

La protection des biens culturels au Cambodge pendant la période des conflits armés, à travers l'application de la Convention de La Haye de 1954

ÉTIENNE CLÉMENT ET FARICE QUINIO*

Vita Brevis, Ars Longa

La civilisation khmère est l'une des plus éblouissantes que le monde ait connues. Ses ensembles architecturaux figurent parmi les plus beaux chefs-d'œuvre de l'humanité. Au premier rang, Angkor, capitale de l'empire khmer du IX^e au XV^e siècle, conserve aujourd'hui une position privilégiée parmi les complexes monumentaux les plus vastes du monde. Ce parc archéologique couvre une superficie de 401 km² et comprend un nombre exceptionnel de temples, construits en l'honneur des dieux protecteurs.

Ce patrimoine culturel inestimable n'a pas été épargné par les vicissitudes de l'histoire qui ont frappé le Cambodge, un petit pays de la péninsule indochinoise, dont le nom même de «Kampuchéa» évoque encore le martyre et la tragédie de tout un peuple. Trente années de conflit et de désordre, dont le point d'orgue, en termes de cruauté et de barbarie idéologique, est le régime des Khmers rouges (1975-1979) qui a fait plusieurs millions de morts, ont durablement pesé sur le développement du pays. Les violations les plus horribles des droits de l'homme qui aient été perpétrées dans le monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sont commises sous ce régime. Durant cette période de conflits quasi ininterrompus, le précieux patrimoine khmer est endommagé: les monuments et les sites archéologiques souffrent du

* Étienne Clément est juriste, spécialisé en droit international et en droit du patrimoine. Il a travaillé pendant onze ans à la Division du patrimoine culturel de l'UNESCO où il était chargé de l'application des conventions internationales, notamment de la Convention de 1970 sur le trafic illicite des biens culturels. Depuis 1998, il est représentant de l'UNESCO au Cambodge et chef du bureau de l'UNESCO à Phnom Penh. Farice Quinio est juriste, spécialisé en droit international public. Responsable des questions juridiques au sein du bureau de l'UNESCO à Phnom Penh, il s'occupe également de la coopération et de la coordination des activités avec les autres agences du système des Nations Unies présentes au Cambodge.

manque d'entretien, de l'abandon, de la dégradation et des pillages, sans compter qu'ils sont aussi utilisés à des fins militaires. Il en est ainsi : la guerre est l'ennemi de ce que l'homme est capable de produire de meilleur.

Seront évoqués ici les événements qui ont touché le Cambodge de 1970, date du début des conflits armés, à 1991, année de la signature des Accords de Paris, à travers l'application de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le Cambodge est Haute Partie contractante à cette Convention depuis 1961 et l'a ratifiée le 25 avril 1962. La Convention – dont on va fêter le 50^e anniversaire –, le Règlement d'exécution qui en fait partie intégrante, et les deux Protocoles de La Haye (l'un de 1954 et l'autre, plus récent, de 1999) pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, constituent les outils les plus importants pour la protection des biens culturels en droit international humanitaire contemporain.

L'application de la Convention de La Haye au Cambodge au début des années 70

Au début du XX^e siècle, force est de constater que l'École française d'Extrême-Orient, qui a vu le jour en 1899, joue un rôle majeur dans la protection d'Angkor. C'est sur l'initiative de l'École française qu'est créée en 1908 la Conservation d'Angkor, une institution qui va présider à la préservation et à la gestion d'Angkor en tant qu'unité historique et géographique. La Conservation d'Angkor va être ainsi un outil fondamental dans les activités de recherche, de conservation et de restauration menées jusqu'au début des années 1970. Les progrès qui sont accomplis dans la gestion du site connaissent cependant un brusque coup d'arrêt dès les années 70, à mesure que le pays, jusque-là épargné par les affres de la guerre, s'enfoncé tragiquement dans un conflit armé.

En effet, mêlé à la guerre du Viet Nam, le Cambodge voit, dès 1970, intervenir sur son territoire des troupes américaines et sud-vietnamiennes venues combattre les forces communistes nord-vietnamiennes et soutenir l'armée cambodgienne, qui prend le pouvoir à la faveur d'un coup d'État. Ces interventions poussent la résistance, organisée sous forme de guérillas communistes d'inspiration maoïste – les Khmers rouges –, à s'établir dans les campagnes de l'intérieur du pays. Les combats vont toutefois plonger le pays tout entier dans la guerre civile.

