Bouclier-de-David Rouge), ou d'une combinaison de la croix et du croissant comme celle dont fait usage l'Erythrée fait formellement obstacle à l'admission au sein du Mouvement de la Croix-Rouge.

Les conditions de reconnaissance en vigueur sont de plus en plus perçues comme discriminatoires et contraires aux principes du Mouvement de la Croix-Rouge, notamment celui de l'universalité. Quelques Etats et membres de la Fédération ont dès lors estimé devoir suspendre leur soutien et même leur adhésion au Mouvement de la Croix-Rouge tant qu'aucune solution ne pouvait être trouvée.

1.4 Efforts internationaux en vue de la création d'un signe distinctif additionnel

Dans un article publié en 1992, le président du CICR a tenté d'apporter une solution durable à ces problèmes. Par la suite, le Mouvement de la Croix-Rouge a institué un groupe de travail qui a élaboré différents modèles de solution. En dépit d'une situation initiale difficile, le groupe de travail, dans lequel la Suisse était représentée, a réussi, le 14 avril 2000 à Genève, une percée diplomatique importante et inattendue. Le CICR a proposé au groupe de travail de régler le problème de l'emblème par le biais d'un troisième Protocole additionnel. Une fois le Protocole III adopté par la Conférence diplomatique des Parties Contractantes aux Conventions de Genève de 1949, les statuts du Mouvement de la Croix-Rouge devraient être modifiés dans le cadre d'une Conférence internationale du Mouvement. Cette proposition a été acceptée et transmise à la Commission permanente du Mouvement de la Croix-Rouge.

Le 12 mai 2000, la Commission permanente a approuvé les propositions du groupe de travail et invité tous les participants à la Conférence Internationale à prendre part à la 28^e Conférence internationale dont elle a avancé la date au 14 novembre 2000 à Genève. Par courrier du 17 mai 2000, la présidence de la Commission permanente a communiqué au chef du DFAE la décision de la Commission permanente.

Par lettre du 24 mai 2000 adressée au chef du DFAE, le président du CICR a prié la Suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève de 1949, d'envisager la convocation d'une Conférence diplomatique en vue d'adopter un troisième Protocole à ces Conventions. Dans sa fonction de dépositaire, la Suisse a entrepris des consultations à cet effet et, en juillet 2000, elle a fait parvenir le projet de Protocole additionnel III à toutes les Parties Contractantes aux Conventions de Genève. Une solution semblait à portée de main lorsqu'en septembre 2000, la deuxième Intifada a éclaté dans les territoires palestiniens occupés, remettant en question le compromis trouvé. Comme les conditions politiques indispensables à l'adoption du Protocole III n'étaient plus réunies, il a été décidé d'ajourner la Conférence diplomatique que la Suisse avait convoquée pour octobre 2000.

Au vu de l'évolution positive enregistrée au Proche-Orient, différents Etats ainsi que le CICR et la Fédération ont estimé, au début de l'année 2005, que le moment était venu de reprendre les consultations et en ont fait part à la Suisse.

Le 23 mars 2005, le Conseil fédéral a nommé un ambassadeur en mission spéciale, chargé de mener les consultations nécessaires en vue de la tenue d'une Conférence diplomatique. Il a également pris connaissance du fait que l'ambassadeur spécial assumerait le rôle de secrétaire général de cette conférence.

Dès sa nomination, l'ambassadeur en mission spéciale a entamé des consultations intenses avec un grand nombre d'Etats parties, à Genève et dans les principales capitales. Les consultations ont été menées en étroite collaboration avec le CICR, la Fédération et la Commission permanente.

Ces consultations ont révélé un large accord sur le projet d'un troisième Protocole additionnel, élaboré en l'an 2000 et considéré comme une base adéquate pour résoudre le problème des emblèmes des Conventions de Genève. Elles ont également mis en évidence le désir d'agir par la voie du consensus. En ce qui concerne le moment approprié pour faire adopter le Protocole additionnel III par une Conférence diplomatique, les différents Etats parties semblaient en revanche partagés.

