

Protection des biens culturels en cas de conflit armé

Rapport
d'une réunion d'experts

Services consultatifs

en droit international humanitaire



CICR

Protection des biens culturels en cas de conflit armé

**Rapport
d'une
réunion d'experts**
(Genève, 5-6 octobre 2000)

María Teresa Dutli
avec la collaboration de
Joanna Bourke Martignoni
Julie Gaudreau



CICR

Comité international de la Croix-Rouge
Services consultatifs en droit international humanitaire
19, avenue de la Paix, 1202 Genève, Suisse
T +41 22 734 6001 F +41 22 733 2057
E-mail: advisoryservice.gva@icrc.org www.icrc.org

Original : français

Novembre 2001

ISBN 2-88145-118-7

© Comité international de la Croix-Rouge
Genève, novembre 2001

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| Remerciements | 7 |
| Introduction | 9 |
| PARTIE I | |
| Réunion d'experts sur la mise en œuvre, au niveau national, des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé..... | 13 |
| Chapitre I | |
| Présentation des thèmes | 15 |
| ■ L'importance du respect du droit international humanitaire et les activités du CICR <i>Eric Roethlisberger, membre du Comité, CICR</i> | 15 |
| ■ Des priorités à définir : traiter la protection des biens culturels comme un chapitre du droit international humanitaire <i>Yves Sandoz, conseiller spécial du CICR.....</i> | 21 |
| ■ Nouvelles règles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé : la portée du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé <i>Jean-Marie Henckaerts, conseiller juridique, CICR.....</i> | 27 |
| ■ Activités de l'UNESCO en matière de mise en œuvre et de promotion de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de ses deux Protocoles <i>Jan Hladík, spécialiste du programme, Section des normes internationales, Division du patrimoine culturel, UNESCO</i> | 57 |
| ■ La mise en œuvre du droit international humanitaire au niveau national, l'activité des Services consultatifs du CICR et la protection des biens culturels en cas de conflit armé, y compris les stratégies utilisées pour la ratification des instruments pertinents du droit humanitaire <i>María Teresa Dutli, chef des Services consultatifs en droit international humanitaire, CICR</i> | 69 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| Chapitre II | Activités de mise en œuvre au niveau national.. | 79 |
| ■ | Mesures nationales de mise en œuvre des règles régissant la protection des biens culturels en cas de conflit armé en Suisse <i>Rino Büchel, Section de la protection des biens culturels, Office fédéral de la protection civile, Suisse</i> | 79 |
| ■ | L'identification et l'enregistrement des biens culturels au Liban <i>Dr Hassan Jouni, professeur, faculté de droit, Université libanaise, Liban</i> | 85 |
| ■ | Les critères d'identification et d'enregistrement des biens culturels protégés au Guatemala <i>Eduardo Andrade Abularach, architecte, Guatemala</i> | 93 |
| ■ | La procédure de signalisation des biens culturels en Slovénie <i>Dr Savin Jogan, ministère de la Culture, Slovénie</i> | 97 |
| ■ | Le rôle du Comité interinstitutionnel de droit international humanitaire dans la mise en œuvre de la protection des biens culturels en El Salvador <i>Claudia Herrera Nosthas, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères, El Salvador.....</i> | 103 |
| ■ | Formation et diffusion au sein de l'armée autrichienne <i>Major Franz Schuller, secrétaire général, Association autrichienne pour la protection des biens culturels, Autriche.....</i> | 107 |
| ■ | Formation et activités de diffusion au sein des forces armées italiennes <i>Brigadier Général Leonardo Prizzi, École d'application, Forces armées italiennes, Italie.....</i> | 113 |
| Chapitre III | Travaux en groupes | 121 |
| ■ | Introduction aux thèmes soumis à discussion | 123 |
| ■ | Rapport du groupe I..... | 127 |
| ■ | Rapport du groupe II..... | 131 |
| ■ | Rapport du groupe III | 135 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Chapitre IV | Conclusions de la réunion | 139 |
| | <i>Yves Sandoz, conseiller spécial du CICR</i> | |

| | | |
|------------------|---|-----|
| PARTIE II | Conseils pratiques pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé | 143 |
|------------------|---|-----|

ANNEXES

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Programme de la réunion | 187 |
| II. | Liste des participants | 191 |
| III. | Questionnaire sur les mesures nationales de mise en œuvre des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé | 195 |
| IV. | Tableaux comparatifs des réponses reçues au questionnaire sur les mesures nationales de mise en œuvre des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé | 199 |

Remerciements

Le présent rapport a été préparé par les Services consultatifs en droit international humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge, à la suite de la *Réunion d'experts sur la mise en œuvre, au niveau national, des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé*, tenue à Genève les 5 et 6 octobre 2000.

Une quarantaine de participants de différentes régions du monde ont pris part à cette rencontre et débattu des divers sujets prévus au programme, en plénière et en groupes de travail. Les experts en muséologie, conseillers juridiques, experts militaires et spécialistes en monuments et archives présents ont largement contribué à l'élaboration de ce rapport, que ce soit par le biais des présentations qu'ils ont faites en séance plénière, de leur participation active aux groupes de travail, ou encore des précieux conseils et commentaires qu'ils nous ont communiqués pendant et après la réunion, en vue de la rédaction des *Conseils pratiques pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, destinés à assister les autorités nationales dans l'adoption et la mise en œuvre d'une protection efficace de ces biens. Nous leur adressons nos remerciements les plus chaleureux.

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a un rôle particulier en matière de protection des biens culturels. Dépositaire des instruments du droit international relatifs à la protection de ces biens en cas de conflit armé, elle joue un rôle moteur dans la promotion et la mise en œuvre de ces instruments. L'UNESCO et, plus particulièrement, M. Jan Hladík, spécialiste du programme, Section des normes internationales, Division du patrimoine culturel, ont activement participé à la réunion et ont été associés à la préparation des *Conseils pratiques*.

Nous remercions aussi ceux qui, d'une manière plus ponctuelle, se sont investis dans l'élaboration de ces *Conseils pratiques*, notamment M. Rino Büchel, chef de section de la protection des biens culturels, Office fédéral de la protection civile (Suisse), M. Ariel Walter Gonzalez, premier secrétaire, mission permanente de l'Argentine auprès de l'UNESCO, Colonel Charles Garraway, direction des services juridiques de l'Armée, ministère de la Défense (Royaume-Uni), M. Michael Meyer, chef du droit international, Croix-Rouge britannique (Royaume-Uni), M. Steven Solomon, conseiller juridique adjoint, mission permanente des États-Unis d'Amérique auprès des Nations Unies à Genève et M. Michael Turner, président du Comité israélien du patrimoine mondial.

Introduction

Les règles régissant la protection des biens culturels en cas de conflit armé sont solidement établies, en vertu de règles du droit international humanitaire d'origine tant conventionnelle que coutumière. Toutefois, ces règles sont loin d'être appliquées de manière systématique et elles sont souvent violées.

La multiplication des conflits interreligieux et interethniques implique non seulement des attaques contre les populations civiles mais aussi, dans de nombreux cas, la destruction de biens de caractère civil, notamment des biens culturels. Les actes de vandalisme dirigés contre ces biens ou la destruction de ces biens sont particulièrement courants dans de tels conflits, les biens culturels pouvant être considérés comme des symboles de l'identité culturelle et de l'histoire de la partie adverse.

Certes, lors d'un conflit armé, la protection des populations civiles et des personnes qui ne participent pas directement aux hostilités doit rester la priorité. Et il ne faut pas oublier que la protection des biens de caractère civil constitue également une règle de base du droit international humanitaire. Il convient toutefois de ne pas sous-estimer la nécessité d'élaborer un système efficace de protection des biens culturels en cas de conflit armé. Par-delà l'importance intrinsèque de la protection de ces biens, en ce qu'ils font partie du patrimoine historique et culturel mondial, leur destruction risque de jouer un rôle de catalyseur, précipitant l'éclatement des hostilités et contribuant à rendre plus floue encore la distinction entre les objectifs militaires et les biens de caractère civil. L'action visant à renforcer la protection des biens culturels doit donc être poursuivie parallèlement aux efforts déployés pour accroître la protection accordée aux civils et aux biens civils.

C'est dès le temps de paix que des mesures de protection des biens culturels en vue d'un conflit armé doivent être prises. Il s'agit notamment de promouvoir l'adoption d'une législation adéquate, d'attribuer les responsabilités institutionnelles, de dresser des plans d'action pour la protection des biens culturels et, enfin, de mettre en place des programmes appropriés d'éducation et de formation à l'intention des membres des forces armées et des services d'urgence, du personnel travaillant dans les institutions culturelles ainsi que du grand public. L'action menée auprès de ce dernier, pour le sensibiliser davantage à la nécessité de protéger et de respecter les biens culturels,

constitue un volet essentiel des mesures pouvant être prises en temps de paix. Les campagnes d'éducation jouent un rôle clé en suscitant l'intérêt pour un patrimoine culturel commun, que le public peut ainsi mieux comprendre.

Ce sont précisément ces questions qui ont fait l'objet de discussions et de débats lors de la *Réunion d'experts sur la mise en œuvre, au niveau national, des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé*. Les objectifs de cette réunion étaient de mieux faire percevoir la nécessité d'appliquer les dispositions du droit international humanitaire relatives à la protection des biens culturels en cas de conflit armé, d'examiner et évaluer les techniques déjà employées pour faire appliquer ces normes, d'identifier les problèmes rencontrés dans l'application de ces normes et de proposer des méthodes pratiques pour y remédier. Il s'agissait, enfin, d'encourager la mise au point de mécanismes législatifs et administratifs adéquats pour assurer le respect de ces normes.

Le présent rapport consigne les actes de cette réunion. La **première partie** regroupe les présentations effectuées en séance plénière le premier jour de la réunion. Le chapitre 1 comprend ainsi les exposés de divers intervenants du CICR et de l'UNESCO sur des sujets généraux liés à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le chapitre 2 présente une série d'interventions offrant les points de vue nationaux en matière de mise en œuvre des règles du droit international humanitaire relatives à la protection des biens culturels. Les conclusions des groupes de travail qui se sont penchés sur les trois grands thèmes dont ils avaient été respectivement saisis (compétences et responsabilités ; protection juridique des biens culturels ; diffusion et sensibilisation) et qui ont occupé le second et dernier jour de la réunion, sont consignés dans le chapitre 3. Enfin, les conclusions de la réunion sont reproduites au chapitre 4 de la première partie de ce rapport.

Les *Conseils pratiques pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* occupent la **deuxième partie** du rapport. Élaboré par les Services consultatifs en droit international humanitaire dans la phase préparatoire de la réunion, le document a été remodelé à l'issue de cette dernière, dans le cadre d'une réflexion à laquelle ont largement contribué plusieurs experts ayant participé à la réunion. Les *Conseils pratiques* contiennent les éléments que doivent prendre en considération les États engagés dans le processus de ratification des instruments relatifs à la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de mise en œuvre des règles qu'ils contiennent. Ils

constituent un outil destiné à motiver et assister les autorités nationales et les commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire dans ce domaine précis.

Le programme de la réunion ainsi que la liste des participants figurent en annexe du rapport. Sont également reproduits, en annexe, le questionnaire sur les mesures nationales de mise en œuvre des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé, qui avait été distribué à tous les participants avant la tenue de la réunion, ainsi qu'une série de tableaux résumant les réponses à ce questionnaire.

PREMIÈRE PARTIE

**Réunion d'experts
sur la
mise en œuvre, au niveau national,
des règles de protection
des biens culturels
en cas de conflit armé**

CHAPITRE I

Présentation des thèmes

L'importance du respect du droit international humanitaire et les activités du CICR

Eric Roethlisberger

Membre du Comité, CICR

*« Même le meilleur droit doit être défendu activement,
s'il ne doit pas rester lettre morte. »*

Ces paroles sont toujours aussi vraies, et aussi importantes, que lorsqu'elles ont été prononcées par Thomas Masaryk, il y a plus de 70 ans. Nous sommes tous réunis ici aujourd'hui, nous qui sommes les bénéficiaires communs de précieux héritages. Des biens culturels que beaucoup d'entre vous défendez activement. Le droit international humanitaire fait partie de cet héritage. Il consacre les aspirations les plus nobles de l'humanité. Ce sont les hommes et les femmes du monde entier qui, ensemble, l'ont forgé.

Mais ce droit, il faut le défendre. Il faut le promouvoir activement et l'appliquer effectivement, si l'on veut qu'il atteigne ses objectifs — atténuer les horreurs engendrées par les conflits, protéger les victimes de la guerre et leurs biens.

Le Comité international de la Croix-Rouge a reçu un mandat de la communauté internationale pour protéger les victimes de la guerre et leurs biens et pour leur porter secours et assistance. Organe fondateur du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR travaille en étroite collaboration avec l'ensemble des Sociétés nationales et leur Fédération internationale. Le CICR maintient aujourd'hui une présence permanente dans plus de 50 pays en Afrique, Amérique, Asie, Europe et Moyen-Orient. Plus de 1200 personnes sont actuellement en mission sur le terrain, secondées par environ 9000 collaborateurs locaux. Afin de soutenir et coordonner toutes les activités du terrain, près de 800 personnes travaillent au siège à Genève.

Dans ses activités de protection, le CICR bénéficie d'un droit d'initiative conventionnel qui lui donne le droit de visiter l'ensemble des prisonniers de guerre et des internés civils des conflits armés internationaux. Son droit d'initiative lui permet également d'accéder à la majorité des personnes détenues dans les situations de conflit armé non international ainsi que dans les situations de violence interne, pour des raisons liées à ces situations. Cette population privée de liberté doit pouvoir bénéficier d'une protection répondant à des exigences d'efficacité et de cohérence.

Dans le domaine de l'assistance, l'action de secours d'envergure doit s'appuyer sur une évaluation des besoins. A cet égard, des informations préalables sont extrêmement précieuses, notamment sur la qualité et la densité du système sanitaire et médical du pays dans lequel la guerre est déclarée. L'évaluation de l'état sanitaire général de la population, du fonctionnement et des dysfonctionnements de l'économie locale, des destructions et démantèlements provoqués par le conflit, des réserves alimentaires et des perspectives qu'elles se reconstituent, sont les bases sur lesquelles l'évaluation des besoins en assistance doivent être déterminés.

Pour donner quelques chiffres, les délégués du CICR ont en 1999 visité quelque 225 000 prisonniers dans plus de 1700 lieux de détention. Sur ce total, plus de 32 000 détenus ont été enregistrés et visités pour la première fois. Durant cette période aussi, plus de 14 000 tonnes de secours (vivres, vêtements, couvertures, tentes,...) ont été distribuées dans plus de 50 pays. L'essentiel des médicaments, du matériel médical et de l'équipement a été fourni à 14 hôpitaux en Asie et en Afrique et une assistance substantielle a également été apportée à 193 autres hôpitaux à travers le monde.

Dans ces activités, le CICR doit faire face à des situations toujours plus complexes et parfois dangereuses. A plusieurs reprises, pour des questions liées à la sécurité, le CICR a été amené à rapatrier temporairement son personnel. Cela a été le cas l'année passée en Sierra Leone, au Kosovo, au Timor et en Tchetchénie. Des activités accrues se sont développées surtout en Angola, au Congo et au Soudan, ainsi que dans le nord-Caucase et au Timor oriental où des millions de personnes ont dû se déplacer ou se sont vues privées des biens indispensables à leur survie.

La nature des conflits a aujourd'hui changé. En effet, nous voyons trop souvent que les civils sont eux-mêmes intentionnellement et délibérément pris pour cibles. La guerre ne vise plus seulement la

victoire des armées ; elle est dirigée contre les civils, dans le but de modifier la composition ethnique d'un territoire convoité. On s'en prend délibérément aux civils, soit pour les obliger à fuir, soit pour les éliminer. Les événements récents de Bosnie-Herzégovine, du Rwanda, du Kosovo et de Timor sont dans toutes les mémoires.

Mais la menace va bien au-delà : ce sont les fondements mêmes de toute cohabitation qui sont mis en cause par des politiques de purification ethnique ou de génocide. La communauté internationale se devait de réagir. Elle l'a fait. Avec des fortunes diverses, il est vrai, et en mélangeant trop souvent le politique et l'humanitaire.

Pour le CICR, la meilleure arme dont il dispose pour protéger les victimes des situations de conflit armé est le respect du droit international humanitaire. Depuis plus de 130 ans aujourd'hui, le CICR intervient pour développer et faire appliquer ce droit. Essentiellement contenu dans les Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes des conflits armés et leurs Protocoles additionnels de 1977, ce droit protège les blessés, les malades, les populations civiles et leurs biens. Ces instruments sont complétés par d'autres traités qui développent les règles et principes contenus dans ces instruments, que ce soit en matière d'armes, à travers par exemple le Traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel, ou en matière de protection des biens culturels, notamment par la Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles, qui constituent l'objet de la réunion à laquelle nous participons. Il importe que tous ces traités soient universels et appliqués.

Pour marquer le cinquantenaire des Conventions de Genève, qui sont le fondement principal de ce corps juridique, le CICR a lancé une enquête intitulée « les voix de la guerre ». Dans le cadre de cette enquête, plus de 20 000 civils et combattants de dix-sept pays ont été interviewés, entre octobre 1998 et septembre 1999. On leur a demandé quelles règles fondamentales devraient être observées dans les situations de conflit et pourquoi elles étaient souvent violées. Les résultats de cette étude sans précédent ont été compilés dans des rapports par pays ainsi que dans un document de synthèse. L'étude couvre douze pays qui ont connu la guerre récemment, quatre pays qui jouent un rôle important dans la politique de paix et de sécurité aux niveaux international et régional en tant que membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, ainsi que la Suisse, en tant qu'État dépositaire des Conventions de Genève. L'ensemble de ces documents est aujourd'hui disponible.

Le CICR espère, par ce moyen, pouvoir contribuer à une meilleure connaissance et application des règles internationales qui protègent les victimes des conflits armés.

Il me semble important de souligner que ce document contient des conclusions importantes relatives à la protection des biens culturels. Un paragraphe me semble particulièrement relevant dans ce cadre, et je cite :

« ... the one area in which people everywhere are clear on the limits in war is the destruction of religious, cultural and historical sites to weaken the enemy. More than 80 per cent of the people who have lived through conflict reject combatants targeting such sites. In focus groups and in-depth interviews, participants acknowledge that these buildings were hit, but no one discussed it as a deliberate strategy for demoralization or ethnic cleansing ».

Le droit international humanitaire n'est pas, comme nous le savons, un corps fermé. Il est en constante évolution pour tenir compte des nouvelles réalités et des nouveaux besoins. Pour preuve, l'adoption du Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954. Cet instrument est la réaction aux attaques commises contre les biens culturels durant certains conflits récents, notamment dans le conflit en ex-Yougoslavie. Des villes comme Dubrovnik, faisant partie du patrimoine commun de l'humanité, ont fait l'objet d'attaques inconsidérées. De même, les attaques contre certains biens tels le pont de Mostar sont des actes qui sont sans doute interdits durant les conflits armés. Ce nouvel instrument pallie à certaines déficiences du système antérieur et vous aurez certainement l'occasion d'en discuter au cours de cette réunion.

D'autres domaines du droit international humanitaire se développent aussi, bien qu'ils ne concernent pas la protection des biens culturels. Une préoccupation actuelle concerne les signes d'identification et de protection des blessés et malades. La Confédération suisse, avec le soutien du CICR et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, a convoqué une Conférence diplomatique en vue de l'adoption d'un troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif aux emblèmes, qui se tiendra à Genève, d'ici quelques jours, et plus précisément les 25 et 26 octobre prochains. Une nouvelle version du Protocole III est actuellement en train d'être envoyée aux États parties aux Conventions de Genève. Cet instrument tient compte des résultats des réunions de consultation menées au cours des derniers mois. Notre plus grand souhait est qu'un large

consensus puisse aboutir sur les objectifs du processus visant, à terme, à l'adoption d'un troisième Protocole.

Le développement du droit international humanitaire et sa mise en œuvre sont une tâche de longue haleine qui ne sera jamais terminée.

J'espère qu'au cours de ces deux jours, les discussions parmi les experts que vous êtes permettrez de préparer des lignes directrices dans le domaine de la protection des biens culturels en cas de conflit armé, domaine qui tient tant à cœur au CICR car ces biens constituent le patrimoine des peuples et des cultures.

Des priorités à définir : traiter la protection des biens culturels comme un chapitre du droit international humanitaire

Yves Sandoz

Conseiller spécial du CICR

Je crois opportun, en ouverture de cette réunion, de rappeler en deux mots le sens que le Comité international de la Croix-Rouge souhaite lui donner. Par rapport aux multiples conflits qui se déroulent dans le monde et aux innombrables victimes de ces conflits, le CICR est constamment confronté à des choix pour fixer ses priorités. Il est notamment particulièrement délicat de trouver un juste équilibre entre l'énergie dépensée pour inciter les États à adapter, développer et adopter des normes internationales, puis à prendre sur le plan national les mesures appropriées, d'une part, et celle consacrée directement à aider les victimes des conflits sur le terrain, d'autre part.

L'urgence d'apporter de l'aide à des blessés, des prisonniers ou des populations qui souffrent saute aux yeux. Mais un peu de réflexion nous démontre également l'utilité des mesures normatives et la complémentarité des deux types d'actions. Obtenir des combattants qu'ils respectent certaines normes est une contribution aussi essentielle au sort des victimes que de leur apporter de l'aide, d'autant plus que même l'action des organisations humanitaires dépend de son acceptation, et donc de sa compréhension, de la part des combattants.

Il reste qu'il est difficile de sacrifier l'urgence au long terme et qu'il n'est pas aisé de trouver le juste poids donné à chaque type d'actions. Or parmi les activités visant à mettre en œuvre ou développer les normes, celles concernant les biens culturels donnent, plus facilement encore que d'autres, prise à des remarques ironiques ou désabusées face à la réalité d'un terrain où des personnes sont massacrées, torturées, violées ou déplacées de force. De telles remarques doivent être prises au sérieux et inciter à réfléchir plus à fond au sens de l'action humanitaire d'urgence.

Toute la réflexion qui s'est développée ces dernières années a tendu à la recherche non pas seulement de la survie à court terme des populations prises dans la tourmente des conflits, mais aussi du

respect de leur dignité. Cela s'est notamment traduit par des actions visant à restaurer dès que possible l'autonomie de ces populations, leur capacité de subvenir elles-mêmes à leurs besoins...

Or, respecter la dignité d'une population, c'est aussi respecter sa culture. Les atteintes délibérées aux biens culturels sont des marques de mépris et le mépris peut servir d'excuse ou de prétexte aux pires exactions, dont il est souvent le prélude. Se battre pour la défense des biens culturels d'une population, et, par là, pour le respect de sa dignité, fait donc partie intégrante de l'action humanitaire visant à protéger cette population.

La défense de la culture de chacun, des biens culturels, doit s'inscrire par ailleurs dans la dimension planétaire dans laquelle nous vivons aujourd'hui. On ne peut plus se contenter de gérer les conflits isolément. En regard des problèmes de l'environnement, en particulier, on ne peut plus aujourd'hui se contenter d'examiner chaque conflit isolément. Il s'agit aussi de se préoccuper de la capacité de la planète d'absorber les nuisances provoquées par l'accumulation de ces conflits.

Or cette dimension planétaire des problèmes s'applique aussi au domaine de la culture. Non pas au nom de la défense d'une culture universelle et floue, mais précisément parce que la préservation des valeurs culturelles de chacun, le respect de ce qui nous échappe, de l'autre, du droit à la différence, est une marque de tolérance sans laquelle notre monde, toujours plus peuplé, ne saurait survivre. Permettre les atteintes à la culture d'une population, c'est refuser le droit égal de chacun à la dignité, c'est s'engager sur une voie de conflits et de violence dangereuse pour la survie même de notre planète. Défendre toutes les cultures, c'est aussi défendre l'humanité tout entière.

Nous constatons tous que les règles du droit international humanitaire sont insuffisamment respectées et que les règles concernant les biens culturels ne font pas exception. L'idée première de cette réunion est que nous examinions ensemble les possibilités de faire mieux respecter ces dernières. Les règles concernant la protection des biens culturels en cas de conflit armé font partie intégrante du droit international humanitaire, d'où notre souci de ne pas les oublier. Cela même si les biens culturels, mentionnés déjà dans les Conventions adoptées à La Haye en 1899 et 1907, font l'objet de traités spécifiques, notamment le traité de Washington pour la protection des institutions artistiques et scientifiques et des

monuments historiques de 1935 et la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954.

Cette protection aurait pu être intégrée à l'effort de reprise globale du droit international humanitaire qui s'est développé quelque temps après la fin de la deuxième guerre mondiale, quand on s'est aperçu que la tension entre l'ouest et l'est donnait peu de chance à l'Organisation des Nations Unies de parvenir à réaliser l'ambitieux objectif de paix et de justice universelles contenu dans la Charte. Les Conventions de 1949 n'approfondissent cependant pas cette question et c'est dans le cadre général de l'éducation, la science et la culture, qui est celui de l'UNESCO, qu'a été reprise, dans la Convention de 1954, la question de la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Il s'agit en effet de ne pas isoler la protection des biens culturels en cas de conflit armé des questions plus générales touchant cette protection. Mais il importe aussi, parallèlement, de ne pas séparer la question de la protection des biens culturels en cas de conflit armé des autres problèmes de protection dans ces situations. D'où l'importance de la disposition sur les biens culturels qui a été introduite en 1977 dans les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève. Cette introduction ne cache aucune intention de court-circuiter la Convention de 1954 — la disposition du Protocole de 1977 contient d'ailleurs une clause de sauvegarde à son égard — mais traduit le souci d'éviter le risque d'un défaut de protection dans certaines circonstances : la Convention de 1954 n'était de loin pas encore universellement ratifiée et il convenait donc d'éviter la situation d'un État partie aux Protocoles additionnels de 1977 qui ne serait spécifiquement couvert par aucune disposition couvrant les biens culturels.

Cette intégration des questions liées à la protection des biens culturels en cas de conflit armé au droit international humanitaire est justifiée, en outre, par le fait que d'autres questions de droit international humanitaire actuellement débattues concernent également ces biens. Je pense en particulier aux débats concernant les interdictions et restrictions de certains moyens ou méthodes utilisés dans la conduite des hostilités, notamment les questions touchant la définition des objectifs militaires, les dommages collatéraux et le principe de proportionnalité entre ceux-ci et l'intérêt militaire d'un objectif. Ces questions se posent quand des biens culturels sont utilisés à des fins militaires ou sont situés à proximité de tels objectifs. De récents conflits et la création de juridictions pénales internationales ont,

notamment, relancé les débats sur ces questions et démontré la nécessité de définir avec plus de précision où se situe la limite de ce qui est permis.

Le croisement des matières — appréhension de la globalité des questions liées à la protection des biens culturels, d'une part, des questions liées à la protection de biens lors des conflits armés, d'autre part — correspond aussi à un croisement de compétences institutionnelles, l'UNESCO ayant un mandat pour suivre les premières, le CICR les secondes. Loin de créer une rivalité, ce chevauchement de compétences produit au contraire une dynamique positive. Preuve en est la collaboration très fructueuse qui s'est développée ces dernières années, notamment par l'organisation conjointe de séminaires régionaux. La présence, indispensable, de représentants de l'UNESCO à la présente réunion en est une autre démonstration, et nous sommes très heureux d'avoir pu compter sur le soutien amical et constructif de ceux-ci dans le cadre de la préparation de cette réunion.

En réalité, l'objectif que nous poursuivrons ces deux jours n'est pas tellement de réfléchir au développement des normes existantes : la conscience de l'importance de mieux protéger les biens culturels, ravivée douloureusement par des conflits récents, en particulier ceux qui se sont déroulés en ex-Yougoslavie, vient en effet de donner lieu à des travaux qui ont abouti à l'adoption, en 1999, d'un deuxième Protocole à la Convention de 1954.

C'est donc surtout sur l'examen des moyens de mettre efficacement en œuvre les normes existantes que nous allons nous concentrer. Nous étudierons à cet effet les différentes mesures qui sont énumérées dans le catalogue qu'il vous est proposé de discuter lors de cette réunion.

Cela commence par la ratification des traités. Même si l'obtention de ce lien formel demande une grande dépense d'énergie pour des résultats aléatoires et souvent décevants, n'oublions pas que ce lien formel est une base indispensable à tous les travaux plus concrets que l'on peut ensuite entreprendre sur les plans national et régional.

Le travail fourni par l'UNESCO prend par ailleurs toute son importance quand on examine certaines mesures à prendre dès le temps de paix, telles l'identification des biens culturels, la tenue de registres de protection et d'autres mesures préventives.

On sait en outre que l'on ne peut guère espérer des combattants qu'ils respectent les biens culturels, comme les autres normes du droit international humanitaire, s'ils n'ont pas été formés dès le temps de paix. Cette nécessaire intégration des normes humanitaires dans le *cursus* de l'instruction militaire nous amène alors à la question plus générale de l'éducation, tant il est vrai que les bases sur lesquelles sont fondées les normes humanitaires doivent être enseignées dès le plus jeune âge. On entre donc à nouveau dans une compétence générique de l'UNESCO, celle de l'éducation. Et on doit, là aussi, souligner la complémentarité positive des tâches générales de l'UNESCO avec la tâche bien délimitée du CICR, celle de développer, avec l'aide des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, la sensibilisation au droit international humanitaire dans les écoles et les universités.

J'ai bien conscience du fait que ce n'est pas ici que je dois faire beaucoup d'efforts pour convaincre l'auditoire de l'importance de la protection des biens culturels. Vous voudrez donc bien m'excuser d'avoir abusé de votre patience mais je tenais à souligner, en introduction à cette réunion, la raison d'être qui a conduit le CICR à l'organiser et le cadre que nous souhaitons lui fixer.

Je suis reconnaissant à ceux qui ont assumé l'organisation de cette réunion d'avoir réussi à convaincre tant de personnalités expertes dans les domaines de la protection des biens culturels ou du droit international humanitaire de se joindre à nous et, surtout, à vous tous d'avoir accepté cette invitation, au prix parfois d'un très long voyage. Je suis sûr que cette réunion se déroulera dans un esprit ouvert et constructif et je me réjouis de vous entendre durant ces deux jours.

Nouvelles règles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé : la portée du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

Jean-Marie Henckaerts
Conseiller juridique, CICR

« Tout ce qui a de la valeur est sans défense. »¹

La Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après dénommée « la Convention de 1954 ») est le principal instrument international relatif à la protection des biens culturels pendant les conflits armés². Les biens culturels sont notamment les musées, les bibliothèques, les archives, les sites archéologiques ainsi que les monuments ayant une valeur architecturale, artistique ou historique, qu'ils soient religieux ou profanes. À ce jour, la Convention de 1954 a été ratifiée par 95 États, mais les principes fondamentaux relatifs au respect des biens culturels qui y sont énoncés sont devenus des normes du droit international coutumier. Un Protocole³ portant principalement sur la protection des biens culturels dans les territoires occupés a été adopté en même temps que la Convention et 79 États y sont parties. Les dispositions spécifiques de la Convention sont expliquées brièvement dans les sections correspondantes du présent article.

L'efficacité de la Convention de 1954 est devenue un sujet de préoccupation au début des années 90, pendant la deuxième guerre du Golfe et le conflit dans l'ex-Yougoslavie. Et malheureusement, à l'heure où nous rédigeons le présent article, l'efficacité de cette

¹ Citation célèbre du poète néerlandais Lucebert (traduction non officielle du néerlandais « Alles van waarde is weerloos »).

² Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après dénommée « Convention de 1954 »), signée à La Haye le 14 mai 1954, in Dietrich Schindler et Jiri Toman : *Le droit des conflits armés — Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, CICR et Institut Henry-Dunant, Genève, 1996, pp. 1047-1062.

³ Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signé à La Haye, le 14 mai 1954, *ibid.*, pp. 1083-1089.

Convention continue d'être mise à l'épreuve dans le conflit qui se poursuit dans les Balkans.

En 1991, le gouvernement néerlandais a décidé d'adjoindre une révision de la Convention de 1954 à sa contribution à la Décennie des Nations Unies pour le droit international. C'est ainsi que les Pays-Bas et l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) ont commandé et financé conjointement « une étude des objectifs et du fonctionnement de la *Convention* et du *Protocole*, afin d'identifier les mesures à prendre pour en améliorer l'application et l'efficacité et de déterminer s'il n'y avait pas lieu de procéder à une certaine révision de la *Convention* elle-même, éventuellement sous la forme d'un protocole additionnel. »⁴ Cette étude a été publiée en 1993 par le professeur Patrick Boylan.

Au cours des années suivantes, le gouvernement néerlandais a continué d'être l'élément dynamique en faveur du processus de révision. Trois réunions d'experts ont débouché sur l'élaboration du « document de Lauswolt », ainsi nommé d'après la ville des Pays-Bas où il a été rédigé. Ce document de Lauswolt était en fait un projet de nouveau traité, fondé sur les conclusions de l'étude Boylan.

En mars 1997, 20 experts gouvernementaux se sont réunis au siège de l'UNESCO à Paris pour examiner le document de Lauswolt. Sur la base de leurs débats, le Secrétariat de l'UNESCO a préparé une version révisée du document de Lauswolt, qui a été soumise à tous les États parties à la Convention de 1954 lors d'une réunion qui s'est tenue le 13 novembre 1997. Il a alors été décidé d'organiser une réunion préparatoire finale afin d'examiner de manière plus approfondie certaines questions juridiques. En outre, la proposition des Pays-Bas de convoquer une conférence diplomatique en 1999, en vue de convertir le document de Lauswolt en traité international, a été acceptée.

La réunion préparatoire finale s'est tenue en mai 1998, à Vienne, sous l'égide du gouvernement autrichien. Les participants ont cerné cinq points principaux qui devaient être traités dans le Deuxième Protocole :

- ♦ l'exception en cas de nécessité militaire ;
- ♦ les mesures préventives ;
- ♦ le système de protection spéciale ;

⁴ Patrick J. Boylan, *Réexamen de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye de 1954)*, UNESCO, Paris, 1993, p. 19.

- ♦ la responsabilité pénale individuelle ;
- ♦ les aspects institutionnels.

Un projet préliminaire de Deuxième Protocole à la Convention de 1954 a été élaboré à l'issue de cette réunion⁵. Les États et organisations concernés ont été invités à formuler leurs commentaires sur ce projet, en particulier sur les cinq points mentionnés ci-dessus⁶. À partir de ces commentaires, le Secrétariat de l'UNESCO et le gouvernement néerlandais ont rédigé conjointement le projet final de Deuxième Protocole⁷.

La Conférence diplomatique sur le projet de Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après dénommée « la Conférence diplomatique ») a eu lieu à La Haye du 15 au 26 mars 1999. Le 26 mars 1999, la Conférence diplomatique a adopté, sans vote préalable, le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après dénommé « le Deuxième Protocole »)⁸. Celui-ci a été ouvert à la signature à La Haye, le 17 mai 1999, (dans le cadre des manifestations organisées pour célébrer le centenaire de la première conférence sur la paix) et 27 États l'ont signé ce même jour. Il est resté ouvert à la signature à La Haye jusqu'au 31 décembre 1999.

Le Deuxième Protocole est un instrument additionnel à la Convention de 1954, laquelle demeure le texte de base. Un État ne peut devenir partie au Deuxième Protocole que s'il a ratifié la Convention de 1954. Tout au long du processus de révision, quatre options ont été envisagées pour améliorer la Convention de 1954. La première consistait à amender la Convention, mais il aurait fallu pour cela que les amendements soient adoptés à l'unanimité par tous les États

⁵ Doc. UNESCO HC/1999/1, 9 octobre 1998.

⁶ Voir le rapport synoptique, avec son *addendum* et son *corrigendum*, des commentaires sur le projet préliminaire de Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954 formulés par les Hautes Parties Contractantes à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, par les autres États membres de l'UNESCO et par les organisations internationales concernées (docs. UNESCO HC/1999/4, 15 janvier 1999, HC/1999/4/Add.1, mars 1999, et HC/1999/4/Add.1/Corr.1, 18 mars 1999). Les aspects militaire et juridique du projet préliminaire ont été plus spécifiquement débattus à la lumière du droit humanitaire moderne lors d'une réunion d'experts sur l'amélioration de la Convention de La Haye de 1954 qui s'est tenue à Leiden (Pays-Bas), les 17 et 18 décembre 1998.

⁷ Projet de Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, doc. UNESCO HC/1999/1/rev.1, février 1999.

⁸ Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après dénommé « Deuxième Protocole »), signé à La Haye le 17 mai 1999, doc. UNESCO HC/1999/7, 26 mars 1999.

parties⁹. Cela étant quasiment impossible, cette option n'a pas été retenue, bien qu'elle ait été soutenue par certaines délégations.

La deuxième option consistait à adopter une nouvelle convention distincte. Cela impliquait d'importantes négociations et présentait en outre l'inconvénient de créer deux systèmes séparés. Par conséquent, cette option-là n'a jamais vraiment été prise en considération.

La troisième option était d'adopter un protocole afin de réviser la Convention de 1954. Bien que vigoureusement préconisée par plusieurs États parties, cette solution a été rejetée par la majorité des délégations car elle exigeait, là encore, une approbation à l'unanimité. C'est donc finalement la quatrième option qui l'a emporté. Elle consistait à adopter un protocole additionnel, qui n'amendait en aucune façon la Convention de 1954 mais la compléterait et serait uniquement applicable aux États l'ayant ratifié. Les deux Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève ont servi de précédent utile. Tout a ainsi été mis en œuvre pour garantir que chaque disposition du Deuxième Protocole soit réellement additionnelle à celles de la Convention de 1954.

