

# La protection de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge et la répression des abus

par le professeur Habib Slim

Un hôpital civil reconnu par l'Etat emploie deux catégories de médecins qui sont portés sur la liste du personnel de cet hôpital. Il s'agit de médecins à temps complet et de médecins à temps partiel utilisés pour renforcer l'équipe médicale, à l'occasion d'un conflit armé avec un pays voisin. Quelques semaines plus tard, le pays est occupé militairement.

Un jour, deux médecins travaillant à temps partiel rentrent chez eux, dans une voiture privée marquée de l'emblème protecteur de la croix rouge. Une patrouille de police procède à un contrôle du véhicule et de ses occupants.

A la suite de quoi, les deux médecins voient leur voiture saisie et leurs brassards d'identification confisqués, en raison d'une utilisation abusive de l'emblème de la croix rouge à titre protecteur, c'est-à-dire en violation des articles 24, 25, 26 et 44 de la I<sup>re</sup> Convention de Genève du 12 août 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, ainsi que des articles 20 et 21 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre<sup>1</sup>.

Cette histoire est *imaginaire*. Mais elle aurait très bien pu être une anecdote réelle rapportée du Liban ou du Nicaragua ou de l'Afghanistan.

---

<sup>1</sup> Sur la base des articles 24 et 26 de la I<sup>re</sup> Convention et de l'article 20 de la IV<sup>e</sup> Convention, on considère que le personnel médical *non permanent* n'est protégé que lorsqu'il est en service et non sur le trajet entre le domicile et le lieu de travail. Par conséquent les deux médecins n'ont pas droit au port du brassard. Par ailleurs, il résulte des dispositions de l'article 21 de la IV<sup>e</sup> Convention que les deux médecins n'ont pas le droit d'utiliser l'emblème pour l'identification de leur voiture privée.

L'on peut en imaginer bien d'autres sur l'usage abusif de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge, au cours de certains conflits armés, de la part de médecins, ou de civils, ou de prisonniers qui cherchent à se protéger des effets de la guerre, en utilisant l'emblème protecteur, mais dans des conditions non prévues par les Conventions de Genève du 12 août 1949.

Il arrive de plus en plus souvent aussi que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge<sup>2</sup> soient amenées à utiliser l'emblème comme support publicitaire pour lancer, avec une société commerciale, une campagne de collecte de fonds. Deux affaires récentes ont, encore plus, attiré fortement l'attention sur la gravité de certaines utilisations insidieuses de l'emblème. Dans le premier cas, les faits se sont passés au Nicaragua où les «Contras» auraient utilisé un hélicoptère frappé de l'emblème de la croix rouge pour transporter du matériel militaire<sup>3</sup>. Un tel abus de l'emblème constituerait en effet une infraction grave aux règles du droit international humanitaire. D'où la mise en garde lancée le 17 juin 1987 par le CICR qui rappela, à cette occasion, que l'emblème doit créer «un réflexe de respect»<sup>4</sup>.

Dans le second cas, les faits sont apparemment plus anodins, donc plus insidieux. Dans un film récent de James Bond, «The Living Daylights» (Tuer n'est pas jouer), on voit, dans des scènes se déroulant en Afghanistan, l'emblème de la croix rouge figurer sur des sacs d'opium et sur des hélicoptères dont la mission, à l'évidence, n'est pas du tout humanitaire. Ce qui a entraîné une sévère réaction de plusieurs Sociétés nationales, soutenues par le CICR. L'une d'entre elles a obtenu qu'une notice soit insérée au début du film pour attirer l'attention sur cet abus<sup>5</sup>.

On peut multiplier de tels exemples à l'infini, tant les abus de l'utilisation de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge sont fréquents dans de nombreux pays. Ces abus ne sont pas toujours

---

<sup>2</sup> En 1989, sur les 148 Sociétés nationales reconnues par le CICR et membres de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge:

— 125 Sociétés nationales ont adopté l'emblème de la croix rouge,

— 22 Sociétés nationales ont adopté l'emblème du croissant rouge.

— Une seule Société nationale utilise les deux emblèmes, celle d'URSS.

<sup>3</sup> Voir l'article de l'hebdomadaire américain *Newsweek*: «The New Contras?», illustré d'une photo où l'on voit des soldats débarquant d'un hélicoptère frappé de l'emblème de la croix rouge, avec une légende indiquant que l'appareil transportait du matériel militaire, *Newsweek*, 1 June 1987.

<sup>4</sup> Voir *Le Monde*, 19 juin 1987.

<sup>5</sup> Le CICR affirme avec force que l'emblème ne peut remplir la haute mission qui lui est assignée que s'il est considéré comme un tabou: voir Yves Sandoz, «L'emblème est tabou», *Bulletin* du CICR, n° 141, octobre 1987, p. 2.

volontaires. Ils résultent souvent d'une ignorance ou d'une méconnaissance des conditions assez restrictives d'utilisation de l'emblème établies par les Conventions de Genève du 12 août 1949.

Ces Conventions ne se sont pas contentées d'établir un ensemble de règles destinées à assurer la protection des blessés, des malades, des naufragés, des prisonniers et des personnes civiles dans les conflits armés. Elles se sont préoccupées également — en raison de l'importance accordée à la question, sans aucun doute — de régler la question de la protection de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge, contre toutes les utilisations abusives ou perfides, que ce soit en temps de paix ou en temps de guerre.

Les rédacteurs de ces Conventions n'ont pas manqué, en effet, de penser, au cours de la Conférence diplomatique de Genève en 1949, à une série d'utilisations abusives possibles de l'un de ces signes (croix rouge ou croissant rouge) à des fins commerciales ou publicitaires ou autres. Et cela est déjà très fâcheux en temps de paix, ne serait-ce qu'en raison des habitudes d'assimilation qui s'ancrent dans l'esprit de la population et qui ne manquent pas, de ce fait, de dévaloriser ces symboles, voire même de les discréditer. On a pensé qu'au surplus, il peut y avoir, en temps de guerre, plusieurs possibilités d'utilisation perfide de l'emblème, dans le but de tromper l'ennemi et d'assurer une certaine immunité à des personnes ou à des objets qui sont liés au conflit et qui sont étrangères à la Croix-Rouge ou au Croissant-Rouge.