A la fin mai 2005, la Suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, a informé par écrit toutes les Parties Contractantes de la reprise des consultations et des résultats de celles-ci. Elle a joint à cette note le projet de Protocole additionnel III ainsi qu'un projet des règles de procédure pour la conférence. Les Parties Contractantes ont été invitées à prendre position sur ces règles de procédure d'ici au 17 juin 2005 et à formuler d'éventuelles autres remarques concernant l'action future du dépositaire dans cette affaire. Cette consultation formelle n'a pas permis de trouver, pour la tenue de la Conférence diplomatique, une date convenant à tous. Par une note diplomatique, l'Etat dépositaire a donc, à la fin juillet 2005, invité toutes les Parties Contractantes à se réunir à Genève les 12/13 septembre pour débattre de manière informelle des modalités de la conférence.

A l'issue de cette réunion, le Président a constaté dans sa déclaration finale que, selon l'opinion dominante, la Conférence diplomatique devait avoir lieu dans les meilleurs délais. Il a précisé que l'Etat dépositaire entendait convoquer la conférence avant la fin 2005. Il a en outre donné l'assurance que la Suisse allait poursuivre le processus de consultation en se concentrant sur les réserves émises par un groupe d'Etats parties. Ces réserves portaient sur l'utilisation territoriale de l'emblème et sur la compétence géographique des sociétés nationales de secours, soit sur la question de savoir si et, le cas échéant, sous quelles conditions la société israélienne de secours pouvait intervenir dans les territoires palestiniens et syriens occupés. Le président de la réunion a enfin expliqué que l'Etat dépositaire mettrait en œuvre toutes les mesures nécessaires au succès de la Conférence en agissant en contact étroit avec les Etats parties.

A l'occasion de l'ouverture de la 60^e Assemblée générale de l'ONU, la cheffe du DFAE a mené des consultations globales sur la question du Protocole additionnel III. Dans une déclaration écrite signée à la fin septembre 2005, le président de la société israélienne de secours a relevé que le Magen David Adom était prêt à négocier des accords avec les sociétés de secours des pays voisins. Dès lors, la Suisse a tout mis en œuvre pour que de tels accords puissent être signés entre les sociétés de secours israélienne et palestinienne d'une part et israélienne et syrienne d'autre part. L'accord entre la société de secours israélienne et la société palestinienne, qui contient des dispositions sur l'utilisation territoriale des signes distinctifs et la compétence géographique des deux sociétés, a finalement été signé à Genève le 28 novembre 2005. Un accord similaire entre les sociétés de secours israélienne et

syrienne n'a en revanche pas pu être conclu en raison de circonstances diverses et de conditions préalables qui ne pouvaient être remplies. Sur la base des résultats du voyage que la cheffe du DFAE a effectué au Proche-Orient à la fin octobre 2005, il a finalement été décidé de convoquer pour le 5 décembre 2005 à Genève la Conférence diplomatique chargée d'adopter un troisième Protocole additionnel. Le 3 novembre 2005, les représentations suisses à l'étranger ont reçu par écrit l'ordre d'envoyer, le 7 novembre, une note diplomatique aux Parties contractantes aux Conventions de Genève de 1949 pour les inviter à cette conférence.

2 Contenu et champ d'application du Protocole additionnel III

2.1 Introduction

Le champ d'application du Protocole additionnel III se limite à l'adoption et à l'utilisation d'un signe distinctif supplémentaire. Ce troisième Protocole et la création d'un nouvel emblème, qui vient s'ajouter aux trois signes distinctifs existants (la croix rouge, le croissant rouge et le lion et soleil rouges qui n'est plus utilisé depuis 1980) visent trois objectifs. Premièrement, ils doivent permettre au Mouvement de la Croix-Rouge d'atteindre son objectif d'universalité: tous ceux qui, considérant que les signes distinctifs existants ont une connotation religieuse ou sont inacceptables parce qu'ils heurtent d'autres convictions nationales, se refusent à les utiliser peuvent désormais faire usage d'un nouvel emblème. Deuxièmement, ils doivent éliminer le risque d'une prolifération de signes distinctifs qui se fait sentir depuis 130 ans puisque aucune connotation religieuse, nationale, politique ou ethnique ne peut être attribuée à l'emblème additionnel choisi. En troisième lieu, ce nouvel emblème doit pouvoir être utilisé par les unités médicales et le personnel sanitaire dans des situations exceptionnelles où les signes distinctifs existants, faute d'être acceptés par les acteurs locaux, n'offrent pas une protection suffisante.