Le propos du présent article est de souligner les principaux éléments nouveaux apportés par le Deuxième Protocole et d'exposer certains points généralement admis, qui ont été évoqués lors de la Conférence diplomatique sans pour autant être repris comme tels dans le texte du Protocole, ni dans l'Acte final de la Conférence diplomatique.

Mesures à prendre en temps de paix

En vertu de l'article 3 de la Convention de 1954, les États doivent prévoir en temps de paix la protection des biens culturels contre les effets prévisibles d'un conflit armé, « en prenant les mesures qu'[ils] estiment appropriées ». Aucune précision n'est toutefois donnée quant aux mesures à prendre.

Le Deuxième Protocole se veut plus explicite à cet égard et donne des exemples précis de mesures concrètes à prendre en temps de paix¹⁰ :

- ♦ l'établissement d'inventaires ;
- ♦ la planification de mesures d'urgence pour assurer la protection des biens contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments ;

⁹ Convention de 1954, *supra*, article 39-5.

¹⁰ Deuxième Protocole, article 5.

- ♦ la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection *in situ* adéquate ;
- ♦ la désignation d'autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels.

Ces mesures ont une grande importance pratique pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Il est toutefois évident que de telles mesures requièrent également des moyens financiers et un savoir-faire. C'est pourquoi le Deuxième Protocole prévoit la constitution d'un Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé¹¹. Ce Fonds a été spécifiquement créé pour fournir une assistance financière ou autre afin de soutenir les mesures préparatoires ou autres dispositions à prendre en temps de paix. Il est géré par un Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, dont la création est également prévue par le Deuxième Protocole¹². Le Fonds est alimenté par les contributions volontaires des États parties au Deuxième Protocole¹³. Certains États voulaient instaurer des contributions obligatoires mais cette proposition a finalement été rejetée.

Par ailleurs, le Deuxième Protocole développe la disposition relativement générale sur la diffusion, qui est contenue dans la Convention de 1954¹⁴. Là encore, le texte donne des exemples précis de mesures concrètes à prendre pour assurer la diffusion, en particulier auprès des autorités militaires et civiles qui assument des responsabilités touchant à l'application du Protocole. Ces personnes doivent connaître parfaitement le contenu du Deuxième Protocole et, à cette fin, il est prévu que les États parties¹⁵ :

- ♦ incorporent dans leurs règlements militaires des orientations et des consignes sur la protection des biens culturels ;
- ♦ élaborent et mettent en œuvre, en coopération avec l'UNESCO et les organisations gouvernementales et non gouvernementales compétentes, des programmes d'instruction et d'éducation en temps de paix ;

¹¹ *Ibid.*, article 29.

¹² *Ibid.*, article 24.

¹³ *Ibid.*, article 29-4.

¹⁴ Convention de 1954, article 25.

¹⁵ Deuxième Protocole, article 30.

- ♦ se communiquent mutuellement, par l'intermédiaire du Directeur général, des informations concernant les lois, les dispositions administratives et les mesures prises pour donner effet aux alinéas précédents ;
- ♦ se communiquent le plus rapidement possible, par l'intermédiaire du Directeur général, les lois et les dispositions administratives qu'ils viennent à adopter pour assurer l'application du Protocole.

L'expérience du Comité international de la Croix-Rouge démontre largement que la diffusion joue un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de faire respecter le droit international humanitaire.

Respect des biens culturels

A. Tous les biens culturels

L'article 4 de la Convention de 1954 dispose que les biens culturels ne doivent être l'objet d'aucun acte d'hostilité, ni être utilisés à des fins susceptibles de les exposer à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé. Toutefois, l'article précise immédiatement après qu'il peut être dérogé à ces deux obligations « dans les cas où une nécessité militaire exige, d'une manière impérative, une telle dérogation. » L'étude du professeur Boylan fait observer que l'absence de définition claire de cette exception constitue une grave lacune au regard du principe élémentaire de protection consacré par la Convention de 1954¹⁶.

Bien que les origines du principe de la nécessité militaire remontent au Code Lieber¹⁷, la restriction de la nécessité militaire impérative a été codifiée pour la première fois en droit international dans les Conventions de La Haye de 1907, qui limitent la possibilité de détruire ou de saisir des propriétés ennemies aux cas où les nécessités de la guerre l'exigent impérieusement¹⁸. La Convention de 1954 a emprunté

¹⁶ Étude Boylan, *supra* (note 4), pp. 54-57.

¹⁷ Voir Burrus M. Carnahan, « Lincoln, Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity », *American Journal of International Law*, Vol. 92, p. 231 (1998) et Horace B. Robertson, Jr., « The Principle of Military Objective in the Law Armed Conflict », in Michael N. Schmitt, « The Law of Military Operations-Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt », *International Law Studies*, Vol. 72, Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 1998, p. 197.

¹⁸ Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, signée à La Haye le 18 octobre 1907, article 23-g, in Schindler/Toman, *supra* (note 2), p. 101.

cette notion car il existait peu d'autres limites établies applicables à la conduite des hostilités¹⁹.

L'histoire nous montre cependant que le concept de nécessité militaire n'a pas limité la guerre de façon notable. Pendant la Seconde Guerre mondiale, par exemple, les belligérants étaient soumis à la restriction selon laquelle aucun bien ne peut être détruit à moins qu'une nécessité militaire impérative ne l'exige. Et pourtant, des villes entières ont été détruites.

Il semble que la notion de nécessité militaire impérative soit trop vague pour constituer une limite efficace à la guerre. Lors de la Conférence diplomatique, même des conseillers juridiques militaires ont reconnu qu'il était difficile d'enseigner aux troupes la manière d'interpréter et de manier ce concept. En général, les questions qui font l'objet de clauses discrétionnaires fondées sur la nécessité militaire sont celles qui ne peuvent être réglementées ; et les questions qui ne sont pas réglementées offrent un domaine où le droit peut se développer. Pour cela, il fallait donc remplacer la philosophie militaire exprimée dans le principe « Faire confiance à la sagesse des généraux »²⁰ par des critères objectifs que les militaires soient tenus de respecter. L'objectif de la Conférence diplomatique était d'étoffer la notion de nécessité militaire impérative afin de renforcer sa signification et ses effets.

Nécessité militaire impérative de commettre des actes hostiles

Le fait de limiter les attaques aux objectifs militaires permettrait en grande partie d'atteindre le but de la Conférence diplomatique. N'oublions pas que la Convention de 1954 a été adoptée bien avant les Protocoles additionnels de 1977. Elle a été rédigée dans le sillage de la Seconde Guerre mondiale, à une époque où l'on considérait encore

¹⁹ Cela se devait en partie au fait que certains documents ayant défini de telles limites n'avaient pu être convertis en traités contraignants. Voir par exemple l'article 24-1 des Règles de la guerre aérienne, élaborées par une commission de juristes à La Haye, décembre 1922-février 1923, in Schindler/Toman, *supra* (note 2), p. 289 : « Le bombardement aérien n'est légitime que lorsqu'il est dirigé contre un objectif militaire, c'est-à-dire un objectif dont la destruction totale ou partielle constituerait pour le belligérant un avantage militaire net. »)

²⁰ Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (éd. et coord.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* (ci-après dénommé « Commentaire du CICR »), Dordrecht/Genève, Comité international de la Croix-Rouge/Martinus Nijhoff Éditeurs, 1986, p. 396, citant Eric David, *La protection des populations civiles pendant les conflits armés*, Institut international des droits de l'homme, VIII^e session d'enseignement, juillet 1977, Strasbourg, p. 32.

acceptable d'attaquer des villes entières. La Convention de 1954 visait à protéger les biens culturels de valeur dans de telles guerres.

En 1977, le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) a éliminé cette manière de procéder²¹. Par conséquent, seuls les objectifs militaires — définis plus clairement et choisis plus soigneusement — ont été admis comme pouvant être l'objet d'une attaque. Les civils et les biens de caractère civil ne doivent pas être attaqués directement. Cette nouvelle approche illustre clairement la façon dont le droit international humanitaire met en balance les nécessités militaires et les besoins humanitaires : il autorise les attaques qui sont nécessaires mais établit de strictes limites humanitaires.

Il était donc évident que toute amélioration de la Convention de 1954 devait traduire cette approche moderne : les biens culturels sont en général des biens civils et, en tant que tels, ils ne devraient pas être attaqués ; ils ne peuvent être pris pour cibles que s'ils deviennent des objectifs militaires et à partir de ce moment-là. Cette approche offre en outre l'avantage de fournir une réponse plus claire à la question de savoir dans quels cas des biens culturels peuvent être attaqués.

La définition des objectifs militaires contenue dans l'article 52(2) du Protocole additionnel I a été l'une des plus grandes réussites de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, convoquée par le Gouvernement suisse en 1974 et qui a adopté le Protocole additionnel I le 8 juin 1977. Les États qui ne sont pas parties au Protocole additionnel I — comme les États-Unis d'Amérique, la Turquie et l'Inde — ont confirmé lors de la Conférence diplomatique de 1999 qui a adopté le Deuxième Protocole que cette disposition faisait partie du droit coutumier. Cela illustre de quelle manière la Conférence diplomatique s'est aussi efforcée de réaffirmer certaines règles du droit humanitaire, tout en en développant d'autres.

La définition des objectifs militaires comprend deux critères qui doivent être remplis cumulativement pour que des objets puissent être détruits, saisis ou neutralisés. Ces critères concernent la nature, l'emplacement, la destination ou l'utilisation des objets ainsi que

²¹ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), in Schindler/Toman, *supra* (note 2), pp. 755-828.

l'avantage militaire qui serait gagné par leur destruction, leur capture ou leur neutralisation. La nature, l'emplacement, la destination ou l'utilisation du bien en question doit être telle qu'elle apporte « une contribution effective à l'action militaire » et il faut que « la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis ». Ces critères sont les plus clairs qu'il ait été possible de négocier pendant la Conférence diplomatique et ils sont relativement stricts.

Ainsi définie, la notion d'objectif militaire contient en soi l'idée de nécessité militaire. Une fois qu'un objet est devenu un objectif militaire, il peut être détruit, saisi ou neutralisé, hormis quelques exceptions. Cette simple règle reconnaît la nécessité militaire d'attaquer certains objets en cas de guerre. En limitant ces objets à ceux qui sont des objectifs militaires, elle introduit en même temps la notion selon laquelle la guerre a des limites. Par conséquent, le concept d'objectif militaire traduit l'équilibre établi par le droit humanitaire entre les intérêts militaires et les préoccupations humanitaires.

La Convention de 1954 stipule que la nécessité militaire doit être « impérative ». Dans l'article 6 du Deuxième Protocole, cette exigence est amplement précisée par la seconde condition requise, à savoir qu'il n'existe pas d'autre solution possible. Par conséquent, la nécessité militaire ne peut quasiment jamais être invoquée pour justifier une attaque contre un bien culturel se trouvant sur la route d'une armée qui avance, parce qu'il y a presque toujours d'autres solutions pour contourner le bien en question. Cela signifie que si l'on a le choix entre plusieurs objectifs militaires et que l'un d'entre eux est un bien culturel, celui-ci ne doit pas être attaqué. En fait, cette disposition ajoute les biens culturels aux objectifs militaires qui ne doivent pas être attaqués en vertu de l'article 57(3) du Protocole additionnel I²².

La protection des biens culturels est renforcée par le fait que le concept d'objectif militaire — si largement reconnu et utilisé qu'il fait partie du droit coutumier international — est utilisé pour définir la dérogation en cas de nécessité militaire. La règle selon laquelle seuls

²² L'article 57-3 du Protocole additionnel I (*op. cit.*) stipule : « Lorsque le choix est possible entre plusieurs objectifs militaires pour obtenir un avantage militaire équivalent, ce choix doit porter sur l'objectif dont on peut penser que l'attaque présente le moins de danger pour les personnes civiles ou pour les biens de caractère civil [et qui n'est pas un bien culturel]. ». Le texte entre crochets précise quel serait le sens de cet article pour les États qui sont parties à la fois au Protocole additionnel I et au Deuxième Protocole.

les objectifs militaires peuvent être pris pour cibles fait maintenant partie intégrante des manuels militaires et de la formation militaire dans le monde entier. Ainsi que l'ont souligné de nombreux délégués à la Conférence diplomatique, il est important d'avoir un texte simple, facile à utiliser et à enseigner. Le concept d'objectif militaire remplit bien mieux cette condition que la vague notion de nécessité militaire.

Le texte définitif de l'article 6 du Deuxième Protocole a été rédigé à partir des propositions soumises par l'Autriche et par le CICR. Le texte proposé par l'Autriche était le suivant : « La nécessité militaire impérative selon l'article 4, paragraphe 2 de la Convention ne peut être invoquée que s'il n'existe aucune autre solution pratiquement possible pour remplir la mission et uniquement tant que les raisons de l'invoquer prévalent » [traduction non officielle]. Le CICR proposait quant à lui la disposition suivante : « Les objets qui constituent des biens culturels perdent la protection générale dont ils bénéficient dès qu'ils deviennent des objectifs militaires, c'est-à-dire lorsqu'ils sont utilisés pour apporter une contribution effective à l'action militaire et lorsque leur destruction totale ou partielle, leur capture ou leur neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis » [traduction non officielle].

Un Groupe de travail sur le Chapitre II a été formé, sous la présidence de l'Autriche. Il avait pour tâche de fusionner les deux propositions car les délégués estimaient que l'une et l'autre présentaient des avantages et qu'elles étaient en fait complémentaires. La proposition de l'Autriche cherchait à définir le caractère « impératif » de la nécessité militaire, alors que celle du CICR visait à utiliser le concept de la nécessité militaire pour donner du poids à la notion d'objectif militaire. Il a été reproché au texte du CICR de mentionner tout particulièrement l'utilisation d'un bien culturel susceptible d'apporter une contribution effective à l'action militaire, alors que l'article 52(2) du Protocole additionnel I précise que la nature, l'emplacement, la destination ou l'utilisation des biens peuvent apporter une contribution effective à l'action militaire. Nombre de délégués, essentiellement de pays membres de l'OTAN, ont fait observer que toute définition de l'objectif militaire devait correspondre exactement à celle de l'article 52(2) du Protocole additionnel I.

Le Groupe de travail a donc décidé que le concept d'objectif militaire serait défini au début du Protocole, et que l'article 6 limiterait les actes d'hostilité contre les biens culturels aux cas où un tel bien « par son utilisation, est devenu un objectif militaire ». Toutefois, même au sein du Groupe de travail, plusieurs délégations ont déploré la restriction

contenue dans les termes « par son utilisation », car cela implique qu'un bien culturel peut devenir un objectif militaire uniquement par l'utilisation qui en est faite et non, par exemple, en raison de son emplacement. Lorsque le projet élaboré par le Groupe de travail sur le Chapitre II a été soumis en séance plénière, la question de l'utilisation et de l'emplacement était manifestement trop controversée et un grand nombre de délégations ont estimé que le texte n'était pas acceptable.

Les délégations égyptienne et grecque sont celles qui soutenaient le plus vigoureusement la restriction selon laquelle les biens culturels ne peuvent devenir des objectifs militaires que par l'utilisation qui en est faite. L'argument avancé était que les biens culturels qui ne sont utilisés d'aucune manière pour l'action militaire ne doivent jamais être la cible d'attaques. Si le simple emplacement d'un bien culturel pouvait convertir celui-ci en objectif militaire, la protection des biens culturels serait fortement réduite. Il faudrait que la partie qui détient le bien ait entrepris une action concrète avant que ce dernier ne puisse devenir un objectif militaire. Le CICR a soutenu cette approche.

Comme il a été admis que la nature ou la destination des biens culturels ne pouvaient jamais en faire des objectifs militaires, le débat a entièrement porté sur la question de l'emplacement. Le CICR fait observer dans son Commentaire du Protocole I que le Groupe de travail de la Commission III a introduit le critère de l'emplacement sans en donner les motifs²³. On pourrait en dire autant du Deuxième Protocole. Aucune raison véritable n'a été fournie pour expliquer que l'emplacement du bien culturel devait y figurer. Un exemple couramment évoqué lors de la Conférence diplomatique est celui des ponts d'importance historique. Cet exemple est toutefois trompeur, car c'est réellement l'utilisation de ces ponts qui peut apporter une contribution effective à l'action militaire.

La délégation canadienne a donné un autre exemple précis : le cas où la retraite des troupes est bloquée par une muraille d'intérêt historique et qu'il n'y a aucun moyen d'éviter celle-ci parce qu'elle est située dans une vallée ou sur un col de montagne. Contourner la muraille prendrait trop de temps, et le commandant n'a d'autre choix que de perdre des hommes ou de faire une percée dans la muraille. Dans une telle situation, la muraille historique ne serait pas utilisée pour une action militaire et deviendrait un objectif militaire uniquement en

²³ Commentaire du CICR, *supra* (note 20), p. 652, par. 2021.

raison de son emplacement. Cet exemple ne semble pas réaliste dans la mesure où de telles murailles ne sont habituellement pas édifiées dans des vallées ou sur des cols de montagne. La nécessité d'inclure le critère de l'emplacement n'a pas été bien expliquée et pourtant plusieurs délégations, en majorité de pays membres de l'OTAN, ont fermement insisté pour le conserver.

Dans son Commentaire du Protocole I, le CICR donne les exemples suivants de biens qui, en raison de leur emplacement, apportent une contribution effective à l'action militaire : un pont ou une autre construction ou une aire qui, en raison de son emplacement, présente une importance particulière pour les opérations militaires, qu'il s'agisse soit de s'en emparer, soit d'empêcher que l'adversaire s'y installe, soit encore de le contraindre à l'évacuer²⁴.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut dans le cas des ponts historiques, c'est réellement l'utilisation d'un édifice ou d'une aire qui en fait un objectif militaire. Dans le cas des aires dont il faut s'emparer en raison de leur emplacement, le CICR précise dans son Commentaire que l'on s'est demandé à la Conférence diplomatique quelle serait la situation lorsque, dans la zone des combats, un belligérant voudrait, par exemple au moyen de tirs de barrage, empêcher que l'armée ennemie s'établisse dans une aire déterminée ou la traverse²⁵. Selon le Commentaire, on ne peut guère douter, dans un tel cas, que l'aire en question soit à considérer comme un objectif militaire et soit traitée comme tel²⁶. Bien entendu, il ne pourrait s'agir que d'étendues de terrain limitées, et non de zones considérables. Ce seront, avant tout, des défilés, têtes de pont ou points stratégiques, tels que des collines ou des cols²⁷.

Aucun de ces exemples ne démontre de manière convaincante la nécessité de prendre pour cible un bien culturel en raison de son emplacement. Par contre, des textes juridiques convaincants établissent qu'en définitive, c'est l'utilisation qui convertit un bien culturel en objectif militaire. En 1907 déjà, la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre stipulait dans son article 27 que «... dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les

²⁴ *Ibid.*, p. 652, par. 2021.

²⁵ *Ibid.*, p. 635, par. 1955.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire». Cette disposition confirme que c'est l'utilisation faite de ces biens qui leur vaut de perdre leur protection.

Ce point de vue est confirmé par le CICR dans son commentaire sur l'article 53 du Protocole additionnel I, lequel interdit d'utiliser des biens culturels à l'appui de l'effort militaire²⁸. Le CICR fait observer que «... si les biens protégés étaient utilisés à l'appui de l'effort militaire, cela constituerait bien évidemment une violation [...] de l'article 53 [du Protocole], mais cela ne donnerait pas encore nécessairement le droit de les attaquer. Ce droit, dans la mesure où l'on admet qu'un tel droit existe face à ces biens de valeur exceptionnelle, dépendrait de leur qualité, ou non, d'objectif militaire, tel que défini à l'article 52 [...] paragraphe 2 »²⁹. Par exemple, toujours selon le CICR, on ne pourrait pas « détruire un bien culturel dont l'utilisation n'apporte aucune contribution à l'action militaire, ni un bien culturel qui a servi temporairement de refuge à des combattants, mais qui n'est plus utilisé comme tel »³⁰.

À titre de compromis, les termes « par son utilisation, est devenu un objectif militaire » ont été changés en « par sa fonction, a été transformé en objectif militaire » dans le Deuxième Protocole. Ce changement est double. Tout d'abord, le terme « utilisation » a été remplacé par « fonction », qui n'apparaît pas dans la définition des objectifs militaires. Ensuite, le terme « devenu » a été remplacé par « transformé en ».

Concernant cette nouvelle formulation, il était clairement entendu que le terme « fonction » fait en même temps référence à des biens qui sont en fait opérationnels. Par exemple, une ancienne fortification qui

²⁸ L'article 53 porte uniquement sur l'utilisation de biens culturels très particuliers, tels que ceux figurant sur le Registre international des biens culturels sous protection spéciale ou sur la nouvelle Liste des biens culturels sous protection renforcée. Toutefois, l'auteur fait valoir ci-dessous qu'il n'est pas nécessaire de faire la distinction entre les cas où un bien culturel perd sa protection spéciale ou renforcée, d'une part, et ceux où il perd sa protection générale, d'autre part.

²⁹ Commentaire du CICR, *supra* (note 20), p. 666, par. 2079.

³⁰ *Ibid.* (Souligné par l'auteur). Voir aussi Michael Bothe, Karl Josef Partsch, Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, Martinus Nijhoff, The Hague/Boston/ London, 1982, p. 334, par. 2.6.

n'est plus en service en tant que telle ne peut être considérée comme un objectif militaire. En outre, le nouveau texte implique qu'un rôle actif est requis de la partie qui détient le bien culturel, du fait qu'elle a converti ce bien en objectif militaire, ce qui n'est possible que par son utilisation.

Le critère de la fonction ne peut couvrir celui de l'emplacement qu'avec beaucoup d'imagination : l'exemple de la muraille d'importance historique bloquant la retraite des troupes peut relever du nouveau texte dans la mesure où ce sont les circonstances qui ont converti cette muraille — qui sert à bloquer la retraite — en objectif militaire. Mais dans la réalité, ce n'est pas là le problème qui se pose pour les biens culturels sur le champ de bataille. Dans la pratique, le problème est que les biens culturels sont, d'une part, attaqués directement lorsqu'ils ne sont pas utilisés pour une action militaire ou, d'autre part, attaqués sans discrimination. La règle dans la pratique devrait être simple : les biens culturels qui ne sont pas utilisés pour apporter une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction, la capture ou la neutralisation n'offre pas d'avantage militaire précis ne peuvent être attaqués. On conçoit mal comment les commandants militaires pourraient enseigner autre chose à leurs soldats.

Il est étonnant que les juristes militaires qui réclament des textes faciles à enseigner et à appliquer débattent aussi longuement au sujet d'une petite distinction qui sera difficile à appliquer et à enseigner. La raison pour laquelle certains délégués ont insisté fermement pour que seul le critère de l'utilisation soit retenu est claire. L'emplacement, à lui seul, des pyramides en Égypte ou des temples en Grèce ne devrait jamais servir de prétexte pour attaquer ces biens culturels. On comprend mal l'insistance de certaines délégations à remplacer « utilisation » par « fonction » si le seul exemple donné a été celui d'une muraille ancienne bloquant un col de montagne. Il était facile d'inclure ce cas dans la catégorie des exceptions à l'interdiction d'utiliser les biens culturels. Ainsi, le mécanisme général serait resté cohérent, clair et simple. Il est à souhaiter qu'il sera enseigné et appliqué de cette manière.

Nécessité militaire impérative d'utiliser des biens culturels

La Convention de 1954 autorise également l'utilisation de biens culturels pour l'action militaire dans le cas où cette utilisation est exigée pour raison de nécessité militaire impérative. Le problème évoqué plus haut se pose en ce qui concerne les exceptions relatives à

l'utilisation des biens culturels : ces exceptions ne sont pas clairement définies et davantage de précision renforcerait la protection des biens culturels.

Il est difficile de concevoir une interdiction absolue d'utiliser des biens culturels pour l'action militaire, car il peut en effet exister des situations dans lesquelles les militaires ont de bonnes raisons de se servir de ces biens. Un exemple classique est le cas des troupes en retraite qui doivent se réfugier dans un bien culturel pour se défendre. Étant donné que les seules exceptions sont les cas de nécessité militaire « impérative », une telle utilisation n'est autorisée que s'il n'existe aucune autre solution. C'est pourquoi le Deuxième Protocole dispose qu'une dérogation fondée sur une nécessité militaire impérative peut être invoquée pour utiliser un bien culturel à des fins d'action militaire uniquement « lorsque et aussi longtemps qu'aucun choix n'est possible entre une telle utilisation des biens culturels et une autre méthode pratiquement possible pour obtenir un avantage militaire équivalent »³¹.

Enfin, il convient de souligner que la décision d'attaquer ou d'utiliser un bien culturel au titre des exceptions précédemment mentionnées ne peut être prise que par le commandant d'une formation égale en importance à un bataillon, ou d'une formation de taille plus petite lorsque les circonstances ne permettent pas de procéder autrement³².

B. Biens culturels sous protection renforcée

La Convention de 1954 instaure un système de protection spéciale. Celui-ci a été conçu pour « un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles [...], de centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance »³³. La protection spéciale est accordée aux biens culturels par leur inscription au Registre international des biens culturels sous protection spéciale³⁴. Ce système a pour but de protéger des biens culturels tels que le château de Versailles en France ou le Taj Mahal en Inde.

³¹ Deuxième Protocole, article 6-b. Il convient de noter que le Deuxième Protocole parle de « dérogation sur le fondement d'une nécessité militaire impérative » parce que ce sont les termes utilisés dans l'article 4-2 de la Convention de 1954. Le Protocole est additionnel à la Convention de 1954.

³² *Ibid.*, article 6-c.

³³ Convention de 1954, article 8-1.

³⁴ *Ibid.*, article 8-6.

Malheureusement, ce système de protection spéciale a eu un succès très limité. Seuls un centre abritant des monuments et huit refuges ont été inscrits au Registre³⁵. Comme trois refuges ont été retirés de la liste en 1994, seuls un centre abritant des monuments et cinq refuges y figurent actuellement. Plusieurs raisons expliquent qu'il y ait si peu de biens inscrits. La première est que pour être inscrit sur la liste, un bien doit se trouver à une distance suffisante d'un grand centre industriel ou de tout objectif militaire important³⁶. Dans nombre de cas, il est pratiquement impossible que cette condition soit remplie car beaucoup de biens culturels de valeur sont situés au cœur des villes et entourés d'objectifs militaires potentiels. En outre, il n'existe aucun accord quant à la définition d'une distance suffisante. En conséquence, il est difficile de préparer une demande d'inscription ou de juger une requête. Cela montre une fois de plus que la Convention de 1954 a été adoptée bien avant que l'évolution du droit humanitaire ne se reflète dans les Protocoles additionnels de 1977, et bien avant les progrès technologiques qui ont conduit à la mise au point de moyens et de méthodes de guerre permettant de viser les cibles avec une plus grande précision.

Des considérations d'ordre politique ont également entravé les inscriptions. Les États peuvent s'opposer à l'inscription d'un bien sur le Registre et l'ont fait pour des motifs tels que le fait que l'autorité ayant demandé l'inscription n'était pas le représentant légitime du pays concerné³⁷.

C'est pourquoi le critère de la distance a été supprimé dans le Deuxième Protocole, et la possibilité de s'opposer à une inscription a été strictement limitée. Dans le nouveau système, pour être inscrit sur la nouvelle Liste des biens culturels sous protection renforcée (ci-après dénommée « la Liste »), un bien doit satisfaire aux trois conditions suivantes³⁸ :

- a) il s'agit d'un patrimoine culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité ;

³⁵ Il s'agit de : la Cité du Vatican (18 janvier 1960), d'un refuge situé à Alt-Aussee en Autriche (17 novembre 1967), de six refuges aux Pays-Bas — Zandvoort (2), Heemskerk (2, annulés le 22 septembre 1994), Steenwijkerwold (annulé le 22 septembre 1994) et Maastricht (12 mai 1969) — et du refuge central Oberrieder Stollen en Allemagne (22 avril 1978). Voir : Registre international des biens culturels sous protection spéciale, doc. UNESCO CLT-97/WS/12, août 1997.

³⁶ Convention de 1954, article 8-1-a.

³⁷ Jiri Toman, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé*, UNESCO, 1994, pp. 130-131.

³⁸ Deuxième Protocole, article 10.

- b) il est protégé par des mesures internes, juridiques et administratives, adéquates, qui reconnaissent sa valeur culturelle et historique exceptionnelle et qui garantissent le plus haut niveau de protection ;
- c) il n'est pas utilisé à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires, et la Partie sous le contrôle de laquelle il se trouve a confirmé dans une déclaration qu'il ne sera pas ainsi utilisé.

La décision d'octroyer ou de refuser la protection renforcée peut seulement être fondée sur ces critères. En outre, toute opposition à l'octroi de la protection doit être spécifique et porter sur les faits³⁹. Cette mesure remédie clairement aux lacunes du système précédent.

Le fait que la Liste du patrimoine mondial, établie aux termes de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 1972), soit largement utilisée (582 sites y sont inscrits) offrait un exemple encourageant pour faire du Registre international des biens culturels sous protection spéciale un outil efficace. Toutefois, les initiatives antérieures ont prouvé que cela n'était possible que si les conditions et les procédures étaient modifiées de façon à corriger les lacunes existantes⁴⁰. L'utilité d'une telle liste réside dans sa renommée mondiale : sa seule existence devrait constituer un outil efficace de prévention et de protection. L'UNESCO n'aurait qu'à rappeler son existence aux parties belligérantes en soulignant que toute attaque contre un bien de la liste, ou toute utilisation à des fins militaires, constitue un grave crime de guerre (voir ci-dessous). La perpétration de tels actes aurait aussi de sérieuses répercussions négatives sur le plan politique. En l'absence de liste s'appliquant en temps de guerre — comme ce fut le cas au moment des attaques contre Dubrovnik —, l'UNESCO a invoqué la Liste du patrimoine mondial, qui n'avait pas particulièrement été destinée à servir en temps de guerre ; grâce à quoi, Dubrovnik a été plus ou moins épargnée. Cet exemple a convaincu davantage de l'utilité de disposer d'une liste des biens culturels d'une valeur exceptionnelle qui doivent être protégés en temps de conflit armé. Cette conviction a été clairement exprimée par les États représentés à la réunion préparatoire qui s'est tenue en mai 1998 à Vienne.

³⁹ *Ibid.*, articles 11-5 et 11-7.

⁴⁰ Voir J. Toman, *supra* (note 37), pp. 130-134 (exemples de biens culturels importants qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas été inclus dans le Registre international des biens culturels sous protection spéciale).

Dans la mesure où le Deuxième Protocole est additionnel à la Convention de 1954 et ne l'amende pas, il n'était pas possible de modifier le système de protection spéciale déjà existant et il fallait donc instaurer un système entièrement nouveau. Ce mécanisme n'ayant eu qu'une efficacité limitée, il était clairement prévu de commencer à utiliser le nouveau système. Les États qui souhaitent inscrire un bien doivent commencer à utiliser la nouvelle Liste des biens culturels sous protection renforcée établie par le Deuxième Protocole, et ceux qui ont inscrit des biens sur le registre précédent doivent en demander le transfert sur la nouvelle liste.

La nécessité de mettre en place un nouveau système explique également pourquoi il a fallu utiliser un nouveau nom. Continuer à utiliser les termes « protection spéciale » aurait impliqué un amendement au système de protection spéciale existant. Le Protocole étant additionnel, il fallait utiliser un nouveau nom et instaurer un nouveau système.

Aux termes de la Convention de 1954, la protection spéciale signifie que l'immunité accordée au bien en question ne peut être levée « qu'en des cas exceptionnels de nécessité militaire inéluctable »⁴¹. Cette formulation implique une norme plus stricte que celle appliquée aux autres biens culturels, pour lesquels il existe la possibilité d'une dérogation fondée sur une « nécessité militaire impérative ». Dans la pratique, toutefois, on ne sait pas non plus clairement quels sont ces « cas exceptionnels de nécessité militaire inéluctable ».

Le Deuxième Protocole améliore le système en définissant plus clairement les cas où un bien culturel sous protection renforcée perd cette protection, à savoir « si et aussi longtemps que le bien, par son utilisation, est devenu un objectif militaire », et lorsqu'une attaque « est le seul moyen pratiquement possible de mettre fin à l'utilisation » qui a valu au bien d'être converti en objectif militaire⁴².

La perte de la protection renforcée est subordonnée au fait que le bien culturel soit utilisé de telle façon qu'il devient un objectif militaire. L'argument avancé pour ne pas remplacer « utilisation » par « fonction » (comme cela a été fait dans le système de protection générale pour tous les biens culturels), est que le système de protection renforcée est fondé sur un échange : non-utilisation contre protection renforcée. Ainsi que nous l'avons vu plus haut, une des conditions pour placer un

⁴¹ Convention de 1954, article 11-2

⁴² Deuxième Protocole, article 13 (souligné par l'auteur).

bien culturel sous protection renforcée est que ce bien ne soit pas utilisé à des fins militaires et que l'État concerné confirme par une déclaration qu'il ne l'utilisera pas à de telles fins. L'argument est que dans la mesure où il y a eu promesse de ne pas utiliser le bien, la protection renforcée ne peut être perdue que par l'utilisation du bien. En outre, il a été souligné que le fait de limiter la perte de la protection uniquement aux cas où le bien culturel a été utilisé à des fins militaires était un élément essentiel du niveau « renforcé » de protection offert par ce système. Cet argument est cependant erroné.

En effet, c'est une méprise courante de penser que les biens culturels sous protection générale et ceux sous protection renforcée jouissent d'un niveau de protection différent ; et le nom même des systèmes donne à penser qu'il existe une telle différence. En fait, il n'existe pas de niveaux de protection plus ou moins élevés. La protection de base est la même : le bien ne peut être détruit, saisi ou neutralisé. Et lorsque la protection est perdue, elle l'est pour de bon : « utilisation à des fins militaires, perte de protection ». Il existe de légères différences en ce qui concerne le niveau de commandement auquel l'attaque doit être ordonnée, l'avertissement à donner et l'obligation d'accorder un délai raisonnable aux forces adverses pour leur laisser le temps de redresser la situation (voir ci-dessous). Mais ces différences ne changent rien à la perte fondamentale de la protection.

Il n'y a pas de différence entre les niveaux de protection et il n'est pas nécessaire d'établir la distinction entre deux manières différentes de faire d'un bien culturel un objectif militaire. Quelle est alors la différence entre protection renforcée et protection générale ? La principale différence ne réside pas dans les obligations de l'attaquant mais dans celles de la partie qui détient le bien culturel. Dans le cas de la protection générale, la partie qui détient le bien a le droit, si besoin est, de convertir le bien en objectif militaire, en l'utilisant pour l'action militaire. Dans le cas de la protection renforcée, la partie qui détient le bien n'a absolument jamais le droit de convertir celui-ci en objectif militaire en l'utilisant pour l'action militaire. Avant d'inscrire un bien sur la Liste, un État partie doit donc examiner attentivement s'il aura jamais besoin de ce bien à des fins militaires ; et la réponse à cette question doit être négative.

Utiliser à des fins militaires un bien inscrit sur la Liste constitue une violation grave du Deuxième Protocole et le contrevenant est passible d'une sanction pénale en tant que criminel de guerre (voir ci-dessous). Les termes « protection renforcée » sont donc quelque peu trompeurs. L'essence du système est qu'il porte sur une certaine forme de

« protection enregistrée » ou de « protection certifiée ». La partie qui détient le bien enregistré ou certifie sa promesse de ne jamais utiliser ce bien à des fins militaires. En conséquence, il ne peut jamais devenir la cible d'une attaque. L'avantage d'inscrire un bien sur la Liste est qu'un adversaire y prêtera une attention particulière et que toute attaque contre ce bien entraînera de graves conséquences pour son auteur (voir ci-dessous).

L'inscription d'un bien sur la Liste des biens culturels sous protection renforcée peut être comparée aux déclarations universellement reconnues qui visent à signaler une localité non défendue⁴³. Il est préférable de faire cette déclaration en temps de paix car elle garantit que tout sera déjà en place si un conflit armé éclate.

Conditions requises pour attaquer

A. Tous les biens culturels

Une fois qu'un bien culturel est, de par sa fonction, devenu un objectif militaire, et qu'il n'existe aucune autre solution possible, il perd sa protection contre les attaques. Le Deuxième Protocole prévoit cependant une autre condition nécessaire à une attaque, ce qui fournit un niveau de protection supplémentaire aux biens culturels ainsi devenus des objectifs militaires, au-delà de la protection dont jouissent tous les biens de caractère civil. En cas d'attaque, un avertissement doit être donné en temps utile par des moyens efficaces, lorsque les circonstances le permettent⁴⁴. Cette obligation n'existait pas dans la Convention de 1954. L'obligation de donner un avertissement en temps utile par des moyens efficaces⁴⁵ existe également dans le cas d'attaques pouvant toucher la population civile. Cela montre que la protection des biens culturels se rapproche, à certains égards, de la protection de la population civile en tant que telle et va plus loin que la protection des autres biens de caractère civil.

En outre, une attaque ne peut être ordonnée que par le commandant d'une formation égale en importance à un bataillon, ou d'une formation de taille plus petite, lorsque les circonstances ne permettent pas de procéder autrement⁴⁶.