À la suite de l'intervention de forces armées vietcong/nord-vietnamiennes dans la région de Siem Reap – Angkor, le gouvernement cambodgien

décide de mettre en application les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. En effet, l'objet même de la Convention est de protéger les biens culturels contre les menaces de destruction, qu'elles découlent d'un conflit international ou interne (articles 18 et 19). Par un message du 11 juin 1970, le gouvernement cambodgien alerte l'opinion mondiale et lance un appel à tous les pays signataires de ladite Convention, pour qu'ils entreprennent les démarches nécessaires et prennent les mesures appropriées afin d'aider le Cambodge à faire respecter et à sauvegarder son patrimoine artistique et culturel.

Suivant le texte de la Résolution II de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de La Haye en 1954, chacune des Hautes Parties contractantes constitue « un comité consultatif national composé d'un nombre restreint de personnalités [...] exerçant des fonctions ou compétent[es] dans les domaines couverts par la Convention. » Conformément à cette résolution, le gouvernement du Cambodge institue, en date du 24 juin 1970, un Comité national pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Dans un premier temps, les engagements militaires se déroulent hors de la zone du parc archéologique d'Angkor. Il n'est fait état d'aucune occupation militaire des bâtiments. Tout au plus, ceux-ci servent-ils d'abris tandis que les terrains avoisinants sont occupés par des installations militaires provisoires, comme cela est souvent le cas en matière de guérilla. Les opérations militaires aux alentours des temples entraînent des mouvements de civils qui viennent s'abriter à l'intérieur des temples afin de se protéger. Il existe toutefois un risque réel pour les monuments dont des pans entiers de murs pourraient céder sous l'effet du souffle provoqué par les tirs, même éloignés. De même, à plus longue distance, les bombardements lourds présentent aussi de grands dangers pour tous les monuments, dans la mesure où ils entraînent des vibrations du sol. Alors que les combats ont lieu non loin des sites archéologiques, dont ils se rapprochent dangereusement, les autorités cambodgiennes invoquent l'article 23 de la Convention de La Haye pour faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Cet article dispose que :

« Les Hautes Parties contractantes peuvent faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture en vue de l'organisation de la protection de leurs biens culturels, ou à propos de tout autre problème dérivant de l'application de la présente Convention et de son Règlement d'exécution. »

Cet article, qui n'est pas sans rappeler les droits et devoirs attribués par les Conventions de Genève au Comité international de la Croix-Rouge, confère une structure et un cadre institutionnel susceptibles d'assurer l'application des règles concernant la protection des biens culturels. Sur cette base juridique, fondement textuel de la requête des autorités cambodgiennes, le directeur général de l'UNESCO charge Vladimir Elisseieff (France), en juin-juillet 1970, et André Noblecourt (France), en octobre-novembre 1970, de conduire plusieurs missions sur place afin d'arrêter les mesures à prendre d'urgence pour assurer la protection des monuments et des objets archéologiques d'Angkor. André Noblecourt était chargé de la supervision technique des opérations en cours, et de l'élaboration d'un programme d'action à long terme pour la protection des biens culturels¹. De son côté, la mission de Vladimir Elisseieff avait pour objet l'application au Cambodge de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé².

Dans ce cadre, une équipe est constituée pour élaborer un plan de protection des bâtiments de la Conservation d'Angkor contre d'éventuelles attaques, et plus particulièrement ceux des dépôts et magasins dans lesquels sont entreposées de nombreuses œuvres d'art d'une valeur inestimable³.

Par ailleurs, le signe distinctif (écusson bleu et blanc) prescrit par les articles 16 et 17 de la Convention de La Haye de 1954 pour protéger les biens culturels de la fureur guerrière est apposé de façon visible sur plusieurs monuments d'Angkor ainsi que devant le musée national de Phnom Penh et celui du Wat Po Veal de Battambang, où il est d'ailleurs encore visible de nos jours.