Au cours des années 2000 et 2001, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports a, pour le CICR, testé sur le terrain la visibilité du nouveau signe distinctif envisagé. Les résultats ont été positifs: le nouvel emblème satisfait aux exigences d'une bonne visibilité sur les terrains d'opération.

2.2 Préambule

Le préambule est une introduction, sans valeur ni effet juridique, aux dispositions qui suivent. Il replace le Protocole additionnel dans son contexte normatif international, en se référant aux articles des Conventions de Genève et des Protocoles additionnels de 1977 qui sont importants pour le Protocole III. Mais il classe aussi les dispositions qui suivent en fonction de leur contenu. Le préambule relève que les Parties contractantes souhaitent renforcer la valeur protectrice et le caractère universel des signes distinctifs et note que le Protocole additionnel ne porte pas atteinte au droit des Parties contractantes de continuer à utiliser les emblèmes dont elles font déjà usage. Il rappelle 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 signes distinctifs. Le préambule souligne expressément que les signes distinctifs ne

sont pas censés avoir de signification religieuse, ethnique, raciale, régionale ou politique et que la première Convention de Genève établit une distinction entre l'usage protecteur et l'usage indicatif des signes distinctifs. Il rappelle en outre le principe important du Mouvement de la Croix-Rouge selon lequel les sociétés nationales ne peuvent utiliser un signe distinctif qu'avec l'accord de l'Etat sur le territoire duquel elles déploient leurs activités. Le préambule mentionne aussi la raison de la création d'un emblème additionnel, soit les difficultés que l'utilisation des signes distinctifs existants peut poser à certains Etats et à certaines sociétés nationales. Il note enfin la détermination du CICR, de la Fédération et du Mouvement de la Croix-Rouge de conserver leurs noms et leurs signes distinctifs actuels.

2.3 Respect et champ d'application du Protocole additionnel III (art. 1)

Tout comme les Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels de 1977, le Protocole additionnel III stipule que les Parties contractantes sont tenues de le respecter et de le faire respecter en toutes circonstances. Il est précisé en outre qu'il réaffirme et complète les dispositions des quatre Conventions de Genève et de leurs deux Protocoles additionnels de 1977 relatives aux signes distinctifs. Il s'applique dans les mêmes situations que celles auxquelles il est fait référence dans les dispositions de ces derniers textes, à savoir en période de conflit armé ou en temps de paix.

2.4 Signes distinctifs (art. 2)

Le Protocole additionnel crée, en plus des signes distinctifs existants, un signe distinctif additionnel. Celui-ci sert aux mêmes fins et jouit du même statut que les autres. Le signe distinctif additionnel se compose d'un cadre rouge, ayant la forme d'un carré posé sur la pointe, sur fond blanc. Le Protocole ne donne pas de nom particulier à ce signe distinctif qu'il qualifie d'emblème du troisième Protocole. Dans l'usage courant, il est appelé «cristal rouge». Le nouveau Protocole précise que le signe distinctif additionnel peut être utilisé aux conditions fixées dans les Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels de 1977 et que toutes les prescriptions relatives aux signes distinctifs existants contenues dans ces conventions et protocoles s'appliquent également au nouvel emblème (par ex. en ce qui concerne les abus). Il prévoit que les services sanitaires et le personnel religieux des forces armées des Parties contractantes peuvent, sans porter atteinte à leurs emblèmes actuels, utiliser à titre temporaire chacun des signes distinctifs reconnus, si cette utilisation est susceptible de renforcer leur protection.