⁴³ Voir le Protocole additionnel I, article 59.

⁴⁴ Deuxième Protocole, article 6-d.

⁴⁵ Protocole additionnel I, article 57-2-c.

⁴⁶ *Supra* note 32.

B. Biens culturels sous protection renforcée

Aux termes de la Convention de 1954, une attaque contre un bien culturel placé sous protection spéciale ne peut être ordonnée que par « le chef d'une formation égale ou supérieure en importance à une division. » La Convention stipule en outre que « ... dans tous les cas où les circonstances le permettent, la décision [d'attaquer] est notifiée suffisamment à l'avance à la Partie adverse »⁴⁷.

Le Deuxième Protocole cherche à renforcer ces conditions. Toutefois, la tentative de transformer l'obligation relative d'avertir la partie adverse en obligation absolue, de même qu'une autre initiative concomitante (soutenue par le CICR) visant à exiger que la décision d'attaquer soit prise au plus haut niveau gouvernemental, ont échoué. Compte tenu des répercussions politiques d'une telle décision, il serait effectivement logique que la décision soit prise au plus haut niveau gouvernemental. Plusieurs délégués ont pourtant argumenté contre cette proposition. Tout en admettant que dans certains pays, une telle décision serait probablement prise au plus haut niveau gouvernemental — par exemple si le chef de l'État est le commandant en chef des forces armées — ils estimaient que les structures politiques des différents pays du monde étaient trop diverses pour que l'on puisse imposer une telle obligation. C'est pourquoi le Deuxième Protocole exige qu'une attaque soit ordonnée au plus haut niveau opérationnel du commandement.

En outre, une proposition visant à conférer un caractère absolu aux obligations d'ordonner l'attaque à un tel niveau, de donner un avertissement en temps utile par des moyens efficaces et d'accorder aux forces adverses un délai raisonnable pour redresser la situation a été rejetée. Plusieurs délégués ont fait valoir que si leurs troupes essayaient des tirs provenant d'un bien culturel placé sous protection renforcée, il leur semblerait excessif d'avoir à remplir ces conditions sans pouvoir riposter immédiatement. Par conséquent, il est permis de déroger à ces trois obligations lorsque les circonstances ne permettent pas qu'elles soient remplies « en raison des exigences de la légitime défense immédiate »⁴⁸. Cela représente malgré tout un progrès par rapport à la Convention de 1954 puisque l'attaque doit être ordonnée à un niveau beaucoup plus élevé et que la vague formulation « ... dans tous les cas où les circonstances le

⁴⁷ Convention de 1954, article 11-2.

⁴⁸ Deuxième Protocole, article 13-2-c.

permettent» a été considérablement restreinte. En outre, l'obligation d'accorder un délai raisonnable aux forces adverses pour redresser la situation est nouvelle et apporte une protection supplémentaire.

Le CICR avait proposé antérieurement d'accorder aux biens culturels sous protection renforcée une protection semblable à celle dont jouissent les services sanitaires, mais cette suggestion n'a pas été prise en considération. L'article 21 de la Convention de Genève de 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne stipule: «La protection due aux établissements fixes et aux formations sanitaires mobiles du Service de santé ne pourra cesser que s'il en est fait usage pour commettre, en dehors de leurs devoirs humanitaires, des actes nuisibles à l'ennemi. Toutefois, la protection ne cessera qu'après sommation fixant, dans tous les cas opportuns, un délai raisonnable et qui serait demeurée sans effet». Le sentiment général était que les hôpitaux devaient bénéficier d'un niveau de protection exceptionnel, supérieur à celui dont jouissent les autres biens civils.

Précautions dans l'attaque

Le fait d'introduire la notion d'objectif militaire a permis d'inclure également d'autres règles relatives à la conduite des hostilités contenues dans le Protocole additionnel I de 1977. C'est pourquoi le Deuxième Protocole reprend les règles énoncées à l'article 57 du Protocole additionnel I et les applique spécifiquement aux biens culturels. En fait, l'article 57 couvre déjà les biens culturels dans la mesure où il s'applique aux biens civils et que tous les biens culturels sont, en principe, de caractère civil. Il a toutefois semblé utile de réaffirmer ces règles et de les énoncer plus clairement, notamment en ce qui concerne les biens culturels.

Précautions contre les effets des attaques

Il en va de même pour l'article 58 du Protocole additionnel I, qui porte sur les précautions contre les effets des attaques, ce que l'on appelle les précautions passives à prendre par le défenseur (par opposition aux précautions actives à prendre par l'attaquant). L'article 8 du Deuxième Protocole reprend les règles contenues dans l'article 58 du Protocole additionnel I et les adapte aux biens culturels.

Responsabilité pénale individuelle

L'article 28 de la Convention de 1954 dispose que les États doivent « prendre, dans le cadre de leur système de droit pénal, toutes mesures nécessaires pour que soient recherchées et frappées de sanctions pénales ou disciplinaires les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui ont commis ou donné l'ordre de commettre une infraction à la [...] Convention »⁴⁹.

Cette disposition est restée en grande partie lettre morte, principalement parce qu'elle n'énumère pas les infractions passibles d'une sanction pénale. Or, l'expérience des Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR montre qu'il est essentiel de dresser une liste des violations si l'on veut instaurer un système cohérent et complet de répression des crimes de guerre dans le monde entier.

C'est là un des principaux domaines où le Deuxième Protocole précise et développe le droit international humanitaire applicable aux biens culturels. En s'appuyant sur le Protocole additionnel I et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, l'article 15 du Deuxième Protocole définit cinq actes qui constituent une infraction grave et qui doivent être punis d'une sanction pénale lorsqu'ils sont commis intentionnellement et en violation de la Convention de 1954 ou du Deuxième Protocole :

- 1) faire d'un bien culturel sous protection renforcée l'objet d'une attaque ;
- 2) utiliser un bien culturel sous protection renforcée ou ses abords immédiats à l'appui d'une action militaire ;
- 3) détruire ou s'approprier sur une grande échelle des biens culturels protégés par la Convention et le [Deuxième] Protocole ;
- 4) faire d'un bien culturel couvert par la Convention et le [Deuxième] Protocole l'objet d'une attaque ;
- 5) le vol, le pillage ou le détournement de biens culturels protégés par la Convention, et les actes de vandalisme dirigés contre des biens culturels protégés par la Convention.

Toutefois, le fait de définir les violations graves n'est pas suffisant en soi pour garantir que les auteurs de tels actes soient punis. Il faudrait encore,

⁴⁹ Convention de 1954, article 28.

pour cela, que l'instrument juridique soit mis en œuvre sur le plan national. Pour obtenir une mise en œuvre efficace sur le plan national il faut qu'une législation de mise en œuvre soit adoptée sur les deux points suivants : (a) criminaliser les violations et (b) établir la compétence juridique nécessaire pour juger ou extraditer les auteurs de violations.

Criminaliser les violations

En ce qui concerne la nécessité de criminaliser les violations dans la législation nationale, les États ont le devoir spécifique, aux termes du Deuxième Protocole, d'adopter toutes les mesures nécessaires pour que les cinq violations graves mentionnées plus haut figurent dans leur législation nationale en tant qu'infractions pénales, et de les rendre passibles de peines appropriées. De telles législations garantiront que l'interdiction de commettre l'une quelconque des violations graves du Deuxième Protocole soit respectée dans la pratique.

En ce qui concerne les infractions auxiliaires (par exemple, aider ou encourager leur perpétration), la responsabilité des supérieurs hiérarchiques et la défense des accusés, la proposition initiale de formuler des règles spécifiques a été rejetée au profit de l'obligation de respecter les principes généraux du droit et du droit international en la matière⁵⁰. Ces règles ont été réitérées dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et font autorité. Nombre de délégués ont donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de les énoncer de nouveau dans un « mini code pénal ».

Compétence juridique

La liste des violations graves a été élaborée à partir des propositions soumises par l'Autriche et le CICR au Groupe de travail sur le Chapitre IV. Cela explique qu'elle contienne deux catégories de violations.

Les trois premières violations correspondent aux « infractions graves » aux Conventions de Genève et au Protocole additionnel I. Elles ont été définies à partir d'une proposition de l'Autriche. Les États ont l'obligation de juger ou d'extrader toute personne accusée d'avoir commis l'une quelconque de ces violations, en application du principe de la compétence universelle. Des dispositions spécifiques

⁵⁰ Deuxième Protocole, article 18-2.

et détaillées réglementent les poursuites engagées à l'encontre des auteurs de telles violations et leur extradition⁵¹. Selon le président du Groupe de travail, ces dispositions constituent une grande réussite du point de vue du droit pénal international, car elles comprennent tous les éléments nécessaires pour former un mécanisme cohérent de poursuites et d'extradition⁵².

En ce qui concerne les violations spécifiques contenues dans cette catégorie, il est intéressant de noter que les deux premières concernent les biens culturels sous protection renforcée et que tant le fait d'attaquer un de ces biens que celui de l'utiliser ont été qualifiés de violation grave. Aux termes du Protocole additionnel I, seules les attaques contre un bien de cette catégorie sont qualifiées d'infraction grave, et uniquement dans la mesure où elles provoquent une destruction sur une grande échelle⁵³. Le Deuxième Protocole établit un équilibre entre la responsabilité pénale de l'attaquant et celle du défenseur.

Une proposition du délégué de la Chine, qui visait à interdire tout dommage collatéral infligé à un bien culturel sous protection renforcée, n'a pas été retenue. Elle aurait pourtant permis d'améliorer considérablement le système existant. Dans la mesure où le Deuxième Protocole demande aux parties à un conflit de s'abstenir d'utiliser ces biens ou leurs abords immédiats à l'appui de l'action militaire, cette règle aurait été pertinente.

La troisième violation grave est la destruction ou l'appropriation de tout bien culturel mais lorsque de tels actes sont commis sur une grande échelle, ils deviennent des violations graves assimilables à une infraction grave.

Les États doivent établir leur compétence universelle à l'égard de ces violations. Cela signifie qu'ils doivent faire en sorte que leur compétence s'exerce non seulement lorsque l'infraction est commise sur leur territoire ou lorsque l'auteur présumé est un ressortissant de leur État, mais également lorsque l'infraction est commise à l'étranger par un ressortissant d'un autre pays⁵⁴. Cette mesure traduit le principe de la compétence universelle obligatoire pour les infractions graves, en vertu duquel tous les États doivent établir leur compétence pour

⁵¹ *Ibid.*, articles 17 à 20.

⁵² Horst Fischer, *Presentation of the results of the working group on Chapter 4*, UNESCO Doc. HC/1999/INF.5, 25 mars 1999, p. 2.

⁵³ Protocole additionnel I, article 85-4-d.

⁵⁴ Deuxième Protocole, article 16-1.

juger ou extraditer tout non-ressortissant accusé de crimes de guerre commis dans un autre pays, dès lors que cette personne se trouve sur leur territoire.

À la demande des États-Unis d'Amérique, une disposition a été ajoutée afin d'exclure du régime de la compétence universelle obligatoire les ressortissants d'États qui ne sont pas parties au Deuxième Protocole⁵⁵. Cela signifie que les États ne sont pas tenus de juger ou d'extrader ces personnes. Toutefois, la portée de cette exception est grandement réduite dans la mesure où il est admis que les États peuvent exercer leur compétence à l'égard de ces personnes en vertu du droit national ou international applicable, y compris du droit international coutumier⁵⁶. En effet, le président du Groupe de travail sur le Chapitre IV a déclaré que rien, dans le Deuxième Protocole, ne limitait en aucune façon la capacité des États à légiférer, criminaliser ou prendre quelque mesure que ce soit en relation avec les infractions prévues par le Protocole⁵⁷ et, d'autre part, il ne faut pas oublier que la totalité de ce régime juridictionnel s'applique sans préjudice de l'article 28 de la Convention de 1954⁵⁸.

En fait, l'article 28 de la Convention de 1954 cherchait déjà à instaurer la compétence universelle obligatoire. Selon J. Toman : « Le représentant d'un gouvernement souleva la question de savoir si une Partie à la Convention a le devoir de rechercher et de frapper de sanctions pénales les personnes ayant commis des infractions en dehors du territoire soumis à la juridiction criminelle de l'État en cause. Oui, car tel est l'objectif de cette disposition. En effet, on peut raisonnablement supposer que le pays dispose de la législation générale sur la protection de ses propres biens culturels et que l'acte criminel contre ces biens serait de toute façon couvert par cette disposition. Ce qui reste à faire — selon l'article 28 de la Convention — *est de poursuivre ceux qui ont commis des actes en dehors de la juridiction territoriale de l'État* »⁵⁹.

Les deux dernières violations graves ont été ajoutées à la liste sur proposition du CICR. La raison en est que ces actes ont été qualifiés de crimes de guerre passibles de sanctions pénales dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Par conséquent, ils ne

⁵⁵ *Ibid.*, article 16-2-b.

⁵⁶ *Ibid.*, article 16-2-a.

⁵⁷ Fischer, *supra* (note 52), p. 3.

⁵⁸ Deuxième Protocole, article 16-2 (chapeau).

⁵⁹ Toman, *supra* (note 37), p. 319 (italique dans l'original).

pouvaient être couverts par une disposition générale relative aux « autres violations », qui demanderait uniquement aux États de réprimer de tels actes sans préciser les moyens de le faire. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, l'expérience du CICR a prouvé qu'en raison de l'imprécision de la catégorie « autres violations », il est très difficile de convaincre les États que certaines de ces autres violations sont en fait des crimes de guerre qui doivent être punis d'une sanction pénale en vertu du droit interne.

Bien que ces deux violations graves soient assimilables à des crimes de guerre, les États ne sont tenus de les réprimer par des sanctions pénales que dans le cadre de la compétence juridictionnelle la plus commune, c'est-à-dire lorsque l'infraction a été commise sur leur territoire ou lorsque l'auteur présumé est un ressortissant de leur État. Ils ne sont pas tenus d'établir leur compétence lorsque l'infraction présumée a été commise dans un autre pays par un ressortissant d'un autre pays, bien qu'ils puissent cependant exercer leur compétence⁶⁰. Cette disposition traduit le principe de la compétence universelle facultative pour les crimes de guerre, en vertu duquel tous les États sont compétents pour juger des non-ressortissants accusés de crimes de guerre commis dans un autre pays, mais ne sont pas tenus de le faire si les infractions en question ne sont pas assimilables à une violation grave. Cela découle aussi clairement, d'une part, de la reconnaissance du fait que les États peuvent exercer leur compétence à l'égard de ces personnes en vertu du droit interne ou international applicable, y compris du droit international coutumier⁶¹ et, d'autre part, du fait que le président du Groupe de travail sur le Chapitre IV a déclaré (comme nous l'avons vu plus haut) que rien, dans le Protocole, ne limite en aucune manière la capacité des États à légiférer, criminaliser ou prendre quelque mesure que ce soit en relation avec les infractions prévues par le Protocole⁶².

Champ d'application

Le Deuxième Protocole est applicable tant aux conflits armés internationaux qu'aux conflits armés non internationaux⁶³. Le fait

⁶⁰ Deuxième Protocole, article 16-2-a.

⁶¹ *Ibid.*, article 16-2-a.

⁶² Fischer, *supra* (note 52), p. 3.

⁶³ Deuxième Protocole, articles 3 et 22.

que son champ d'application soit étendu aux conflits armés non internationaux est capital. La plupart des conflits armés actuels sont non internationaux et l'histoire a prouvé que la protection des biens culturels dans de telles situations pouvait se révéler problématique.

Il convient en outre de ne pas oublier l'évolution observée depuis l'adoption de la Convention de La Haye de 1954. Le Protocole additionnel I instaure un système cohérent de répression des infractions mais uniquement dans le cas des conflits armés internationaux. Par conséquent, il est particulièrement important que la totalité du Deuxième Protocole — y compris le chapitre sur la répression des infractions — s'applique aux conflits armés non internationaux. C'est le reflet de la tendance actuelle en matière de législation, à savoir, par exemple, de ne plus établir de distinction entre conflit armé international et non international lorsqu'il s'agit de réprimer des violations du droit international humanitaire. De plus, aux termes de son Statut, la Cour pénale internationale est compétente à l'égard des crimes de guerre commis contre des biens culturels dans le cadre des conflits armés aussi bien internationaux que non internationaux.

À la demande de la Chine et de l'Inde, une phrase a été ajoutée de façon que rien, dans le Protocole, ne puisse porter atteinte à « la priorité de juridiction » d'un État sur le territoire duquel se produit un conflit armé non international en ce qui concerne de graves violations du Protocole. Cela signifie, en réalité, que l'État a la responsabilité première d'exercer sa compétence à l'égard de ces violations lorsqu'elles sont commises sur son territoire : il doit enquêter à leur sujet et poursuivre et punir leurs auteurs. Néanmoins, cela indique clairement que si cette compétence n'est pas exercée par l'État concerné, elle pourra l'être par d'autres États ou par des tribunaux pénaux internationaux habilités à le faire.

Bien que son article 22 ne le précise pas aussi clairement qu'il aurait pu le faire, le Deuxième Protocole s'applique à toutes les parties engagées dans un conflit armé non international, qu'il s'agisse de forces gouvernementales ou de forces rebelles. Cela a été clairement admis au cours de la séance plénière finale. Le fait que l'article 1 définisse le terme « Partie » comme désignant un État partie au Deuxième Protocole a provoqué une certaine confusion. Il est toutefois entendu que tout au long du texte, le mot « partie » dans l'expression « partie au conflit » comprend les rebelles des États parties au Deuxième Protocole mais non les États qui n'ont pas ratifié

cet instrument⁶⁴. Le raisonnement était que les forces non gouvernementales impliquées dans un conflit armé non-international sur le territoire d'un État partie au Protocole sont tenues de respecter celui-ci dès lors qu'il a été ratifié par l'État en question⁶⁵.

Conclusion

Il est évident que l'adoption du Deuxième Protocole a représenté un progrès important en matière de protection juridique des biens culturels dans les conflits armés. Ce texte s'emploie à combler les lacunes de la Convention de 1954 et offre des solutions appropriées pour y remédier. Les principales améliorations apportées par le Deuxième Protocole sont les suivantes :

- ♦ il précise l'obligation de prendre des mesures préventives et de diffuser la Convention et le Deuxième Protocole ;
- ♦ il actualise la Convention de 1954 en introduisant des concepts contenus dans le Protocole additionnel I de 1977 ;
- ♦ il permet de rendre effectif le régime de la « protection spéciale » en le remplaçant par un nouveau système amélioré de « protection renforcée » ;
- ♦ il renforce le mécanisme de mise en œuvre en définissant les violations graves qui doivent être punies d'une sanction pénale et en obligeant les États à établir leur compétence juridictionnelle à l'égard de ces violations ;
- ♦ il développe le droit international humanitaire en définissant ces violations graves et en étendant son champ d'application aux conflits armés non internationaux.

Une autre répercussion positive du Deuxième Protocole est qu'une plus grande attention est accordée à la Convention de 1954. C'est ainsi qu'un nombre considérable d'États ont ratifié la Convention depuis le

⁶⁴ Les États tiers qui n'ont pas ratifié le Deuxième Protocole sont généralement appelés « partie » (sans majuscule).

⁶⁵ Il est regrettable que cette confusion possible due à la définition de « Partie » et de l'emploi des termes « partie au conflit » n'ait été mise en évidence qu'au cours des dernières heures de la Conférence diplomatique. En conséquence, il n'a pas été examiné si l'interprétation selon laquelle le Deuxième Protocole s'applique aux forces gouvernementales et aux groupes rebelles dans un conflit armé non international est également valable pour l'article 11-9. Il est difficile de savoir si telle était effectivement l'intention des États, car le Groupe de travail sur le Chapitre III (protection renforcée) n'a pas examiné cette question.

début du processus de révision et d'autres se préparent à la ratification. Il reste encore beaucoup à faire, en particulier en ce qui concerne la signalisation des biens culturels et la diffusion mais, au moins, ces problèmes retiennent davantage l'attention maintenant.

Même si la vie humaine reste plus importante que les biens, il est essentiel de disposer de règles protégeant les biens culturels. En effet, ceux-ci sont la mémoire collective de l'humanité, les exemples de ses plus grandes réalisations et le symbole de la vie humaine. Si des biens culturels sont détruits, la vie civile, elle aussi, sera gravement touchée.

Activités de l'UNESCO en matière de mise en œuvre et de promotion de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de ses deux Protocoles

Jan Hladík

*Spécialiste du programme, Section des normes internationales,
Division du patrimoine culturel, UNESCO*

Permettez-moi avant tout de remercier le Comité international de la Croix-Rouge d'avoir invité l'UNESCO à participer à cette *Réunion d'experts sur la mise en œuvre, au niveau national, des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé*. C'est l'occasion pour moi de traiter de la manière de promouvoir la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après « La Convention ») et ses deux Protocoles. La première partie de mon exposé consistera en une brève présentation de la Section des normes internationales de l'UNESCO. La deuxième sera consacrée aux rôles respectifs qui incombent au directeur général de l'UNESCO et au Secrétariat selon la Convention et son Deuxième Protocole. Dans la troisième partie, je traiterai des activités visant à mettre en œuvre et à promouvoir la Convention et ses deux Protocoles. La quatrième partie enfin sera consacrée à certains des problèmes rencontrés dans l'application de la Convention.

Composée de six professionnels, la Section des normes internationales est la seule qui, au sein de l'UNESCO, s'occupe de la protection juridique internationale du patrimoine culturel. Outre la Convention de La Haye de 1954 et ses deux Protocoles, la Section est chargée d'administrer la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970), ainsi que onze recommandations de l'UNESCO pour la protection du patrimoine culturel. Nous assurons également le secrétariat du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale, organe intergouvernemental de vingt-deux membres chargé de traiter les demandes qui ne peuvent être réglées au titre de la Convention de 1970 sur le trafic illicite.

Pour combattre les vols d'œuvres d'art, nous publions, à la requête de tout État partie à la Convention de 1970, des listes d'œuvres volées. Nous envoyons également, à la demande des États membres, des missions d'experts, qui se consultent avec les autorités nationales sur l'élaboration ou l'amendement des législations nationales en matière de protection des biens culturels. Enfin, nous travaillons actuellement à l'élaboration d'un nouveau projet de convention sur la protection du patrimoine sous-marin.

J'en viens maintenant au deuxième volet de mon intervention, à savoir les rôles confiés au directeur général de l'UNESCO et au Secrétariat selon la Convention et le Deuxième Protocole.

Indépendamment de son mandat général qui, en vertu de l'Acte constitutif de l'UNESCO, le charge de veiller à la protection du patrimoine culturel mondial, il appartient en particulier au directeur général, selon la Convention, de :

- ♦ gérer la protection spéciale, notamment en procédant à l'inscription de nouveaux sites au Registre international des biens culturels sous protection spéciale, tenir ce registre et faire radier l'inscription de certains biens culturels au Registre (article 8 de la Convention et Chapitre II du Règlement d'exécution) ;
- ♦ offrir les services de l'UNESCO aux parties à des conflits de caractère non international (article 19) ;
- ♦ participer à la procédure de conciliation à laquelle sont associées des Puissances protectrices (article 22 de la Convention et chapitre I du Règlement d'exécution) ;
- ♦ fournir, à leur demande, une assistance technique aux États parties à la Convention 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 Convention et de son Règlement d'exécution (article 23(1)). Il peut aussi faire, de sa propre initiative, des propositions relatives à une assistance technique aux États parties à la Convention (article 23(2)) ;
- ♦ agir en qualité d'intermédiaire lorsque les États parties se communiquent les traductions officielles de la Convention et de son Règlement d'exécution (article 26(1)) ;
- ♦ demander aux États parties à la Convention de lui adresser, au moins une fois tous les quatre ans, un rapport national donnant les renseignements sur les mesures prises en application de la

Convention et de son Règlement d'exécution et organiser la préparation et la diffusion du rapport du Secrétariat sur l'application de la Convention et de son Règlement d'exécution (article 26(2)) ;

- ♦ convoquer, avec l'approbation du Conseil exécutif, des réunions de représentants des Hautes Parties contractantes afin de discuter des problèmes relatifs à l'application de la Convention et de son Règlement d'exécution (article 27) ;
- ♦ assumer les fonctions de dépositaire des instruments de ratification (article 31), d'adhésion à la Convention (article 32), de dénonciations de la Convention (article 37) et des notifications (article 38). Il exerce également ces mêmes fonctions en ce qui concerne le Protocole de 1954 ;
- ♦ assister, à leur demande, les États parties qui souhaitent proposer des amendements à la Convention (article 39).

La Convention dans son ensemble est administrée par le Secrétariat.

Avant d'exposer les fonctions du directeur général en vertu du Deuxième Protocole, je tiens à souligner l'importance du mandat général qui lui est conféré par l'Acte constitutif de l'UNESCO en matière de protection du Patrimoine culturel de l'humanité. Cela lui a permis, dans le passé, d'assurer la protection de biens culturels dans les cas où il n'était pas possible de nommer un commissaire général aux biens culturels (par exemple dans le cas des conflits au Moyen-Orient et en ex-Yougoslavie). La pratique consistant à dépêcher sur place des représentants personnels du directeur général s'est révélée positive : en effet, elle permet beaucoup de souplesse, de tenir compte de l'aspect politique des problèmes et d'agir rapidement.

J'en viens maintenant aux fonctions du directeur général selon le Deuxième Protocole. Outre ses fonctions de dépositaire et celles liées aux Puissances protectrices (chapitres 9 et 8), son rôle principal consiste à offrir les services de l'UNESCO aux parties à un conflit de caractère non international (Deuxième Protocole article 22(7)), à convoquer la Réunion des Parties au Deuxième Protocole en vertu de l'article 23(1), à diffuser les orientations et les consignes sur la protection des biens culturels adressées aux militaires, à mettre en œuvre des programmes d'instruction et d'éducation en temps de paix et à fournir une assistance technique, soit à la demande d'un État partie au Deuxième Protocole ou de sa propre initiative (article 33).

Il convient toutefois de souligner que le directeur général conserve le mandat général en matière de protection du patrimoine culturel de l'humanité, qui lui est conféré par l'Acte constitutif de l'UNESCO.

Tout comme la Convention de 1954, le Deuxième Protocole est administré par le Secrétariat.

Le troisième volet de mon intervention traitera de l'application et de la promotion de la Convention.

Premièrement, lorsqu'un État devient membre de l'UNESCO, le Secrétariat prend contact avec ses autorités nationales pour les inciter à devenir également parties à la Convention et à son Protocole de 1954. Cette pratique n'est cependant pas toujours couronnée de succès car seuls certains États informent le Secrétariat de leur volonté de devenir parties, ou, au moins, de leur intention d'examiner si les dispositions de ces deux instruments sont compatibles avec leur législation nationale.

En vue de faciliter la prise de décision des autorités nationales, nous avons publié une fiche d'information intitulée *Raisons d'adhérer à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et à ses Protocoles*. Nous l'envoyons régulièrement aux États non parties à la Convention ou au Protocole de 1954 pour les inciter à devenir parties à ces instruments. Si vous le désirez, vous trouverez des exemplaires de cette fiche d'information dans cette salle.

Deuxièmement, le Secrétariat fait connaître la Convention en organisant, avec le CICR, des séminaires de formation sur le droit international humanitaire et le droit applicable à la protection des biens culturels. Le premier de ces séminaires, organisé à l'intention des cinq pays d'Asie centrale, s'est tenu à Tachkent (Ouzbékistan) en septembre 1995 ; le deuxième a eu lieu en mai 1996 dans les capitales des trois pays transcaucasiens et le troisième a été organisé en mai 1997 à Katmandou (Népal) pour les sept pays d'Asie du Sud. Cette formule est particulièrement efficace car, la Convention étant étroitement liée à d'autres questions de droit international humanitaire, ces séminaires nous permettent de réunir les personnes chargées de mettre en œuvre les principaux instruments de ce droit. Notre auditoire comprend généralement des officiers des forces armées et de la police, des fonctionnaires des ministères de la Culture et des Affaires étrangères, des législateurs, des représentants d'ONG et des universitaires.

En application des conclusions du *Dialogue entre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Comité international de la Croix-Rouge*, de 1998, nous envisageons maintenant d'organiser un séminaire du même type à l'intention des pays africains, afin de traiter de leurs besoins spécifiques.

Troisièmement, le Secrétariat publie des rapports périodiques en cinq langues sur l'application de la Convention. Le dernier, publié en 1995, contenait vingt-neuf rapports nationaux ainsi qu'une note du Secrétariat sur des incidents survenus au cours de la même période quinquennale et qui devraient être pris en considération. Ces rapports sont une source d'information très utile car leur large diffusion permet aux États parties d'échanger des informations pratiques sur diverses mesures nationales liées à l'application de la Convention, notamment sur les mesures militaires. Il convient de souligner que sans cela ces informations ne seraient connues que d'un groupe restreint de hauts fonctionnaires gouvernementaux et d'universitaires.

Les lecteurs qui souhaiteraient en apprendre davantage sur la protection des biens culturels pendant le conflit qui a déchiré l'ex-Yougoslavie sont invités à lire attentivement les rapports nationaux de trois des protagonistes de ce conflit — la Croatie, la Slovénie et la République fédérale de Yougoslavie — ainsi que la partie correspondante de l'introduction du Secrétariat, afin de comprendre ce qui s'est passé dans ces pays et la manière dont l'UNESCO a réagi à la destruction du patrimoine culturel dans cette région. Un exemplaire du rapport de 1995 est à disposition, pour votre information, dans la salle de réunion.

Le Secrétariat prépare actuellement un nouveau rapport périodique sur l'application de la Convention, qui devrait paraître l'an prochain. En rédigeant la lettre circulaire par laquelle nous invitons les États parties à envoyer leur rapport national au Secrétariat, nous avons choisi certaines questions clés qui devraient ressortir du rapport du Secrétariat. C'est pourquoi nous avons accompagné cette lettre circulaire d'une annexe où figurent les huit sujets dont nous souhaitons qu'ils fassent l'objet de rapports. Ces questions portent sur l'article 7 (Mesures militaires), l'article 8 (Protection spéciale), le chapitre V (Signe distinctif), l'article 25 (Diffusion de la Convention), l'article 26(1) (Traductions officielles), l'article 28 (Sanctions), le Protocole de 1954 et la résolution II de la Conférence de La Haye de 1954 sur les comités consultatifs nationaux.

Je suis heureux de vous informer que sur les vingt-trois États parties qui ont, envoyé leur rapport national¹ à ce jour, la majorité l'ont établi selon notre liste thématique. Si vous souhaitez de plus amples informations, vous trouverez des exemplaires de cette annexe dans la salle.

Quatrièmement, le Secrétariat a publié, en 1993, une étude sur l'examen de la Convention, dont l'auteur était le Pr Patrick Boylan. En outre, le Secrétariat a publié un commentaire exhaustif (article par article) de la Convention. La version française est parue en 1994 et la version anglaise en 1996. Il est envisagé de publier cette étude dans d'autres langues. Ce commentaire s'adresse principalement aux administrateurs, aux spécialistes et aux étudiants. Pour faire mieux connaître la Convention, nous distribuons au grand public une brochure quadrilingue qui explique les principes fondamentaux. Vous trouverez également des exemplaires de cette brochure dans la salle.

Cinquièmement, lorsqu'il est appelé à fournir aux États membres de l'UNESCO des avis consultatifs sur l'élaboration de législations nationales relatives à la protection des biens culturels, le Secrétariat émet en particulier son avis sur la compatibilité des projets de législation nationale avec les conventions et recommandations de l'UNESCO sur la protection des biens culturels, notamment la Convention de La Haye de 1954 et ses deux Protocoles.

Sixièmement, afin de garantir la protection des biens culturels lors des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, le Secrétariat a publié une fiche au format de poche, où les principes fondamentaux de la Convention se trouvent résumés à l'usage des casques bleus. Il prépare également un manuel d'initiation à la Convention destiné aux formateurs.

Septièmement, en réaction aux graves détériorations des biens culturels au Kosovo, le Secrétariat a préparé, en collaboration avec le CICR, une notice explicative en albanais, anglais et serbe sur les principes fondamentaux de la protection des biens culturels. Nous espérons que ce document fera prendre conscience de l'impérieuse nécessité de protéger les biens culturels de tous les groupes ethniques, contribuant ainsi à l'instauration, au Koŝovo, d'une société dotée de sens civique. Pour de plus amples informations, des exemplaires de cette notice sont à votre disposition.

¹ Argentine, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Espagne, Finlande, Italie, Koweït, Liechtenstein, République islamique d'Iran, ex-République Yougoslave de Macédoine, Mexique, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Saint-Siège, Suède, Suisse, Thaïlande, Tunisie et Turquie.

Je n'ai parlé jusqu'ici que de l'application de la Convention. Je tiens à citer maintenant deux exemples relatifs à l'application du Protocole de 1954: d'une part, l'appel adressé par le Secrétariat aux autorités irakiennes au début de la guerre du Golfe pour leur demander de respecter les dispositions du Protocole de 1954 et, d'autre part, la publication et la diffusion d'une note datée du 1^{er} août 1995 sur les biens culturels disparus, qui concerne les biens culturels irakiens qui ont disparu suite à la guerre du Golfe.

Enfin, notre travail le plus important ces dernières années a été le réexamen de la Convention, qui a débouché sur l'élaboration puis sur l'adoption du Deuxième Protocole. Comme l'un des orateurs précédents a présenté les négociations relatives à ce Protocole, je ne vais pas revenir sur le sujet. Je me contenterai d'exposer les raisons qui nous ont amenés à réexaminer la Convention et de présenter les principaux progrès apportés par le Deuxième Protocole.

L'ampleur des destructions des biens culturels au cours de la dernière décennie, dues à des conflits armés internationaux et non internationaux, a révélé certaines lacunes dans l'application de la Convention de La Haye. C'est pourquoi le Secrétariat a entrepris, en 1991, de réexaminer la Convention afin d'élaborer un instrument juridique complémentaire propre à combler les lacunes observées, notamment le manque de clarté dans l'interprétation de la clause de la « nécessité militaire », l'application de la protection spéciale et du système de contrôle prévu par la Convention, le renforcement des dispositions pénales et l'absence d'un organe institutionnel chargé de contrôler l'application de la Convention.

Ce réexamen, qui visait à évaluer l'efficacité de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, a duré huit ans. Il a débouché sur l'adoption du Deuxième Protocole par la Conférence diplomatique, qui s'est tenue à La Haye du 15 au 26 mars 1999.

Ce Deuxième Protocole constitue un progrès considérable par rapport à la protection conférée par la Convention :

- ♦ Il fournit une définition claire de la notion de « nécessité militaire », interdisant par là même toute interprétation abusive ou ambiguë ;
- ♦ il introduit une nouvelle catégorie de protection renforcée applicable au patrimoine culturel d'une importance capitale pour l'humanité: les biens qui font partie de ce patrimoine sont

protégés par la législation nationale pertinente et ne doivent pas être utilisés à des fins militaires ;

- ♦ il prévoit des sanctions en cas d'infractions graves qui portent atteinte aux biens culturels et définit les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale individuelle peut être invoquée.

Enfin, un autre progrès notable est la constitution d'un comité intergouvernemental de douze membres doté de pouvoirs en matière de mise en œuvre de la Convention et du Deuxième Protocole pour les États parties à ces deux instruments. La Convention elle-même ne prévoyait pas un tel organe. Il convient de noter cependant que si le Deuxième Protocole complète la Convention, il ne saurait en aucun cas la remplacer.

Son entrée en vigueur requiert le dépôt, auprès du directeur général de l'UNESCO, de vingt instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. L'UNESCO, qui assurera le Secrétariat du comité intergouvernemental, s'emploiera à encourager les États à devenir parties à la Convention et à ses deux Protocoles. En outre, elle aura des consultations avec les États quant aux mesures appropriées à prendre en vue de la mise en œuvre de ces instruments.

Au 31 décembre 1999, le Deuxième Protocole avait été signé par 39 États. À ce jour, seuls deux d'entre eux (Bulgarie et Qatar) ont déposé leur instrument de ratification.

Les textes de la Convention et de ses Protocoles, la liste des États parties à la Convention, le Protocole de 1954, la liste des États signataires, ainsi que toutes informations relatives aux activités de l'UNESCO se trouvent sur le site Web de l'organisation :

<http://www.unesco.org/general/eng/legal/convent.shtml> ou
<http://www.unesco.org/culture/legalprotection/index.shtml>.

J'en viens maintenant à la dernière partie de mon intervention, à savoir les principaux problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la Convention.

Tout d'abord, observons que si la presque totalité des États du monde sont parties aux quatre Conventions de Genève de 1949, seuls 98 États sont parties à la Convention de La Haye de 1954 et 82 au Protocole de 1954. La majorité des États qui ont adhéré à la Convention depuis 1991 ont succédé à l'ex-Tchécoslovaquie, à l'Union soviétique et à l'ex-Yougoslavie. Notons en outre que la répartition géographique des États parties à la Convention est inégale : si 42 d'entre eux (soit près de 43 % des États parties), sont des États européens, 14 seulement sont

des États africains, 14 autres sont des pays arabes, 15 des États d'Asie et du Pacifique, et 13 des États d'Amérique latine.