C'est dans la I<sup>e</sup> Convention de Genève de 1949 que se trouve l'essentiel du régime de protection de l'emblème, assorti d'un système de répression qui renvoie les poursuites devant les tribunaux des Etats parties à la Convention. Ces règles sont stipulées aux articles 38 et 44, 53 et 54 de ladite Convention (Chapitre VII).

Tout d'abord, les dispositions des articles 38 à 43 de la Convention définissent les modalités d'utilisation de l'emblème dans le but de faciliter l'identification et la signalisation du personnel, ainsi que des formations ou établissements sanitaires. Quant à l'article 44, il établit un principe de stricte limitation de l'emploi du signe, avec certaines exceptions prévues surtout en temps de paix dans les alinéas 2, 3 et 4. Enfin, l'article 53 définit les abus d'emploi du signe et l'obligation, pour les Parties contractantes, d'introduire dans leur législation intérieure toutes les mesures nécessaires destinées à empêcher et réprimer ces abus est stipulée à l'article 54.

On trouve également des dispositions concernant les modalités d'utilisation et la protection de l'emblème dans la II<sup>e</sup> Convention relative à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer. En effet, après avoir défini, dans

les articles 41 à 43, les conditions d'application et d'identification du signe distinctif, utilisé sur les navires-hôpitaux, le chapitre VI de cette Convention règle, dans son article 44, la question de la protection de ce signe et renvoie aux Etats, dans son article 45, le soin de réprimer et d'empêcher les emplois abusifs de ce même signe.

Il faudrait signaler enfin que la IV<sup>e</sup> Convention de Genève relative à la protection de la population civile en temps de guerre renvoie aux dispositions de la I<sup>re</sup> Convention en ce qui concerne l'emploi du signe distinctif pour la protection des hôpitaux civils (article 18), le personnel de ces hôpitaux (article 20) et les transports sanitaires civils (article 22)<sup>6</sup>.

Il n'est pas inutile de rappeler également que, dans sa résolution n° 5, la Conférence diplomatique de Genève de 1949 a recommandé aux Etats de lutter contre les abus dans l'emploi des emblèmes de protection, «afin de sauvegarder leur autorité et de maintenir leur haute signification».

Sur la base de toutes ces dispositions, il convient d'analyser à présent le contenu des principes de protection de l'emblème (I) avant d'en étudier la portée (II).

## *I<sup>e</sup> PARTIE*

### LE CONTENU DES PRINCIPES DE PROTECTION DE L'EMBLÈME

Les articles 39, 40 et surtout 44 de la I<sup>re</sup> Convention de Genève de 1949 ont établi une distinction fondamentale dans l'utilisation de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge. Si l'on se réfère, en effet, aux dispositions de l'article 44, on s'aperçoit que ces dispositions ont distingué nettement entre deux utilisations différentes de l'emblème, à titre protecteur et à titre indicatif.

L'on verra que cet article 44 accorde à l'emblème de protection les garanties les plus strictes, dans certaines conditions limitées. Mais il permet aussi aux Sociétés nationales d'utiliser, par ailleurs, assez

---

<sup>6</sup> Pour toutes ces dispositions des quatre Conventions de Genève du 12 août 1949, voir *Les Conventions de Genève du 12 août 1949*, 3<sup>e</sup> édition, CICR, Genève, 1951. Cf. aussi: *Actes de la Conférence diplomatique de Genève de 1949*, Département politique fédéral, Berne, 1949, 4 volumes.

largement et dans l'exercice de leur activité, le signe à valeur simplement indicative. Il est important de noter également que l'ensemble de ces dispositions de Genève a été complété et précisé dans un Règlement sur l'usage de l'emblème qui a été adopté par la XX<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge réunie à Vienne en 1965. Un projet de Règlement révisé a en outre été adopté par le Mouvement lors de la session du Conseil des Délégués de 1987 à Rio de Janeiro en vue d'être soumis à la prochaine Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge<sup>7</sup>.

Il faut signaler, en dernier lieu, que les deux Protocoles additionnels adoptés le 8 juin 1977 n'ont pratiquement rien apporté de nouveau à la question de la protection de l'emblème. Mais ils ont étendu les conditions de son utilisation, notamment dans un but protecteur.

C'est pourquoi on consacrerait cette étude à l'examen du système élaboré à Genève en 1949 et complété en 1977 (A), avant d'aborder les principes d'application établis par le règlement de la Conférence de Vienne (B).

## **A. Le système établi par les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977**

Les Conventions de 1949 ont établi un système de protection de l'emblème fondé sur une distinction capitale entre l'usage protecteur et l'usage indicatif du signe de la croix rouge ou du croissant rouge. Le Protocole I élargit l'usage protecteur de l'emblème en ouvrant à l'autorité compétente de l'Etat la possibilité de l'attribuer à des catégories de personnes et de biens non visées par les Conventions de 1949.

### **1. Distinction entre l'usage protecteur et l'usage indicatif de l'emblème dans les Conventions de 1949**

Cette distinction fondamentale n'a pas toujours existé dans les anciennes Conventions de Genève, notamment celles de 1929. Elle date

---

<sup>7</sup> Cf. *Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge, du croissant rouge et du lion-et-soleil rouge par les Sociétés nationales*, Genève 1966. Cf. aussi *Révision du Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge, du croissant rouge et du lion-et-soleil rouge par les Sociétés nationales*, Genève, juillet 1986, Doc. CII/371. Ce règlement a été adopté à titre provisoire par le Conseil des Délégués (Résolution 6) lors de sa session du 27 novembre 1987 à Rio de Janeiro. Voir également ci-après p. 454.

de la Conférence diplomatique de 1949. L'instrument juridique issu de cette Conférence a établi nettement la différence entre les deux emplois de l'emblème, en essayant de concilier, de façon heureuse, deux impératifs: d'une part, entourer le signe de protection des garanties les plus strictes et, d'autre part, permettre aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge l'utilisation d'un signe qu'elles ont contribué à populariser et auquel elles ont un droit légitime<sup>8</sup>.