2.5 Usage indicatif de l'emblème (art. 3)

Les sociétés nationales des Parties contractantes qui décident d'utiliser le nouvel emblème peuvent y incorporer un des signes distinctifs déjà existants ou une combinaison de ces emblèmes (al. 1, let. a). Mais elles peuvent aussi y intégrer un autre emblème qu'une Partie contractante a effectivement déjà utilisé et qui a fait l'objet d'une communication aux autres Parties contractantes et au CICR par l'intermé-

2.8 Prévention et répression des abus (art. 6)

Les Parties contractantes sont tenues, déjà sur la base des Conventions de Genève et des deux Protocoles additionnels de 1977, de prévenir et de réprimer tout usage abusif des signes distinctifs. Les dispositions de ces textes s'appliquent de façon identique à l'emblème du troisième Protocole. Les Parties contractantes doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher et réprimer tout abus des signes distinctifs, y compris leur usage perfide ou leur imitation (al. 1). Elles peuvent toutefois autoriser les usagers antérieurs de l'emblème additionnel ou de tout signe qui en constitue une imitation à poursuivre un tel usage. Il faut toutefois que cet usage ne donne pas l'impression, en temps de conflit armé, qu'il vise à la protection des Conventions de Genève ou de leurs protocoles additionnels. En outre, les droits autorisant cet usage doivent avoir été acquis avant l'adoption du Protocole III.

2.9 Diffusion (art. 7)

Les Parties contractantes ont pour obligation de diffuser le Protocole le plus largement possible en temps de paix comme en temps de conflit armé. Il s'agit d'une disposition qui figure déjà dans les Conventions de Genève et dans les Protocoles additionnels de 1977. Les Parties contractantes doivent veiller à ce que les règles du Protocole additionnel III soient connues de la population civile et des forces armées. A cet effet, il leur appartient d'en inclure l'étude dans les programmes d'instruction militaire. La diffusion du Protocole III dans la population civile peut se faire par des cours et des séminaires ou par des publications. Ces mesures doivent être mises en œuvre en collaboration avec la société nationale de secours compétente et le CICR.

2.10 Dispositions finales (art. 8 à 17)

Les dispositions finales du Protocole additionnel III correspondent, pour l'essentiel, à celles du premier Protocole additionnel de 1977. Le Conseil fédéral suisse, dépositaire des Conventions de Genève de 1949 et de ses Protocoles additionnels de 1977 sera par conséquent également le dépositaire du Protocole additionnel III. Celui-ci est ouvert à la signature des Parties contractantes aux Conventions de Genève le jour même de son adoption et reste ouvert durant une période de douze mois (art. 8). Les Parties contractantes non signataire du Protocole peuvent y adhérer. Les instruments d'adhésion sont, comme les instruments de ratification, déposés auprès du Conseil fédéral suisse, dépositaire des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels (art. 9 et 10). Le Protocole additionnel III entre en vigueur six mois après le dépôt de deux instruments de ratification ou d'adhésion (art. 11, al.1). Pour chacune des Parties qui le ratifie ou y adhère ultérieurement, il entre en vigueur six mois après le dépôt par cette Partie de son instrument de ratification ou d'adhésion (art. 11, al. 2).

Pour les Etats qui sont liés par les Conventions de Genève et par le Protocole III, ces instruments constituent un seul système composé de normes fondamentales et de prescriptions complémentaires (art. 12, al. 1). L'art. 12, al. 2, correspond à l'art. 2, al. 3, commun aux Conventions de Genève et à l'art. 96 du premier Protocole additionnel. La première phrase réitère l'abandon de la clause *si omnes*, appelée aussi clause de participation universelle, que l'on trouve dans la Déclaration de St-Peters-

bourg et dans la plupart des Conventions de La Haye de 1899 et 1907. Il s'agit d'une disposition selon laquelle un accord qui contient cette clause n'est applicable dans un conflit déterminé que si toutes les parties au conflit sont également parties contractantes et seulement aussi longtemps que le conflit armé ne s'étend pas à un Etat qui n'est pas partie contractante. En vertu de la seconde phrase de l'al. 2, les Parties contractantes sont aussi tenues de respecter le Protocole additionnel III à l'égard d'une partie au conflit qui n'est pas liée par ce Protocole, mais en accepte et en applique les dispositions. Ce principe est important, car le Protocole additionnel III s'applique également en cas de conflits qui opposent des Etats à des entités non étatiques qui ne peuvent être Parties contractantes.