Quelles sont les raisons d'un tel déséquilibre ? J'en vois plusieurs. Tout d'abord, certains États n'accordent qu'une faible priorité à la Convention car ils estiment improbable leur participation à un conflit armé. Autre explication : ils craignent qu'une ratification ou une accession trop rapide ne fasse croire qu'ils se préparent à un conflit. D'autre part, nombre de pays en développement manquent des moyens administratifs et financiers qui leur permettraient de mettre en œuvre la Convention de manière adéquate, de créer les services civils et militaires chargés de la protection des biens culturels, par exemple, ou même de traduire la Convention dans leur langue nationale. Certains États devraient même amender leur constitution pour harmoniser leur législation nationale avec la Convention.

Il se pose également un problème d'ordre qualitatif : certaines des puissances mondiales ou régionales — les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, le Japon ou l'Afrique du Sud par exemple — ne sont pas parties à la Convention, ce qui affaiblit d'autant son universalité et fournit un prétexte à d'autres États pour ne pas y adhérer. C'est pourquoi nous nous efforçons d'inciter les États qui ne sont pas parties à la Convention de le devenir, ou, au moins, d'en inclure les principes fondamentaux dans leur législation nationale.

En second lieu, si cent États sont parties à la Convention et 82 au Protocole de 1954, la mise en œuvre de la Convention et du Protocole de 1954 sur le plan national est très variable. Le rapport périodique de la Yougoslavie pour 1989 — qui est un exemple typique de la manière dont la Convention devrait être appliquée — témoigne de manière frappante du décalage entre l'information fournie et la réalité.² Les événements survenus en Yougoslavie depuis 1989 ont cependant montré que la réalité était différente. Le Secrétariat a également été informé d'une affaire encore en suspens dans l'un des États parties à la Convention : les autorités nationales se sont aperçues que les dispositions du Protocole de 1954 n'avaient pas été incorporées à la législation nationale et qu'elles ne pouvaient, de ce fait, être appliquées.

En troisième lieu, il a fallu revoir le concept de protection spéciale. Pour ceux d'entre vous qui ne sont pas familiarisés avec cette notion,

² UNESCO : document *Information on the Implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague 1954, 1989 Report*, Ref. CC/MD — 11, Paris, December 1989, p. 39.

une brève explication s'impose. La Convention prévoit deux types de protection : générale et spéciale. La protection générale est accordée à toutes les catégories de biens culturels énumérées à l'article 1 de la Convention. Une protection spéciale est accordée à trois catégories de biens culturels en vertu de l'article 8 (1) de la Convention, à savoir :

- a) des refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé ;
- b) des centres monumentaux ;
- c) d'autres biens culturels immeubles de très haute importance.

L'octroi de la protection spéciale à ces biens repose essentiellement sur deux conditions : d'une part, ces biens culturels doivent être situés à une distance suffisante d'un grand centre industriel ou de tout objectif militaire constituant un point sensible et, d'autre part, ils ne doivent pas être utilisés à des fins militaires. Toutefois, si un bien culturel est situé près d'un objectif militaire important, il peut être mis sous protection spéciale si l'État concerné qui en présente la demande s'engage à ne pas faire usage de l'objectif militaire en question.

Il est à souligner que le concept de protection spéciale n'a jamais donné toute sa mesure. À ce jour, seuls trois États (l'Allemagne, le Saint-Siège et les Pays-Bas) ont placé cinq sites culturels sous protection spéciale ; l'inscription du site de l'Autriche dans le Registre est en voie d'être supprimée ; et la dernière inscription au Registre remonte à 1978.

Pour raviver l'intérêt des États parties à la Convention pour la protection spéciale, le Conseil exécutif de l'UNESCO a adopté, en mai 1993, la Décision 5.5.1. Celle-ci invite les États parties à la fois à la Convention de La Haye et à la Convention de 1972 sur la protection du patrimoine mondial, et dont certains sites culturels sont inscrits sur la Liste du patrimoine mondial, à envisager également une inscription au Registre international des biens culturels sous protection spéciale. Notons cependant que, jusqu'ici, cet effort ne s'est pas traduit par de nouvelles inscriptions à ce Registre.

Pourquoi cette réticence des États parties à la Convention dès lors qu'il s'agit de placer leurs sites culturels sous protection spéciale ? Il y a sans doute à cela plusieurs raisons telles que : l'impossibilité, dans certains pays à forte densité de population, de satisfaire à la clause de « distance suffisante d'un grand centre industriel ou de tout objectif militaire important », les difficultés techniques lorsqu'il s'agit de soumettre des propositions de sites ou la crainte de placer tels biens

culturels sous protection spéciale en raison de possibles attentats terroristes, ou, en fait, la peur de fournir une « liste noire » à un adversaire éventuel.

La Conférence diplomatique de mars 1999 a élaboré un concept nouveau de protection renforcée. Celui-ci associe certains éléments de la protection spéciale et des critères d'inscription des biens culturels considérés comme de la plus haute importance sur la Liste du patrimoine mondial, conformément à la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (UNESCO, 1972). Pour pouvoir bénéficier du régime de la protection renforcée, trois conditions sont exigées :

- ♦ il s'agit d'un bien culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité ;
- ♦ il est protégé par des mesures internes, juridiques et administratives, adéquates ;
- ♦ il n'est pas utilisé à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires. La partie sous le contrôle de laquelle il se trouve a confirmé dans une déclaration qu'il ne sera pas ainsi utilisé.

La protection renforcée est octroyée par l'inscription du bien culturel considéré sur la Liste des biens culturels sous protection renforcée. Par comparaison avec le régime de protection spéciale prévu par la Convention, la protection renforcée est octroyée par un organe intergouvernemental de douze membres appelé Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Tout comme dans le cas de la protection spéciale, il est possible d'émettre des objections à l'octroi de la protection renforcée mais elles doivent être fondées sur l'une des trois conditions susmentionnées. Cette disposition vise à empêcher les États parties au Deuxième Protocole de formuler des objections simplement fondées sur l'antagonisme politique ou sur la non-reconnaissance mutuelle, et d'éviter ainsi certains blocages : par exemple, le Cambodge avait sollicité en 1972 l'inscription de plusieurs sites au Registre mais cette inscription n'avait pu être faite en raison de l'opposition formulée par quatre États parties à la Convention qui, à l'époque, ne reconnaissaient pas le Gouvernement du Cambodge.

Il a également fallu réévaluer le système de contrôle prévu par la Convention. Comme il repose sur l'existence de Puissances protectrices et de commissaires généraux, ce système est un produit de son époque car il découle de l'expérience de la Seconde Guerre mondiale.

En d'autres termes, ce système est parfaitement adéquat en cas de guerres classiques entre États, qui durent plusieurs mois voire plusieurs années. Toutefois, il est très difficile à appliquer dans les conflits armés modernes, et notamment ceux de caractère mixte. Dans les conflits les plus récents, le directeur général a préféré faire appel, comme je l'ai mentionné au début de cet exposé, aux services de ses représentants personnels.

À l'issue d'un débat approfondi, La Conférence diplomatique qui s'est tenue à La Haye en mars 1999 a décidé la création d'un nouvel organe intergouvernemental de douze membres : le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, investi de larges pouvoirs quant à la mise en œuvre du Deuxième protocole. Il est chargé principalement de fonctions administratives et techniques, comme le contrôle de l'application du Deuxième protocole, l'administration de la protection renforcée et l'octroi de l'assistance technique.

En conclusion de cet exposé, je tiens à souligner l'importance que nous attachons à notre coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge, en raison de sa réputation de professionnalisme, de son efficacité et de son engagement de longue date pour la mise en œuvre et la promotion du droit international humanitaire. Je forme le vœu que l'UNESCO puisse contribuer, en étroite coopération avec le CICR, à faire mieux connaître et appliquer la Convention de la Haye et ses deux Protocoles, qui constituent véritablement la *Magna Carta* en matière de protection des biens culturels. Nous avons besoin du CICR car sans son concours actif la Convention et ses Protocoles resteront lettre morte et nous ne pourrions empêcher de nouveaux Dubrovnik et de nouveaux Sarajevo.

**La mise en œuvre
du droit international humanitaire
au niveau national, l'activité des Services consultatifs
du CICR et la protection des biens culturels
en cas de conflit armé, y compris les stratégies
utilisées pour la ratification des instruments
pertinents du droit humanitaire**

María Teresa Dutli

*Chef des Services consultatifs en droit international humanitaire,
CICR*

**Les Services consultatifs en droit international humanitaire
du CICR : objectifs et fonctionnement**

Le CICR a mis sur pied ses Services consultatifs en droit international humanitaire en 1996, afin de renforcer son soutien aux États engagés dans la mise en œuvre nationale du droit humanitaire. La décision de créer cette nouvelle structure faisait suite aux recommandations de la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, laquelle s'est tenue à Genève en novembre 1995.

L'objectif des Services consultatifs est de promouvoir la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire (DIH). Sa tâche principale consiste à obtenir des États la participation la plus large possible aux traités du droit humanitaire et, surtout, à assister les autorités nationales à se doter d'un appareil juridique conforme aux exigences de ces instruments et propre à faciliter leur application effective. Les Services consultatifs soutiennent les démarches des autorités nationales et offrent une assistance technique en vue de la réalisation de ces objectifs. Dans tous les cas, le travail est réalisé en étroite coopération avec les autorités nationales, en tenant compte à la fois des besoins spécifiques des États et de leur système politique et juridique.

Dans le cadre de la promotion des traités du droit humanitaire et de leur mise en œuvre nationale, tous les efforts sont aussi réalisés en étroite collaboration avec la Société nationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge du pays concerné et lorsqu'il y a lieu, en coordination avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. En outre, une coopération est maintenue avec les

organisations régionales et les institutions académiques travaillant dans des domaines connexes, de manière à coordonner et éviter une duplication des activités.

Les Services consultatifs sont rattachés à la Division juridique du CICR. L'unité est composée d'une cellule au siège, à laquelle participent quatre conseillers juridiques, deux spécialistes en droit civil, un en common law et un autre chargé de l'administration de la base de données des Services consultatifs. Font également partie de cette cellule les responsables de la collecte et du classement des législations nationales. Une équipe de conseillers juridiques sur le terrain, présents sur chaque continent et dans une délégation régionale du CICR, complètent cette structure. Ces conseillers juridiques sont affectés dans les capitales suivantes : Budapest et Moscou pour l'Europe, Guatemala pour l'Amérique latine, New Delhi pour le sous-continent indien, Abidjan pour l'Afrique francophone, Harare pour l'Afrique anglophone et Le Caire pour le Moyen-Orient. Ces postes sont occupés par des collaborateurs ayant des connaissances approfondies de la langue, de la culture et des systèmes juridiques des régions où ils sont affectés.

Les activités des Services consultatifs et les résultats obtenus

Pour réaliser les objectifs susmentionnés, diverses activités sont réalisées, notamment l'établissement de contacts bilatéraux avec les autorités nationales, l'organisation de séminaires nationaux et régionaux et de réunions d'experts, l'assistance technique sur des projets de législation, la rédaction de projets de législation ou autres documents nationaux, l'échange d'informations et la production de publications.

Lors de leur établissement, les Services consultatifs ont défini à court et moyen termes les priorités suivantes :

- ♦ *universalité des traités de droit humanitaire* — promouvoir la participation universelle à tous les traités de DIH ;
- ♦ *répression des crimes de guerre et autres violations du DIH* — promouvoir l'adoption, par tous les États, de lois nationales permettant de sanctionner effectivement de tels actes ;
- ♦ *protection de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge et d'autres signes protégés* — promouvoir l'adoption de lois nationales réglementant l'usage des emblèmes et sanctionnant toute utilisation abusive ;

- ♦ *commissions ou organes nationaux de droit humanitaire* — encourager la création de commissions ou d'organes nationaux ayant pour tâche de travailler à la mise en œuvre effective du DIH.

Vu les résultats atteints par un certain nombre de pays dans ces différents dossiers et après plus de quatre années d'activités, ces priorités ont été étendues pour désormais couvrir d'autres domaines relatifs à la mise en œuvre nationale, à savoir :

- ♦ *la protection des biens culturels en cas de conflit armé* — nous reviendrons sur ce sujet, qui constitue l'essence de cette réunion d'experts, et ;
- ♦ *la protection des enfants dans les conflits armés*. D'une grande vulnérabilité, les enfants confrontés aux conflits méritent que des efforts particuliers soient déployés pour les protéger. Les enfants sont protégés en situation de conflit armé par le droit humanitaire et par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant de 1989. En mai 2000, un Protocole facultatif à cette Convention, concernant l'implication des enfants dans les conflits armés, a en outre été adopté. Cet instrument améliore la protection due aux enfants dans ces circonstances, en élevant l'âge du recrutement et de la participation aux hostilités à 18 ans. Il est maintenant important de promouvoir la ratification de cet instrument et de veiller ensuite à sa mise en œuvre effective.

D'après les informations à notre disposition, les résultats obtenus quant à la mise en œuvre nationale peuvent être résumés de la manière suivante :

- ♦ *participation aux traités* — à ce jour, le nombre d'États parties aux principaux traités du DIH se chiffre comme suit :
 - 189 États sont parties aux Conventions de Genève, dont 157 sont également parties au Protocole additionnel I applicable dans les conflits armés internationaux et 150 au Protocole additionnel II applicable dans les conflits armés non internationaux ;
 - 21 États sont parties au Statut de la Cour pénale internationale ;
 - 83 États sont parties à la Convention de 1980 sur les armes classiques et 107 à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel ;

- enfin, 98 États sont parties à la Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, 82 le sont aussi à son Protocole de 1954 et 37 États ont signé le Protocole de 1999, le Qatar et la Bulgarie l'ayant déjà ratifié.

- ♦ *législations pénales pour incriminer et sanctionner les crimes de guerre*

De très nombreux États ont modifié leur législation nationale pour introduire la répression des crimes de guerre dans leurs codes pénaux. Suivant ces nouvelles législations, aucune distinction n'est faite entre les crimes commis lors des conflits internationaux et non internationaux et ceux-ci sont sanctionnés sur la base du principe de la compétence universelle, i.e. que leurs auteurs sont poursuivis quelle que soit leur nationalité ou le lieu où le crime a été commis.

- ♦ *protection de l'emblème de la croix rouge et du croissant rouge*

Beaucoup d'États ont également modifié ou adopté des lois nationales pour introduire la protection des emblèmes et autres signes protégés par le droit humanitaire. A ce jour, environ 140 États comptent des dispositions, plus ou moins complètes, ou sont à la veille d'adopter un projet de législation en la matière.

Les Services consultatifs publient chaque année un rapport sur la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire. Ce rapport fait état des progrès des États dans ce domaine. En outre, des informations relatives à la mise en œuvre par pays peuvent être consultées sur la base de données de droit international humanitaire du CICR.

Le rôle des Commissions nationales de mise en œuvre du droit humanitaire et leur coopération avec les Services consultatifs

La mise en œuvre nationale du droit internationale humanitaire relève de la compétence des autorités nationales. Pour les soutenir dans ce domaine, certains États se sont dotés d'organes consultatifs, appelés commissions nationales de mise en œuvre du DIH. Ces organes revêtent parfois la forme d'un comité interministériel ou d'un groupe de travail. Leur tâche est de conseiller les autorités nationales et de les appuyer dans toute démarche concernant l'adhésion aux traités de droit humanitaire, leur incorporation dans le droit interne et la diffusion des règles qu'ils contiennent.

A ce jour, 61 États répartis dans les différentes régions du monde se sont dotés de ces organes. Vingt-trois sont en Europe, deux en Asie centrale, huit en Asie et dans le Pacifique, quatorze en Amérique, onze en Afrique et cinq au Moyen-Orient.

Les Services consultatifs du CICR soutiennent le travail de ces organes, notamment par la participation à leurs réunions, la remise de documentation, la transmission de commentaires sur des projets de documents et lorsqu'il y a lieu, la formation de leurs membres en droit international humanitaire et la présentation des nouvelles problématiques concernant le développement du droit international humanitaire.

Le CICR participe également à l'organisation de réunions régionales entre ces organes, de manière à faciliter l'échange d'information sur les principales préoccupations et les travaux en cours. Des réunions régionales ont eu lieu dans les différents continents. En Europe, la réunion de 1999 fut suivie de réunions sub-régionales à Moscou. Une deuxième rencontre européenne aura lieu au début de 2001. En Afrique, ces réunions se sont tenues à Abidjan en 1997 et au Mali en 1999. En Amérique latine, des rencontres ont été organisées en 1998. Une réunion régionale y est aussi prévue au mois de mars 2001, en collaboration avec l'Organisation des États américains (OEA).

Aborder la question des commissions nationales me semble important dans le cadre de cette réunion car ce sont ces organes, lorsqu'ils existent, qui devraient prendre des initiatives pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre nationale des traités de droit international humanitaire. Par ailleurs, certains de ces organes font également office de commission nationale de l'UNESCO en ce qui concerne la mise en œuvre nationale de la protection des biens culturels, telle la Commission interdépartementale de droit humanitaire de Belgique. Si tel n'est pas le cas, ou si d'autres commissions existent sur le plan national pour aborder les questions relatives aux biens culturels, il serait de la plus haute importance d'assurer une coordination appropriée, de manière à assurer la protection de ces biens en toutes circonstances.

La protection des biens culturels en cas de conflit armé : stratégies de promotion des traités et de leur mise en œuvre nationale

Comme indiqué précédemment, la protection des biens culturels constitue un objectif nouveau des Services consultatifs et sur lequel nous souhaitons dorénavant consacrer plus d'efforts.

Ceci ne veut pas dire qu'aucune activité visant la protection des biens culturels n'a été réalisée à ce jour. Comme M. Hladík l'a indiqué précédemment, les Services consultatifs ont par le passé organisé des séminaires conjoints avec l'UNESCO. Ces séminaires ont eu lieu sur une base régionale à Tachkent, en 1996, pour tous les pays de l'Asie centrale; des séminaires nationaux ont été organisés en 1997 en Azerbaïdjan, en Arménie et en Géorgie. En 1998, un séminaire régional s'est également tenu au Népal pour les pays du sous-continent indien. Le CICR se félicite de cette collaboration qui a permis d'ouvrir de nouvelles portes pour initier des activités dans le domaine de la mise en œuvre nationale. Ces expériences positives nous ont amené à prévoir un prochain séminaire, qui se tiendra en 2001 pour les pays du sud de l'Afrique.

Le CICR a notamment participé, en qualité d'expert, aux négociations qui ont mené à l'adoption, en 1999, du Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Afin d'assurer le suivi indispensable à ce récent développement du droit humanitaire, la priorité sera accordée à la ratification des instruments, l'objectif étant d'atteindre leur universalité, et à leur mise en œuvre nationale, ce qui constitue la raison d'être de la présente réunion.

A ces égards, des premières démarches ont déjà été réalisées. Elles consistent notamment en la préparation des documents suivants :

- ♦ *fiche technique*

Ce document, que vous trouverez dans vos dossiers, est un résumé succinct permettant de présenter l'ensemble des instruments relatifs à la protection des biens culturels en cas de conflit armé, à savoir la Convention de 1954 et ses deux Protocoles. Ce document existe en anglais, français, espagnol, arabe et russe et peut également être traduit dans d'autres langues. Il vise à présenter aux fonctionnaires en charge du droit humanitaire un aperçu des principales obligations dans ce domaine. Il constitue aussi un outil permettant de faciliter la diffusion de ces instruments auprès des divers publics-cibles ;

- ♦ *modèles de ratification*

Vous trouverez également dans vos dossiers des modèles d'instruments de ratification de ces traités qui permettent de choisir parmi différentes options, en fonction d'une éventuelle participation à l'un ou l'autre traité. Ces options consistent notamment en des modèles de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à

la Convention de 1954, un modèle destiné aux États parties à la Convention qui désirent devenir parties au Protocole de 1954 et un autre modèle pour ceux qui désirent se voir liés par le Protocole de 1999.

Outre cette documentation d'information et de soutien, les Services consultatifs ont commencé à collecter des renseignements relatifs à la mise en œuvre nationale de ces instruments, notamment concernant la Convention et le Protocole de 1954.

♦ *collection des législations nationales et base de données*

Cette collection a été réalisée notamment sur la base d'études de compatibilité entre le droit international humanitaire et le droit national. Plus de 50 de ces études ont été réalisées jusqu'à présent, afin de déterminer ce qui a déjà été accompli dans un État donné et ce qu'il reste à faire. Les études, réalisées par les autorités nationales et les commissions nationales de droit humanitaire, lorsqu'elles existent, ou avec leur soutien, et en collaboration avec les Services consultatifs, ont permis d'identifier les mesures déjà prises dans certains États. Elles forment les documents de base à la préparation d'un plan d'action sur la mise en œuvre nationale à partir duquel des mesures concrètes sont ensuite adoptées.

L'information ainsi collectée a été introduite dans un classement par pays des législations nationales dont disposent les Services consultatifs, lequel peut-être consulté par toute personne intéressée. Ces exemples de législations peuvent être mis à disposition des autorités nationales d'autres pays engagés dans le processus de mise en œuvre, afin de partager les solutions trouvées dans les pays de système juridique similaire et par le biais d'organisations administratives différentes.

Dans le but de faciliter et d'encourager l'échange des informations sur les mesures adoptées par les États, les Services consultatifs ont créé une base de données sur la mise en œuvre nationale du DIH, tel que mentionné précédemment. Cette base de données complète la base de données générale du CICR sur les instruments de droit international humanitaire. Elle contient des lois, des règlements et tout autre texte relatif à la mise en œuvre nationale, incluant la jurisprudence des tribunaux nationaux et un commentaire général sur le système juridique de chaque pays.

Les documents sont reproduits dans leur langue originale lorsque celle-ci est l'anglais, le français ou l'espagnol. Une traduction anglaise figure dans les autres cas. Une indexation sommaire des données est

effectuée avec 20 mots-clés. Les données introduites à ce jour couvrent 30 États, de système juridique romano-germanique ou de common law. Les données sont régulièrement mises à jour et des États sont ajoutés quand de la documentation et des analyses suffisantes sont reçues de notre réseau d'interlocuteurs.

Une démonstration de cette base de données est organisée dans le cadre de cette rencontre. Nous sommes certains que les informations qui seront collectées lors de la réunion, dans les réponses aux questionnaires et autres documents qui pourront être mis à disposition, nous permettront d'accroître les informations relatives à la protection des biens culturels.

Enfin, ces mécanismes de soutien ne sauraient être complets si les Services consultatifs ne disposaient pas de l'expertise nécessaire pour conseiller adéquatement les autorités nationales dans le domaine de la mise en œuvre. L'expertise du CICR se situe au niveau du droit international humanitaire. Lorsqu'il s'agit de conseiller en matière de mise en œuvre nationale, il faut tenir compte des différences des systèmes juridiques, des organisations administratives, des expériences effectivement réalisées sur le plan national et de bien d'autres paramètres.

♦ *réunions d'experts*

Ce sont précisément les raisons qui viennent d'être invoquées qui motivent les Services consultatifs, avant de conseiller les autorités nationales sur un domaine précis, à organiser des réunions d'experts nationaux sur les thèmes concernés. Ces réunions nous permettent d'amasser les éléments de base nécessaires pour fournir aux autorités nationales une assistance adéquate, tisser et consolider un réseau d'interlocuteurs expérimentés dans le domaine concerné, lesquels pourront être sollicités en tant qu'experts, ainsi que préparer des lignes directrices ou une liste de critères à examiner lorsqu'un État décide d'entreprendre ou de poursuivre des démarches dans un domaine particulier de mise en œuvre nationale.

Des réunions d'experts ont par le passé été organisées sur les thèmes suivants: mécanismes nationaux de mise en œuvre du droit humanitaire (1996); répression des crimes de guerre dans les systèmes romano-germaniques (1997) et répression des crimes de guerre dans les systèmes du common law (1998). A l'issue de chacune de ces réunions, des rapports publics et des lignes directrices ou documents de fond sur les éléments à considérer ont été préparés par les Services consultatifs. Ces documents se sont relevés extrêmement

utiles pour aborder ces questions avec les autorités nationales et parvenir, sur la base des conclusions et recommandations adoptées par les experts, à la prise de mesures concrètes.

Acquérir et partager cette expertise est précisément l'objectif de la présente réunion. Notre souhait est de mettre en évidence la nécessité d'appliquer les dispositions du droit international humanitaire relatives à la protection des biens culturels au niveau national, d'examiner et évaluer de manière critique les techniques déjà employées dans les différents pays, en mettant l'accent sur les problèmes déjà rencontrés, de manière à ne pas les répéter et éventuellement les résoudre.

Nous souhaitons également pouvoir conclure cette rencontre avec les éléments nécessaires à la préparation de lignes directrices ou d'une liste d'éléments à considérer lorsqu'un État désire initier des activités relatives à la mise en œuvre nationale de la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Ce document sera par la suite utilisé comme document de travail par les Services consultatifs et comme élément moteur pour motiver et assister les autorités nationales et les commissions nationales dans ce domaine précis.

Il est également prévu, pour poursuivre nos efforts dans ce domaine, d'inscrire le thème de la mise en œuvre nationale de la protection des biens culturels à l'agenda des réunions régionales que nous organisons, soit avec les commissions nationales — le thème figure à l'ordre du jour de la deuxième rencontre des commissions nationales européennes, prévue en mars 2001 — ainsi que dans d'autres séminaires et rencontres. Ce suivi permet d'assurer que les résultats des discussions qui se tiendront lors de la présente réunion d'experts puissent effectivement être transmis et mis à la disposition des décideurs aux niveaux régional et national.

En conclusion, nous avons souhaité établir par le biais de cette réunion d'experts une stratégie cohérente qui donne suite aux récents développements du droit international humanitaire dans ce domaine et qui vise à tenter d'assurer que ce droit devienne une réalité pour chaque nation.

CHAPITRE II

Activités de mise en œuvre au niveau national

Mesures nationales de mise en œuvre des règles régissant la protection des biens culturels en cas de conflit armé en Suisse

Rino Büchel

*Section de la protection des biens culturels,
Office fédéral de la protection civile, Suisse*

Ratification

En 1962, la Suisse a ratifié la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Pour la mise en œuvre de cette Convention, la Suisse a édicté le 6 octobre 1966 la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 a été signé par la Suisse le 17 mai 1999. Les travaux de ratification de ce Protocole sont en cours.

Autorités compétentes

La Confédération (État central) protège ses propres biens culturels et soutient les cantons en coordonnant la mise en œuvre des mesures prescrites (loi de 1966). Pour ce faire, elle édicte en particulier des ordonnances et des directives en matière d'instruction, forme elle-même les cadres supérieurs chargés de la protection des biens culturels et cofinance les mesures de protection prescrites pour les biens culturels immeubles et meubles d'intérêt national et régional. La responsabilité en revient à la Section de protection des biens culturels au sein de l'Office fédéral de la protection civile.

Pour autant qu'elle ne soit pas du ressort de la Confédération, l'application pratique de la protection des biens culturels incombe aux cantons, qui règlent eux-mêmes les modalités d'exécution dans leur législation. Les cantons assument une partie des frais. Chaque canton désigne un responsable de la protection des biens culturels qui dirige le service cantonal concerné. Généralement, la protection des biens

culturels est intégrée à l'Office cantonal de la protection des monuments culturels ou du patrimoine historique. Parfois ces tâches sont confiées au Service cantonal de la protection civile. Les tâches cantonales principales en matière de protection des biens culturels sont la réalisation des inventaires de biens culturels, la réalisation de documentation de sécurité, la mise en place de la structure organisationnelle dans les communes, la formation du personnel nécessaire à la protection des biens culturels et l'estimation des besoins en abris de protection des biens culturels.

Au niveau de la commune, la protection des biens culturels constitue un service de l'organisation de protection civile. Ce service peut être mis à contribution lors de l'élaboration et de la mise à jour des listes de biens culturels ou lors de l'établissement des inventaires de biens culturels meubles. La commune doit recruter le personnel nécessaire et lui permettre de suivre les services d'instruction organisés par le canton et la Confédération. Le service communal de la protection des biens culturels doit en premier lieu établir les planifications d'intervention, définir les mesures de protection et, au besoin, proposer la construction d'abris pour biens culturels ou l'affectation d'abris de fortune à la protection des biens culturels. Pour faire face à des catastrophes naturelles ou des sinistres, les planifications réalisées au niveau local sont discutées de concert avec les organisations partenaires (notamment avec le corps de sapeurs-pompier).

En Suisse, il n'y a pas d'officiers affectés à titre principal à la protection des biens culturels. Au niveau du corps d'armée, les intérêts de la protection des biens culturels sont du ressort des officiers chargés du droit et des conventions internationales. Dans les divisions territoriales et brigades territoriales, les chefs du service international juridique s'occupent également de la protection des biens culturels.

La Section de la protection des biens culturels travaille en étroite collaboration avec ICOM-Suisse*. La protection des biens culturels a maintes fois eu l'occasion, dans le cadre de sessions de formation, de présenter aux responsables des musées les diverses mesures à prendre en cas de sinistre. Il est aussi prévu d'intensifier la collaboration entre ICOM-Suisse et la Section de la protection des biens culturels en vue de venir en aide à certains pays étrangers mal lotis dans le domaine de la protection des biens culturels.

* ICOM : *International Council of Museums*/Conseil international des musées.

Catalogage et enregistrement de biens protégés

La législation suisse reprend la définition des biens culturels contenue dans l'article premier de la Convention de la Haye. Les cantons établissent l'inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale situés sur leur territoire et en opèrent la mise à jour périodique. Sur proposition du Comité suisse de la protection des biens culturels (organe de consultation du gouvernement national), les biens culturels choisis par les cantons sont insérés dans un inventaire général approuvé par le Conseil fédéral (Gouvernement suisse) : l'Inventaire de la protection des biens culturels d'importance nationale et régionale. Les départements de la Confédération (ministères) concernés par la protection des biens culturels, les principales institutions culturelles et les organisations compétentes sont impliqués au sein du Comité. La Section de la protection des biens culturels en assure le secrétariat. Les cantons remettent leurs propositions au Comité sous forme de listes. Pour chaque objet, des informations minimales sont requises : commune, classement dans une catégorie (A = national, B = régional), dénomination de l'objet, coordonnées. Il importe d'évaluer ces propositions, chaque requête devant être munie d'une photo de l'objet et des références scientifiques. Si nécessaire, le Comité organise une entrevue avec les experts sur place. Le Comité attire également l'attention des cantons sur les biens culturels non répertoriés sur des listes convenues. Ainsi, pour la prochaine opération de mise à jour, les cantons devront prendre en considération de nouveaux domaines, tels les jardins historiques, l'architecture contemporaine et l'archéologie industrielle. La mise à jour intervient tous les dix ans. L'édition revue et corrigée paraîtra en 2005.

Mesures pratiques de protection des biens culturels

En Suisse, les biens culturels ne sont pas marqués en permanence du signe distinctif défini dans la Convention. Les écussons destinés à identifier les biens culturels ne sont apposés sur les biens culturels immeubles d'importance nationale et sur les abris destinés à la protection des biens culturels que sur ordre du Conseil fédéral. Une telle identification est prévue pour le cas d'un conflit armé. Les services cantonaux de protection des biens culturels ou des entreprises spécialisées réalisent des documentations de sécurité et des microfilms qui doivent correspondre aux prescriptions de l'Office fédéral de la protection civile. La Confédération soutient la réalisation de documentations de sécurité et leur microfilmage par une

subvention fédérale pouvant aller de 20 à 45 %. Le pourcentage dépend de la capacité financière des cantons. Le film original reste dans le canton et y est conservé, alors qu'une copie positive est achetée par l'Office fédéral de la protection civile. À ce jour, 44 000 copies positives sont entreposées dans une caverne de la Confédération.

Le personnel de la protection des biens culturels de l'organisation de protection civile de la commune est responsable de la planification d'évacuation et de la planification d'intervention. Aujourd'hui, plus de 270 abris pour biens culturels de différentes tailles, répartis sur tout le territoire suisse sont équipés. Ils hébergent en règle générale une importante partie du patrimoine national, collections, fonds d'archives, etc. Les institutions culturelles sont consultées par les communes et les cantons sont compétents pour la construction des abris de protection de biens culturels. L'Office fédéral de la protection civile soutient la construction et l'équipement intérieur des abris par des contributions financières, pour autant que les normes officielles soient respectées.

Mesures de répression en cas de violation des lois sur la protection des biens culturels

Le code pénal militaire interdit toute atteinte aux biens culturels par l'armée, notamment le vol, les réquisitions ainsi que les actes de vandalisme et de pillage. Il incombe aux officiers de tous les niveaux de garantir que les militaires respecteront ces normes. Les militaires en sont informés lors des services d'instruction et sous la forme d'aide-mémoire. Il est interdit d'implanter des positions militaires dans des sites réservés à la protection des biens culturels. Les cantons peuvent astreindre les propriétaires et les possesseurs de biens culturels, meubles ou immeubles, à prendre ou à tolérer des mesures de construction pour protéger ces biens. La loi prévoit des sanctions en cas d'infraction.

Questions financières

Les coûts de l'édition de l'Inventaire de la protection des biens culturels d'importance nationale et régionale, des copies positives de microfilms ainsi que la formation du personnel de protection de biens culturels dispensée par la Confédération sont entièrement pris en charge par l'État central. En ce qui concerne les documentations de sécurité et le microfilmage, la Confédération octroie, selon le volume de la facture, une subvention pouvant aller de 20 à 45 % des coûts,

à condition que le solde des frais soit pris en charge par les cantons, les communes et éventuellement aussi les propriétaires.

Diffusion, information et sensibilisation

Dans certains cantons, le responsable cantonal de la protection des biens culturels donne une information sur la protection des biens culturels dans les écoles. La population est souvent sensibilisée à la protection des biens culturels lors de cours et d'exercices pratiques (réalisation d'inventaires, évacuation de biens culturels) et d'autres manifestations (journées portes ouvertes etc.) qui se déroulent sur place. Les médias électroniques locaux sont invités à des conférences de presse et à visiter des places de travail. À l'avenir, l'information sera plus poussée encore afin de sensibiliser davantage la population à la protection des biens culturels. À cela s'ajoutent des congrès et colloques organisés à l'intention de spécialistes issus des milieux culturels, ainsi que les publications techniques. La publication de la mise à jour de l'Inventaire suisse de la protection des biens culturels d'importance nationale et régionale, d'importants sinistres avec des pertes notables en biens culturels, des contributions lors de colloques scientifiques spécialisés sur des thèmes aussi précis que, par exemple, le microfilmage des journaux sont des occasions de médiatiser les biens culturels.

Plans et projet

L'utilisation renforcée des autoroutes de l'information grâce à Internet permettra une plus large diffusion du thème de la protection des biens culturels. Ainsi, le nouvel Inventaire suisse de la protection des biens culturels d'importance nationale et régionale sera diffusé sur Internet dès 2005. D'autre part, toutes les informations importantes sur l'application des mesures pratiques en matière de protection des biens culturels seront à l'avenir consultables en réseau, autant par les spécialistes que par les profanes. Une vidéo sur la planification d'évacuation est en cours de réalisation. Il est prévu d'inclure des séquences sur la prévention des vols, l'évacuation en cas de sinistre (incendies...). Les responsables de la protection des biens culturels disposent désormais de fiches qui permettront la réalisation d'un inventaire minimal standardisé.

Une équipe d'experts régionaux sera formée dans le cadre de l'information sur la protection de biens culturels lors du service militaire, afin de répondre sur le terrain aux questions que suscite la

protection des biens culturels. En 2002, la Suisse organisera un congrès international portant sur la protection des biens culturels. Ce Congrès portera sur la mise en pratique des mesures de protection de biens culturels auprès des autres pays signataires du traité de La Haye.

L'identification et l'enregistrement des biens culturels au Liban

D^r Hassan Jouni

Professeur, faculté de droit, Université libanaise, Liban

Le Liban est un pays riche en sites historiques et naturels protégés. En effet, à peu près mille sites y sont classés et protégés. Parmi ces sites, cinq sont inscrits sur la Liste du patrimoine mondial.

Les conséquences dramatiques des conflits armés de caractère international (l'invasion et l'occupation par Israël du territoire libanais) ou internes (1975-1990) qu'a connus le Liban nous montrent que le droit international humanitaire (DIH) n'a pas été respecté, en particulier concernant les biens culturels¹. On estime que 200 sites ont été endommagés, c'est-à-dire près du quart des sites inscrits et protégés, et le nombre de lieux de culte endommagés est estimé à environ 500².

D'ailleurs, c'est cette situation qui a poussé le président du CICR, Alexandre Hay, à déclarer que le but du DIH est justement d'éviter ce qui s'est passé au Liban³.

Le Liban a adhéré aux Conventions de Genève de 1949, à leurs Protocoles additionnels de 1977, ainsi qu'à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Il est important de noter que le terme « bien culturel » est inconnu au Liban, mais que plusieurs lois et règlements protègent certains biens que l'on peut considérer comme des biens culturels :

- ♦ la loi de 1933 sur les antiquités ;
- ♦ la loi de 1939 sur les sites naturels protégés ;
- ♦ la loi de 1996 sur les forêts ;
- ♦ le Code pénal (articles 730 et 731) ;
- ♦ les manuels militaires ;
- ♦ la loi municipale de 1977.

¹ Voir notre thèse *Le DIH dans les conflits contemporains au Liban*. Thèse de droit, Montpellier, 1996.

² Voir Labaki Boutrous, Abou Regily Khalil, *Bilan des guerres du Liban 1975-1990*, édition L'Harmatan, Paris, 1993, pp. 154-158.