En mars 1972, alors que le pays sombre inexorablement dans la guerre, les autorités cambodgiennes de l'époque (la République khmère du général Lon Nol qui a renversé le prince Norodom Sihanouk) usent de la possibilité offerte par l'article 8 de la Convention de La Haye de 1954 pour présenter à l'UNESCO une demande d'inscription au Registre international des biens culturels sous protection spéciale de la Convention. À la différence du chapitre premier de la Convention (« Dispositions générales concernant la protection »), qui définit un minimum de protection pour l'ensemble des biens cultu-

¹ André F. Noblecourt, *Protection des biens culturels, rapport de mission du 7 octobre au 21 octobre 1970*, UNESCO, Paris, 1970.

² Vladimir Elisseieff, *Rapport sur sa mission à Phnom Penh concernant l'application au Cambodge de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 23 juin au 12 juillet 1970*, UNESCO, Paris, 1970.

³ *Rapport annuel du Comité national pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (COPROBIC), Phnom Penh, 1971.*

rels présentant une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, le chapitre II et ses articles 8 à 11 élèvent le niveau de protection sur le plan matériel pour un nombre restreint de biens culturels immeubles et meubles d'une « très haute importance ». C'est ainsi qu'aux termes de l'article 8 :

« peuvent être placés sous protection spéciale un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, de centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance, à condition :

- a) qu'ils se trouvent à une distance suffisante d'un grand centre industriel ou de tout autre objectif militaire important constituant un point sensible [...];
- b) qu'ils ne soient pas utilisés à des fins militaires. »

En l'espèce, les biens culturels visés par la requête des autorités cambodgiennes aux fins d'une protection spéciale sont constitués des deux centres monumentaux d'Angkor et de Roluos, du bureau de la Conservation d'Angkor et des monuments de Phnom Bok et Phnom Krom. Ces biens, considérés comme étant d'une très haute importance, entrent dans le champ de la définition des biens devant bénéficier de la protection spéciale. Ils remplissent, par ailleurs, les conditions posées par l'article 8. La demande de la République khmère est adressée le 31 mars 1972 au directeur général de l'UNESCO, qui tient le Registre international des biens culturels sous protection spéciale, et ce conformément aux articles 12 et 13 du Règlement d'exécution de la Convention. Comme il doit le faire en application de la Convention, le directeur général informe, le 25 avril 1972, les Hautes Parties contractantes de la demande de la République khmère en se référant à l'article 14 du Règlement d'exécution de la Convention, qui dispose que chacune des Hautes Parties contractantes peut faire opposition à l'inscription d'un bien culturel par lettre adressée au directeur général de l'UNESCO. Dans le délai prévu, le directeur général reçoit de quatre Hautes Parties contractantes (Cuba, l'Égypte, la Roumanie et la Yougoslavie) des lettres alléguant que la demande d'inscription n'a pas été le fait de l'autorité qu'elles estiment représenter le Cambodge⁴. En conséquence, le directeur général de l'UNESCO ne peut pas procéder à l'inscription de ces biens culturels dans le Registre international. Ainsi, les démarches ne peuvent pas aboutir en raison des objections émises par plusieurs États parties à la Convention sur la légitimité du gouvernement cambodgien. Le contexte international est alors, il faut bien

⁴ Jiri Toman, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé*, UNESCO, Paris, 1994, p. 131.

le souligner, celui de la guerre froide et il est vraisemblable et fort regrettable que les considérations politiques l'aient emporté sur l'intérêt de la protection du patrimoine culturel, pourtant d'une immense importance pour l'ensemble de l'humanité.

C'est dans ces conditions extrêmement difficiles et dangereuses que l'École française d'Extrême-Orient et la Conservation d'Angkor engagent une action particulièrement efficace pour une protection immédiate des biens culturels meubles et immeubles du parc – prémices d'une protection plus poussée.

Les temples bénéficient de l'organisation d'une protection sommaire contre les risques résultant directement des opérations militaires avec la mise en place de sacs de terre, de renforcements et d'étaisements des monuments. La protection contre les risques indirects, tels que l'occupation des temples par des réfugiés et les pillages s'articule autour du gardiennage et de l'entretien des temples. Les dépôts de la Conservation bénéficient d'une protection sur place avec l'installation de renforcements, de sacs de terre, de lits de sable, voire de coquilles de protection. Les objets transportables les plus précieux, entreposés dans les réserves de la Conservation, sont envoyés à Phnom Penh en raison de la situation d'insécurité grandissante. Le convoi bénéficie des mesures de protection prévues par le Règlement d'exécution de la Convention, notamment l'apposition du signe distinctif bleu et blanc sur les camions et le port de brassards par les convoyeurs. D'autres objets, qui ne peuvent pas être transportés ou qui sont de moindre valeur, restent dans les réserves de la Conservation. Des barrières sont dressées autour des dépôts, et parfois autour des objets mêmes.