L'on verra que cette distinction s'impose d'autant plus que le signe de protection et le signe indicatif sont si différents de nature qu'ils n'ont de commun que l'apparence extérieure.

#### *a) Utilisation à titre protecteur*

C'est lorsqu'il a une valeur de protection que le signe revêt son importance essentielle. Il constitue, comme on l'a dit, «le signe de la Convention» en temps de guerre, puisqu'il est la manifestation visible de la protection accordée par la Convention à des personnes et des objets: personnel sanitaire, unités, véhicules et matériel sanitaires.

En réalité, le signe n'est pas véritablement constitutif de la protection. Il est seulement, comme l'a affirmé un spécialiste, «quasi constitutif» de cette protection<sup>9</sup>, puisque, le fait qu'une formation sanitaire ne porte pas ostensiblement le signe de la croix rouge ne la prive pas théoriquement de toute protection. Si l'ennemi a reconnu sa nature par d'autres moyens, il doit quand même la respecter.

Mais il est certain que, d'une manière générale, si une formation sanitaire renonce au signe protecteur, elle ne bénéficie plus d'aucune sécurité. Le signe protecteur appartient essentiellement aux Etats, notamment au service de santé de l'armée. Afin de jouer son rôle de protection de la meilleure façon, il doit être visible en apparence.

Il doit donc avoir de grandes dimensions par rapport à l'objet auquel il s'applique: ce sont les vastes croix ou croissants sur le toit d'un hôpital ou sur le pont d'un navire-hôpital, le dossard et le brassard pour une personne. Sont au bénéfice de ce signe:

— les formations sanitaires mobiles et les établissements sanitaires fixes de l'armée et des sociétés de secours (articles 19 et 42 de la I<sup>re</sup> Convention),

---

<sup>8</sup> Cf. François Bugnion, *L'emblème de la croix rouge, aperçu historique*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1977, p. 95.

<sup>9</sup> Cf. Jean Pictet, *Le signe de la croix rouge et la répression des abus du signe de la croix rouge*, CICR, Genève, 1951, p. 34.

- les formations et le personnel sanitaires de sociétés neutres prêtant leur concours à un des belligérants (articles 27, 40 et 43/I),
- le personnel sanitaire et religieux permanent de l'armée et des sociétés de secours, y compris le personnel administratif (articles 24, 26 et 40/I),
- le personnel sanitaire temporaire de l'armée pendant sa mission, muni d'un brassard spécial (articles 25 et 41/I),
- le matériel sanitaire de l'armée et des sociétés de secours (articles 33, 34 et 39/I ainsi que les transports, véhicules et aéronefs sanitaires (articles 35, 36 et 39/I).

Une question importante reste à poser: quelles sont les organisations qui ont le droit d'utiliser le signe de protection pendant les hostilités? Ce sont les organisations suivantes:

- Le Service de santé de l'armée.
- Les sociétés de secours reconnues qui prêtent leur concours au service de santé (conformément à l'article 26), et notamment les Sociétés nationales. Celles-ci n'ont d'ailleurs pas le monopole du signe protecteur. Les gouvernements peuvent, en effet, autoriser d'autres sociétés de secours à utiliser l'emblème. On peut en citer quelques exemples: l'Ordre de Saint-Jean et l'Ordre de Malte.

Il est important de préciser que toutes ces sociétés ne peuvent employer le signe de protection que pour leur personnel et leur matériel qui sont mis au service de l'armée (article 26) et qui concourent aux soins à donner aux blessés et aux malades de l'armée.

- Les organismes internationaux de la Croix-Rouge et leur personnel ont le droit de se servir en tout temps de l'emblème.

#### ***b) Utilisation à titre indicatif***

L'emblème a ce caractère indicatif lorsqu'il sert à montrer seulement qu'une personne ou un objet a un lien avec l'institution de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, mais sans avoir droit à la protection des Conventions de Genève. Pour éviter les confusions, le signe doit, dans ce cas, être en général de petites dimensions. Et il doit être employé dans des conditions qui excluent tout risque de confusion possible. Par exemple, il ne doit pas être apposé sur un brassard, sur une toiture.

Au demeurant, il est nécessaire pour les Sociétés nationales de veiller à maintenir une nette distinction entre les deux usages,

notamment en adoptant, dès le temps de paix, des emblèmes aux dimensions réduites. Au surplus, leurs activités, selon l'article 44 de la I<sup>re</sup> Convention, devront être conformes aux Principes fondamentaux de la Croix-Rouge.

Dans ces conditions, il apparaît que les deux usages de l'emblème sont profondément différents, correspondant à deux significations différentes, alors que le symbole est, dimension mise à part, le même. En conséquence, certains auteurs se sont demandé s'il n'aurait pas fallu, pour éviter tout risque de malentendu, recourir à deux symboles différents:

- l'un comme signe de protection;
- l'autre comme emblème des Sociétés nationales et n'ayant qu'une signification indicative<sup>10</sup>.

C'est précisément pour aider à la solution de ce problème que le CICR a fait adopter à son Congrès de Genève en 1963, puis à la Conférence de Vienne en 1965, un Règlement sur l'usage de l'emblème de la croix rouge, du croissant rouge et du lion-et-soleil rouge<sup>11</sup> par les Sociétés nationales. Une version révisée de ce règlement a été adoptée à titre provisoire par le Conseil des Délégués en 1987<sup>12</sup>.

## **2. Extension de l'usage à titre protecteur de l'emblème dans les Protocoles additionnels de 1977**

Le Protocole I du 8 juin 1977 relatif à la protection des conflits armés internationaux a élargi l'usage protecteur de l'emblème. L'usage du signe distinctif à des fins de protection, au cours d'un conflit armé international, a été, en effet, étendu à toutes personnes, toutes unités, tous moyens de transport civils ou militaires, exclusivement affectés à des fins sanitaires ou religieuses (articles 12 et 15).