Toute Partie contractante peut, en tout temps, communiquer des projets d'amendement au dépositaire. Celui-ci consulte les autres Parties contractantes et le CICR pour décider s'il convient de convoquer une conférence. Le cas échéant, le dépositaire invite à cette conférence toutes les Parties aux Conventions de Genève et non seulement celles qui sont liées par le Protocole additionnel III (art. 13). Les amendements sont adoptés conformément aux dispositions usuelles du droit contractuel international.

Les modalités qui régissent la dénonciation du Protocole additionnel III (art. 14) sont les mêmes que celles prévues dans les Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels de 1977. Comme la dénonciation ne prend effet qu'après une année et demeure suspendue jusqu'à la fin d'un éventuel conflit armé ou d'une occupation, les Parties contractantes ne peuvent se soustraire à leurs obligations dans les cas qui exigent ou vont exiger une application concrète des dispositions contractuelles.

L'art. 15 contient une liste des actes que le dépositaire est chargé de notifier. C'est ainsi qu'il doit, par ex., informer les Parties contractantes du dépôt des instruments de ratification et d'adhésion ainsi que des dénonciations.

Après son entrée en vigueur, le Protocole additionnel doit être transmis par le dépositaire au Secrétariat général des Nations Unies aux fins d'enregistrement et de publication. Le dépositaire doit également informer le Secrétariat général de toutes les ratifications, adhésions et dénonciations (art. 16).

Le dépositaire transmet à toutes les Parties aux Conventions de Genève des copies certifiées conformes de l'original du Protocole additionnel III dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe sont également authentiques (art. 17).

3 Le Protocole additionnel III et l'ordre juridique suisse

3.1 Nature des obligations de droit international public: dispositions directement ou non directement applicables

La Suisse fait partie des Etats de tradition moniste. En conséquence, le Protocole additionnel III fait automatiquement partie intégrante, dès son entrée en vigueur, de l'ordre juridique suisse, comme tous les autres traités internationaux. L'effet déployé par les dispositions en droit interne dépend toutefois de leur degré de précision. Une disposition peut être invoquée directement devant le juge et être appliquée directement par ce dernier si sa teneur est suffisamment claire et précise pour fonder un

jugement en l'espèce. La norme en question doit en outre conférer à l'intéressé des droits et des devoirs, partant régir sa situation juridique. En revanche, une disposition de droit international public n'est pas directement applicable et donc non justiciable si elle se borne à définir un programme, à fixer des directives destinées au législateur des Etats parties ou si elle s'adresse aux seules instances politiques. De manière générale, on peut dire que la plupart des dispositions du Protocole additionnel III s'adressent uniquement aux autorités politiques, aux instances internationales et aux sociétés nationales de secours, ce qui exclut leur justiciabilité.

3.2 Usage et protection du signe distinctif dans le droit suisse

Le Protocole additionnel III reconnaît un nouveau signe distinctif en plus des signes distinctifs déjà existants. Les dispositions des Conventions de Genève et des deux Protocoles additionnels de 1977 relatives aux signes distinctifs s'appliquent aussi au nouvel emblème. Ces dispositions font déjà partie du droit en vigueur en Suisse. Sur le fond, le Protocole additionnel III n'impose donc aucune nouvelle obligation à la Suisse. Pour l'essentiel, il s'agit dès lors uniquement d'étendre le droit en vigueur au signe distinctif additionnel. Seules quelques rares dispositions du droit suisse se rapportent aux signes distinctifs des Conventions de Genève. La loi fédérale concernant la protection de l'emblème et du nom de la Croix-Rouge (RS 232.22) règle l'usage de la croix rouge sur fond blanc et des mots «croix rouge» dont elle punit l'abus. Une partie de ses dispositions sont également applicables à l'emblème du croissant rouge et à celui du lion et soleil rouges. Le code pénal militaire (CPM, RS 321.0) sanctionne aussi, au chapitre 6 de la deuxième partie, les infractions commises contre le droit des gens en cas de conflit armé. L'art. 110 CPM est consacré à l'usage abusif des signes distinctifs internationaux, notamment ceux de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge ainsi que du Lion et du Soleil Rouges. L'art. 111 dispose que des actes d'hostilité contre des personnes ou la destruction du matériel, placés sous la protection des emblèmes est punissable. La mise en œuvre du Protocole additionnel III requiert l'adaptation de ces deux lois fédérales. Celles-ci doivent en effet mentionner le signe distinctif additionnel et prévoir la possibilité d'utiliser cet emblème à titre provisoire, dans des circonstances exceptionnelles.