L'accès au site archéologique, progressivement rendu plus difficile en raison de la présence militaire et des combats menés dans son environnement immédiat, finit par tomber aux mains des Khmers rouges et du Vietcong. Il en va de même pour le parc.

Les efforts de la Conservation d'Angkor se reportent alors sur des sites situés à Siem Reap et au sud de la ville, avant de cesser complètement en 1973.

La période des Khmers rouges

En avril 1975, le Cambodge entre dans une phase extrêmement sombre et tragique, avec la chute de Phnom Penh et la prise du pouvoir par les Khmers rouges. Dès lors se met en place une mécanique de terreur au service d'une hystérie meurtrière. Les villes, notamment Siem Reap, sont une à une vidées de leurs habitants, qui sont déportés dans les zones rurales. La presque

totalité des employés de la Conservation d'Angkor sont déportés. La religion bouddhique étant élevée au rang de crime sous le régime khmer, de nombreux objets de culte, monastères et statues sont détruits. Le parc archéologique d'Angkor est cependant épargné par le régime de Pol Pot, qui considère que le patrimoine angkorien est composé d'objets et d'édifices sans véritable portée religieuse. De nombreux monuments et objets angkoriens sont laissés à l'abandon. En pleine période khmère rouge, au milieu de l'année 1978, les anciens employés qui ont pu pénétrer dans les locaux de la Conservation rapportent que les objets d'art encore présents sont restés en l'état. Les dépôts sont devenus des étables, et la cour a été transformée en entrepôt pour motocyclettes, machines à coudre et objets divers.

Il serait toutefois profondément erroné de dire que le patrimoine angkorien est sorti intact du régime des Khmers rouges. Des statues de Bouddha de l'époque post angkorienne ont été détruites à l'explosif alors que des statues en bois d'Angkor Vat ont servi de combustible⁵.

La période vietnamienne

L'année 1979 marque la fin de la folie meurtrière des Khmers rouges, chassés du pouvoir par les troupes d'occupation vietnamiennes qui envahissent le pays et établissent un régime communiste. Les troupes vietnamiennes occupent la Conservation d'Angkor après la prise de Siem Reap. Les dépôts sont alors utilisés à des fins diverses, par exemple pour stocker le riz, le sel et d'autres types de provisions. Les œuvres qui étaient jusque-là conservées dans les dépôts sont installées dans la cour, où elles sont fatalement l'objet de pillages, rendus plus faciles par les nouvelles conditions de conservation.

L'occupation du site par des militaires vietnamiens, qui avaient commencé à se retirer de la Conservation d'Angkor en 1980, se termine définitivement en 1982. C'est paradoxalement à ce moment que le patrimoine artistique cambodgien connaît une situation particulièrement délicate et difficile. Les objets d'art cambodgiens vont être la cible d'un important réseau international de trafic d'art qui, sous l'effet de plusieurs facteurs, deviendra une véritable industrie au cours des années 80 et 90. La grande pauvreté de la population, conjuguée à l'abondance des armes et à une autorité militaire grandissante, auxquelles il convient d'ajouter l'insécurité généralisée, en particulier dans les régions limitrophes de la Thaïlande, constituent un terreau favorable à un enracinement rapide du trafic illicite des

⁵ *Angkor passé, présent et avenir*, UNESCO, APSARA, Gouvernement royal du Cambodge, mai 1997, p. 113.

biens culturels khmers et du vandalisme à grande échelle. À une vitesse phénoménale, les temples sont non seulement dépouillés de leurs objets mobiliers tels que les statues, mais aussi soumis aux assauts des vandales, qui n'hésitent pas à enlever des linteaux ou des frontons pesant plusieurs tonnes, ou à buriner les reliefs des murs pour arriver à leurs fins.