Les sociétés de secours étrangères travaillant sous le contrôle des autorités, peuvent notamment bénéficier d'une telle protection en arborant l'emblème. En tant que sociétés de secours étrangères, les organisations médicales d'urgence peuvent donc arborer l'emblème, sous réserve de respecter trois conditions (articles 9, 12 et 18):

---

<sup>10</sup> Cf. Pierre Gaillard, exposé présenté au Congrès de la Croix-Rouge de Beyrouth, 15-20 février 1971, CICR, compte rendu, p. 12.

<sup>11</sup> Cet emblème ne bénéficie plus que d'une protection théorique dans les Conventions de 1949 et les Protocoles de 1977, depuis que l'Iran et la Société nationale de ce pays ont renoncé à l'utiliser en 1980 et ont adopté le croissant rouge.

<sup>12</sup> Voir *supra*, note 7.



- Etre dûment autorisées à intervenir par leur Etat d'origine et par les autorités compétentes d'une Partie au conflit, notification étant faite à l'autre Partie.
- Agir sous le contrôle des autorités compétentes.
- N'avoir que des activités sanitaires conformes aux principes de la déontologie médicale.

En revanche, en ce qui concerne les secours à la population civile, l'article 71 du Protocole I affirme que le personnel de secours doit être respecté et protégé, mais ne prévoit pas l'usage du signe distinctif.

Le Protocole I introduit, en outre, la possibilité d'utiliser des signaux distinctifs, c'est-à-dire tout moyen de signalisation destiné exclusivement à permettre l'identification des unités sanitaires et des moyens de transports sanitaires, tels que les signaux lumineux, les signaux radio et les moyens électroniques d'identification<sup>13</sup>.

Par ailleurs, les articles 37 et 38 du Protocole I prohibent toute utilisation indue du signe distinctif, ainsi que des signes et signaux prévus par les Conventions et le Protocole. L'utilisation des emblèmes reconnus, signes et signaux prévus par les Conventions et le Protocole, dans le but de tromper l'ennemi est considérée comme un acte de perfidie par l'article 37 et classé par l'article 85, para. 3(f), parmi les infractions graves aux Conventions et au Protocole<sup>14</sup>. Une telle utilisation doit être réprimée comme une infraction grave, lorsqu'elle est commise intentionnellement et qu'elle entraîne la mort ou cause des atteintes graves à l'intégrité physique ou à la santé. Enfin, le para. 8 de l'article 18 du Protocole I étend aux signaux distinctifs les dispositions des Conventions et du Protocole relatives à la prévention et à la répression des usages abusifs de l'emblème.

En ce qui concerne les conflits armés n'ayant pas un caractère international, le Protocole II a comblé une lacune de l'article 3 commun aux quatre Conventions de 1949 qui ne mentionnait aucun usage de l'emblème. Dans la pratique, les Etats et le CICR sont arrivés, néanmoins, à s'entendre sur un usage de l'emblème qui a été codifié par l'article 12 du Protocole II<sup>15</sup>. Cet article prévoit, en effet, que «sous le contrôle de l'autorité compétente concernée, le signe distinctif (...) sera

---

<sup>13</sup> Voir l'article 18, para. 5 du Protocole I ainsi que le Chapitre III de l'annexe I au Protocole I.

<sup>14</sup> Les infractions graves sont prévues par les articles 50 de la I<sup>re</sup> Convention, 51 de la II<sup>e</sup> Convention, 130 de la III<sup>e</sup> Convention, et 147 de la IV<sup>e</sup> Convention.

<sup>15</sup> L'article 12 n'a donc fait que codifier un usage coutumier, sans apporter rien de nouveau.

arboré par le personnel sanitaire et religieux, les unités et moyens de transport sanitaires». Puis l'article 12 se contente d'affirmer les deux principes nécessaires à la protection de l'emblème, en ajoutant: «Il doit être respecté en toutes circonstances. Il ne doit pas être employé abusivement».

Cependant, la mise en œuvre de ces principes généraux pose un problème de contrôle de l'usage de l'emblème, aussi bien par les rebelles que par les autorités gouvernementales. Celles-ci doivent se conformer à toutes les règles de protection de l'emblème et de répression des abus, prévues par les Conventions, les Protocoles additionnels et éventuellement par la législation nationale. Mais le problème est plus complexe, envisagé du côté des autorités rebelles, car les exigences à leur égard changent de fondement juridique. En effet, tout ce que l'on peut dire, c'est que ces autorités de fait doivent prendre des mesures destinées à assurer la protection de l'emblème et la répression des abus, dans l'esprit des Conventions et des Protocoles additionnels. Et elles ont intérêt à le faire, si elles veulent bénéficier des facilités qu'offre l'emblème protecteur pour l'exercice des activités sanitaires et de secours.

Dans quelles conditions les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge peuvent-elles utiliser l'emblème?

## **B. Les principes du Règlement sur l'usage de l'emblème par les Sociétés nationales**

Les Sociétés nationales n'ont pas droit, en tant que telles, à l'utilisation du signe de protection. Seuls le personnel, les bâtiments, le matériel et les véhicules que les Sociétés mettent, en temps de guerre, à disposition des services de santé de l'armée, ont le droit d'employer cet emblème dans les conditions déterminées par les autorités militaires. Cependant, en temps de paix, les Sociétés nationales peuvent utiliser largement l'emblème, à titre indicatif et dans le cadre de la législation nationale. Elles ont la possibilité de continuer à utiliser le signe, à titre indicatif, en temps de guerre, pour autant que cela n'entraîne pas de confusion avec les utilisations de l'emblème à titre protecteur.

Dans le but de simplifier la situation et d'éviter les confusions ou les modifications d'emblèmes, les Sociétés nationales sont invitées à habituer leurs membres, dès le temps de paix, à adopter un usage correct des signes et à n'utiliser que des signes conformes aux exigences des Conventions de Genève. Notamment, l'emblème sera toujours de petite dimension et il ne doit pas prêter à confusion avec

l'emblème protecteur: il ne doit figurer ni sur une toiture, ni sur un brassard.