3.2.1 Punissabilité de l'usage abusif des signes distinctifs et des actes d'hostilité contre des personnes et des choses protégées

L'art. 110 CPM règle l'abus d'un emblème international. Celui qui aura abusé de l'emblème ou de la protection de la Croix-Rouge, du Croissant-Rouge, du Lion et du Soleil-Rouges ou de l'écusson des biens culturels, pour préparer ou commettre des actes d'hostilité, sera puni de l'emprisonnement. Dans les cas graves, la peine est la réclusion. Celui qui se sera livré à des actes d'hostilité contre des personnes placées sous la protection des signes distinctifs existants ou les aura empêché d'exercer leurs fonctions et celui qui aura détruit ou endommagé du matériel placé sous la protection des signes distinctifs sera, aux termes de l'art. 111 CPM, puni de l'emprisonnement et, dans les cas graves, de la réclusion. L'infraction est punie disciplinairement si elle est de peu de gravité. L'emblème du troisième Protocole doit désormais être

mentionné dans ces dispositions. Il sera aussi pris en considération dans le cadre de la mise en œuvre du statut de la Cour pénale internationale dans le droit pénal suisse. L'art. 8 de la loi fédérale concernant la protection de l'emblème et du nom de la Croix-Rouge en punit également l'usage abusif. Les dispositions du code pénal militaire demeurent réservées. L'art. 9 règle les abus commis par une personne morale. La poursuite et le jugement des infractions incombent aux cantons (art. 10). Les marchandises marquées contrairement à la loi peuvent être saisies. Le juge ordonne l'enlèvement des signes illégaux de même que la confiscation et la vente ou la destruction des instruments et appareils servant exclusivement à l'apposition de ces signes (art. 11). Aux termes de l'art. 12, les art. 5 et 7 à 11 sont applicables par analogie aux emblèmes du croissant rouge et du lion et du soleil rouges sur fond blanc et aux mots «croissant rouge» et «lion et soleil rouges». Le nouvel emblème du troisième Protocole doit également être mentionné dans ces dispositions. Il faut aussi mentionner les mots «Cristal Rouge», puisque le Mouvement de la Croix-Rouge envisage de nommer ainsi l'emblème supplémentaire à l'avenir. Par ailleurs, il convient, en vertu de l'art. 6, al. 2, du Protocole additionnel III, de prévoir la possibilité, pour les usagers antérieurs de l'emblème du troisième Protocole, de poursuivre un tel usage pour autant que celui-ci ne vise pas à donner l'impression, en temps de conflit armé, qu'il sert à la protection du droit international et pour autant que les droits autorisant cet usage aient été acquis avant l'adoption du Protocole III. A cette occasion, les termes «marques de fabrique et de commerce» ainsi que «dessins et modèles industriels», à l'art. 7, al. 2, seront remplacés respectivement par les termes «marques» et «designs».

3.2.2 Utilisation des signes distinctifs

La loi fédérale concernant la protection de l'emblème et du nom de la Croix-Rouge règle l'usage de cet emblème et de ce nom par les services de santé de l'armée, y compris les secours sanitaires volontaires de la Croix-Rouge suisse, ainsi que par les aumôniers (art. 1). Elle prévoit aussi l'emploi de la croix rouge, en temps de guerre, pour signaler les hôpitaux civils ou les zones sanitaires ainsi que les transports de blessés et de malades (art. 2 et 3). Elle stipule aussi que la Croix-Rouge suisse peut en faire usage, à titre indicatif, en temps de guerre comme en période de paix (art. 4). Le CICR et la Fédération ainsi que leur personnel dûment légitimé sont autorisés à se servir en tout temps de l'emblème de la Croix-Rouge (art. 5).