Le retour de la communauté internationale

À partir de 1989, quand la situation internationale, marquée par d'intenses négociations de paix entre factions rivales, le permet, l'UNESCO dépêche un certain nombre de missions sur le site d'Angkor. Il faut rappeler que l'UNESCO, à l'instar d'autres organisations internationales intergouvernementales, n'a pas pu poursuivre son action au Cambodge de 1975 à 1989, compte tenu, d'abord, de la politique isolationniste des Khmers rouges, puis de la limitation, par les Nations Unies, de l'aide internationale aux seuls domaines strictement humanitaires pendant l'occupation vietnamienne de 1979 à 1989. Les missions de l'UNESCO, au début des années 90, ont abouti à un renforcement des mesures de sécurité à l'intérieur et autour de l'enceinte de la Conservation d'Angkor.

En octobre 1991, sont signés les Accords de Paris, qui font entrer le Cambodge dans une nouvelle phase de paix. Alors que les combats militaires ont cessé, l'heure n'est plus à la protection des monuments dans un contexte de conflit armé, mais à la protection contre un danger plus insidieux, à savoir les pillages systématiques. Des mesures de protection juridiques sont adoptées afin de lutter contre ce péril. C'est ainsi que le prince Norodom Sihanouk signe en novembre 1991 les instruments d'accession à la Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Suite à cette signature, le site historique d'Angkor est doublement classé en 1992 : d'abord sur la Liste du patrimoine mondial et ensuite sur celle du patrimoine mondial en péril. L'inscription sur ces listes est conditionnée à l'obligation, pour le gouvernement royal, de prendre des mesures en vue de protéger le site et d'adopter des lois pour la protection des biens culturels. Cet instrument vient compléter les obligations découlant des deux autres conventions dont le Cambodge est déjà signataire, à savoir la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites des biens culturels. Toute une série de mesures est adoptée par les autorités cambodgiennes pour renforcer l'arsenal juridique dont dispose le pays pour la protection du

patrimoine culturel. Au titre de ces mesures, on peut notamment mentionner la création de l'Autorité pour la protection du site et l'aménagement de la région d'Angkor (APSARA), la création du Comité international de coordination pour la sauvegarde et le développement du site historique d'Angkor (CIC), l'adoption d'un décret sur le zonage de la région de Siem Reap/Angkor (ZEMP) et la promulgation de la loi sur la protection du patrimoine culturel national de 1996.

Conclusion

Les élections de 1993 ont consolidé une nouvelle ère de paix que tous espèrent durable. Il faut reconnaître que les temples ont moins souffert des combats des vingt dernières années qu'on ne le craignait, même si des traces de vandalisme ont subsisté, témoignant de l'occupation militaire des sites. Nous pouvons considérer que l'application de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé a eu quelque effet, non seulement en fournissant aux autorités cambodgiennes de l'époque une base juridique mais aussi, et surtout, en légitimant leurs actions. Cette Convention pourrait de surcroît redevenir d'actualité dans les mois qui viennent, avec le procès attendu des dirigeants Khmers rouges encore en vie, au titre des chefs d'accusation susceptibles d'être retenus. Bien plus, ce procès donnera au peuple cambodgien la possibilité de refermer la porte, ne serait-ce qu'à demi, sur le passé et d'œuvrer à l'édification d'un avenir pacifique et meilleur.

Abstract

The role of the 1954 Hague Convention in protecting Cambodian cultural property during the period of armed conflict

Etienne Clément and Farice Quinio

Cambodia's unequalled cultural heritage – and in particular Angkor – was not spared the sufferings that country endured from 1970 onwards. Cambodia went through 30 years of conflict, with the Khmer Rouge régime (1975-1979) marking the peak of cruelty and ideological barbarity. These years have left a permanent scar on the country and its memory. Monuments and archaeological sites in particular suffered the consequences of abandonment, vandalism, looting and lack of maintenance, together with the effects of military use. However, despite the traces of vandalism that bear witness to the sites' having been subjected to military occupation, the temples suffered less during the fighting than had been feared. The application of certain of the provisions contained in the Hague Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict of 14 May 1954 played a crucial role in protecting Cambodian heritage. The Convention constitutes one of the most important tools for the protection of cultural property under international humanitarian law. It clearly helped to protect cultural property by providing the Cambodian authorities with a legal basis and, above all, by legitimizing the action they undertook in this area.



© UNESCO

Impact d'une balle



© UNESCO

Sigle de la Convention – mur de Banteay Chmar



© UNESCO

Pillage – temple de Preah Khan



© UNESCO

Travaux de restauration du temple Chau Sey Tevoda