Par ailleurs, les Sociétés nationales ne doivent exercer sous le couvert de l'emblème que des activités «conformes aux principes formulés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge» et aux buts de l'institution: assistance bénévole aux malades, aux blessés et à toutes les victimes directes ou indirectes des conflits ou des calamités naturelles et sociales.

Au contraire, lorsqu'elles exercent d'autres activités éloignées de cette mission essentielle (activités de loisirs ou à but lucratif), les Sociétés nationales doivent s'abstenir d'utiliser l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge. Car il s'agit d'activités qui ne répondent pas aux principes de base de l'institution.

En ce qui concerne la configuration de l'emblème, le Règlement a apporté également quelques précisions et, notamment, il a tenté d'établir une distinction visible entre l'usage protecteur et l'usage indicatif de l'emblème.

Le premier doit toujours conserver sa forme pure, sans adjonctions, ni aucune inscription supplémentaire. Les Sociétés nationales sont invitées à utiliser de préférence la forme de la croix rouge grecque<sup>16</sup>, toujours sur fond blanc. En revanche la nuance du rouge n'est pas fixée. S'il s'agit d'un croissant, il faut préciser que sa forme, sa dimension et son orientation restent libres.

En revanche, utilisé à titre indicatif, le signe sera, de préférence, encadré ou souligné du nom ou des initiales de la Société, mais sans aucune inscription ou dessin sur la croix ou le croissant lui-même.

Enfin, les Sociétés nationales sont invitées à fixer elles-mêmes les conditions d'utilisation de leur emblème. Mais il est précisé qu'aucune personne ne peut arborer cet emblème sans un document justificatif délivré par la Société: carte de membre ou ordre de mission. De même, les personnes responsables de bâtiments, locaux ou véhicules porteurs de l'emblème, doivent détenir également un document justificatif.

Sur la base de ces différents principes, M. Jean Pictet a dégagé trois aspects distincts dans l'utilisation de l'emblème indicatif<sup>17</sup>:

---

<sup>16</sup> Il s'agit d'une croix aux quatre branches égales formées de deux traverses, l'une verticale et l'autre horizontale, se coupant en leur milieu et ne touchant pas les bords du drapeau ou de l'écusson. La longueur et la largeur de ces branches peuvent être fixées librement. Cf. CICR, *Règlement... précité*, p. 5.

<sup>17</sup> Cf. Pictet, *op. cit.*, pp. 64-66.

## **1. Le signe d'appartenance**

Il indique, accompagné naturellement du nom de la Société, qu'une personne ou un objet appartient à tel organisme de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Il peut être porté sur un drapeau, une plaque d'adresse ou de véhicule, un insigne pour le personnel, etc. Toutefois, des résolutions adoptées par les Conférences internationales de la Croix-Rouge<sup>18</sup>, ont recommandé, afin d'éviter les abus, que les Sociétés nationales n'autorisent leurs membres ou leur personnel à arborer un insigne que dans l'exercice de leurs fonctions.

## **2. Le signe décoratif**

Il est utilisé lorsque l'emblème figure sur des médailles, boutons et autres distinctions honorifiques, sur des affiches de propagande ou dessins de décoration utilisés par les Sociétés nationales.

## **3. Le signe allusif**

L'emblème a ce caractère lorsqu'il figure sur des postes de secours ou ambulances n'appartenant pas à la Société nationale, mais réservés aux soins urgents et gratuits donnés à des blessés ou des malades civils, avec l'autorisation de la Société. Par exemple, les postes de secours sur route arborent souvent ce signe allusif.

Mais celui-ci constituant, au fond, une dérogation au principe général très strict énoncé par la I<sup>re</sup> Convention sur l'usage de l'emblème, il a fallu en limiter, le plus possible, la portée, afin d'éviter les abus. On a donc prévu que, dans ce cas, l'emploi de l'emblème doit être expressément autorisé par la Société nationale. Et cette autorisation ne doit être donnée que pour des services gratuits, par fidélité à l'esprit de l'emblème et uniquement en temps de paix. Les Sociétés nationales ont, par conséquent, le devoir d'exercer un contrôle vigilant sur cet usage allusif de l'emblème.

Il convient de préciser que la IV<sup>e</sup> Convention de Genève prévoit, dans son article 18, que les hôpitaux civils seront signalés, en tout temps, au moyen de l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge, mais à condition d'y être autorisés par l'Etat.

Le but de ces dispositions de l'article 18 est clair. Cette signalisation des hôpitaux civils ne revêt, évidemment, toute sa signification d'identification et de protection qu'en temps de guerre. Mais on a estimé que, pour parer à toutes les éventualités, il vaut mieux la

---

<sup>18</sup> Notamment celles de Genève et de Bruxelles

préparer en temps de paix. En contrepartie, il a semblé nécessaire, là aussi pour éviter les abus, de soumettre cette signalisation à l'autorisation de l'Etat et à son contrôle permanent.

Autrement dit, l'intervention de l'Etat est destinée à garantir que l'usage de l'emblème, en temps de paix comme en temps de guerre, est conforme aux objectifs purement humanitaires des Conventions de Genève de 1949, héritières de la philosophie d'Henry Dunant.

Cependant, les textes ne précisent pas quelle est l'autorité de l'Etat habilitée à jouer ce rôle de garantie. Et naturellement, il en découle que chaque Etat déterminera, dans sa législation nationale, la nature de cette autorité, ainsi que les conditions dans lesquelles elle est appelée à jouer son rôle et à réprimer les usages illicites de l'emblème.

## II<sup>e</sup> PARTIE

### LA PORTÉE DE LA PROTECTION DE L'EMBLÈME

Il va de soi que l'interdiction ou l'illicéité des usages abusifs de l'emblème établit une protection de celui-ci, mais qui n'est basée que sur des principes issus des Conventions de Genève, des Protocoles additionnels et du Règlement. Ces principes établissent, comme on l'a vu, des conditions limitatives à l'utilisation de l'emblème.