Aux termes du Protocole additionnel III, tous les signes distinctifs jouissent du même statut. Comme nous l'avons indiqué sous le ch. 2.4., le Protocole permet aux services sanitaires et au personnel religieux des forces armées des Parties contractantes, d'utiliser à titre temporaire, sans porter atteinte à leurs emblèmes actuels, tous les signes distinctifs si cet emploi est susceptible de renforcer leur protection. Dans des circonstances exceptionnelles, et pour faciliter leur travail, les sociétés nationales de secours peuvent également utiliser à titre temporaire le signe distinctif additionnel (voir ch. 2.5). Le CICR et la Fédération ainsi que leur personnel peuvent faire usage en tout temps de ce signe distinctif additionnel. La loi autorise aujourd'hui déjà le CICR et la Fédération à faire usage du croissant rouge et du lion et soleil rouges. En revanche, elle ne permet aux services sanitaires et au personnel religieux de l'armée suisse et de la Croix-Rouge suisse d'utiliser que la croix rouge. Ni l'armée suisse, ni la Croix-Rouge suisse n'envisagent de changer leur signe distinctif actuel. Toutefois, pour assurer à tous les signes distinctifs un statut identi-

que, la possibilité pour les forces armées d'employer à titre provisoire les autres signes distinctifs et, pour la Croix-Rouge suisse, de faire usage de l'emblème du troisième Protocole doit être réglée dans la loi. Il n'est pas exclu, par exemple, que l'utilisation à titre provisoire du signe distinctif additionnel par la Croix-Rouge suisse ou par des formations et du personnel du service sanitaire de l'armée dans le cadre d'une opération humanitaire à l'étranger contribue à améliorer considérablement leur protection. Pour établir l'égalité entre les signes distinctifs et permettre aux forces armées d'utiliser à titre temporaire tous les signes distinctifs, il est nécessaire d'adapter l'art. 1. L'usage à titre provisoire du signe distinctif additionnel doit être prévu à l'art. 4 pour la Croix-Rouge suisse. A cette occasion, il convient aussi de remplacer, à l'art. 5, la désignation «ligue des sociétés de la Croix-Rouge» qui n'est plus en usage par celle, actuellement usitée, de «Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge».

4 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération et des cantons

La mise en œuvre du Protocole additionnel III nécessite une mise à jour de règlements, d'aide-mémoire et d'autres instruments visant à faire connaître le droit international public. Cette mise à jour se limite toutefois à la mention et à la présentation du signe distinctif additionnel. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports procédera aux adaptations nécessaires dans le cadre des actualisations régulièrement prévues. Il ne devrait donc en découler aucune conséquence directe ni pour les finances ni pour le personnel.

5 Programme de la législature

Le projet n'a pu être pris en considération dans le Programme de la législature 2003 à 2007, car la possibilité de convoquer une nouvelle fois la Conférence diplomatique et l'adoption du Protocole additionnel III étaient imprévisibles.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral relatif à l'acceptation du Protocole additionnel III repose sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.), qui autorise la Confédération à conclure des traités de droit international. L'art. 166, al. 2, Cst. donne compétence à l'Assemblée fédérale pour approuver les traités et autoriser le Conseil fédéral à procéder à la ratification.

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Le Protocole additionnel III peut être dénoncé (art. 14) et n'implique aucune adhésion à une organisation internationale. Il reste donc à examiner ce qu'il en est du ch. 3.

La mise en œuvre du Protocole additionnel III requiert quelques modifications légales. Par conséquent, l'arrêté fédéral portant approbation du Protocole est sujet au référendum facultatif prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. pour les traités internationaux. En vertu de l'art. 141a, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de lois liées à la mise en œuvre du Protocole additionnel III.

6.2 Rapport avec le droit européen

Tous les membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sont Parties aux Conventions de Genève. Le Protocole additionnel III complète les Conventions de Genève dans la mesure où il crée un signe distinctif supplémentaire. Il ne prévoit cependant guère de dispositions légales nouvelles. Plus de dix Etats membres de l'Union européenne ont déjà signé le Protocole additionnel III. Le projet est donc compatible avec le droit européen.