³ Discours d'Alexandre Hay lors de l'ouverture d'un séminaire sur la diffusion du DIH à Oman (Jordanie), communiqué de presse n° 1412 du CICR, Genève, 5 avril 1981.

Avant de chercher les critères à partir desquels on identifie et on enregistre les biens culturels protégés au Liban, il est utile de savoir quelle est l'autorité compétente dans ce domaine.

L'autorité compétente pour l'identification et l'enregistrement des biens culturels

Les antiquités

L'article 3 de la loi de 1933 prévoit qu'en cas de litige pour savoir si un bien est ou n'est pas une antiquité et si cette antiquité est immobilière ou mobilière, c'est le directeur du Service des antiquités qui tranche.

L'article 7 de la loi donne à l'État le droit d'inscrire une antiquité dans l'Inventaire général des monuments historiques.

L'article 15 stipule que « L'État conserve à toute époque le droit de poursuivre le classement d'une antiquité mobilière fortuitement ».

L'article 22 confère au ministre de l'Éducation, sur proposition ou après avis du directeur de la Direction générale des antiquités, le droit de porter les antiquités à l'inventaire et de notifier cette inscription par voie administrative au propriétaire intéressé.

L'article 26 prévoit que les antiquités immobilières et mobilières sont classées comme monuments historiques par décret du chef de l'État, rendu sur proposition ou après avis du directeur de la Direction générale des antiquités.

L'article 74 de la loi municipale de 1977 donne au président du Conseil municipal la responsabilité de toute activité concernant la protection du site historique, naturel et archéologique...

Les sites naturels protégés

Conformément à l'article 2 de la loi de 1939 sur la protection des sites naturels, le ministre de l'Économie est chargé de l'enregistrement des sites naturels protégés. Cet enregistrement relève par contre, selon l'article 7 de la loi de 1996 sur les forêts, d'une équipe composée de fonctionnaires des ministères des Finances et de l'Agriculture.

Dans une requête présentée devant le Conseil d'État libanais⁴, un citoyen demandait l'annulation d'une décision de l'État libanais ayant

⁴ Requête n° 6429/95.

inscrit son immeuble dans l'inventaire des monuments historiques. Figuraient notamment parmi les raisons invoquées le fait que :

- ♦ cette inscription était incompatible avec l'article 15 de la Constitution libanaise, qui interdit la violation de la propriété privée ;
- ♦ l'État n'avait pas requis l'accord préalable de la municipalité compétente, en violation de la loi municipale (118/1977), en particulier de ses articles 47, 49, 51 et 74.

L'État libanais argumentait que l'enregistrement d'un immeuble dans l'inventaire des monuments historiques ne viole pas la propriété privée, et que le règlement sur les antiquités figure parmi les lois qui protègent les propriétés privées⁵. Le plus important est que l'État avançait que ni le règlement des antiquités ni la loi municipale ne prévoit l'obligation de solliciter l'accord préalable de la municipalité et que le ministre de la Culture exerce un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine⁶.

Le Conseil d'État a considéré que d'après la loi municipale⁷ et le règlement sur les antiquités⁸, la municipalité peut présenter au ministère de la Culture des recommandations concernant les monuments historiques situés sur son territoire et que l'État devrait consulter la municipalité dans ce domaine⁹.

Toutefois, le Conseil d'État a trouvé que le ministère de la Culture n'est pas obligé de demander l'accord préalable de la municipalité pour l'enregistrement d'un bien dans l'inventaire des monuments historiques¹⁰.

Dans une autre requête présentée au Conseil d'État¹¹, un propriétaire demandait l'annulation de la décision du ministre de la Culture ayant enregistré son immeuble dans l'inventaire des monuments historiques.

Le Conseil d'État avait, dans cette affaire, nommé un comité d'experts composé d'architectes et d'archéologues pour donner un avis sur la

⁵ Conseil d'État, décision n° 189/99 — 2000 du 16 février 2000, p. 4.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷ Articles 47 et 74. *Ibid.* p. 10.

⁸ Ce règlement a donné un rôle important aux municipalités concernées et leur a imposé l'obligation de protéger les sites historiques. Voir les articles 31 et 32 du Règlement. Voir aussi la décision du Conseil d'État, *Ibid.* p. 16.

⁹ *Ibid.* p. 11.

¹⁰ *Ibid.* p. 13.

¹¹ Conseil d'État, décision n° 193/97-98 du 7 janvier 1998.

question. Mais la Direction générale des antiquités a contesté la création de ce comité en considérant qu'il n'était pas compétent pour donner un avis sur les critères d'identification des sites historiques ni pour se prononcer sur la qualité archéologique du site en question. Selon la Direction générale des antiquités, cette compétence lui incombait à elle seule selon l'article 3 de la loi de 1933.

Le Conseil d'État libanais n'a pas partagé l'avis de la Direction générale des antiquités, en s'appuyant sur une décision du Conseil d'État français dans une affaire similaire¹² où il fut considéré que « le juge doit apprécier le caractère et l'intérêt historique ou pittoresque du site » et sur la base d'une autre affaire où le Conseil d'État français affirmait le pouvoir du juge de contrôler le caractère d'intérêt général, au point de vue pittoresque, historique ou scientifique, des parcelles inscrites dans l'inventaire des sites dont la conservation importerait à l'intérêt général¹³.

Les critères d'identification

Les critères d'identification des biens culturels peuvent, selon les lois et règlements, être résumés comme suit :

La loi de 1933 sur les antiquités

L'article premier de cette loi considère comme antiquités tous « les produits de l'activité humaine, à quelque civilisation qu'ils appartiennent, antérieurs à l'année 1700 » et prévoit que sont assimilés aux antiquités « les objets immobiliers postérieurs à l'année 1700, dont la conservation présente au point de vue de l'histoire ou de l'art un intérêt public, et qui seront inscrits sur l'Inventaire général des monuments historiques ».

L'article 2 distingue entre les antiquités immobilières et les antiquités mobilières. Sont considérés comme antiquités immobilières :

- 1) tout apport de l'industrie humaine recouvrant le sol de formation géologique (tells) ;
- 2) tous ouvrages ou édifices anciens, restes ou vestiges d'édifices anciens avec ou sans structure visible au dessus du sol ;

¹² S. 13 mars 1970, ministère des Affaires culturelles, p. 182. R.D.P. 1971, p. 224. Cité par le Conseil d'État libanais, *Ibid.* S. 29 janvier 1971, Société civile immobilière, p. 87. A.J. 1971, p. 234. Cité par le Conseil d'État libanais.

¹³ C.E. juin 1995. *Société des usines Renault. D.* 1955.620, 10 mars 1961, p. 176.

- 3) tous objets mobiliers attachés au fonds ou à l'immeuble à perpétuelle demeure ;
- 4) tous sites naturels utilisés ou appropriés par l'industrie humaine, tels qu'abris sous roche, grottes, roches portant des peintures, sculptures, moulures, ou inscriptions.

Sont considérés comme antiquités mobilières tous les objets ou débris d'objets, faits, travaillés ou modifiés de la main de l'homme et n'entrant pas dans les catégories précédentes.

L'article 20 de la loi de 1933 prévoit l'ouverture d'un registre destiné à l'Inventaire général des monuments historiques. L'article 21 de cette loi précise les sites et les biens qui devraient être enregistrés dans cet inventaire.

L'article 27 considère que toute antiquité immobilière inscrite à l'Inventaire général des monuments historiques et tout terrain ou immeuble dont le classement est nécessaire pour isoler ou dégager un immeuble classé peuvent être inscrits comme monuments historiques.

L'article 42 avance que toute antiquité mobilière dont la conservation présente un intérêt public, au point de vue de l'art ou de l'histoire, peut être classée comme monument historique.

La loi de 1939 sur les sites naturels protégés

Cette loi considère dans son article premier que les sites naturels sont protégés en raison de leur utilité publique et certaines catégories d'arbres en raison de leur beauté, de leur âge et de leur valeur historique.

La loi de 1996 sur les forêts protégées

Selon l'article 2 sont considérées forêts protégées l'ensemble des forêts de cèdres et d'autres catégories de forêts en raison de leurs valeurs naturelle et historique.

Notons à cette égard qu'au Liban, certains sites sont protégés aussi bien en tant que sites naturels que sites archéologiques. Le site de Quadicha, par exemple, est inscrit sur la Liste du patrimoine mondial en raison des vestiges de la grande forêt de cèdres et parce qu'il est considéré comme un des plus importants sites d'établissement du premier monastère chrétien dans le monde¹⁴.

¹⁴ Voir la brève description des sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO, janvier 1999.

Cette situation permet à ces sites d'être classés et protégés à la fois par la Direction générale des antiquités et le ministère de l'Agriculture et de l'Environnement.

Le Code pénal

Le Code pénal libanais, dans ses articles 730 et 731, protège les monuments historiques, les immeubles, les objets mobiliers ayant une valeur historique et les monuments et sites naturels inscrits.

Les manuels militaires

Bien que le Code pénal militaire n'ait pas prévu une protection spéciale pour les biens culturels, certains manuels militaires de l'armée libanaise interdisent toute attaque contre les biens culturels¹⁵.

Le Code pénal et les manuels militaires évoqués n'apportent aucune précision sur les critères d'identification d'un bien culturel. Donc, les seuls critères d'identification sont précisés dans les dispositions de l'article 1 et 2 de la loi de 1933, l'article premier de la loi de 1939 et l'article 2 de la loi de 1996.

Le premier critère énoncé dans l'article premier de la loi de 1933 ne pose pas de problème dans la mesure où il suffit de savoir si les objets ou les biens sont antérieurs à l'année 1700. En revanche, le problème se pose lorsqu'il s'agit de l'identification d'un bien postérieur à cette date, car il faut préciser s'il présente du point de vue de l'histoire ou de l'art un intérêt public¹⁶.

En général, le directeur de la Direction générale des antiquités doit, lorsqu'il considère qu'un objet ou un bien constitue une antiquité, justifier cette décision en s'appuyant sur des études, plans, cartes, en plus de l'avis des experts.

Cependant, il se trouve que la décision prise n'est pas toujours justifiée. En effet, dans la requête précitée¹⁷, le propriétaire demandait au Conseil d'État d'annuler l'inscription de son immeuble dans l'inventaire des monuments historiques au motif que l'État n'avait pas

¹⁵ Voir à titre d'exemple le manuel d'instruction militaire de l'armée libanaise, article 59.

¹⁶ Plus d'une centaine de requêtes ont été portées devant le Conseil d'État libanais concernant cette question.

¹⁷ Conseil d'État, décision n° 193/97-98.

donné les raisons pour lesquelles il avait été inscrit. D'autre part, l'intéressé trouvait que son immeuble n'avait pas une relation avec l'histoire du Liban et que sa conservation ne représentait pas un intérêt public du point de vue historique ou artistique.

Contrairement à l'avis de l'intéressé, la Direction générale des antiquités considérait que la loi de 1933 lui donnait le droit de classer un bien sans obligation de préciser les critères qui fondent la décision.

Le Conseil d'État a décidé que l'autorité administrative n'est pas obligée de présenter les raisons pour lesquelles elle a pris une décision¹⁸, mais qu'il suffit que l'intérêt général dans la conservation de l'immeuble du point de vue historique et artistique soit présent¹⁹.

Le Conseil d'État considère aussi qu'il est possible de vérifier l'intérêt public d'un site par plusieurs moyens :

- ♦ avis des scientifiques, des archéologues et des historiens ;
- ♦ plan d'orientation, cartes ;
- ♦ photographies.

Après l'avis du comité d'experts qui a partagé l'avis des propriétaires, le Conseil d'État a annulé la décision de l'État libanais en considérant que le bien en litige ne constituait pas un intérêt public du point de vue historique et artistique conformément à l'article premier de la loi de 1933²⁰.

La loi libanaise de 1933 sur les antiquités est basée sur la loi française de 1913. Alors que cette dernière a été amendée plus de 15 fois en France, la loi libanaise n'a, depuis lors, pas connu d'évolution²¹.

Cela explique dans une large mesure les problèmes posés par l'appréciation des critères d'identification et d'enregistrement des biens culturels.

Bien que le Liban ait désigné en 1967 un commissaire pour les biens culturels, conformément à la procédure prévue dans le Règlement

¹⁸ *Ibid.* p. 12.

¹⁹ *Ibid.* p. 13.

²⁰ Conseil d'État, décision n° 193/97-98 du 7 janvier 1998.

²¹ Voir Elie Abou-Khalil : « Les lois et les règlements libanais concernant le patrimoine culturel », dans *Notre patrimoine national comment le préserver ?* Actes du colloque organisé par l'Institut national du patrimoine à Bet-Meri, 1997, p. 143.

d'exécution (article 3) de la Convention de La Haye²² et la coopération entre la Direction générale des antiquités et l'UNESCO, le Liban doit faire un effort pour mettre en œuvre les conventions internationales dans ce domaine²³.

²² Jiri Toman, « La protection des biens culturels dans les conflits armés internationaux : cadre juridique et international », dans *Études et Essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève/La Haye, 1984, p. 577.

²³ À titre d'exemple : le Liban n'a pas, à notre connaissance, déposé la liste des sites culturels protégés auprès de l'UNESCO, et ce, conformément à l'article 11 de la Convention de 1972 sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, et à l'article 8 de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, ainsi qu'à l'article 13 du Règlement d'exécution de cette Convention.

Les critères d'identification et d'enregistrement des biens culturels protégés au Guatemala

Eduardo Andrade Abularach

Architecte, Guatemala

La conservation du patrimoine culturel du Guatemala a débuté en 1946 avec la création de l'*Instituto de Antropología e Historia* (IDEAH), qui dépend du ministère de la Culture. L'inventaire des biens culturels relève de la responsabilité du *Registro de la propiedad arqueológica, histórica y artística* depuis 1947. Le Registre des biens culturels, organisme public du Bureau du patrimoine culturel et naturel, est chargé de :

- ♦ l'enregistrement ;
- ♦ l'annotation ;
- ♦ l'annulation ;
- ♦ la production d'actes et la conclusion de contrats relatifs à la propriété et à la possession de biens culturels.

Le Registre des biens culturels a été créé par le décret 26-97 du Congrès de la République et modifié par le décret 81-98. Cette loi vise à réglementer la protection, la défense, la recherche, la conservation et le recouvrement d'objets qui font partie du patrimoine culturel de la nation. Il est de la responsabilité de l'État de mener à bien cette tâche par le biais du ministère de la Culture. Trois points concernant la nouvelle loi ont fait l'objet de discussions supplémentaires, à savoir : la définition du patrimoine culturel, les notions de propriété et de biens, et la définition du patrimoine culturel intangible. En ce qui concerne le deuxième point, il a été décidé que les objets pouvaient être des biens nationaux ou des biens personnels.

Le patrimoine culturel du Guatemala est classé en deux catégories :

- 1) le patrimoine culturel tangible, qui est divisé en (a) biens culturels immobiliers et (b) biens culturels personnels ;
- 2) le patrimoine culturel intangible.

Ce dernier a donné lieu à des discussions car la définition du patrimoine culturel intangible diffère des critères généraux de l'UNESCO.

Les biens culturels immobiliers sont :

- ♦ l'architecture et les éléments qui la constituent ;

- ♦ les parties constituantes de l'architecture populaire ;
- ♦ les centres et complexes historiques, y compris leurs environs et leurs paysages naturels ;
- ♦ l'aménagement urbain des villes et villages ;
- ♦ les sites historiques ;
- ♦ les inscriptions et représentations préhistoriques et préhispaniques.

Les biens culturels personnels sont :

- ♦ les collections et objets ;
- ♦ les produits de fouilles ou d'explorations sous-marines ;
- ♦ les éléments résultant du démantèlement de monuments d'art ou d'histoire et de sites archéologiques ;
- ♦ les objets d'intérêt artistique ou culturel : peintures, dessins, sculptures et photographies originales, objets d'art sacré rares, manuscrits originaux, livres anciens, cartes et documents, journaux, magazines, archives, instruments de musique et meubles anciens.

La notion de patrimoine culturel intangible suscite bien des discussions. Il s'agit du patrimoine constitué par les traditions et les coutumes (orales, musicales, médicinales, culinaires, artisanales, religieuses, chorégraphiques, théâtrales, etc.)

Le patrimoine culturel du Guatemala peut également être classé, d'un point de vue historique, en trois périodes majeures :

- 1) la période préhispanique, qui englobe le patrimoine des Mayas ;
- 2) la période hispanique ;
- 3) la période de l'indépendance, cette dernière datant de 1821.

Le Registre des biens culturels a établi un inventaire national, régulièrement mis à jour, des objets qui constituent le patrimoine culturel du Guatemala, afin de le préserver. Les dossiers officiels du registre du patrimoine culturel contiennent des données générales, juridiques et graphiques ainsi que des indications sur la propriété, l'utilisation, la valeur, les précédents emplacements, les dimensions, des descriptions et des notes sur les biens culturels. L'enregistrement des biens culturels peut être délégué par le ministère de la Culture à des entités culturelles à but non lucratif et dûment reconnues : les Registres supplétifs des biens culturels. Le Bureau du

patrimoine culturel et naturel supervise et contrôle la tenue de ces registres.

Citons, à titre d'exemple, le projet ADESCA (*Aporte para la Descentralización Cultural/Rapport pour la décentralisation culturelle*) qui, sur proposition de la communauté, a réalisé l'inventaire des biens constituant le patrimoine culturel de San Antonio Sacatepequez San Marcos. Ces projets sont réalisés avec les membres de la communauté et constituent une publicité motivante. Autre exemple : les étudiants du département d'architecture de l'Université Rafael Landivar ont dressé, au cours des dix dernières années, l'inventaire des monuments architecturaux de Guatemala City. Cet inventaire a été confirmé ultérieurement par le registre officiel. Un cas particulier est la ville d'Antigua Guatemala — qui date du XVI^e siècle et est inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO — car elle possède son propre bureau appelé Conseil national pour la protection et la conservation d'Antigua Guatemala (CNPAG). Il incombe notamment à ce bureau d'enregistrer les biens culturels de la ville et d'en dresser l'inventaire.

En conclusion, ce qui a été réalisé en termes d'identification et d'enregistrement des biens culturels protégés au Guatemala peut être résumé comme suit :

- ♦ le patrimoine culturel le plus important a été inventorié ;
- ♦ cela a été utile après le tremblement de terre de 1976 ;
- ♦ cela a contribué à recouvrer des biens culturels qui avaient été volés ;
- ♦ cela a permis d'enregistrer les dégâts et les diverses opérations de restauration ;
- ♦ cela a servi à promouvoir l'héritage culturel de la nation.

Les points suivants devraient constituer les prochains objectifs en la matière au Guatemala :

- ♦ le suivi des réalisations et la mise à jour des données ;
- ♦ l'extension de la région couverte ;
- ♦ l'utilisation d'une technologie de pointe pour dresser l'inventaire ;
- ♦ la formation continue du personnel ;
- ♦ la recherche de nouvelles sources de financement ;
- ♦ l'augmentation du soutien aux communautés locales.

La procédure de signalisation des biens culturels en Slovénie

D^r Savin Jogan

Ministère de la Culture, Slovénie

Pour bien expliquer ce sujet, il est nécessaire de clarifier deux questions préliminaires, à savoir :

- ♦ l'identification des biens culturels dans le système juridique slovène ;
- ♦ la distinction entre les diverses catégories de biens culturels, en se référant aux biens culturels sous protection générale et ceux sous protection spéciale tels qu'ils sont définis dans la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954).

L'identification des biens culturels est conforme aux normes internationales, en particulier à la définition de ces biens contenue dans la Convention de La Haye de 1954 et dans la Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

En règle générale, plusieurs instruments juridiques permettent d'identifier ces biens : la loi de 1981 relative au patrimoine naturel et culturel, la loi de 1999 relative à la protection des biens culturels et la liste officielle des catégories de biens faisant partie du patrimoine culturel, établie en l'an 2000 par le ministère de la Culture. La différence entre les critères d'identification déjà mentionnés et ceux figurant dans les instruments internationaux cités dans le paragraphe précédent réside essentiellement dans l'omission de l'article 1, alinéa b, de la Convention de La Haye de 1954 (édifices destinés à la conservation ou à l'exposition de biens culturels).

Alors que la loi de 1981 ne se référait qu'aux monuments et autres biens, la loi de 1999 mentionne deux catégories de monuments culturels : les monuments nationaux et les monuments d'importance locale. En comparant les définitions des biens culturels sous protection générale et ceux sous protection spéciale, on peut considérer que les monuments culturels d'importance nationale correspondent, dans une certaine mesure, à la définition que donne la

Convention de La Haye des biens culturels bénéficiant d'une protection spéciale, et que les monuments culturels d'importance locale, et autres objets faisant partie des biens culturels énumérés dans le registre des biens culturels, répondent à la définition des biens culturels bénéficiant de la protection générale accordée par ladite Convention.

La différence entre les biens culturels sous protection générale et les biens culturels sous protection spéciale, au sens de la Convention de La Haye, est plus clairement exprimée dans notre Code pénal (1994), qui stipule que la destruction de monuments culturels ou historiques (ainsi que d'institutions ou d'édifices utilisés à des fins scientifiques, artistiques, éducatives, etc.) pendant un conflit armé sera sanctionnée moins sévèrement que la destruction des objets clairement signalés qui sont placés sous protection spéciale du droit international « en tant que patrimoine culturel et spirituel de la nation ». La différence entre biens culturels sous protection générale et biens culturels sous protection spéciale est donc évidente.

La procédure de signalisation des biens culturels est définie explicitement dans le Règlement relatif à la forme et l'apposition de l'écusson bleu et blanc sur les monuments culturels protégés (et les sites touristiques naturels), Règlement qui fut rendu public en 1986 par le ministère de la Culture mais ne couvre que les biens culturels sous protection générale.

Le Règlement prescrit l'utilisation de trois plaques distinctes pour marquer les biens culturels : l'une en bronze portant la mention « bien culturel » et le nom de la République ; deux en émail avec le signe distinctif de la Convention de La Haye utilisé séparément et la mention « bien culturel » en quatre langues (slovène, anglais, français, russe), ainsi que des informations sur l'importance et les caractéristiques du monument signalé.

Le cadre et le texte sont en blanc, sur fond marron foncé (en règle générale, à l'exception de l'écusson bleu et blanc). Les plaques ont normalement une largeur de 30 cm, et leur hauteur dépend de la place occupée par le texte. Ces dimensions peuvent toutefois varier selon la nature et les dimensions du monument.

Le signe distinctif complet est apposé sur le monument, avec lequel il forme un ensemble harmonieux. Il sera placé bien en vue, dans un lieu très fréquenté du public, et apposé de façon à ne pas nuire à l'impression globale du monument. L'apposition du signe distinctif incombe à l'organisation responsable de la protection des biens

culturels (à cette époque, l'Agence régionale pour le patrimoine naturel et culturel), qui est également chargée de formuler les informations spécifiques nécessaires à la reconnaissance officielle du monument en tant que bien culturel. Les collectivités locales et la République, qui ont accepté l'acte de reconnaissance officielle du monument, se chargent de financer la production et la mise en place des signes distinctifs.

Cette formulation est très élaborée mais aussi très compliquée, c'est pourquoi les directives contenues dans le Règlement n'ont pas été appliquées assez souvent. À la fin de l'année 1999, 389 des 7110 monuments culturels reconnus officiellement portaient le signe distinctif de la Convention de La Haye désignant les biens culturels sous protection générale.

Cela s'explique en partie par les quelques problèmes techniques et financiers rencontrés, mais surtout par la situation qui prévalait pendant la courte guerre (10 jours) qui éclata en Slovénie, après l'attaque lancée par l'armée yougoslave en juin et juillet 1991, lorsqu'il fallut trouver rapidement des solutions simples pour signaler les monuments culturels. Ainsi, au lieu de s'en tenir à la procédure officielle et à une signalisation spécifique, le signe distinctif et les mots « bien culturel » en cinq langues (slovène, anglais, allemand, français et italien) furent, dans certains cas, dessinés sur des murs ou des plaques émaillées.

Outre cette signalisation réalisée sur place, il convient de mentionner qu'à la même époque, il s'avéra également urgent d'émettre des cartes d'identité [NDT : pour le personnel affecté à la protection des biens culturels], conformément à l'article 17, paragraphe 2, alinéa d, de la Convention de La Haye, et à l'article 21, paragraphes 2 et 3, du Règlement d'exécution de la Convention de La Haye. Notre carte d'identité est conforme aux dispositions du Règlement et comporte, en plus, le lieu de naissance du détenteur. Cependant, elle ne contient aucune indication sur la taille, la couleur des yeux et des cheveux du détenteur, comme le prévoit le modèle de carte d'identité annexé au Règlement.

Nous ne disposons pas, pour le moment, de réglementation sur les brassards munis du signe distinctif et destinés aux personnes chargées d'assurer la surveillance ou affectées à la protection des biens culturels. En fait, une nouvelle loi, simplifiée, relative à la signalisation des biens culturels est en cours d'élaboration ; elle prendra en compte les deux types de monuments énumérés dans la loi de 1999 et d'autres remarques ayant trait à de précédentes réglementations.

Dans les situations de conflit armé, la signalisation des biens culturels peut poser certains problèmes, spécifiques ou d'ordre général.

En effet, **l'utilisation d'un signe distinctif peut avoir des conséquences négatives**. Lors des guerres qui se déroulèrent à nos frontières, en Croatie et en Bosnie-Herzégovine (1992-1994), les biens culturels signalés furent essentiellement pris pour cible. Ces attaques portèrent gravement atteinte à l'identité culturelle nationale, ce qui suscita dans notre pays un certain scepticisme quant au bien-fondé d'une telle signalisation dans les conflits armés actuels, signalisation jugée superflue, voire directement dommageable. Ces réflexions eurent pour effet de ralentir le processus de signalisation des biens culturels dans notre pays.

À cet égard se pose une question d'ordre général, à savoir : qu'en est-il de la nécessité, du sens et de l'efficacité de cette mesure ? L'apposition de signes distinctifs, nous le savons, non seulement contribue à protéger les biens culturels mais elle est également importante en tant qu'affirmation et promotion de l'identité culturelle. De plus, dans notre société dominée par l'information, toute partie à un conflit armé peut disposer des renseignements sur les biens culturels les plus importants appartenant à la partie adverse, sans qu'il soit nécessaire de les signaler publiquement comme tels. La situation est encore plus transparente si l'on compare les biens signalés conformément à la Convention de La Haye avec les monuments figurant sur la Liste du patrimoine mondial, qui doivent être épargnés et bénéficier d'une protection adéquate dans tous les conflits armés ou autres catastrophes. C'est aussi le cas avec les monuments couverts par le Pacte Roerich. Ainsi, la question de savoir s'il faut ou non signaler les monuments serait sans objet aucun. **La signalisation est importante et utile pour la protection des biens culturels en toutes circonstances**. Le vrai problème est de savoir quelles règles et quels principes on applique dans les conflits armés et si la communauté internationale dispose de moyens efficaces pour obliger les parties à un conflit à respecter les règles du droit international humanitaire en général, et pas seulement sous l'angle de celles relatives à la protection des biens culturels.

On peut ensuite s'interroger sur la relation entre la signalisation « civile » des biens culturels et sa prise en compte par les militaires. En clair, si les biens sur lesquels est apposé l'écusson bleu et blanc ne figurent pas aussi sur les cartes militaires, cette signalisation n'aurait aucun effet dans la pratique, lors d'un véritable conflit armé ou d'exercices militaires en temps de paix.

Enfin, on peut réfléchir à la relation entre les biens culturels placés sous **protection spéciale** et ceux placés sous **protection renforcée**, selon le Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye. Comme nous le savons, la signalisation des biens culturels bénéficiant d'une protection spéciale, qui étaient signalés comme tels, n'a donné aucun résultat dans la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye de 1954. D'autre part se pose la question de savoir si la signalisation des monuments culturels placés sous protection renforcée est justifiée et si l'on dispose des moyens pour le faire. La réponse officielle à cette question ne pourrait être que négative. Cependant, dans un avenir plus lointain, il serait peut-être intéressant d'envisager une signalisation spéciale également pour les biens culturels d'importance universelle qui bénéficient d'une protection renforcée.

Le rôle du Comité interinstitutionnel de droit international humanitaire dans la mise en œuvre de la protection des biens culturels en El Salvador

Claudia Herrera Nosthas

Conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères, El Salvador

Situé en Amérique centrale, El Salvador est un très petit pays d'une superficie de 20 935 km² pour une population de 5,7 millions d'habitants.

Un conflit civil a ravagé le pays entre 1981 et 1992, causant de très nombreuses pertes et beaucoup de souffrances, et occasionnant des dégâts considérables aux infrastructures du pays, notamment aux biens culturels.

En 1989, des négociations furent entamées entre le gouvernement et le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN), qui prirent fin en janvier 1992, à Mexico, avec la signature d'accords de paix. Depuis, El Salvador s'est attaché à la reconstruction nationale et à la consolidation de la paix.

Toutefois, l'un des principaux points à l'ordre du jour du gouvernement a trait aux engagements d'El Salvador en tant que partie aux instruments de droit international humanitaire. C'est donc à cette fin que le gouvernement a notamment décidé de créer un comité national chargé de la mise en œuvre du droit international humanitaire, le *Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario* (CIDIH-ES).

Le CIDIH-ES, qui fut fondé en janvier 1997, a pour tâche principale d'aider et de conseiller le Gouvernement salvadorien dans l'adoption, l'application et la promotion de traités de droit international humanitaire.

Le CIDIH-ES, dont les activités sont coordonnées par le ministère des Affaires étrangères, est composé de représentants des ministères de la Défense nationale, de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la Justice, de la Santé publique et des affaires sociales, et de l'Éducation, ainsi que de représentants du procureur général d'El Salvador, du procureur national, du bureau du médiateur national, du Conseil national pour l'art et la culture (CONCULTURA) et de la Croix-Rouge de El Salvador.

Le CIDIH-ES se réunit une fois par mois, plus souvent s'il est appelé à examiner des questions particulières. Ses fonctions sont les suivantes :

- ♦ recommander l'adoption de traités de droit international humanitaire ;
- ♦ faire connaître et promouvoir les règles et procédures du droit international humanitaire dans les différents secteurs de la société ;
- ♦ proposer des réformes législatives du droit interne afin que les engagements souscrits au titre du droit international humanitaire soient respectés ;
- ♦ organiser des groupes d'étude pour traiter de thèmes importants relevant du droit international humanitaire.

Pour s'acquitter de ses tâches, le CIDIH-ES est divisé en trois sous-commissions :

- ♦ **une sous-commission chargée des questions juridiques**, qui réalise des études juridiques et élabore des projets de loi se rapportant à l'application du droit international humanitaire ;
- ♦ **une sous-commission chargée de la formation et de la promotion**, qui diffuse cette branche du droit ;
- ♦ **une sous-commission chargée de la collecte de fonds**, qui a pour mission de négocier et de gérer les fonds destinés à financer les activités du CIDIH-ES.

Le CIDIH-ES a entrepris cette année d'analyser la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles, afin d'en recommander la ratification.

Le CIDIH-ES a procédé à l'examen de la Convention afin de s'assurer qu'il y avait une cohérence entre ce traité et notre droit interne et d'indiquer les engagements que le pays devra honorer et les activités qu'il devra mener à bien pour y parvenir.

En même temps, il s'est attaché à la diffusion des règles sur la protection des biens culturels, en collaboration avec le CONCULTURA et ses antennes — appelées « centres culturels » ou « maisons de la culture » — réparties sur l'ensemble du territoire salvadorien.

Il était très important que la diffusion de la Convention de La Haye de 1954 se fasse d'abord par l'intermédiaire des maisons de la culture

puisqu'elles semblent être le service qualifié pour faire appliquer cet instrument. L'année prochaine, le CIDIH-ES prévoit de faire connaître la Convention parmi les forces armées et la police civile nationale.

Le CIDIH-ES a en outre travaillé à l'élaboration d'une version didactique de la Convention et de ses deux Protocoles. Il s'agira d'une brochure traitant des aspects fondamentaux de ces instruments internationaux ; afin de la rendre plus attrayante et d'en faciliter la lecture, elle sera agrémentée de plusieurs dessins.

Le CIDIH-ES a également visité les principaux sites culturels afin de déterminer les besoins et les difficultés qui pourraient survenir lors de la mise en œuvre de la Convention.

Une autre activité est la réalisation d'une affiche représentant l'emblème bleu et blanc pour la protection des biens culturels, inconnu de la plupart des Salvadoriens.

Il importe encore de souligner que le CONCULTURA a entrepris, voici quelques années, le recensement et l'enregistrement des biens culturels en El Salvador. Le processus est assez lent, le gouvernement n'ayant ni les fonds ni le personnel nécessaires pour ces activités. El Salvador se voit donc contraint de compter sur l'aide internationale.

El Salvador aura, à mon avis, de nombreux défis à relever l'année prochaine. Il s'agira, pour l'essentiel, de ratifier la Convention de La Haye de 1954 et ses deux Protocoles et de lancer le processus de signalisation des biens culturels, notamment sur le site archéologique de Joya de Cerén, joyau du patrimoine culturel national. Découvert voici dix ans sous les cendres d'un volcan et plusieurs couches géologiques, ce site est constitué de 57 chaumières faites de bois, de pisé et de chaume — d'où leur extrême fragilité.

Une autre tâche ardue consistera à sensibiliser les Salvadoriens à la nécessité de protéger le patrimoine culturel, non seulement parce qu'il fait partie de notre identité nationale mais aussi parce que notre pays est exposé à la guerre civile et aux catastrophes naturelles, notamment les tremblements de terre et les fortes pluies.

Par ailleurs, il est important de trouver les fonds nécessaires à la mise en œuvre de certaines mesures qui sont prévues par les instruments internationaux et concernent notamment l'enregistrement, la signalisation et la sauvegarde des biens culturels. Comme je l'ai déjà dit, l'aide internationale sera déterminante dans ce processus.

Un autre défi posé est d'ordre géologique et démographique. En effet, El Salvador est un très petit pays avec une forte densité de population. Par conséquent, les villes se développent rapidement et de manière chaotique. Ainsi, le site de Joya de Cerén est proche de deux bases militaires, d'une gare de chemin de fer et d'une centrale électrique. Le CIDIH-ES doit donc faire preuve de beaucoup d'imagination pour protéger ce site.

Pour terminer, je voudrais souligner l'excellent travail réalisé à ce jour par le CIDIH-ES pour mettre en œuvre non seulement les règles applicables à la protection des biens culturels, mais aussi beaucoup d'autres règles du droit international humanitaire. Cela n'aurait jamais été possible sans le travail et l'enthousiasme de tous les membres du CIDIH-ES ni le soutien de la délégation régionale du CICR à Guatemala City.

Formation et diffusion au sein de l'armée autrichienne

Major Franz Schuller

*Secrétaire général, Association autrichienne
pour la protection des biens culturels, Autriche*

J'aimerais commencer par un extrait de l'exposé présenté par le colonel Winkelmayr (état-major général) lors du premier atelier OTAN-Partenariat pour la paix-UNESCO pour la protection des biens culturels, à Vienne et à Göttweig en septembre 1997, et par quelques photos évocatrices :

« Les commandants militaires désireux de respecter les dispositions de la Convention de La Haye travaillent toujours sous une pression considérable : ils ont, d'une part, le devoir de s'acquitter au mieux de leur mission militaire de défense ou d'attaque et, d'autre part, celui de limiter autant que possible leurs pertes en hommes et les dégâts matériels. »

« Pour y parvenir, un commandant militaire tentera toujours de tirer parti de tous les avantages du terrain et de ses propres armes. »

« D'autre part, il est tenu d'obéir aux règles du droit de la guerre, qui régissent la protection des civils, mais également celle des biens culturels situés dans les zones de combats. » [Traduction du CICR]

Près de quatre ans plus tard, nous disposons de deux nouveaux documents juridiques essentiels :

- ♦ le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 ;
- ♦ la Circulaire du secrétaire général des Nations Unies (ST/SGB/1999/13), 6 août 1999, intitulée « *Respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies* », dont l'article 6.6 concerne la protection des biens culturels :

« Il est interdit à la force des Nations Unies de lancer des attaques contre des monuments artistiques, architecturaux ou historiques, des sites archéologiques, des œuvres d'art, des lieux de culte et des musées et bibliothèques qui constituent le patrimoine culturel et spirituel des peuples. Dans sa zone

d'opérations, la force n'utilise pas ces biens culturels ou leurs environs immédiats à des fins qui peuvent les exposer à être détruits ou endommagés. Le vol, le pillage, le détournement et tout acte de vandalisme dirigé contre des biens culturels sont rigoureusement interdits. »

Ces deux documents augmentent la responsabilité des commandants militaires.

Les récents conflits des années 90 ont provoqué un nouveau débat sur l'application et l'efficacité de la protection des biens culturels pendant les conflits armés, et plus particulièrement sur la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, adoptée à La Haye le 14 mai 1954.

Des organisations internationales comme l'UNESCO ont essuyé le feu des médias et de l'opinion publique pendant le conflit en Croatie et les combats à Dubrovnik. Le problème, c'est que l'UNESCO est certes assimilable au gardien de la Convention de La Haye de 1954, mais qu'elle est dépourvue de structures opérationnelles et n'a pas la possibilité d'assurer la protection de biens culturels ; de plus, il lui faut une autorisation spéciale des autorités politiques pour agir.

Dès le début des discussions, il est apparu que de nombreux États, y compris ceux qui sont parties à la Convention de La Haye de 1954, n'ont pas réellement mis en œuvre et adopté cet instrument dans leurs droit et réglementations internes.