Ils prohibent, ainsi, tout usage du signe qui ne respecte pas ces conditions restrictives, y compris par ceux qui ont la possibilité de l'utiliser, mais uniquement dans les conditions définies par les textes. Et cela, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, publiques ou privées, conformément aux dispositions de l'article 53 de la I<sup>re</sup> Convention.

En particulier, les médecins et les pharmaciens n'ont pas le droit en tant que tels d'utiliser l'emblème à titre de signalisation. A fortiori, il est prohibé d'utiliser l'emblème à des fins commerciales ou pseudo-sanitaires, même lorsqu'il s'agit d'imitations<sup>19</sup>.

Cependant, les cas d'utilisation illicite de l'emblème peuvent revêtir des degrés divers de gravité. Naturellement les cas les plus graves sont constitués par les emplois abusifs du signe à titre protecteur, pendant les hostilités. Il peut s'agir soit d'un acte délibéré de perfidie (par exemple, transporter des armes dans une ambulance) ou d'un acte d'usurpation

---

<sup>19</sup> Voir le commentaire des articles 53 et 54 de la I<sup>re</sup> Convention in: «La répression des abus du signe de la croix rouge», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 390, avril 1951, p. 280.

de l'emblème (par exemple, sur un brassard). Dans ce cas, les Etats sont tenus d'édicter, dans leurs codes pénaux militaires, des sanctions très strictes. De leur côté, le CICR et les Sociétés nationales ont toujours mené un combat vigoureux contre de telles pratiques, qui remettent en cause la crédibilité de l'emblème.

Dans les autres cas où le signe n'est utilisé qu'à titre indicatif, les conséquences des usurpations sont en général moins graves. Mais les Etats sont tenus également de prévenir et de réprimer dans leurs législations internes les abus du signe indicatif. Les dispositions de l'article 54 de la I<sup>re</sup> Convention prévoient même que les Etats doivent le faire d'une manière suffisante. Autrement dit, les sanctions prévues dans chaque législation nationale doivent être adaptées à la gravité de chaque type d'usurpation de l'emblème. Dans la pratique, il est certain que le danger le plus grave qui menace l'emblème est sa dévalorisation dans l'esprit des citoyens: dévalorisation qui est consécutive à une multiplication des usages indicatifs et plus ou moins irréguliers de l'emblème, en temps de paix, et qui risque de créer, en temps de guerre, des confusions fâcheuses. D'où la nécessité de définir les conditions d'utilisation de l'emblème par tous ceux qui ont la possibilité de le faire, notamment les Sociétés nationales, puis d'exercer un contrôle rigoureux sur le respect de ces conditions par tous les usagers.

Il apparaît ainsi que l'efficacité de la protection de l'emblème dépend, en grande partie, de l'intervention des Etats, sur un plan législatif et judiciaire, puisque ce sont les Etats qui sont appelés à donner force aux dispositions conventionnelles. Mais cette intervention des Etats a été plutôt décevante. C'est ce qui a amené le CICR à accomplir une série d'efforts destinés à faciliter cette intervention.

## **A. La loi-type pour la protection du signe et du nom de la croix rouge et du croissant rouge**

Devant le peu d'empressement montré par un grand nombre d'Etats parties aux quatre Conventions de Genève de 1949, pour édicter les mesures législatives nécessaires à une protection efficace contre les usages abusifs de l'emblème, le CICR a élaboré un projet de loi-type<sup>20</sup> qui a été présenté aux Etats, à titre indicatif, c'est-à-dire pour servir éventuellement comme source d'inspiration à ceux qui sont chargés de préparer de tels projets.

---

<sup>20</sup> Voir «Loi-type pour la protection du signe et du nom de la croix rouge», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 391, juillet 1951, pp. 535-541.

Ce texte composé de 14 articles reprend les principes essentiels relatifs aux conditions restrictives d'emploi de l'emblème par les civils, ainsi que les infractions à ces principes et leurs sanctions. Il prévoit également que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge devront établir par un règlement soumis à l'approbation de leur Etat les conditions de l'usage licite de l'emblème et du nom de la croix rouge ou du croissant rouge, dans le cadre de l'institution (article 3, alinéa 2).

Les efforts du Comité international de la Croix-Rouge ne se sont pas arrêtés là, puisque celui-ci a lancé une action soutenue auprès des gouvernements et des Sociétés nationales pour obtenir un renforcement de la protection de l'emblème, par une répression adéquate des abus.

## **B. L'action du Comité international de la Croix-Rouge en faveur d'une meilleure protection de l'emblème**

La question de la multiplication des usages abusifs de l'emblème et de la faiblesse de l'arsenal répressif contre de tels usages illicites dans de nombreux Etats parties aux Conventions de Genève, a toujours préoccupé le Comité international de la Croix-Rouge. Malheureusement, l'initiative prise en 1951 de mettre à la disposition des Etats un projet de loi-type destiné à faciliter la promulgation d'une loi nationale suffisamment répressive n'a pas donné les résultats espérés.

Depuis, le Comité international de la Croix-Rouge a repris cette question pratiquement dans chacune des Conférences internationales de la Croix-Rouge, notamment dans les VIII<sup>e</sup>, IX<sup>e</sup>, XII<sup>e</sup>, XIV<sup>e</sup>, XX<sup>e</sup>, XXIII<sup>e</sup> et XXIV<sup>e</sup> Conférences. Et il a constamment cherché, par divers moyens, à inciter les Etats à promulguer des lois nationales ou à perfectionner les lois existantes sur la prévention et la répression des abus de l'emblème, ainsi qu'à sensibiliser les Sociétés nationales sur le rôle qu'elles peuvent jouer en la matière.

La même question a été également abordée dans un cadre régional, au cours de la I<sup>re</sup> Conférence asiatique de la Croix-Rouge tenue à La Nouvelle-Delhi (14-16 mars 1977); il en est résulté une enquête du Comité international de la Croix-Rouge sur l'état des législations nationales existantes.

## 1. La Conférence de La Nouvelle-Delhi (mars 1977)

Au cours des travaux de cette Conférence, plusieurs délégations ont souligné que la situation de l'emblème était préoccupante, puisque l'on constatait un accroissement de l'usage abusif, de la part de particuliers ou d'institutions sans relation avec la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge, notamment dans les pays en développement. On n'a pas manqué de relever aussi que, dans plusieurs pays, la législation interne préventive et répressive de ces abus était inadéquate, voire même inexistante.