Globalement, beaucoup d'États membres ont diffusé horizontalement les principes de la Convention au niveau gouvernemental, mais sans assurer en profondeur, verticalement, leur adoption et leur mise en œuvre.

Dans mon pays, il a également fallu beaucoup de temps entre la ratification de la Convention de La Haye, en 1964, et le début de sa mise en œuvre et de sa diffusion auprès des membres des forces armées, en 1981 (première édition des *Instructions spéciales pour l'armée sur la Convention de La Haye de 1954*).

Le principal souci qui a empêché la plupart d'entre nous d'approfondir la question de la protection des biens culturels sur le plan militaire est le problème de la sélection et du classement des biens culturels à protéger en vertu de la Convention de La Haye.

Il s'agit moins d'une question militaire que d'un problème d'ordre social ou public.

Mais en raison des différents intérêts et opinions (tant publics que privés) et des multiples autorités et organisations (telles que d'autres ministères et organismes et des entreprises commerciales) concernées, cette procédure est extrêmement difficile.

Dans l'application de la Convention de La Haye de 1954, il faut en général distinguer deux cas de figure :

1) Défense nationale

Indépendamment de nos différentes fonctions et attributions, nous avons tous, en tant qu'êtres humains, le désir commun de protéger, de maintenir et de garantir notre patrimoine culturel. Et n'est-ce pas une des principales raisons pour lesquelles nous organisons une défense nationale ?

Lorsqu'il s'agit de défense nationale en situation de conflit armé, nous disposons d'un avantage considérable du point de vue de la protection des biens culturels, car nous pouvons agir et mener des opérations sur notre propre territoire, qui nous est familier. Nous connaissons nos biens culturels. Nous en connaissons l'inventaire (s'il existe) et l'organisation. Et nous connaissons également les responsabilités civiles et publiques.

2) Opérations internationales : la situation est toute différente

Un coup d'œil sur le sort des biens culturels dans les conflits armés des 50 dernières années révèle une tendance récente à impliquer davantage et directement les biens culturels dans les conflits.

Dans la définition des tâches et de la mission au Kosovo, la protection des personnes est suivie de près par celle des biens culturels.

La nature des attaques contre les biens culturels a également changé de manière radicale. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, leur destruction était principalement le fait du hasard. Même les bombardements de Dresde ou du mont Cassin ne visaient pas directement les biens culturels et n'étaient pas motivés par une intention de les détruire et de les faire disparaître à jamais. On trouve par contre cette motivation dans les récents conflits ou confrontations ethniques, où il semble que l'objectif premier soit de bannir un peuple et d'en détruire le patrimoine culturel.

Pour les forces internationales de maintien de la paix, cette évolution pose un défi d'une toute nouvelle nature.

Nous devrions garder à l'esprit que beaucoup de gens ont de profondes racines et entretiennent des liens très étroits avec leur patrimoine culturel, et notamment tout ce qui concerne la religion et les symboles religieux. Toute atteinte aux biens culturels frappe directement le cœur et les émotions.

Dans une telle situation, les chefs militaires sont amenés à agir davantage comme des travailleurs sociaux que comme des chefs militaires.

Dans les opérations internationales, il est très difficile, voire impossible, de s'organiser à l'avance.

Nous connaissons tous la règle selon laquelle la protection et la sauvegarde des biens culturels doivent principalement être assurées en temps de paix. Il est illusoire de vouloir commencer quand une crise se présente, car d'autres choses sont alors plus prioritaires.

Mais elle est inopérante dans ce cas.

Dès lors, qu'est-il souhaitable ou possible de faire ?

Après la ratification de la Convention de La Haye, en 1964, et conformément à son article 7 (Mesures d'ordre militaire), l'armée autrichienne a entrepris dès le début des années 70 de mettre en place un « personnel spécialisé », composé d' « agents de protection des biens culturels » (c'est ainsi que nous les appelons).

Le ministère de la Défense a nommé deux agents de protection des biens culturels (officiers de réserve) par commandement territorial/provincial (dont un de niveau universitaire) et un consultant spécial au ministère de la Défense.

Ce personnel est sélectionné sur la base de qualifications telles que la connaissance de l'histoire, de l'art et du folklore, ainsi que d'une expérience de la pédagogie et du droit, et en particulier du droit international.

En 1981, le ministère de la Défense a publié à l'intention de l'armée des instructions spéciales relatives à la Convention de La Haye de 1954 sous le titre « *Richtlinien für den Kulturgüterschutz* » (directives relatives à la protection des biens culturels). Une édition révisée est parue en 1993.

Ces 15 dernières années, le travail considérable accompli sous la direction de membres très humanistes et dévoués de l'état-major général, en collaboration avec les agents de protection des biens

culturels, a permis de préparer et de compiler diverses instructions spéciales et un manuel à l'intention de ces derniers.

Une réunion permanente (annuelle) de formation et d'information pour tous les agents de protection des biens culturels a été instituée en parallèle avec les calendriers d'entraînement des diverses forces.

Pour terminer mon exposé, je tiens à encourager ceux qui viennent à peine de lancer leurs programmes d'adoption et de diffusion, et à les assurer qu'ils n'ont pas pris beaucoup de retard.

En effet, le Deuxième Protocole et ses nouveaux impératifs, comme la « Protection renforcée » ou la « Responsabilité pénale et compétence », nous font prendre un nouveau départ et ouvrent toute une série de nouveaux débats.

Il nous faut un langage commun, des normes communes : des cartes communes, par exemple.

Ce travail ne doit ni ne peut être réalisé par un seul État ou par quelques individus. Attelons-nous donc ensemble à cette tâche !

Formation et activités de diffusion au sein des forces armées italiennes

Brigadier Général Leonardo Prizzi

École d'application, Forces armées italiennes, Italie

L'Italie a ratifié les conventions suivantes et est donc liée par les dispositions qu'elles contiennent relatives à leur diffusion: la IV^e Convention de Genève du 12 août 1949 (article 144), la Convention de La Haye du 14 mai 1954 (article 25), le Protocole I additionnel aux Conventions de Genève (articles 82 et 83), le Deuxième Protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 (article 30), ainsi que le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, du 17 juillet 1998. Par conséquent, en temps de paix, tout le personnel militaire actif des forces armées italiennes suit des cours sur le droit international humanitaire et les règles ayant trait à la protection des biens culturels. Les unités amenées à faire partie des forces multinationales suivent au préalable une formation sur l'application des conventions internationales. Les unités des forces armées italiennes reçoivent toutes des manuels comportant le texte des conventions internationales applicables en cas de conflit armé qui ont été ratifiées par l'Italie. Le personnel du ministère de la Défense est responsable de la diffusion de ces règles.

L'armée italienne assure notamment une formation en droit international humanitaire qui porte, entre autres, sur la protection des biens culturels. Cette formation est donnée à tous les militaires du rang lors des cours de base dans les corps d'instruction, à tous les sergents pendant les cours de base à l'École des sous-officiers, à tous les adjudants pendant les trois années de leur formation à l'École des sous-officiers, à tous les cadets pendant leurs deux années passées à l'École militaire, à tous les sous-lieutenants pendant les trois années passées à l'École d'application, à tous les capitaines lors de l'année du cours d'état-major à l'École de guerre, ainsi qu'aux majors et aux lieutenants-colonels pendant leur année passée à l'Institut supérieur d'état-major. En poursuivant une formation complémentaire, réservée aux majors et aux lieutenants-colonels et organisée par l'Institut supérieur d'état-major, la plupart d'entre eux obtiennent la qualification de conseiller juridique au sein des forces armées. Cette formation complémentaire est par ailleurs ouverte aux membres de la Croix-Rouge italienne ainsi qu'aux fonctionnaires des ministères

de la Défense et des Affaires étrangères. En outre, la Croix-Rouge italienne et l'Institut international de droit humanitaire organisent des cours de droit international humanitaire à l'intention des militaires ou du personnel civil des forces armées italiennes ou étrangères.

Pour ce qui est de la protection des biens culturels, l'armée italienne a acquis son expérience pratique sur le terrain au cours des opérations de maintien de la paix en Bosnie (à partir du 20 décembre 1995), en Albanie (du 15 avril au 12 août 1997) et au Kosovo (à partir du 12 juin 1999). En dépit de l'absence d'instructions précises de la part des organisations internationales ou des commandants des forces multinationales, les activités suivantes ont toujours été menées en priorité et à l'initiative des unités italiennes elles-mêmes : identification des biens culturels à protéger, évaluation des dommages, inventaire des biens culturels meubles, enlèvement des mines et des pièges situés à l'emplacement des biens culturels ou à proximité, organisation d'une surveillance directe et indirecte des biens culturels en vue d'empêcher leur destruction ou leur pillage.

En ce qui concerne l'expérience acquise par les forces armées italiennes au cours des opérations de maintien de la paix, je ferai des propositions demain, à la réunion du groupe de travail pour une protection effective et durable. Ces propositions portent principalement sur la création d'équipes chargées de la protection des biens culturels et qui auront pour tâche de coopérer avec les unités militaires compétentes dans ce domaine. Les équipes seraient composées de personnes qualifiées appartenant à la Croix-Rouge internationale, à des organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales, et seraient envoyées dans des régions particulièrement exposées suite au déclenchement d'une crise. Ces équipes apporteraient ainsi leur concours aux commandants et aux unités qui mènent des opérations de maintien de la paix. Les équipes de liaison ainsi que les équipes opérationnelles travailleraient en étroite coopération avec les forces multinationales.

Les forces armées italiennes se sont toujours efforcées de protéger les biens culturels, et elles entendent bien continuer dans cette voie.

Pour pouvoir élaborer une protection réaliste et durable des biens culturels lors des opérations de maintien de la paix (les conflits armés non internationaux entrant dans ce cadre), nous devons, avant tout, examiner les éléments véritablement caractéristiques du scénario de conflit interne.

Parmi les éléments qui exercent le plus d'influence sur la protection des biens culturels, il convient de citer les suivants :

- ♦ présence importante, à l'intérieur du territoire sur lequel se déroulent les combats, de biens culturels qui sont, notamment, de nature, de valeur artistique et de taille différentes ;
- ♦ biens culturels non recensés dans les registres ou sur les listes dont les Conventions et les accords internationaux prévoient l'établissement ;
- ♦ coopération insuffisante offerte par les autorités locales à la force multinationale et aux organismes internationaux ou aux organisations non gouvernementales (ONG), en ce qui concerne la protection des biens culturels ;
- ♦ factions fortement enclines à détruire les biens culturels appartenant aux factions rivales, les biens culturels étant perçus comme un symbole d'identité, un « totem » de la communauté ou du groupe ethnique ennemis ;
- ♦ plus qu'une « nécessité militaire », la destruction des biens culturels est considérée comme une « nécessité politique » découlant à la fois des causes profondes du conflit et des objectifs que les factions se sont fixés ;
- ♦ la destruction des biens culturels est intentionnelle (qu'elle soit le fait de forces régulières ou paramilitaires, ou de groupes de la population civile), et elle est commise en utilisant n'importe quel moyen, partout où elle est possible et pendant toute la durée du conflit ;
- ♦ les biens culturels sont utilisés pour financer non seulement les factions armées, mais aussi des communautés, des familles ou des individus, et ils font l'objet d'un commerce illicite, exercé par des groupes criminels transnationaux, constitués de différentes organisations de gangsters ;
- ♦ qu'ils soient de bonne ou de mauvaise foi, le personnel militaire de la force multinationale, les membres des ONG, les journalistes, etc., considèrent les biens culturels comme des « souvenirs » ;
- ♦ les forces multinationales doivent remplir simultanément des fonctions multiples (d'ordre opérationnel, administratif, judiciaire ou humanitaire) du fait de l'insuffisance des ressources — hommes, matériel ou véhicules — dont elles disposent, tout en respectant le caractère prioritaire que revêtent le contrôle du

territoire et la sécurité du personnel civil des organismes internationaux ainsi que des organisations gouvernementales et non gouvernementales opérant dans la zone de conflit.

Il est donc nécessaire de :

- ♦ développer les activités de diffusion et d'enseignement relatives à la protection des biens culturels ; la population civile doit être le principal groupe-cible car, non seulement elle est victime du conflit mais elle y joue également un rôle actif ;
- ♦ imposer au personnel des organismes internationaux et des organisations gouvernementales et non gouvernementales ayant l'intention d'opérer dans les zones de conflit (en quelque qualité que ce soit) des cours de formation sur la protection des biens culturels ;
- ♦ dispenser à l'ensemble du personnel militaire de la force multinationale — avant le départ en mission — une formation spécifique portant sur la protection des biens culturels ;
- ♦ veiller à ce que le mandat international ou la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies autorisant les opérations de maintien de la paix précisent clairement plusieurs éléments, à savoir : la nécessité de renforcer la protection des biens culturels dans les zones de conflit ; le niveau d'autorité et/ou de responsabilité incombant respectivement aux autorités locales, aux factions locales engagées dans les combats, aux organismes internationaux et à la force multinationale ; les dispositions réglementaires et les instruments à utiliser en matière de protection des biens culturels ;
- ♦ mettre sur pied dans la zone des combats — parallèlement au commandement militaire et au centre de coordination — une organisation civile similaire, vouée à la protection des biens culturels.

Entre l'organisation civile vouée à la protection des biens culturels, d'une part, et le commandement militaire et le centre de coordination, d'autre part, les relations pourraient s'articuler de la manière suivante :

- ♦ auprès du commandant de la force multinationale se trouverait le chef de l'organisation civile chargée de la protection des biens culturels, ce responsable pouvant être considéré comme le Représentant spécial, dans la zone d'opérations, du Comité pour

la protection des biens culturels (prévu par le Deuxième Protocole) et du Directeur général de l'UNESCO ;

- ♦ au quartier général de la force multinationale pourrait opérer — en relation avec la section chargée de la coopération entre civils et militaires, ainsi qu'au sein du centre de coopération civile/militaire de ladite section, — une «équipe de liaison» du Représentant spécial pour la protection des biens culturels ;
- ♦ auprès de chaque commandant de zone pourrait se trouver un délégué du Représentant spécial pour la protection des biens culturels, ce délégué étant responsable des activités relatives à la protection des biens culturels dans la zone concernée ;
- ♦ au quartier général de chaque commandement de zone pourrait opérer — en liaison avec la section chargée de la coopération entre civils et militaires, ainsi qu'au sein du centre de coopération civile/militaire de ladite section, — un délégué du Représentant spécial pour la protection des biens culturels ;
- ♦ enfin, au sein de tous les régiments de la zone pourrait opérer — en liaison avec la section coopération civile/militaire de chaque unité concernée — une «équipe opérationnelle» chargée de la protection des biens culturels.

Le Représentant spécial pour la protection des biens culturels devrait assumer les responsabilités générales suivantes :

- ♦ dans son domaine spécifique d'activité, jouer le rôle d'interface entre le commandant de la force multinationale, le Comité pour la protection des biens culturels, le Directeur général de l'UNESCO et les autorités locales ;
- ♦ conclure des accords spécifiques avec les représentants des autorités et des factions locales ;
- ♦ élaborer des principes directeurs afin que les activités relatives à la protection des biens culturels soient conduites de façon uniforme dans la zone des combats.

L'un des accords pouvant être conclus pourrait prévoir le recours à la police locale, ou à du personnel temporaire recruté localement, pour assurer la surveillance directe des biens culturels. Cette force de police, placée sous le commandement direct d'une autorité agréée, devrait être utilisée uniquement pour la protection des biens culturels ; elle devrait être équipée d'armes légères et porter un uniforme spécifique ou arborer un emblème distinctif.

Les principes directeurs devraient avoir été préalablement convenus avec le commandant de la force multinationale afin que la capacité des unités de la force multinationale puisse être garantie par avance.

Enfin, il convient de diffuser les principes directeurs auprès des factions et des autorités locales, des organisations gouvernementales et non gouvernementales ainsi que des délégués du Représentant spécial pour la protection des biens culturels, dans diverses zones d'intervention.

Dans le cadre de l'organisation civile pour la protection des biens culturels, un rôle de liaison et un rôle opérationnel doivent être essentiellement assignés aux équipes, car ce sont elles qui caractérisent l'organisation tout entière et lui donnent un sens.

Les équipes — qui agissent en accord avec les quartiers généraux et les unités militaires — jouent un rôle fondamental dans le développement des activités relatives à la protection des biens culturels.

Chaque nation devrait mettre sur pied de telles équipes, en vue de les déployer non seulement dans la zone d'intervention assignée à leur contingent, mais aussi dans d'autres zones.

Les membres de ces équipes doivent être des civils ou des militaires qui ne sont plus en service actif et qui travaillent comme volontaires.

Ce personnel pourrait provenir :

- ♦ des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;
- ♦ des associations nationales pour la protection des biens culturels ;
- ♦ d'organismes privés et publics, de fondations ou d'instituts traitant des biens culturels.

De fait, ce personnel doit être qualifié dans des domaines non spécifiquement liés à l'activité militaire.

Les équipes — déployées dans différentes zones d'intervention — devraient :

- ♦ jouer un rôle d'interface entre les autorités militaires, internationales et locales ;
- ♦ coordonner leurs propres activités avec les activités opérationnelles des unités de la force multinationale, en travaillant en

contact permanent avec les organes du centre de coopération civile/militaire ;

- ♦ utiliser les fonds alloués aux activités de protection des biens culturels et se servir de leurs propres matériels et ressources ainsi que de la main d'œuvre locale (qualifiée ou non) ;
- ♦ accomplir, concrètement, toutes les activités techniques relatives à la protection des biens culturels ;
- ♦ développer — à l'intérieur du cadre sécuritaire mis en place par les unités militaires de la force multinationale — les activités relevant de leur compétence.

CHAPITRE III

Travaux en groupes

La deuxième partie de la réunion a été consacrée aux discussions de trois groupes de travail réunis autour de sujets tirés d'un document élaboré par les Services consultatifs, soit un projet de lignes directrices portant sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, en vue d'offrir aux États et autres organismes concernés par la mise en œuvre des règles dans ce domaine un outil pratique décrivant les mesures aptes à renforcer la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Les sujets de discussion proposés ont été classés sous trois thèmes principaux répartis entre les groupes de travail :

- ♦ le partage des compétences et des responsabilités en matière de mise en œuvre des règles du droit international humanitaire relatives à la protection des biens culturels ;
- ♦ la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé ;
- ♦ la diffusion et la sensibilisation concernant les règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé.

L'objectif des groupes de travail était de discuter les thèmes proposés, sans nécessairement s'y limiter, afin d'apporter des solutions pratiques pour résoudre les éventuelles difficultés liées à ces thèmes. Les rapports des groupes de travail, à l'instar d'autres commentaires d'experts, ont servi, entre autres, à remodeler et à compléter le projet de lignes directrices dans un nouveau document intitulé *Conseils pratiques pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, lequel se trouve reproduit dans la dernière partie du rapport.

* * * * *

Les rapports qui suivent résument les idées soulevées par les participants. Le contenu des rapports ne représente pas nécessairement des positions communes négociées au sein des groupes de travail, ni de l'ensemble de la réunion, mais se veut plutôt un reflet de l'ensemble des points de vue exprimés.

Introduction aux thèmes soumis à discussion

1. Compétences et responsabilités

Ont été regroupées sous ce thème tant les questions relatives au partage des responsabilités institutionnelles et financières en matière de mise en œuvre de la protection des biens culturels en cas de conflit armé, notamment en ce qui a trait aux activités d'identification des biens culturels, que celles liées au rôle que peuvent jouer différents organismes dans le processus de mise en œuvre.

Il importe de définir clairement quelles sont les autorités nationales compétentes et responsables de la mise en œuvre des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé, ainsi que la façon dont ces compétences et responsabilités peuvent s'exercer. Il est suggéré que cette répartition puisse varier en fonction du système politique de l'État concerné. Ainsi, la structure nationale de protection des biens culturels risque d'être différente dans le contexte d'un État unitaire et dans celui d'un État fédéral où il sera important d'éviter les chevauchements entre les différents niveaux de gouvernement.

La désignation des autorités responsables des activités de protection des biens culturels soulève en outre la question de la désignation des autorités responsables du financement de ces activités, au nombre desquelles devraient figurer :

- ♦ l'identification des biens culturels ;
- ♦ la préparation de listes et d'inventaires des biens culturels protégés ;
- ♦ la signalisation des biens culturels protégés par l'apposition du signe distinctif prévu par la Convention de 1954 ;
- ♦ l'élaboration de cartes localisant les biens culturels protégés et la distribution de celles-ci aux autorités nationales et internationales concernées ;
- ♦ la construction d'abris protecteurs pour les biens culturels meubles ;
- ♦ la création d'une documentation de sauvegarde des biens culturels, ainsi que ;

- ♦ l'adoption de toute autre mesure servant à protéger les biens culturels en cas de conflit armé.

Plus particulièrement, l'identification comporte l'élaboration de critères permettant de classer les biens culturels nécessitant une protection, ainsi qu'une méthode permettant de déterminer ces critères. Le système de l'UNESCO pour l'enregistrement des biens culturels et l'octroi d'une protection spéciale ou renforcée peut servir de modèle à cet effet.

La transmission d'informations relatives à l'emplacement des biens culturels protégés, notamment par la circulation de cartes localisant ces biens, devrait être effectuée tant aux forces armées et aux autorités civiles nationales qu'à l'UNESCO et aux forces internationales de maintien ou de rétablissement de la paix.

Des entités non étatiques telles que les commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, les associations nationales pour la protection des biens culturels ainsi que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pourraient-elles aussi jouer un rôle clé en la matière, notamment en vue de mobiliser et d'assister les autorités nationales impliquées dans le processus de mise en œuvre ?

2. Protection juridique des biens culturels

Un cadre juridique est essentiel à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. L'élaboration de ce cadre juridique commence normalement avec le processus de ratification des traités internationaux pertinents et se poursuit par l'adoption de mesures législatives et réglementaires nationales afin de mettre en œuvre les règles qu'ils contiennent.

Quels pourraient être, au niveau international, les mécanismes propres à assurer une participation universelle à la Convention de La Haye de 1954 et à ses Protocoles ? Des liens pourraient-ils être effectués entre ces instruments de droit international humanitaire et d'autres traités de droit international relatifs à la préservation du patrimoine culturel, tels la *Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites des biens culturels* et la *Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel* ?

Au niveau national, le processus d'adoption de mesures législatives et réglementaires de mise en œuvre devrait tenir compte de la nature du système juridique de l'État (civiliste ou de common law) et du contexte des mesures à adopter (droit ordinaire ou militaire).

Des dispositions législatives et réglementaires peuvent être nécessaires pour donner effet aux obligations des États parties aux instruments internationaux concernés. Mais lesquelles ? Il est suggéré que la législation nationale devrait à tout le moins contrôler l'usage du signe distinctif de la protection des biens culturels en cas de conflit armé et prévoir la poursuite en justice des personnes ayant commis des violations des règles protégeant ces biens.

Enfin, le principe de complémentarité et les dispositions du Statut de la Cour pénale internationale traitant des crimes contre les biens culturels ne devraient-ils pas être pris en compte dans l'élaboration du système national de répression ?

3. Diffusion et sensibilisation

Il a été proposé à ce groupe de travail de discuter des questions liées à la sensibilisation et à la diffusion des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé auprès de différents publics cibles, avec une attention particulière sur la formation des forces armées.

Figuraient parmi les suggestions de points à aborder la question de l'importance des manuels militaires comme outil de diffusion, la formation du personnel des forces armées à tous les niveaux hiérarchiques ainsi que la création de postes pour des officiers spécialisés dans la protection des biens culturels au sein des forces armées.

La possibilité de mettre sur pied des cours de formation standardisés pour les services d'urgence et le personnel de protection civile, ainsi que l'élaboration de directives ou d'un programme de formation du personnel œuvrant dans les institutions culturelles sont d'autres sujets soulevés.

Les autorités militaires et civiles ne devraient-elles pas coopérer en ces domaines ? Les organes nationaux de mise en œuvre du droit international humanitaire ne pourraient-ils pas aussi y jouer un rôle ?

L'importance de la coopération entre les autorités nationales et l'UNESCO en matière de transmission d'informations, notamment pour ce qui est de la traduction des textes pertinents dans les langues

nationales, est également rappelée au titre de moyen de faciliter la communication au niveau international.

Enfin, quelle est la nécessité et comment sensibiliser un public plus large à l'importance de prendre des mesures pour protéger les biens culturels ? Les comités nationaux du Bouclier bleu, d'autres associations non gouvernementales ainsi que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne sont-ils pas déjà engagés ou ne pourraient-ils pas être encouragés à travailler à la mise en place de campagne de promotion sur ce sujet, notamment dans les écoles, ou en vue d'atteindre un public plus large ?

Rapport du groupe I

Compétences et responsabilités

Président : **Michael Turner**,
*président du Comité israélien
du patrimoine mondial*

Rapporteur : **Isabelle Küntziger**,
*conseiller juridique, Services consultatifs
en droit international humanitaire, CICR*

Remarques préliminaires

La protection des biens culturels est un domaine spécifique du droit international humanitaire et diffère de la protection des autres biens civils. Les mesures destinées à protéger les biens culturels en temps de paix devraient refléter les structures administratives et juridiques nationales existantes.

Une attention particulière devrait être accordée à la protection des biens culturels en cas de conflit armé non international.

La distinction doit être faite entre la protection des biens culturels au niveau national et la protection qui s'inscrit dans le cadre du droit international à mettre en œuvre au niveau national.

Autorités chargées de la protection des biens culturels

Il est primordial que les États fournissent des informations sur leur structure nationale et les autorités chargées de la protection des biens culturels, et qu'ils les communiquent aux niveaux national et international. Ces informations devraient comprendre une description des diverses responsabilités, des différentes autorités et de leurs compétences, et spécifier leur rôle en temps de paix et en cas de conflit armé. Il convient de faire clairement la distinction entre systèmes fédéraux et systèmes unitaires.

Le lien entre les autorités compétentes en temps de paix et celles compétentes en cas de conflit armé devrait être renforcé : en ce qui concerne le choix des autorités compétentes, des solutions concrètes

devraient être adoptées, comme cela a été fait en Italie, pour éviter le double emploi.

En cas de conflit armé, il convient d'encourager des solutions utilisant les ONG et les professionnels de la culture responsables de leur domaine d'activité en temps de paix.

Le CICR et l'UNESCO devraient aussi faire connaître les moyens dont ils disposent pour assurer la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé et l'aide qu'ils peuvent apporter dans ces situations. Ces éléments devraient être mis à la disposition de tous les États.

Identification des biens culturels

Ce point réfère aux critères utilisés pour classifier les biens culturels nécessitant une protection et la manière dont ces critères devraient être définis.

Il s'agit d'abord de rappeler que l'identification n'est pas une condition préalable à la protection des biens culturels. Il s'agit d'une méthode visant à mettre en œuvre la protection.

Lors de l'identification des biens culturels, les États devraient prendre en compte les valeurs culturelles, historiques, spirituelles et immatérielles d'importance nationale. Il convient de mentionner les critères relatifs aux valeurs immatérielles énoncées au paragraphe 24 (a) (vi) des lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial.

Le cas échéant, la liste indicative nationale des sites du patrimoine mondial devrait être établie.

L'usage abusif de l'emblème bleu et blanc pour la protection des biens culturels devrait être réglementé, même en temps de paix.

Les milieux universitaires devraient participer à l'élaboration de la documentation de référence et une telle liste devrait aussi être établie pour les biens meubles.

Rôle des commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire et des associations chargées de la protection des biens culturels

Le rôle des ONG revêt une importance particulière, et les représentants de ces organisations devraient être inclus dans les

commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, en référence à la Convention de la Haye de 1954.

Ces commissions devraient comprendre des membres issus des ministères responsables de la protection des biens culturels.

Aspects financiers de la protection des biens culturels

Les autorités chargées de la protection des biens culturels devraient être dotées de moyens financiers appropriés. L'UNESCO et le CICR devraient tenter de persuader des organisations internationales — comme la Banque mondiale, le *World Monument Fund*, la Fondation Getty, ainsi que des trusts nationaux — d'accorder des fonds, ce qui générerait une « valeur ajoutée », afin de soutenir les mesures préparatoires établies en temps de paix.

Il convient de donner la priorité aux inventaires de base pour garantir une large surenchère mondiale concernant les biens destinés à être protégés.

Transmission d'informations sur les biens culturels protégés

La question de la façon dont la transmission des informations peut être assurée aux niveaux international et national, y compris au sein des forces multinationales d'imposition et de maintien de la paix, a été traitée dans le cadre de nos recommandations sous le titre « Autorités chargées de la protection des biens culturels ».

Les institutions nationales et les milieux universitaires devraient rendre disponibles les informations qu'ils détiennent sur les biens culturels.

Commentaire

Nous souhaiterions également recommander que le document soit remanié sous la forme d'une « note consultative » plutôt que de lignes directrices à inclure dans un texte juridique, afin d'encourager la participation et l'engagement au niveau national sur la base de la législation et de l'administration existantes en matière de protection du patrimoine culturel.

Rapport du groupe II

Protection juridique des biens culturels

Président : **Lieutenant-colonel auditeur**
Juan Manuel García Labajo,
Espagne

Rapporteur : **Cristina Pellandini,**
conseiller juridique, Services consultatifs
en droit international humanitaire, CICR

Observations générales

Ce groupe de travail s'est penché sur le sujet de la protection juridique des biens culturels. Les experts ont regretté le peu de temps à disposition pour examiner le projet de lignes directrices proposé par le CICR. Ils n'ont examiné ce projet que de manière superficielle et ont fait sur cette base un certain nombre de remarques critiques à l'égard du contenu et de la structure du texte proposé. Ils se sont posés des questions sur le principe même de proposer des lignes directrices en cette matière. Ils ont estimé de manière unanime que certaines parties du projet de texte, tel que proposé, nécessitaient à tout le moins d'être revues.

Vu le manque de temps pour étudier et commenter en détail le contenu du projet de lignes directrices, le groupe s'est donc limité à réfléchir et à discuter de manière plus générale des questions suivantes, sur la base des questions qui leur étaient suggérées :

- ♦ Comment encourager une participation universelle aux traités relatifs à la protection des biens culturels en situation de conflit armé ?
- ♦ Quelles mesures législatives et réglementaires devraient adopter les États afin de mettre en œuvre les règles contenues dans ces traités ?
- ♦ En particulier, quelles mesures législatives devraient-ils adopter pour assurer la répression pénale des violations de ces règles ?

Mécanismes pour encourager les États à ratifier ou à adhérer aux traités

Le groupe de travail a d'abord réfléchi sur les moyens d'obtenir une participation universelle aux traités de protection des biens culturels en cas de conflit armé. Il est arrivé à la conclusion qu'il était nécessaire de rechercher en premier lieu les raisons pour lesquelles 91 États, parmi les 189 États parties aux Conventions de Genève 1949, n'ont pas encore ratifié ni adhéré à la Convention de 1954.

Selon les experts participants, plusieurs raisons peuvent être invoquées à cet effet, à commencer par l'ignorance de l'existence et du contenu de ces instruments. Les difficultés économiques et les limites quant aux ressources disponibles, notamment humaines, rencontrées par certains pays moins développés peuvent expliquer pourquoi les États ne peuvent mener à bien le processus de ratification ou d'adhésion à ces traités (par exemple, la nécessité de traduire les traités dans les nombreuses langues nationales de leur pays).

L'exemple négatif donné par quelques États importants qui n'ont pas adhéré au régime international de protection des biens culturels en cas de conflit armé a aussi été soulevé. Aucun expert n'a toutefois réussi à expliquer cette absence, en particulier depuis la fin de la guerre froide.

Enfin, les États ont souvent d'autres priorités, notamment en matière financière, ce qui les empêcherait de s'occuper des traités relatifs à la protection des biens culturels.

Les experts ont trouvé adéquate la liste des raisons et avantages présentée par l'UNESCO afin d'encourager la ratification des traités relatifs à la protection des biens culturels, en particulier la Convention de 1954. Les principaux arguments retenus par le groupe de travail peuvent être résumés comme suit :

- ♦ en cas d'hostilités, les États parties sont mutuellement tenus de respecter les biens culturels ;
- ♦ certaines mesures administratives et techniques nécessaires à l'application de la Convention de 1954 sont également utiles en cas de catastrophes naturelles ou d'urgence (création d'un organisme en charge de la protection des biens culturels, construction de refuges pour abriter les biens culturels meubles, établissement d'inventaires nationaux des biens culturels et

possibilité de signaler les biens culturels immeubles au moyen de l'emblème distinctif prévu par la Convention) ;

- ♦ possibilité pour les États parties de participer aux activités de l'UNESCO et de profiter de l'assistance technique qu'elle dispense ;
- ♦ possibilité d'être présents et de participer à la prise de décisions dans les enceintes internationales relatives à cette protection ;
- ♦ permettre à ses fonctionnaires, militaires et professionnels, de la protection du patrimoine culturel d'échanger leurs expériences avec des spécialistes ressortissants d'autres États parties.

En outre, en adhérant à ces instruments, les États contribuent à la globalisation de la protection du patrimoine culturel de l'humanité dans son ensemble.

Finalement, certains experts ont suggéré de profiter des occasions dans lesquelles des interventions sont faites pour reconstruire des biens détruits, ou lorsque des violations choquantes d'importants biens culturels se produisent, pour faire connaître la Convention de 1954 et ses Protocoles, et ainsi attirer l'attention sur la pertinence de ces traités.

Mesures législatives de mise en œuvre des traités

Dans un deuxième temps, le groupe s'est penché sur la question des mesures législatives et réglementaires qui seraient nécessaires pour mettre en œuvre, sur le plan national, les instruments internationaux de protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Les experts ont été unanimes sur l'opportunité de disposer d'une loi nationale réglant, dans un premier temps, la question de la définition des biens culturels protégés, cette dernière devant correspondre à la définition contenue dans la Convention de 1954. Il a été suggéré par un intervenant de ne pas adopter une définition trop étendue. Cette loi devrait aussi désigner les autorités et institutions responsables en la matière, tout en évitant, dans la mesure du possible, une multiplication d'organes. L'attribution des compétences à des organismes et mécanismes existants devrait être favorisée, par exemple aux commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire, là où elles sont présentes. La législation et les règlements nationaux devraient en outre prévoir le devoir d'adopter des mesures et mécanismes de sensibilisation à la protection des

biens culturels et de diffusion des règles existantes en la matière. Enfin, l'usage du signe distinctif protecteur des biens culturels devrait également faire l'objet d'une réglementation.

Dans le domaine militaire, plus particulièrement, les États devraient promulguer des normes et règlements dans lesquels sont prévus l'obligation de diffuser la connaissance des règles de protection des biens culturels et l'établissement de services spécialisés dans cette matière au sein des unités militaires.

Un expert a souligné que dans les choix des mesures législatives et réglementaires à adopter, il convenait de prendre dûment en considération tant les intérêts nationaux, en particulier en matière de sécurité nationale, que les intérêts internationaux.

Il a été mentionné qu'il fallait être attentif, lors de la rédaction de conseils pratiques relatifs aux mesures de mise en œuvre de la protection des biens culturels, à ne pas imposer trop de charges aux gouvernements.

Enfin, la question de savoir comment assurer la protection des biens culturels en cas de conflit armé de caractère non international et le respect des normes y relatives par des groupes armés non étatiques a été soulevée par quelques experts.

Mesures législatives nationales pour assurer la répression des violations

Les experts ont affirmé accorder une grande importance aux propositions de mesures à adopter en vue d'assurer la répression des violations des règles relatives à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Les experts ont toutefois convenu qu'il fallait procéder avec prudence en cette matière, et ont suggéré de se limiter à assurer un standard de protection pénale minimal, sur la base notamment des règles existantes du droit coutumier.

En particulier, il a été retenu qu'au stade actuel du développement du droit international, y compris l'état de ratification du Deuxième Protocole de 1999 et le fait qu'il ne soit pas encore entré en vigueur, il serait prématuré de proposer aux États des modèles concrets de nouvelles dispositions pénales pour la poursuite et la sanction des violations des normes internationales relatives à la « protection renforcée » des biens culturels en cas de conflit armé.

Rapport du groupe III

Diffusion et sensibilisation

Président : **Major Franz Schuller**,
*secrétaire général, Association autrichienne
pour la protection des biens culturels, Autriche*

Rapporteur : **Anna Segall**,
*conseiller juridique, Services consultatifs
en droit international humanitaire, CICR*

Observations préliminaires

Le groupe de travail a décidé de fonder son examen sur les sections le concernant du projet de lignes directrices sur la protection des biens culturels qui lui a été soumis. Il a d'abord formulé des propositions qui visent à ajouter des éléments nouveaux à ce projet, puis d'autres ayant plus particulièrement pour objet de modifier ou de compléter des paragraphes existants. Enfin, sur la base des points proposés pour les fins de la discussion, il a examiné d'autres aspects à traiter dans les sections appropriées d'un document révisé.

Éléments nouveaux

En premier lieu, le groupe a estimé qu'un document révisé devrait rappeler les raisons pour lesquelles il est important que tous les États deviennent parties à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels et à ses Protocoles.

Il a considéré que trois points ayant trait à la coopération méritent d'être relevés. Premièrement, il est nécessaire d'encourager la coopération à l'échelon régional et entre États, l'entraide et l'assistance technique, ainsi que la mise au point et en commun de l'information et de matériel uniformisé (symboles normalisés pour les cartes, modules de formation, etc.). Deuxièmement, les dispositifs régionaux et autres de protection des biens culturels en temps de paix qui existent déjà (comme celui du Commonwealth), devraient être utilisés pour mieux faire comprendre l'importance de la protection de ces biens lors des conflits armés. Troisièmement, il est essentiel de rechercher activement la coopération et la collaboration avec les

institutions nationales qui s'occupent des biens culturels et les associations professionnelles concernées aux échelons national et international (par exemple, le Conseil international des musées).

La nécessité de faire en sorte que le personnel des ONG et d'autres organisations qui travaillent dans des zones de conflit connaissent les règles du droit international humanitaire (notamment celles qui régissent la protection des biens culturels) devrait être soulignée.

Enfin, le document devrait indiquer qu'il est important de veiller à ce que les traités applicables soient traduits dans les langues nationales afin que les États puissent devenir parties à ces traités et que des programmes destinés à les faire connaître puissent être mis sur pied. Le CICR et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (de même que l'UNESCO) pourraient peut-être aider à réaliser ces traductions.

Modifications ou ajouts

Les membres du groupe ont proposé des modifications circonstanciées et quelquefois très techniques, destinées à préciser tel ou tel point du projet de document. Pour les besoins du présent rapport, les changements ou ajouts proposés seront résumés et exposés dans leurs grandes lignes.

Soulevant la question des programmes d'éducation générale, les membres du groupe de travail ont jugé important de tenir compte du fait que, lors de récents conflits, des biens culturels avaient été délibérément pris pour cible. Ils ont suggéré de lier la protection des biens culturels en cas de conflit armé à une formation générale au droit international humanitaire et aux valeurs humanitaires.

Étant donné qu'il existe des Sociétés nationales dans la quasi-totalité des États, le groupe a suggéré qu'elles servent de liens avec les associations nationales pour la protection des biens culturels (dans les pays où une telle association existe) et les comités nationaux de l'UNESCO. Les Sociétés nationales pourraient aussi mettre en rapport les personnes qui s'occupent des biens culturels et les forces armées ou d'autres autorités publiques compétentes.

Le personnel désigné et les membres des associations professionnelles devraient recevoir une information générale sur l'obligation de respecter et de sauvegarder les biens culturels et une formation sur l'exécution de plans d'action pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Pour que cette formation suscite de l'intérêt, elle

devrait être associée à des programmes analogues concernant les catastrophes naturelles et autres situations d'urgence. En bénéficieraient non seulement ceux qui travaillent sur place mais aussi ceux qui servent dans des opérations de maintien de la paix à l'étranger.

Le groupe de travail a estimé qu'il conviendrait d'élargir la formation dispensée aux forces armées, notamment en faisant appel à des historiens et à des spécialistes de l'art et des biens culturels, afin de susciter chez elles le respect de la culture.

Il a jugé qu'il serait intéressant d'échanger davantage le matériel de diffusion élaboré par l'UNESCO et le CICR à l'intention des forces armées.

Le groupe de travail a observé que certains États n'avaient pas d'organisation de protection civile officielle, bien que la plupart aient des organisations qui remplissent des fonctions de protection civile. Ces dernières peuvent elles aussi jouer un rôle important dans la protection des biens culturels. Dans les cas où le personnel de la protection civile ou un autre personnel compétent bénéficie déjà d'un programme de formation, une expertise spéciale en matière de protection des biens culturels pourrait se développer par le biais de la création d'un service responsable des questions relatives à ce genre de protection (des spécialistes de la protection des biens culturels pourraient notamment être désignés). Lorsqu'une telle formation n'existe pas, on pourrait envisager de concevoir un programme visant à former le personnel aux techniques de la protection de ces biens.

Autres questions

Le groupe de travail a souligné qu'il était important d'inclure la formation sur la protection des biens culturels dans la formation en droit international humanitaire habituellement dispensée au personnel des forces armées. Il a suggéré de faire référence non seulement aux manuels militaires mais aussi, selon les cas, aux consignes d'ouverture du feu, aux procédures types qui régissent les opérations, aux instructions et aux protocoles d'accord. En ce qui concerne la création de postes d'officiers spécialisés dans la protection des biens culturels, le groupe de travail a affirmé que le personnel existant (conseillers juridiques, officiers responsables des affaires civiles et militaires et réservistes) pourraient assumer cette fonction sans qu'il soit besoin de créer des postes entièrement nouveaux.

Le groupe a recommandé que les officiers de liaison pour la coopération civile et militaire reçoivent une formation sur les biens culturels dans le cadre de leur formation classique en droit international humanitaire. Ces officiers pourraient aussi contribuer à la formation des autres.

Des membres du groupe ont estimé qu'il incombait dans une large mesure aux commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire de faciliter l'échange d'informations avec l'UNESCO, de susciter un intérêt pour la protection des biens culturels lors de conflits armés au sein des ministères compétents ainsi que de promouvoir la ratification des traités et d'en coordonner l'application. En outre, la nécessité d'augmenter les effectifs des spécialistes du droit international humanitaire a été mentionnée.

À propos de l'importance de la coopération entre les États et l'UNESCO, le groupe a suggéré que les organisations intergouvernementales, régionales, non gouvernementales et autres contribuent elles aussi à l'échange d'informations sur les biens culturels qui doivent être protégés et à la traduction des traités.

Les membres du groupe ont considéré que les associations nationales du Bouclier bleu et d'autres associations non gouvernementales œuvrant en faveur de la protection des biens culturels, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les écoles et autres centres d'éducation pourraient participer à de vastes campagnes de sensibilisation. Ils ont en outre considéré que, pour atteindre le grand public, il serait bon d'inclure la protection des biens culturels dans les programmes nationaux d'enseignement (par exemple, par le biais de programmes d'instruction civique englobant le droit international humanitaire).

CHAPITRE IV

Conclusions de la réunion

Yves Sandoz

Conseiller spécial du CICR

Cette réunion arrive à son terme et il est donc temps de la clôturer. Je ne saurais prétendre, ce faisant, présenter une synthèse d'une réunion qui a été très riche autant par les informations qui ont été présentées que par les problèmes évoqués et les débats qu'ils ont suscité. Bien des questions n'ont pas trouvé de réponses définitives et demandent certainement plus de réflexion mais je crois que les bases de cette réflexion ont été bien posées. Il s'agira de faire le point plus tranquillement, avec un peu de recul, sur la base de nos débats et des rapports qui ont été rédigés suite aux travaux des groupes de travail.

Je me contenterai donc ici de quelques remarques sur des éléments forts qui ont été mis en lumière.

Tout d'abord, cette réunion m'a conforté dans l'impression que le respect de la culture de l'autre, dont la protection des biens culturels est un élément essentiel, est plus important aujourd'hui que jamais. La croissance démographique extraordinaire de ce siècle, et particulièrement de cette fin de siècle, qui a conduit au triplement de la population du globe dans les cinquante dernières années — nous sommes passés de 2 à 6 milliards d'habitants — nous fait prendre conscience de la nécessité vitale pour l'humanité de gérer ensemble, sur le mode pacifique, les phénomènes engendrés par cette croissance, donc de la nécessité de vivre ensemble, dans le respect de l'autre. Or respecter l'autre c'est aussi respecter sa culture. Nous devons donc convaincre le grand public que la protection des biens culturels n'est pas une question secondaire et marginale, mais que les règles qui assurent cette protection font partie des règles essentielles de la cohabitation pacifique que doivent impérativement rechercher aujourd'hui tous les peuples de la planète.

Or, nous le réalisons tous, il reste énormément à faire pour obtenir ce respect universel et j'ai été particulièrement frappé par le débat du premier jour, dans lequel certains d'entre vous soulignaient qu'il était parfois préférable de cacher ses biens culturels pour les préserver, pour les garder à l'abri de terroristes ou de combattants sans scrupule

soucieux précisément, par de tels actes, de marquer leur mépris de l'autre ou de jeter de l'huile sur le feu. C'est grave, comme l'est le fait similaire, dans certaines circonstances exceptionnelles, d'avoir dû cacher la croix rouge que certains ne voulaient plus respecter. Ce sont évidemment des défaites et il faut tout faire pour ne pas en arriver à ces situations paradoxales, pour faire universellement reconnaître et accepter le caractère intangible de certains biens et de certains symboles.

En ce qui concerne la ratification des traités, j'ai noté avec intérêt un des arguments avancés, celui, pour les gouvernements, de donner des signaux marquant leur attachement à la protection des biens culturels. Il est donc souhaitable dans un premier temps de défendre le dossier de la ratification avec des arguments positifs, cela sans toutefois cacher la responsabilité qu'implique une telle ratification : la protection des biens culturels demande certains moyens et, sans vouloir effrayer les pays étudiant la possibilité de ratifier les traités en la matière, on ne saurait le cacher.

Il est aussi apparu que le souci d'avancer sans remettre en question l'acquis, soit en l'occurrence sans réviser le traité de 1954, rend l'identification des problèmes assez complexe vu les différents systèmes et niveaux de protection, d'infractions et de juridictions, qui se complètent mais parfois donnent aussi l'apparence de se contredire. On peut comprendre la raison de telles approches, mais l'on doit aussi être conscient du fait que l'on a atteint un niveau de complexité maximum si l'on veut faire connaître et comprendre ces normes au grand public, ce qui est un facteur important de leur respect : en droit international humanitaire, seules les normes claires ont une chance d'être bien appliquées. Il est donc souhaitable d'aller maintenant vers la simplification des règles.

La nécessité de rester aussi simple que possible est également apparue avec la question des emblèmes couvrant des biens culturels, dont le nombre ne doit en tout cas plus augmenter. On peut se demander par ailleurs si les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, dont plusieurs jouent déjà un rôle très actif pour expliquer le sens des l'emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge et pour lutter contre les abus de leur usage, pourraient faire de même pour les emblèmes destinés à la protection des biens culturels. En sus de ces questions je me permettrai d'en ajouter une, qui n'a pas été évoquée : ne serait-il pas opportun d'encourager davantage le marquage des biens culturels protégés en temps de paix déjà ? Ce n'est

certes pas une obligation mais cela pourrait jouer un rôle préventif utile et développer la conscience publique du patrimoine culturel.

On a aussi bien compris pourquoi il n'y avait pas d'autorité supranationale qui définissait ce que sont les biens culturels de chaque pays. La valeur d'un bien est subjective et il appartient à chaque peuple de définir les biens qu'il estime mériter protection. On peut se demander cependant s'il ne convient pas de développer des standards par catégories de biens. Le débat doit en tout cas rester ouvert pour que puissent s'échanger les expériences sur la manière de procéder et sur les critères utilisés, en vue de parvenir à une cohérence globale dans l'approche du problème.

Cette suggestion nous amène naturellement aux questions de la sensibilisation du public en général et des militaires en particulier. On doit viser à l'efficacité dans ce domaine et il faut, à cet effet, faire preuve d'imagination. Je ne saurais prétendre résumer ici tout ce qui a été dit dans les rapports sur le sujet, mais je relèverai en passant deux idées particulièrement intéressantes : celle de faire de l'identification des biens culturels qui méritent une protection spéciale dans chaque pays un élément de sensibilisation du public ; et celle de faire systématiquement visiter les sites protégés par les militaires en formation.

Sur un plan plus général, notre réunion nous a aussi rappelé qu'il faut rester critique et vigilant par rapport à toute mesure de mise en œuvre. Il faut toujours aller au-delà des apparences pour se demander si une mesure est réellement efficace. Prenons deux exemples :

- ♦ les commissions nationales qui ont été créées sont certainement un outil précieux et il ne fait pas de doute qu'il faut encourager leur création dans d'autres pays. Mais cette création n'est pas une fin en soi. Une commission n'est efficace que si elle se réunit régulièrement, si on lui donne certaines compétences et les moyens de fonctionner, si ses recommandations sont suivies. Il faut donc constamment se demander si c'est bien le cas ;
- ♦ le système des rapports nationaux qui doivent être remis tous les quatre ans, prévu par la Convention de 1954, n'est pas, de même, *a priori* efficace. Il ne l'est que si les rapports sont rédigés avec tout le sérieux, la régularité et l'honnêteté voulues et, surtout, s'ils sont pris au sérieux par ceux qui sont à même de combler les déficiences qu'ils révèlent.

Bref, la tâche de la mise en œuvre demande non seulement de l'initiative, de l'imagination et de la persévérance, mais aussi un esprit critique qui amène à ne pas voir l'établissement de mesures

particulières comme une fin en soi, mais comme un moyen dont l'efficacité doit être constamment évaluée.

Ces quelques considérations sont bien sommaires en regard de la richesse des débats et j'en ai bien conscience mais, comme je vous l'ai dit, je ne saurais ici et à chaud prétendre donner une synthèse de ceux-ci. Nous allons examiner attentivement le contenu des rapports de même que l'ensemble de vos interventions et, sur cette base, rédiger un rapport qui nous servira à poursuivre le dialogue, par écrit ou d'une manière qui reste à déterminer. Cette réunion est donc plus un point de départ qu'un aboutissement dans un domaine que nous n'avons approfondi que depuis peu et dans lequel, je crois important de le souligner encore une fois, notre souci est d'avancer en étroite harmonie avec l'UNESCO.

Il me reste à remercier vivement chacun d'entre vous pour tout ce que vous nous avez apporté. Le richesse et la variété de vos expériences, de même que l'esprit constructif dans lequel vous avez abordé cette réunion, ont été précieux pour faire de celle-ci un succès, c'est en tout cas notre point de vue.

Je tiens aussi à souligner l'importance que nous avons attachée à la présence des conseillers juridiques de nos Services consultatifs, qui ont bien voulu faire le déplacement, ce dont nous les remercions. Cette présence nous a en effet paru particulièrement utile puisque ce sont ces conseillers qui seront à même de relayer les considérations, suggestions ou conseils émis lors de la réunion.

Un merci particulier également à tous ceux qui ont accepté de faire des présentations — la journée de jeudi a été très riche à cet égard — de même qu'à ceux qui ont présidé des groupes ou rédigé des rapports.

Je crois par ailleurs traduire un sentiment général en exprimant notre reconnaissance à ceux qui ont mis sur pied la réunion, María Teresa Dutli et toute son équipe, avec une mention spéciale pour Joanna Bourke Martignoni, qui a fourni un gros travail de fond pour la préparation de la réunion et pour Véronique Ingold, qui a coordonné la gestion des innombrables problèmes pratiques.

N'oublions pas, enfin, nos interprètes, qui ont joué à merveille leur rôle de trait d'union entre ceux qui ne parlent pas la même langue. Leur disponibilité et la précision de leur travail nous ont été précieuses.

Vous remerciant encore une fois, je vous souhaite à tous un bon retour et déclare cette réunion close.

DEUXIÈME PARTIE

**Conseils pratiques
pour la
protection des biens culturels
en cas de conflit armé**

CONTENU

| | | |
|-------------|--|------------|
| I. | Définition des biens culturels protégés en cas de conflit armé..... | 147 |
| II. | Instruments du droit international humanitaire qui protègent les biens culturels en cas de conflit armé..... | 149 |
| III. | Aperçu de la protection offerte par ces instruments | 150 |
| IV. | Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses Protocoles | 152 |
| | 1. Protection générale | 152 |
| | 2. Protection spéciale | 153 |
| | 3. Mesures nationales de mise en œuvre | 154 |
| | 3.1 Identification et inventaires | 154 |
| | 3.2 Signe distinctif | 155 |
| | 3.3 Carte d'identité..... | 156 |
| | 3.4 Registre international des biens culturels sous protection spéciale | 157 |
| | 3.5 Diffusion | 157 |
| | 3.6 Sanctions pénales..... | 158 |
| | 4. Durant les hostilités | 158 |
| | 5. Contrôle de la mise en œuvre de la Convention..... | 160 |
| V. | Protocole de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé..... | 162 |
| | 1. Durant les hostilités | 162 |
| | 2. Après les hostilités..... | 162 |
| VI. | Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, La Haye 26 mars 1999 | 163 |
| | 1. Protection renforcée | 163 |
| | 2. Mesures nationales de mise en œuvre | 164 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 2.1 | Identification et sauvegarde..... | 164 |
| 2.2 | Octroi de la protection renforcée | 164 |
| 2.3 | Diffusion | 165 |
| 2.4 | Sanctions pénales et administratives | 166 |
| 3. | Durant les hostilités | 167 |
| 4. | Après les hostilités..... | 168 |
| 5. | Nouvelles institutions créées par le Protocole de 1999 ... | 169 |
| 5.1. | Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé..... | 169 |
| 5.2. | Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé..... | 170 |
| VII. | Autres traités de droit international humanitaire qui protègent les biens culturels | 171 |
| 1. | Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et non internationaux (Protocole II) | 171 |
| 1.1 | Mesures nationales de mise en œuvre..... | 172 |
| 1.1.1 | Identification | 173 |
| 1.1.2 | Diffusion | 173 |
| 1.1.3 | Sanctions pénales | 173 |
| 1.2 | Durant les hostilités..... | 174 |
| 1.3 | Après les hostilités | 174 |
| 2. | Statut de la Cour pénale internationale (CPI)..... | 175 |
| VIII. | Avantages découlant de la participation aux traités | 176 |
| IX. | Conséquences financières découlant de la participation aux traités | 178 |
| X. | Utilisation des organes et structures existants..... | 180 |
| XI. | Comment ratifier ces traités et rôle des Services consultatifs en DIH du CICR..... | 182 |
| 1. | Comment ratifier ces traités | 182 |
| 2. | Les Services consultatifs en DIH du CICR..... | 183 |

I. Définition des biens culturels protégés en cas de conflit armé

La *Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* définit les biens culturels comme étant :

- ♦ les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que :
 - > les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques ;
 - > les sites archéologiques, les ensembles de constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique ;
 - > les œuvres d'art ;
 - > les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique ; ainsi que :
 - > les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives ou
 - > les reproductions de ces biens ;
- ♦ les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles, tels que :
 - > les musées ;
 - > les grandes bibliothèques ;
 - > les dépôts d'archives, et ;
 - > les refuges destinés à abriter les biens culturels meubles en cas de conflit armé ;
- ♦ les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels, dits « centres monumentaux ».

Ces biens sont considérés comme tels indépendamment de leur origine ou de leur propriétaire.

Si les États parties ne doivent pas nécessairement reprendre cette définition sur le plan national, celle-ci devrait cependant aider à la compréhension de l'étendue de la notion de bien culturel car elle énonce les exemples types de biens culturels dignes de protection. Les documents historiques et contemporains audiovisuels des trente

dernières années, par exemple, pourraient aussi figurer dans une telle définition.

D'autres traités du droit international applicables en temps de paix et en situation de conflit armé protègent aussi les biens culturels et le patrimoine mondial. Ceux-ci contiennent des définitions plus larges des biens culturels, à savoir :

- ♦ les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque État comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science...
(Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée à Paris le 14 novembre 1970 et entrée en vigueur le 24 avril 1972) ; et
- ♦ les monuments (œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture, monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science), les ensembles (groupes de constructions isolées ou réunies qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science), les sites (œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique).
(Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par l'UNESCO le 16 novembre 1972)

Les biens culturels doivent être protégés en tout temps. Pour ce faire, les gouvernements disposent de moyens d'identification et de conservation, d'un personnel spécialisé chargé de leur classification et sauvegarde. Il est important que les gouvernements prennent toutes les mesures préparatoires requises, dès le temps de paix, pour être en mesure de protéger les biens culturels en cas de conflit armé. On trouve différentes organisations, institutions ou centres ayant pour tâche de soutenir les efforts des autorités nationales dans la conservation du patrimoine national. En matière de protection des biens culturels en période de conflit armé, il s'agit surtout d'établir les liens nécessaires entre les systèmes de protection civil et militaire et les différentes entités responsables, afin de veiller à ce que les règles spécifiques destinées à s'appliquer durant les conflits armés soient connues et respectées.

II. Instruments du droit international humanitaire qui protègent les biens culturels en cas de conflit armé

Le principal traité du droit international humanitaire relatif à la protection des biens culturels est :

- ♦ la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, son Règlement d'exécution, ainsi que ses Protocoles de 1954 et 1999 (*ci-après Convention de 1954 et Protocoles*).

D'autres instruments contiennent aussi des dispositions relatives à la protection des biens culturels durant les conflits armés. Il s'agit notamment des :

- ♦ Protocole additionnel I de 1977 (conflits armés internationaux) et Protocole additionnel II de 1977 (conflits armés non internationaux) aux Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre (*ci-après Protocoles additionnels*) ; et
- ♦ Statut de Rome de 1998 de la Cour pénale internationale (*ci-après Statut de la CPI*).

Les dispositions contenues dans ces instruments complètent celles qui figurent au Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexé à la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 (Convention IV). Ces dispositions contiennent des principes de base reconnus comme étant de droit coutumier. L'article 27 du Règlement, notamment, stipule que « ... *toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, ... à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps à un but militaire ... Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ... par des signes visibles qui seront notifiés d'avance...* »

III. Aperçu de la protection offerte par ces instruments

La Convention de 1954 est le premier instrument à vocation universelle établissant un régime de protection des biens culturels en période de conflit armé. Elle constitue encore aujourd'hui la pierre angulaire du droit en cette matière. Les autres traités énumérés ci-dessus viennent confirmer les principes qu'elle consacre, élargir son champ d'application ou encore renforcer le système de protection qu'elle met en place.

Ainsi, le Protocole de 1954 prévoit un régime de protection spécialement adapté aux situations d'occupation d'un territoire d'un État par un autre État.

Deux décennies plus tard, il a été jugé opportun d'intégrer aux Protocoles additionnels de 1977 une disposition relative à la protection des biens culturels en période de conflit armé, international et non international, laquelle protection s'ajoute à l'immunité par ailleurs attachée à tous les biens de caractère civil. En effet, il ne s'agit dans chacun des Protocoles que d'un bref article se limitant à l'essentiel, c'est-à-dire à interdire la transformation des biens culturels en objectifs militaires et la commission d'actes d'hostilités à leur encontre, cette dernière infraction pouvant constituer, sous certaines conditions, un crime de guerre aux termes du premier Protocole additionnel applicable en cas de conflit armé international. Le but de ces dispositions n'est pas de réviser les textes existants mais de confirmer que les règles relatives à la protection des biens culturels en situation de conflit armé font partie intégrante du droit relatif à la conduite des hostilités. Ces dispositions nouvelles précisent qu'en cas de contradiction avec les règles de la Convention de 1954, ces dernières sont applicables, pour autant, bien sûr, que les parties concernées soient liées par celle-ci.

Le Statut de la CPI est lié à notre propos puisqu'il prévoit que la future cour pénale internationale sera compétente pour juger les personnes présumées avoir, dans le cas d'un conflit armé international ou non international, lancé des attaques délibérées contre les biens civils et aussi « les bâtiments consacrés à la religion, à l'éducation, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques... pour autant que ces bâtiments ne soient pas alors utilisés à des fins militaires... ».

Enfin, le Protocole de 1999 à la Convention de 1954 permet aux États parties à cette dernière de compléter et renforcer le système de protection établi en 1954. Ainsi, le Deuxième Protocole précise les notions de sauvegarde et de respect qui sont au cœur de la Convention, stipule de nouvelles mesures de précaution relatives à l'attaque et contre les effets de l'attaque, institue un régime de protection renforcée pour les biens culturels de la plus haute importance pour l'humanité, prévoit la responsabilité individuelle criminelle et crée de nouvelles institutions plus aptes à assurer le contrôle de l'application du régime de protection des biens culturels.

IV. Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses Protocoles

La Convention prévoit un système de protection générale et de protection spéciale des biens culturels. Elle est complétée par un Règlement d'exécution (ci-après, Règlement) qui en fait partie intégrante, et dont l'objectif est de déterminer les mesures concrètes permettant d'assurer le respect de la protection reconnue par la Convention. Ces instruments s'appliquent en situation de conflit armé international (art. 18). En cas de conflit armé non international dans un État partie à la Convention, «...*chacune des parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions de la Convention qui ont trait au respect des biens culturels*», les autres dispositions pouvant être mises en vigueur par voie d'accord (art. 19).

1. Protection générale

Le principe général de la protection des biens culturels dans les conflits armés repose sur l'obligation de sauvegarder et de respecter ces biens (art. 2).

La sauvegarde des biens culturels comprend l'ensemble des mesures à prendre, dès le temps de paix, en vue d'assurer au mieux les conditions matérielles de leur protection (art. 3).

Le respect des biens culturels implique l'abstention de commettre à leur encontre tout acte d'hostilité ; il implique en outre d'interdire, de prévenir et au besoin de faire cesser tout acte de vol, de pillage et de détournement ainsi que les actes de vandalisme contre les biens culturels. L'obligation de respect comporte par ailleurs l'interdiction d'utiliser les biens culturels, leurs dispositifs ou leurs abords immédiats à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration (art. 4).

La « nécessité militaire impérative » est la seule cause possible de dérogation à l'obligation de respect des biens culturels. En effet, l'obligation subsiste pour une partie au conflit même lorsque le bien culturel est utilisé à des fins militaires par la partie adverse, sauf lorsque la nécessité militaire l'exige de manière impérative. Ceci est le résultat du postulat de base du droit humanitaire fondé sur l'équilibre entre les nécessités militaires et le principe d'humanité.

Les représailles à l'encontre des biens culturels sont également interdites, cette interdiction ne pouvant faire l'objet d'aucune exception (art. 4, par. 4). Cette obligation est réaffirmée par l'article 53 (c) du Protocole I.

Il faut insister sur le fait que les instruments du droit international humanitaire imposent la responsabilité de la protection des biens culturels aux deux parties en conflit, c'est-à-dire tant à la partie qui contrôle le bien culturel qu'à la partie adverse.

2. Protection spéciale

Les catégories des biens protégés sous ce régime sont plus limitées et les conditions pour bénéficier de ce statut sont plus difficiles à remplir ; de ce fait, la protection accordée est plus importante et ne prévoit pas d'exemption pour la nécessité militaire.

La protection spéciale d'un bien lui accorde une immunité contre tout acte d'hostilité et toute utilisation, y compris celle de ses abords, à des fins militaires (art. 9). Seuls « ... *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* » peuvent être placés sous protection spéciale, à condition qu'ils remplissent les conditions suivantes (art. 8) :

- ♦ se trouver à une distance suffisante de tout centre industriel ou de tout objectif militaire important, et ;
- ♦ ne pas être utilisés à des fins militaires.

Si l'un de ces biens est situé près d'un objectif militaire, il peut néanmoins être mis sous protection spéciale si l'État partie « ... *s'engage à ne faire, en cas de conflit armé, aucun usage de l'objectif en cause...* » (art. 8, par. 5), par exemple en détournant le trafic d'un port, d'une gare ou d'un aérodrome, le détournement devant dans ce cas être organisé dès le temps de paix.

Lorsqu'une partie utilise un bien sous protection spéciale à des fins non autorisées, la partie adverse se trouve déchargée de son obligation de respecter l'immunité du bien, aussi longtemps que la violation subsiste et si possible après sommation de mettre fin à cette violation (art. 11, par. 1). En dehors de cette situation, l'immunité ne peut être levée qu'en « ... *des cas exceptionnels de nécessité militaire inéluctable, et seulement aussi longtemps que cette nécessité subsiste...* » (art. 11, par. 2).

La protection spéciale n'est accordée qu'aux biens inscrits au « Registre international des biens culturels sous protection spéciale » (partie 3.4).

3. Mesures nationales de mise en œuvre

Parmi les mesures qui peuvent être adoptées dès la ratification du traité, l'adhésion ou la succession pour assurer la sauvegarde et le respect des biens culturels figurent des mesures relatives à l'identification et aux inventaires (partie 3.1), aux signes (partie 3.2), aux cartes d'identité (partie 3.3), à l'inscription dans le Registre international des biens sous protection spéciale (partie 3.4), à la diffusion (partie 3.5) et aux sanctions pénales (partie 3.6).

3.1 Identification et inventaires

Les biens culturels devraient être identifiés et inventoriés. Pour ce faire, les mesures suivantes peuvent être prises :

- ♦ **identification** : l'identification consiste en la décision de considérer un objet, un édifice ou un site comme un bien culturel digne de protection ; la décision peut relever de différentes autorités nationales, par exemple les autorités fédérales ou centrales pour les biens culturels d'intérêt international et national, cette compétence pouvant être déléguée aux autorités locales pour les biens culturels d'intérêt régional ou local ; il faut dans tous les cas déterminer l'autorité ou les autorités compétentes ;
- ♦ **inventaire** : inventorier ou lister l'ensemble des biens protégés et mettre ces listes à la disposition des entités responsables de la protection des biens culturels, c'est-à-dire les autorités civiles, militaires, les organisations spécialisées et autres institutions intéressées.

Pourraient figurer dans ces inventaires les **informations** suivantes :

- ♦ données générales relatives au bien ;
- ♦ données légales relatives à son inscription dans les registres de l'État ;
- ♦ indication du propriétaire ;
- ♦ usage auquel le bien est destiné (public, éducatif, religieux, ...) ;
- ♦ nature de la valeur du bien (archéologique, historique, artistique, ...) ;
- ♦ données relatives à son origine (construction, année, période, style,...) ;
- ♦ dimensions, matériel et techniques utilisés ;
- ♦ description du bien ;

- ♦ données graphiques sur la documentation y relative archivée, photographies, maquette, information audiovisuelle...

Afin d'assurer la réparation ou la reconstitution des biens en cas de dommage, il serait souhaitable de disposer d'une **documentation de sauvegarde**. Selon le type de bien concerné, diverses méthodes pour établir une documentation de référence peuvent être utilisées :

- ♦ descriptions écrites, dessins, photographies, plans et schémas, copies, reproductions, moulages ou images digitales ;
- ♦ microfilms ou enregistrements photogrammétriques, notamment pour le stockage de l'information ci-dessus.

L'existence des inventaires des biens culturels peut être utile non seulement en situation de conflit armé mais aussi dans des situations de catastrophes naturelles. Elle constitue en outre une mesure des plus efficaces contre le vol des pièces d'art.

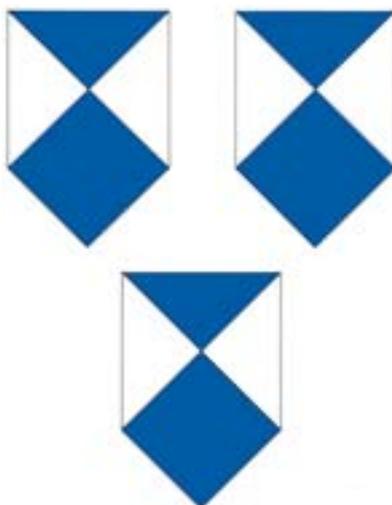
En outre, des lieux pouvant servir de refuges doivent être identifiés ou, le cas échéant, construits.

3.2 Signe distinctif

Les biens culturels peuvent (biens sous protection générale, art. 6) ou doivent (biens culturels sous protection spéciale, art. 10) être marqués d'un signe. Les signes distinctifs des biens culturels sont les suivants :



PROTECTION GÉNÉRALE



PROTECTION SPÉCIALE

Il faut noter que le signe distinctif ne peut être placé sur un bien culturel immeuble sans que soit apposée en même temps une autorisation dûment datée et signée de l'autorité nationale compétente (art. 17).

Même si le bleu-roi foncé est prévu par la Convention de 1954 (art. 16, par. 1), une tonalité plus claire est plus visible aux fins de la protection durant les conflits armés.

3.3 Carte d'identité

Les personnes chargées de la protection des biens culturels portent une carte d'identité spéciale, munie du signe distinctif. La carte d'identité mentionne les nom et prénoms, la date de naissance, le titre ou le grade et la qualité de l'intéressé. Elle est munie de la photographie du titulaire et, soit de sa signature, soit de ses empreintes digitales, ou les deux à la fois. Elle porte aussi le timbre des autorités compétentes. Le modèle de carte choisi doit être transmis pour information aux autres parties contractantes (Règlement, art. 21, par. 2).

Le modèle de carte proposé en annexe du Règlement d'exécution est le suivant :

| | | | | |
|--|---|---------|------|---------|
|   <p>CARTE D'IDENTITÉ pour le personnel affecté à la protection des biens culturels</p> <p>Nom</p> <p>Prénoms</p> <p>Date de naissance</p> <p>Titre ou grade</p> <p>Qualité</p> <p>est titulaire de la présente carte en vertu de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.</p> <p>Date de l'établissement Numéro de la carte de la carte</p> <p>..... </p> | <p>Photographie du porteur</p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 80px; margin: 5px 0;"></div> <p>Signature ou empreintes digitales ou les deux</p> <div style="border: 1px solid black; width: 100px; height: 80px; border-radius: 50%; margin: 5px 0;"></div> <p>Timbre sec de l'autorité délivrante la carte</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin: 5px 0;"> <tr> <td style="width: 33%; text-align: center;">Taille</td> <td style="width: 33%; text-align: center;">Yeux</td> <td style="width: 33%; text-align: center;">Cheveux</td> </tr> </table> <p>Autres éléments éventuels d'identification</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p> | Taille | Yeux | Cheveux |
| Taille | Yeux | Cheveux | | |

3.4 Registre international des biens culturels sous protection spéciale

Les refuges, centres monumentaux et autres biens immeubles sous protection spéciale doivent être inscrits dans le « Registre international des biens culturels sous protection spéciale » tenu par le directeur général de l'UNESCO.

Pour obtenir l'octroi de la protection spéciale, les autorités nationales compétentes doivent fournir au Secrétariat de l'UNESCO des indications quant à l'emplacement des biens et certifier que ceux-ci remplissent les critères établis pour bénéficier de la protection spéciale (Règlement, art. 13).

La demande d'inscription doit être accompagnée d'une description géographique précise du site en question, contenant par exemple :

- ♦ des indications sur les limites des centres monumentaux et des détails sur les principaux biens culturels conservés dans le centre ;
- ♦ la distance approximative du siège de la plus proche unité administrative ;
- ♦ une carte topographique avec indication de l'emplacement, de préférence à l'échelle 1 :25000 ou 1 :50000.

Il est conseillé que les États sollicitant la protection spéciale consultent les conditions pour l'inscription dans le Registre auprès du Secrétariat de l'UNESCO avant de faire la demande, afin de s'assurer que cette dernière contient toute l'information requise.

3.5 Diffusion

La **traduction** du texte de la Convention et de son Règlement d'exécution dans la(les) langue(s) national(es) est un élément essentiel à leur diffusion. Les langues officielles de la Convention et de son Protocole sont les suivantes : anglais, français, espagnol et russe. Les traductions officielles dans d'autres langues doivent être envoyées au directeur général de l'UNESCO, pour communication aux autres États parties (art. 26). Le Deuxième Protocole existe en anglais, français, espagnol, russe, arabe et chinois (art. 39).

Les obligations découlant de la Convention et de son Règlement doivent être diffusées le plus largement possible. Pour ce faire :

- ♦ les règles internationales et des obligations nationales qui en découlent doivent être introduites dans les **règlements ou instructions à l'usage des troupes**, et l'esprit de respect à l'égard des cultures et des biens culturels de tous les peuples doit être inculqué au personnel des forces armées dès le temps de paix (Convention, art. 7 et 25) ;
- ♦ leur étude doit être étendue de telle manière que les principes contenus dans ces instruments soient connus de **l'ensemble de la population**, en particulier, du personnel affecté à la protection des biens culturels (Convention, art. 25).

3.6 Sanctions pénales

Pour que les règles soient respectées, il est indispensable que leur violation soit réprimée. À cette fin, la **législation pénale** nationale doit permettre de rechercher et de frapper de sanctions les personnes ayant commis ou donné l'ordre de commettre, quelle que soit leur nationalité, des infractions à la Convention (art. 28).

4. Durant les hostilités

Les parties au conflit doivent **s'abstenir** :

- ♦ d'utiliser les biens culturels, leurs dispositifs de protection et leurs abords immédiats à des fins qui pourraient les exposer à une détérioration ou à une destruction, sauf nécessité militaire impérative (art. 4, par. 1 et 2) ;
- ♦ de tout acte d'hostilité à leur égard, sauf nécessité militaire impérative (*idem*) ;
- ♦ d'interdire, de prévenir et de faire cesser tout acte de vol, de pillage ou de détournement, pratiqué sous quelque forme que ce soit, ainsi que tout acte de vandalisme (art. 4, par. 3) ;
- ♦ de réquisitionner des biens culturels situés sur le territoire d'un autre État partie (*idem*) ;
- ♦ de pratiquer toute mesure de représailles à l'encontre des biens culturels (art. 4, par. 4)
- ♦ de commettre tout acte d'hostilité à l'égard des biens culturels sous protection spéciale, ou d'utiliser ces biens ou leurs abords, à des fins militaires (art. 9).

En cas d'occupation totale ou partielle du territoire d'un autre État partie, l'État occupant doit aussi :

- ♦ soutenir les efforts des autorités nationales compétentes du territoire occupé afin d'assurer la sauvegarde et la conservation des biens culturels (art. 5, par. 1) ;
- ♦ prendre, en collaboration avec les autorités nationales compétentes, les mesures conservatoires les plus nécessaires lorsque ces dernières ne peuvent s'en charger (art. 5, par. 2) ;
- ♦ nommer un représentant spécial pour les biens culturels qui se trouvent sur le territoire occupé (Règlement, art. 2).