Face à une telle situation, un projet de recommandation a été présenté à la Conférence par le Comité international de la Croix-Rouge et intégré au rapport final. Dans cette recommandation, la Conférence invite les gouvernements signataires des Conventions de Genève à prendre des mesures destinées à assurer le respect de la législation nationale réprimant les usages illicites de l'emblème, ou à promulguer une telle législation, lorsqu'elle n'existe pas, et surtout à prévoir des sanctions exemplaires contre les délinquants. Il est également recommandé au Comité international de la Croix-Rouge et aux Sociétés nationales d'intervenir dans le même sens, auprès des gouvernements, afin que ces derniers remplissent convenablement leurs obligations.

## 2. La consultation sur la législation existante

Suivant le vœu exprimé par la Conférence de La Nouvelle-Delhi et conscient du fait que la situation débattue à cette Conférence régionale correspondait en réalité à une situation générale, le Comité international de la Croix-Rouge a décidé l'envoi d'une circulaire à toutes les Sociétés nationales, les invitant à lui communiquer un état de leur législation nationale existante, visant à prévenir et à réprimer l'usage abusif de l'emblème<sup>21</sup>.

Au mois d'octobre de la même année, la XXIII<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge a, dans sa résolution n° XI, invité les gouvernements des Etats parties aux Conventions de Genève «à mettre efficacement en vigueur leur législation nationale» tendant à prévenir et réprimer les usages irréguliers de l'emblème, à promulguer une législation de ce type, dans le cas où elle n'existe pas, et à prévoir des sanctions adéquates contre les contrevenants. Dans la même résolution, la Conférence a pris note avec satisfaction des démarches entreprises, dans ce sens, par le CICR tout en l'invitant à poursuivre ses efforts<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Il s'agit de la circulaire n° 507 du 15 septembre 1977.

<sup>22</sup> Voir: CICR, XXIV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge, *Usage et protection de l'emblème; guide explicatif*, CP A/5.1/1, Genève, juillet 1981, Annexe I.



Cependant, les résultats de la consultation ont été décevants, malgré la diligence et les rappels du CICR<sup>23</sup>. En effet le nombre des réponses parvenues au Comité, au 15 juillet 1981, a été malheureusement peu élevé, puisqu'il n'a pas dépassé 55 réponses sur 125 Sociétés sollicitées, soit 44% de réponses.

En définitive, cette enquête a permis tout de même de dégager des conclusions importantes. La première conclusion à retenir est que, dans la plupart des Etats parties aux Conventions de Genève, il est difficile de connaître la situation avec précision, probablement parce qu'il n'y a aucune législation nationale réprimant les abus de l'emblème. D'après certains documents du CICR, seuls une cinquantaine d'Etats seraient pourvus d'une législation nationale en la matière<sup>24</sup>. Et dans 45 de ces Etats, les Sociétés nationales ont adressé au CICR une copie de leur législation pertinente ou en ont cité des extraits dans leurs réponses.

En outre, il convient de retenir que 41 pays seulement sont dotés d'une législation jugée efficace. Malgré cela, on sait que, dans certains de ces pays, les abus sont fréquents.

Les résultats de l'enquête montrent aussi que les abus les plus fréquents signalés par les Sociétés nationales semblent commis dans le domaine des activités sanitaires et médicales. Par exemple, il arrive souvent que les pharmacies soient indiquées par l'emblème de la croix rouge ou du croissant rouge. Et dans la plupart des cas, ces usages illicites de l'emblème sont dus à une méconnaissance de la réglementation en vigueur.

On peut alors considérer que, dans tous les pays où il existe une réglementation nationale en matière de protection de l'emblème, des campagnes d'information et de diffusion de cette réglementation sont certainement le plus sûr moyen de prévenir les infractions et d'assurer le respect de l'emblème.

En coopération avec les autorités de leurs pays, les Sociétés nationales doivent jouer un rôle essentiel en la matière, en devenant les gardiens vigilants de l'emblème.

Il faut mentionner, en outre, que quelques Sociétés nationales ont relevé que l'adoption en 1977 des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949 implique une certaine remise à jour de leur législation nationale<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Après leur avoir adressé un rappel par une lettre datée du 26 janvier 1981, le CICR a invité les Sociétés nationales à une réunion d'information, le 29 avril 1981.

<sup>24</sup> Voir P. Gaillard, *op. cit.*, p. 20.

<sup>25</sup> Au 30 juin 1989, les Etats parties au Protocole I ont atteint le nombre de 84 et les Etats parties au Protocole II le nombre de 74 seulement.

Dès lors, dans tous les Etats liés par les Conventions et par les Protocoles, il incombe aux pouvoirs publics, de prendre ou de mettre à jour les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour donner effet aux dispositions conventionnelles qui protègent l'emblème et les signaux distinctifs contre toutes sortes d'abus. Afin d'aider les Etats à remplir cette tâche délicate et nécessaire, le CICR a élaboré un «Guide explicatif» sur la législation nationale à adopter pour l'usage et la protection de l'emblème. Ce guide publié en juillet 1981 contient un exposé sur l'objet et le contenu des mesures législatives ou réglementaires à prendre, après un rappel des dispositions pertinentes des Conventions de Genève de 1949 et des Protocoles de 1977. Il devrait remplacer la «loi-type» établie en 1951.

### **3. La Conférence de Manille (novembre 1981) et le projet de révision du Règlement**

Parallèlement à ces efforts visant à amener les autorités étatiques à assurer une répression efficace des abus de l'emblème, le Comité international de la Croix-Rouge a décidé d'agir également auprès des Sociétés nationales dont l'utilisation de l'emblème ne manquait pas de susciter des problèmes. Aussi a-t-il décidé de mettre à l'étude la révision du *Règlement* de 1965. Cette révision a été estimée nécessaire pour tenir compte à la fois des Protocoles additionnels de 1977 et des expériences faites par les Sociétés nationales, dans l'application du texte de 1965.

A la suite d'une circulaire qui leur a été adressée par le CICR le 11 février 1981, les Sociétés nationales ont admis l'opportunité d'une telle révision, au moins en ce qui concerne l'usage protecteur qui devrait être adapté aux Protocoles additionnels de 1977. Plusieurs Sociétés ont même proposé des amendements relatifs à l'usage indicatif. Ainsi, certaines Sociétés ont, par exemple, posé le problème de l'étendue des droits qu'elles possèdent sur l'utilisation de l'emblème, à des fins de propagande et de collecte de fonds.

Le CICR a finalement estimé qu'il était prématuré de soumettre un projet de révision à la Conférence de Manille et a préféré poursuivre les consultations jusqu'à la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge qui s'est tenue au mois d'octobre 1986 à Genève.

Aussi la Conférence de Manille s'est-elle contentée d'adopter une résolution invitant le Comité international de la Croix-Rouge à préparer un projet de révision du Règlement, dans le but d'améliorer celui-ci et de l'adapter aux Protocoles de 1977 (résolution XII). Un premier projet

a été, alors, élaboré par le CICR, au mois de juillet 1985 et discuté par le Conseil des Délégués, réuni à Genève les 25 et 26 octobre 1985. A la suite de ces consultations, un second projet a été préparé et soumis à une autre session du Conseil des Délégués, le 23 avril 1986. Après cette seconde consultation, un projet distinctif a été élaboré par le CICR<sup>26</sup>.

Ce texte composé de 35 articles est divisé en trois chapitres successifs dont le premier est consacré aux règles générales, le second à l'usage protecteur de l'emblème et le troisième à l'usage indicatif.

Ainsi, après un rappel des règles générales d'utilisation de l'emblème dans le chapitre I<sup>er</sup>, le chapitre II énumère les modalités d'utilisation de l'emblème ou des signaux, pour la protection des personnes (section 2) et des biens (section 3). Puis le chapitre III établit les conditions d'utilisation de l'emblème pour l'identification des personnes (section 1) et des bâtiments des Sociétés nationales (section 2), des hôpitaux, postes de secours et véhicules (section 3), ainsi que pour la diffusion, recherche de fonds et autres emplois (section 4).

Ce projet a été soumis, au mois d'octobre 1986 à Genève, à la XXV<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Malheureusement il n'a pas pu être examiné par celle-ci, faute de temps. Il a été, tout de même, repris par le Conseil des Délégués, réuni le 27 novembre 1987, à Rio de Janeiro. En effet, dans sa résolution n<sup>o</sup> 6, le Conseil a décidé de soumettre le projet à la XXVI<sup>e</sup> Conférence, en vue de son adoption formelle et, en attendant, il a recommandé aux Sociétés nationales d'observer ce Règlement, à titre provisoire<sup>27</sup>.

Une fois que ce Règlement sera entré en vigueur, la question de l'utilisation de l'emblème par les Sociétés nationales sera réglementée d'une façon relativement satisfaisante, avec un minimum de règles qui s'imposent à toutes. On peut espérer que les Sociétés nationales accompliront alors, en collaboration avec le CICR, les efforts nécessaires pour la diffusion de ces règles. Un seul problème reste entier. C'est celui qui consiste à inciter les pouvoirs publics dans tous les Etats à introduire ou à renforcer, dans leurs législations nationales, les mesures répressives nécessaires pour empêcher les usages illicites de l'emblème.

A cet égard, la situation qui prévaut en Tunisie peut être considérée comme l'un des cas typiques en la matière. En effet, le Croissant-Rouge

---

<sup>26</sup> Voir *supra* note 7.

<sup>27</sup> Voir «Résolutions du Conseil des Délégués (adoptées à sa session du 27 novembre 1987)», *Revue internationale de la Croix-Rouge*, novembre-décembre 1987, n<sup>o</sup> 768, pp. 626-627.

tunisien a effectué plusieurs démarches auprès des pouvoirs publics, dans le but d'attirer leur attention sur l'absence d'une législation adéquate, susceptible de prévenir et de réprimer les usages illicites de l'emblème et sur la nécessité de combler cette lacune législative, en s'inspirant de la loi-type proposée par le CICR<sup>28</sup>. Ces démarches n'ont eu aucune suite pour le moment, vraisemblablement, parce que les responsables du ministère de la Santé publique sont conscients du nombre impressionnant d'infractions qu'il faudrait réprimer, dès la mise en vigueur d'une législation répressive. Aussi les auteurs du projet de décret se sont-ils contentés d'accorder un délai aux contrevenants pour qu'ils mettent fin à leur usage abusif de l'emblème. Au surplus, ils ne pouvaient prévoir de sanctions sans empiéter sur le domaine de la loi établie par l'article 34 de la Constitution du 1<sup>er</sup> juin 1959.

Dans la pratique, il est difficile de recenser les infractions, sans une enquête préalable. Mais il suffit d'être averti pour constater, ici comme ailleurs, de nombreuses utilisations de l'emblème, faites souvent de bonne foi et destinées à signaler des ambulances, des services d'urgence ou de secours, des dispensaires et autres services qui n'ont aucun lien direct avec la Société nationale et les services sanitaires de l'armée.

**Professeur Habib Slim**

---

**Professeur Habib Slim**, né en 1938 à Moknine (Tunisie), doctorat d'Etat en droit public (1978), agrégation en droit public (1982) de l'Université de Tunis. Professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, directeur du Laboratoire «Droits de l'homme et droit international humanitaire», Secrétaire général adjoint du Croissant-Rouge tunisien, chargé de la diffusion du droit international humanitaire. Le professeur Slim a été également porte-parole du gouvernement tunisien à la III<sup>e</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, et à la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire (1976-1977).

---

<sup>28</sup> Un projet de décret portant limitation de l'emploi de l'emblème a même été élaboré par les services du ministère de la Santé publique. Mais ce projet a fini par être abandonné, du fait qu'il ne prévoyait aucune sanction contre les contrevenants.