En matière de **signalisation**, le signe distinctif peut être apposé sur les biens culturels sous protection générale, lorsque cela est jugé opportun, de manière à faciliter leur identification (art. 6) ; en revanche, les biens sous protection spéciale doivent obligatoirement être munis du signe (art. 10). Dans ce cas :

- ♦ il peut figurer sur des drapeaux et brassards, être peint sur un objet ou figurer de toute autre manière utile (Règlement, art. 20, par. 1) ;
- ♦ en cas de conflit armé, il doit être apposé sur les transports d'une façon bien visible le jour, de l'air comme de terre, et dans les autres cas pour être vu de terre (Règlement, art. 20, par. 2) :
 - > à des distances régulières suffisantes pour marquer nettement le périmètre d'un centre monumental sous protection spéciale ;
 - > à l'entrée des autres biens culturels immeubles sous protection spéciale.

Rappelons que pour les biens culturels immeubles, le signe distinctif doit être accompagné de l'autorisation de l'autorité nationale compétente (point 3.2).

D'autres obligations concernent :

- ♦ l'engagement d'ouvrir les biens sous protection spéciale au contrôle international (art. 10) ;
- ♦ la possibilité d'assurer, si besoin, le transport des biens culturels sous protection spéciale par du personnel et au moyen de véhicules dûment identifiés — signe protecteur et cartes d'identité (art. 12-14 ; Règlement, art. 17-19) ;

- ♦ le fait d'autoriser le personnel affecté à la protection des biens culturels, dans une mesure compatible avec les exigences de sécurité, à continuer à exercer ses fonctions lorsqu'il est capturé et que les biens dont il a la charge tombent également entre les mains de la Partie adverse (art. 15).

5. Contrôle de la mise en œuvre de la Convention

Il est nécessaire de former un **personnel qualifié** ayant la mission de veiller au respect des biens culturels et de collaborer avec les autorités civiles chargées de leur sauvegarde.

Les parties en conflit doivent désigner des **puissances protectrices** chargées de veiller à l'application du droit humanitaire et à sauvegarder leurs intérêts lors du conflit. Afin de protéger au mieux les biens culturels, les puissances protectrices peuvent désigner des délégués chargés de les protéger. Ces délégués peuvent constater les violations, faire enquête, effectuer des démarches pour faire cesser les violations. Ils peuvent aussi en saisir le commissaire général (Règlement, art. 3 et 5).

Un **commissaire général aux biens culturels** doit être désigné. Cette personnalité est désignée d'un commun accord par les parties au conflit. Elle est choisie sur la liste internationale des personnalités aptes à remplir ce poste (Règlement, art. 4).

Le commissaire général :

- ♦ peut ordonner une enquête ou la faire lui-même (Règlement, art. 6, par. 3, et art. 7) ;
- ♦ fait toutes démarches utiles pour l'application de la Convention (Règlement, art. 6, par. 4) ;
- ♦ fait rapport aux États parties et au directeur général de l'UNESCO (Règlement, art. 6, par. 5) ;
- ♦ exerce certaines fonctions attribuées aux puissances protectrices (Règlement, art. 6, par. 6).

Néanmoins, compte tenu des difficultés rencontrées dans le passé pour désigner un commissaire général, la pratique la plus récente du directeur général a été d'utiliser les services de ses représentants personnels pour conduire les négociations diplomatiques entre les États concernés dans le but d'améliorer la protection des biens culturels.

Il convient de mentionner que le nouveau Comité intergouvernemental établi par le Deuxième Protocole, dont les fonctions sont décrites en détail dans la partie « Nouvelles institutions créées par le Protocole de 1999 » (partie 6.5), aura de larges pouvoirs dans l'administration du Protocole. Ainsi, le Comité peut assister dans le contrôle de l'application de la Convention par les États parties car bon nombre des obligations découlant de la Convention et du Protocole se superposent.

V. Protocole de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

Cet instrument vise à empêcher l'exportation des biens culturels d'un territoire occupé, partiellement ou totalement, par un État partie à la Convention.

1. Durant les hostilités

En **cas d'occupation** du territoire d'un État partie, chaque Haute Partie contractante a l'obligation (art. I, par. 1 et 2) :

- ♦ d'empêcher l'exportation des biens du territoire occupé ;
- ♦ de mettre sous séquestre les biens culturels provenant du territoire occupé qui sont importés sur son territoire ;

2. Après les hostilités

À la **fin de l'occupation**, cet État doit (art. I, par. 3 et 4) :

- ♦ remettre les biens culturels illégalement exportés de l'État occupé et s'abstenir de les retenir au titre de dommages de guerre ;
- ♦ indemniser les détenteurs de bonne foi de ces biens lorsque ceux-ci ont été exportés illégalement et qu'ils doivent être restitués.

L'État partie tiers qui a accepté de recevoir des biens culturels durant le conflit armé doit les remettre aux autorités compétentes du territoire de provenance (art. II).

VI. Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, La Haye 26 mars 1999

Ce Protocole, qui entrera en vigueur lorsque 20 États l'auront ratifié, s'applique aux situations de conflit armé international et non international (art. 3 et 22). Il complète les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 pour ce qui concerne les relations entre les parties, en particulier celles liées au respect des biens culturels et à la conduite des hostilités, par des mesures qui renforcent leur mise en œuvre.

Le Protocole crée une nouvelle catégorie de protection, la **protection renforcée** (partie 1), destinée aux biens culturels qui revêtent la plus haute importance pour l'humanité et qui ne sont pas utilisés à des fins militaires. Il définit, en outre, les sanctions correspondant aux violations graves commises à l'encontre des biens culturels et précise les conditions auxquelles la responsabilité pénale individuelle est engagée (partie 2). Enfin, il crée un **Comité** intergouvernemental de douze membres pour veiller à la mise en œuvre de la Convention et du Deuxième Protocole (partie 5).

1. Protection renforcée

Un bien culturel peut être placé sous **protection renforcée** s'il satisfait aux trois conditions suivantes (art. 10) :

- ♦ être un patrimoine culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité ;
- ♦ être protégé par des mesures internes, juridiques et administratives, adéquates, qui reconnaissent sa valeur culturelle et historique exceptionnelle et qui garantissent le plus haut niveau de protection ;
- ♦ ne pas être utilisé à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires, et faire l'objet d'une déclaration par la Partie sous le contrôle de laquelle il se trouve qu'il ne sera pas ainsi utilisé.

Si un bien culturel bénéficie à la fois de la protection spéciale prévue par la Convention de 1954 et de la protection renforcée, seules s'appliquent les dispositions relatives à cette dernière entre les États parties ou les États qui appliquent le Protocole (art. 4).

2. Mesures nationales de mise en œuvre

De cet instrument découlent certaines obligations que les États doivent considérer et, si nécessaire, remplir dès la ratification du traité, parmi lesquelles figurent les mesures relatives à l'identification et la sauvegarde (partie 2.1) ; à l'inscription de la protection renforcée (partie 2.2) ; à la diffusion (partie 2.3) ; sanctions pénales et administratives (partie 2.4) .

2.1 Identification et sauvegarde

Elles comprennent (art. 5) :

- ♦ l'établissement d'inventaires des biens culturels ;
- ♦ la planification des mesures d'urgence pour assurer la protection des biens contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments ;
- ♦ la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection *in situ* adéquate desdits biens ;
- ♦ la désignation d'autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels.

2.2 Octroi de la protection renforcée

Pour faire bénéficier un bien de cette protection, les autorités de l'État où se trouve le bien doivent faire une demande d'inscription sur la Liste des biens sous protection renforcée (art. 27). Cette demande doit comporter toutes les informations nécessaires pour démontrer que le bien remplit les conditions prévues à l'article 10. La décision de l'inscrire est prise à la majorité de quatre cinquièmes des membres du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (art. 11), qui peut également suspendre ou annuler cette protection (art. 14).

Les parties assurent l'immunité des biens placés sous protection renforcée en s'interdisant (art. 12) :

- ♦ de faire de ces biens l'objet d'attaque et ;
- ♦ d'utiliser ces biens ou leurs abords immédiats à l'appui d'une action militaire.

La protection renforcée se perd (art. 13) :

- ♦ par décision du Comité, si le bien ne satisfait plus l'un des critères lui permettant d'obtenir cette protection ou si un État partie viole l'immunité du bien sous protection renforcée (art. 14) ;
- ♦ si et aussi longtemps que le bien, par son utilisation, est devenu un objectif militaire, mais seulement dans les circonstances restrictives prévues à la suite de la disposition (précautions, exigences de la légitime défense immédiate...).

2.3 Diffusion

La **traduction** du texte du Deuxième Protocole dans la(les) langue(s) national(es) est un élément à sa diffusion.

Des exemples de mesures concrètes à adopter en temps de paix, comme en période de conflit armé, pour assurer pleinement les obligations des États parties relatives à la diffusion concernent (art. 30) :

- ♦ la mise sur pied de **programmes d'information et d'éducation** en vue de faire mieux apprécier et respecter les biens culturels par l'ensemble de leur population ;
- ♦ l'exigence de la **connaissance parfaite** du texte du Protocole par les autorités militaires et civiles assumant des responsabilités quant à son application en période de conflit armé.

Pour remplir cette dernière obligation, les États parties doivent, selon le cas :

- ♦ incorporer dans leurs règlements militaires des orientations et consignes sur la protection des biens culturels ;
- ♦ élaborer et mettre en œuvre, en coopération avec l'UNESCO et les organisations gouvernementales et non gouvernementales compétentes, des programmes d'instruction et d'éducation en temps de paix ;
- ♦ se communiquer mutuellement, par l'intermédiaire du directeur général de l'UNESCO, des informations concernant les lois, dispositions administratives et mesures prises pour donner effet aux deux points précédents ; et

- ♦ se communiquer le plus rapidement possible les lois et dispositions administratives adoptées pour assurer l'application du Protocole.

2.4 Sanctions pénales et administratives

Les États s'engagent à prendre les mesures nécessaires relatives à **la détermination de la responsabilité pénale, la compétence juridictionnelle, les questions relatives à l'extradition ainsi qu'à l'entraide judiciaire.**

Pour ce faire, chaque État adopte les mesures nécessaires pour **incriminer** dans son droit interne et réprimer par des peines appropriées les infractions suivantes, lorsqu'elles sont commises intentionnellement et en violation de la Convention ou du Protocole (art. 15) :

- ♦ faire d'un bien culturel sous protection renforcée l'objet d'une attaque ;
- ♦ utiliser un bien culturel sous protection renforcée ou ses abords immédiats à l'appui d'une action militaire ;
- ♦ détruire ou s'approprier sur une grande échelle des biens culturels protégés ;
- ♦ faire d'un bien culturel protégé par la Convention ou le Protocole l'objet d'une attaque ; et
- ♦ le vol, le pillage ou le détournement des biens culturels protégés par la Convention, ainsi que les actes de vandalisme contre ces biens.

Toutes les infractions tombent sous la **juridiction** de l'État où l'infraction a été commise ou de l'État de la nationalité de l'auteur présumé de l'infraction (art. 16, par. 1 a) et b)). Dans le cas des trois premières infractions, les États ont aussi compétence lorsque l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur leur territoire (art. 16, par. 1 c)). Néanmoins, le Protocole indique clairement que les ressortissants des États non parties n'encourent pas de responsabilité pénale individuelle sur la base de cet instrument, et il ne fait nullement obligation d'établir la compétence juridictionnelle à l'égard de ces personnes (art. 16, par. 2 (b)).

En outre les États ont l'obligation de **juger ou d'extrader** toute personne accusée d'avoir commis des infractions contre les biens

sous protection renforcée ou détruit des biens culturels sur une grande échelle (art. 18). Des obligations générales en matière d'entraide judiciaire, par exemple en matière d'investigation, d'extradition ou d'obtention d'éléments de preuve, sont également prévues (art. 19).

En plus des mesures punitives prévues dans la Convention (art. 28), les Parties au Protocole doivent adopter les mesures législatives, administratives ou disciplinaires nécessaires pour **faire cesser** les actes suivants dès lors qu'ils sont accomplis intentionnellement (art. 21) :

- ♦ toute utilisation de biens culturels en violation de la Convention et du Protocole, ainsi que
- ♦ toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels depuis un territoire occupé, en violation de la Convention et du Protocole.

3. Durant les hostilités

Le Deuxième Protocole s'efforce de préciser la portée de l'exigence militaire impérative au titre de laquelle il peut être dérogé aux règles garantissant le respect des biens culturels prévues par l'article 4 de la Convention (art. 6).

Ainsi, une dérogation sur le fondement d'une « nécessité militaire impérieuse » ne peut être invoquée pour diriger un acte d'hostilité contre un bien culturel que lorsque et aussi longtemps que les conditions suivantes sont remplies (art. 6, par. a)) :

- ♦ le bien culturel, par sa fonction, a été transformé en objectif militaire, et ;
- ♦ il n'existe pas d'autre solution pratiquement possible pour obtenir un avantage militaire équivalant à celui qui est offert par le fait de diriger un acte d'hostilité contre cet objectif.

Concernant l'usage de ces biens à des fins militaires, la « nécessité militaire impérieuse » ne peut se justifier que lorsque, et aussi longtemps qu'aucune autre utilisation n'est pratiquement possible pour obtenir un avantage militaire équivalent (art. 6, par. b)).

La décision d'invoquer la nécessité militaire ne doit être prise que par le chef d'une formation égale ou supérieure en importance à un bataillon, ou par une formation de plus petite taille, lorsque les circonstances ne permettent pas de procéder autrement (art. 6, par. c)).

Enfin, lorsque les circonstances le permettent, un **avertissement** doit être donné (art. 6, par. d).

En outre, pour minimiser toute possibilité d'attaque contre les biens culturels ou contre les effets de telles attaques, les **mesures de précaution** suivantes doivent être prises (art. 7 et 8) :

- ♦ faire tout ce qui est pratiquement possible pour *vérifier* que les objectifs à attaquer ne sont pas des biens culturels protégés ;
- ♦ prendre toutes les précautions pratiquement possibles quant au *choix des moyens et méthodes d'attaque* en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les dommages qui pourraient être causés incidemment aux biens culturels protégés ;
- ♦ s'abstenir de lancer une attaque dont on peut attendre qu'elle cause *incidemment* des dommages aux biens culturels qui seraient *excessifs* par rapport à l'avantage militaire concret et direct attendu ;
- ♦ annuler ou interrompre une attaque lorsqu'il apparaît que l'objectif est un bien culturel protégé et que l'on peut attendre qu'elle cause les dommages ci-dessus décrits ;
- ♦ éloigner les biens culturels meubles du voisinage des objectifs militaires ou fournir une *protection in situ adéquate* ;
- ♦ éviter de placer des objectifs militaires à proximité de biens culturels.

En cas d'**occupation**, toute Partie occupante doit interdire et empêcher toute forme de transfert illicite de biens culturels du territoire occupé, toute fouille archéologique non indispensable aux fins de sauvegarde, d'enregistrement ou de conservation de biens culturels, ainsi que toute transformation ou changement d'utilisation d'un bien culturel visant à dissimuler ou à détruire des éléments de témoignage de caractère culturel, historique ou scientifique (art. 9).

4. Après les hostilités

Aucune disposition du Protocole relative à la responsabilité pénale individuelle n'affecte la responsabilité des États en droit international, notamment l'obligation de réparation (art. 38).

5. Nouvelles institutions créées par le Protocole de 1999

Le Protocole de 1999 prévoit deux nouvelles institutions ; il s'agit du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (partie 5.1) et du Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (partie 5.2). Ces institutions seront constituées lorsque le Protocole entrera en vigueur.

5.1 Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

Le Comité sera composé de douze parties élues par la Réunion des États parties, suivant un système de représentation équitable des différentes régions et cultures du monde, et en veillant à ce que le Comité dans son ensemble réunisse les compétences adéquates dans les domaines du patrimoine culturel, de la défense et du droit international (art. 24).

Les attributions du Comité sont notamment (art. 27) :

- ♦ d'accorder, de suspendre ou de retirer la protection renforcée à des biens culturels ;
- ♦ d'établir, de tenir à jour et d'assurer la promotion de la Liste des biens culturels sous protection renforcée ;
- ♦ de suivre et superviser l'application du Protocole, et ;
- ♦ d'examiner les rapports sur la mise en œuvre du Protocole que les parties lui soumettent tous les quatre ans et de formuler des observations.

Un État partie au Protocole peut demander au Comité (art. 32) :

- ♦ une assistance internationale en faveur de biens culturels sous protection renforcée ; et
- ♦ une assistance pour l'élaboration, la mise au point ou l'application des lois, dispositions administratives ou autres mesures dont les biens sous protection renforcée doivent faire l'objet en vertu de l'article 10, par. b).

5.2 Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

Le Fonds sera constitué en fonds de dépôt, conformément au règlement financier de l'UNESCO (art. 29, par. 2). Ses ressources proviendront (par. 4) :

- ♦ des contributions volontaires des parties ;
- ♦ des contributions, dons ou legs émanant :
 - d'autres États ;
 - de l'UNESCO ou d'autres organisations des Nations Unies ;
 - d'autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales ;
 - des organismes publics ou privés ou des personnes privées ;
- ♦ des intérêts dus sur les ressources du Fonds ;
- ♦ du produit des collectes et des recettes des manifestations organisées au profit du Fonds ; et
- ♦ de toutes autres ressources autorisées par les orientations applicables au Fonds.

Les dépenses seront exclusivement engagées aux fins décidées par le Comité, sur la base des orientations fournies par la Réunion des parties, en vue d'accorder une assistance financière pour soutenir principalement :

- ♦ les mesures préparatoires à prendre en temps de paix ; et
- ♦ des mesures d'urgence, des mesures provisoires ou toute autre mesure de protection en période de conflit armé ou de rétablissement à la fin de celui-ci.

VII. Autres traités de droit international humanitaire qui protègent les biens culturels

D'autres traités de droit international humanitaire contiennent des dispositions relatives à la protection des biens culturels en période de conflit armé. Il s'agit des Protocoles additionnels I et II de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre (partie 1) et du Statut de la Cour pénale internationale (partie 2).

1. Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et non internationaux (Protocole II)

En ce qui concerne la protection générale des biens de caractère civil et l'interdiction des attaques et des représailles à leur encontre, le **Protocole I** (applicable en situation de conflit armé international) dispose à l'article 53 que :

« Sans préjudice des dispositions de la Convention de La Haye (...) et d'autres instruments internationaux pertinents, il est interdit :

- a) de commettre tout acte d'hostilité dirigé contre les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte que constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples ;*
- b) d'utiliser ces biens à l'appui de l'effort militaire ;*
- c) de faire de ces biens l'objet de représailles ».*

L'article 38 du Protocole I établit *« qu'il est interdit de faire un usage abusif délibéré, dans un conflit armé (...) de l'emblème protecteur des biens culturels ».*

En tant que corollaire logique de ces interdictions, l'article 85, paragraphe 4, qualifie d'infraction grave et considère donc comme un crime de guerre (art. 85, par. 5) l'acte suivant, lorsqu'il a été commis intentionnellement et en violation du Protocole :

- « d) le fait de diriger des attaques contre les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte clairement reconnus qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples et auxquels une protection spéciale a été accordée en vertu d'un arrangement particulier, par exemple dans le cadre d'une organisation internationale compétente, provoquant ainsi leur*

destruction sur une grande échelle, alors qu'il n'existe aucune preuve de violation par la Partie adverse de l'article 53, alinéa b, et que les monuments historiques, œuvres d'art et lieux de culte en question ne sont pas situés à proximité immédiate d'objectifs militaires (...). »

Ainsi, pour qu'il y ait infraction grave aux termes de cette disposition, il faut que :

- ♦ ces biens fassent l'objet d'une protection spéciale en vertu d'un arrangement particulier, par exemple, être inscrits dans les registres prévus par la Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel ou par le Protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 ;
- ♦ l'attaque entraîne la destruction de ces biens sur une grande échelle ;
- ♦ ces biens n'aient pas été utilisés à l'appui de l'effort militaire de la partie adverse, tel que prévu à l'article 53 précité ;
- ♦ ces biens ne soient pas situés à proximité immédiate d'objectifs militaires ;
- ♦ l'attaque soit intentionnelle.

C'est la réunion de l'ensemble de ces éléments qui fait que l'acte constitue une infraction grave, faisant naître l'obligation pour tous les États parties de le réprimer, indépendamment du lieu où il a été commis et de la nationalité de son auteur, sur la base du principe de la compétence universelle.

Le **Protocole II** (applicable en situation de conflit armé non international) protège les biens culturels en situation de conflit armé non international. L'article 16 dispose que sous réserve d'autres obligations internationales «... il est interdit de commettre tout acte d'hostilité dirigé contre les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples et de les utiliser à l'appui de l'effort militaire». Cet instrument ne contient en revanche pas de dispositions relatives à l'obligation de réprimer pénalement la violation de cette disposition et ne qualifie pas un tel acte de crime de guerre.

1.1 Mesures nationales de mise en œuvre

Les mesures à prendre pour mettre en œuvre cette protection sont aussi liées à l'identification (partie 1.1.1), à la diffusion (partie 1.1.2) et aux sanctions pénales (partie 1.1.3).

1.1.1 *Identification*

Les parties devraient conclure des arrangements spéciaux pour protéger ces biens ou les inscrire dans les registres spéciaux constitués à de telles fins.

1.1.2 *Diffusion*

La nécessité de **traduire** ces textes dans la(les) langue(s) nationale(s) est également ici indispensable pour assurer leur diffusion. Les mesures de diffusion concernent l'obligation d'instruire les forces armées sur le contenu des obligations en matière de biens culturels (Protocole I, art. 82-83 et 87; Protocole II, art. 19).

1.1.3 *Sanctions pénales*

Des mesures de sanction et de répression des violations du Protocole en matière de protection des biens culturels doivent être prises. Il s'agit :

- ♦ d'interdire et de réprimer dans la réglementation l'usage abusif du signe protecteur des biens culturels (Protocole I, art. 38, par. 1, art. 80 et 86) ;
- ♦ d'introduire dans la législation pénale des dispositions relatives à la répression des attaques dirigées contre les biens culturels en situation de conflit armé international, dans les cas où :
 - > l'attaque est intentionnelle ;
 - > l'attaque provoque la destruction de ces biens sur une grande échelle ;
 - > les biens ne sont pas situés à proximité d'un objectif militaire ; et
 - > les biens bénéficient d'une protection spéciale et sont reconnus comme tels (Protocole I, art. 85, par. 4).

La législation pénale doit tenir compte des éléments suivants :

- ♦ le principe de la compétence universelle, c'est-à-dire la répression de l'acte indépendamment du lieu où il a été commis et de la nationalité de son auteur (CG I-IV, art. 49/50/129/146, sur renvoi de l'art. 85, par. 1, Protocole I) ;
- ♦ la responsabilité des supérieurs (Protocole I, art. 86, par. 2) ;

- ♦ la répression de l'acte commis tant par action que par omission d'agir (Protocole I, art. 86, par. 1) ;
- ♦ le respect des garanties judiciaires (Protocole I, art. 75, par. 4).

1.2 Durant les hostilités

Le Protocole I contient une série de dispositions visant à assurer la protection des biens culturels et des personnes qui en ont la garde. Parmi elles, il faut se référer aux obligations suivantes :

- ♦ s'abstenir de donner l'ordre d'attaquer ou s'abstenir d'attaquer les biens culturels protégés ou le personnel en charge de leur protection (Protocole I, art. 53 (a), art. 50 par. 1 et art. 51 par. 2) ;
- ♦ s'abstenir de donner l'ordre d'utiliser ou s'abstenir d'utiliser les biens culturels à l'appui de l'action militaire (Protocole I, art. 53 (b)) ;
- ♦ s'abstenir de donner l'ordre de réaliser ou s'abstenir de réaliser des actes de représailles à l'encontre des biens culturels (Protocole I, art. 53 (c)) ;
- ♦ veiller à ce que les membres du personnel affecté à la protection des biens culturels s'abstiennent de prendre part aux hostilités afin d'être considérés comme des civils ; par conséquent, aucune attaque ne devra être dirigée contre eux (Protocole I, art. 51, par. 2 et 3) ;
- ♦ veiller à ce que les commandants militaires et leurs troupes signalent aux autorités compétentes tout acte commis en violation aux règles relatives à la protection des biens culturels ou de leur personnel (Protocole I, art. 87, par. 1) ;
- ♦ veiller à ce que les personnes accusées d'avoir commis des violations aux règles relatives à la protection des biens culturels soient poursuivies sur la base des dispositions pertinentes du droit militaire ou pénal ordinaire (Protocole I, art. 85).

1.3 Après les hostilités

Dans un conflit armé international, l'État qui aurait violé les dispositions relatives à la protection des biens culturels sera tenu à indemnité, s'il y a lieu. Il sera aussi tenu responsable des actes commis par ses forces armées (Protocole I, art. 91).

2. Statut de la Cour pénale internationale (CPI)

Le Statut de la Cour pénale internationale (CPI) a été adopté en juillet 1998 à Rome. Il entrera en vigueur quand il aura été ratifié par 60 États.

Les crimes relevant de la compétence de la CPI sont les crimes de guerre, le crime de génocide et les crimes contre l'humanité. La Cour aura également compétence pour connaître du crime d'agression lorsqu'une disposition, définissant ce crime et fixant les conditions de l'exercice de la compétence de la Cour à cet égard, sera adoptée.

L'article 8 du Statut établit la compétence de la Cour à l'égard des crimes de guerre, « *en particulier lorsque ces crimes s'inscrivent dans le cadre d'un plan ou une politique ou lorsqu'ils font partie d'une série de crimes analogues commis sur une grande échelle* ». Sont notamment couvertes par cette disposition les infractions graves et les autres violations graves aux lois et coutumes applicables aux conflits armés, internationaux comme non internationaux. En ce qui concerne les biens culturels, l'article 8 dispose que constitue un crime de guerre « *...le fait de lancer des attaques délibérées contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques..., pour autant que ces bâtiments ne soient pas des objectifs militaires...* » (art. 8, par. 2 b) ix) et e) iv)).

En vertu du principe de complémentarité, la compétence de la CPI ne s'exerce que lorsqu'un État est dans l'incapacité réelle d'engager des poursuites contre les criminels de guerre présumés relevant de sa compétence ou n'a pas la volonté de le faire. Dès lors, pour assurer la répression pénale des crimes de guerre au niveau national, les États devraient se doter d'une législation leur permettant de traduire en justice les auteurs de tels crimes. Pour ce faire, les mesures suivantes sont, entre autres, nécessaires :

- ♦ adapter la législation pénale pour introduire les crimes énoncés dans le Statut ;
- ♦ définir la compétence des tribunaux pour connaître de tels crimes ;
- ♦ établir des règles relatives à l'entraide judiciaire avec la CPI ;
- ♦ élaborer les accords relatifs à l'extradition ou déterminer les critères relatifs à la remise des auteurs présumés des actes définis.

VIII. Avantages découlant de la participation aux traités

L'ensemble de ces traités internationaux contient le minimum exigible pour assurer la protection des biens culturels en situation de conflit armé. Ces traités imposent des limites à la manière dont les opérations militaires doivent être conduites, sans toutefois constituer un fardeau exagéré pour ceux qui ont la responsabilité de mener une opération militaire.

Indépendamment de la séquence dans l'adoption des différents traités internationaux, les instruments fondamentaux pour la protection des biens culturels sont les Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève de 1949, applicables en situation de conflit armé international et non international. Ces traités lient une large majorité des États mais ils ne sont pas encore universels. Les États devraient ratifier aussi la Convention de 1954, son premier Protocole ainsi que le Protocole de 1999, qui n'est pas encore entré en vigueur. Enfin, les États devraient également considérer la ratification du Statut de la CPI, qui n'est pas encore entré en vigueur.

Il est important que l'ensemble des traités soit largement ratifié pour assurer :

- ♦ l'acceptation universelle de l'importance de préserver et de protéger les biens culturels ;
- ♦ la reconnaissance universelle qu'une atteinte au patrimoine culturel des peuples représente une atteinte à l'identité de ces peuples ;
- ♦ la reconnaissance universelle de l'importance de créer un esprit de respect à l'égard des cultures et des biens culturels de tous les peuples ;
- ♦ l'engagement mutuel de tous les États de respecter les biens culturels, les leurs comme ceux des autres États ou d'autres groupes ou ethnies ;
- ♦ l'obligation mutuelle de tous les États d'appliquer les mêmes règles de protection des biens culturels ;
- ♦ l'assurance d'une protection juridique identique pour tous les biens culturels ainsi que pour toutes les personnes chargées de leur protection ;

- ♦ l'universalisation des emblèmes de protection des biens culturels en cas de conflit armé ;
- ♦ le partage universel de l'expérience de chaque État en matière de protection des biens culturels ;
- ♦ la participation de tous les États à la lutte contre l'impunité des personnes responsables de la détérioration et de la destruction des biens culturels ;
- ♦ la possibilité, pour tous les États, de participer aux organes internationaux de protection des biens culturels, notamment à l'identification du patrimoine culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité ;
- ♦ la possibilité, pour tous les États, d'acquérir les moyens financiers et le savoir-faire nécessaires à la pleine protection des biens culturels ;
- ♦ la consolidation des systèmes nationaux de protection des biens culturels en cas de catastrophes naturelles ;
- ♦ la possibilité de demander des compensations en cas de destruction totale ou partielle de ces biens lors d'un conflit armé.

IX. Conséquences financières découlant de la participation aux traités

Il est important d'indiquer que l'adhésion aux différents traités relatifs à la protection des biens culturels en cas de conflit armé n'implique pas de contribution financière obligatoire liée à la participation aux organisations internationales.

Toutefois, la mise en œuvre de leurs dispositions sur le plan national pourrait générer des coûts relatifs, par exemple, à l'identification, l'enregistrement et au signalement, ainsi qu'à la construction d'abris ou à la mise en place des mesures nécessaires pour protéger ces biens durant les conflits armés.

Il est important aussi d'indiquer que la plupart des États ont pris des mesures pour la protection et la sauvegarde des biens culturels, à appliquer notamment dans les situations d'urgence comme les catastrophes naturelles. Il s'agit de mieux intégrer ces différents corps juridiques et de mieux faire connaître à ceux qui seraient susceptibles de jouer un rôle en période de conflit armé les règles qui s'appliquent dans ce genre de situation. Dans le même esprit, les règles et obligations qui s'appliquent durant les conflits armés doivent être connues du personnel civil chargé de la protection et de la sauvegarde de ces biens en toutes circonstances. Ce personnel civil doit en outre être informé et formé pour assurer la protection la plus efficace possible aux biens culturels durant les conflits armés.

Sur le plan interne, les charges financières dépendront de l'infrastructure existant dans chaque État pour la protection de ces biens, et de la définition de ce qui pourrait être réalisé au mieux suivant le type de biens à protéger. Les quelques exemples suivants de mesures de caractère général de protection des biens culturels devraient être considérés :

- ♦ production de cartes géographiques avec indication de la localisation des biens culturels ;

Dans la plupart des pays, de telles cartes existent, à des fins touristiques ou de relèvement du territoire. Les mêmes indicateurs devraient être utilisés pour les membres des forces armées.

- ♦ formation des membres des forces armées à la protection des biens culturels ;

Dans la plupart des pays, les membres des forces armées bénéficient d'une formation en matière de droit international humanitaire. Il faudrait s'assurer que cette formation comporte un volet relatif à la protection des biens culturels.

- ♦ éloignement des objectifs militaires des sites abritant des biens culturels ;

De manière générale, tous les objets civils doivent être éloignés des objectifs militaires, cela faisant partie de la préparation requise, dès le temps de paix, pour assurer la protection des biens culturels en période de conflit armé.

Les exceptions au principe de la gratuité sur le plan international de la participation à ces traités toucheraient :

- ♦ au Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ;

Ce Fonds est prévu par le Protocole de 1999 à la Convention de 1954. Il sera constitué par des contributions volontaires des États parties (art. 29, par. 4).

- ♦ à la Cour pénale internationale ;

La Cour devrait fonctionner avec des fonds provenant des contributions des États parties et des Nations Unies.

Les États pourront, en contrepartie, tirer des avantages financiers de leur participation à ces traités. Ces avantages concernent notamment la possibilité de demander un soutien pour la protection ou la restitution des biens culturels au Fonds pour la protection de ces biens. Les modalités pour l'attribution de cette aide seront déterminées une fois le Fonds constitué.

X. Utilisation des organes et structures existants

Lorsqu'il s'agit pour les États parties de s'assurer que la Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles sont correctement mis en œuvre, les obligations découlant de ces traités sont moins ardues à remplir qu'une première lecture des textes ne le laisse supposer. Comme cela a été mentionné plus haut (*partie IX*), l'accomplissement de ces obligations peut aller de pair avec les mesures qui existent déjà en matière de planification et de préparation aux catastrophes naturelles ou autres situations d'urgence.

Les organisations telles que le **Comité international du Bouclier bleu** jouent un rôle essentiel dans la promotion de la protection des biens culturels, y compris la mise en œuvre des instruments qui y sont relatifs. Le Bouclier bleu est une organisation internationale, indépendante et professionnelle, ayant pour objectif d'éviter les pertes ou les dommages causés au patrimoine culturel en cas de catastrophe, par l'amélioration des mesures de prévention, de préparation, d'intervention et de reconstruction. Le Bouclier bleu comprend, dans différents pays, des branches nationales qui sont encouragées à promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses Protocoles.

Il en est de même pour d'autres comités ou organisations. Afin de faciliter le processus de mise en œuvre du droit international humanitaire, certains États ont créé une **Commission interministérielle de droit humanitaire** chargée de conseiller et d'assister les autorités gouvernementales dans la diffusion et la mise en œuvre de ce droit. Devraient figurer parmi les tâches prioritaires de ces organes, la coordination et l'encouragement des divers ministères intéressés ou responsables de la protection des biens culturels en cas de conflit armé, par exemple en matière d'identification des biens culturels et d'inventaire par les autorités locales ou d'autres organes compétents.

Les **Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**, qui jouent un rôle spécial en matière de diffusion et de mise en œuvre du droit international humanitaire, pourraient aussi être associées à la promotion des traités relatifs à la protection des biens culturels. Elles pourraient ainsi être amenées, dans le cadre de leurs activités régulières, à aider les États en matière de respect de l'emblème de protection des biens culturels ou d'autres activités liées à la mise en

œuvre de la Convention de 1954 et de ses Protocoles, aussi bien de leur propre initiative qu'en collaboration avec les autres entités sur le terrain. La Commission nationale de droit humanitaire ou le Comité national du Bouclier bleu pourraient ainsi s'avérer des partenaires potentiels au niveau national.

XI. Comment ratifier ces traités et rôle des Services consultatifs en DIH du CICR

1. Comment ratifier ces traités

Pour devenir partie à un traité, un État doit faire parvenir à l'organisation ou à l'État dépositaire un instrument de ratification, d'adhésion ou de succession.

Convention de 1954 et ses Protocoles

Le directeur général de l'UNESCO est le dépositaire de la Convention de 1954 et des ses Protocoles. Pour devenir partie aux Protocoles, un État doit d'abord être partie à la Convention de 1954. L'instrument de ratification, d'acceptation, d'adhésion ou de succession doit être envoyé à l'adresse suivante :

*Directeur général de l'UNESCO
7, place Fontenoy
75352 Paris 07 SP
France*

La Convention de 1954 et ses Protocoles sont gérés par la Section des normes internationales à la Division du patrimoine culturel de l'UNESCO. L'adresse internet suivante peut-être consultée pour plus d'information : <http://www.unesco.org/culture/legalprotection>. Les collaborateurs de la Division peuvent être consultés à :

Unité des normes internationales
Division du patrimoine culturel
UNESCO
1, rue Miollis
75732 Paris Cedex 15
France
Email : ins.culture@unesco.org

Protocoles additionnels I et II de 1977

La Confédération suisse est l'État dépositaire des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977. Un seul et même instrument peut être utilisé pour les deux Protocoles. Pour devenir partie aux Protocoles additionnels, un État doit d'abord être partie aux Conventions de Genève de 1949.

L'instrument y relatif doit être envoyé à l'adresse suivante :

*Conseil fédéral suisse
Berne
Suisse*

Statut de la Cour pénale internationale

Le secrétaire général des Nations Unies est le dépositaire de ce traité. Pour devenir partie au Statut de la Cour pénale internationale, l'instrument de ratification ou d'adhésion doit être envoyé à l'adresse suivante :

*Secrétaire général des Nations Unies
Organisation des Nations Unies
United Nations Plaza
10017 New York, N.Y.
États-Unis d'Amérique*

2. Les Services consultatifs en DIH du CICR

Outre ces Conseils pratiques pour la mise en œuvre de la protection des biens culturels, les Services consultatifs ont préparé des modèles de ratification / d'adhésion et de succession aux instruments précités. Ceux-ci existent en français, anglais et espagnol. Ils peuvent être obtenus à l'adresse suivante :

*Services consultatifs en droit international humanitaire
Comité internationale de la Croix-Rouge
19, avenue de la Paix,
CH – 1202 Genève
e-mail : advisoryservice.gva@icrc.org
ou consultés sur le site internet de l'institution <http://www.icrc.org>*

Les Services consultatifs se tiennent à disposition pour toute consultation relative à la participation et à la mise en œuvre de ces traités.

ANNEXES

| | | |
|------|--|-----|
| I. | Programme de la réunion | 187 |
| II. | Liste des participants | 191 |
| III. | Questionnaire sur les mesures nationales de mise en œuvre des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé | 195 |
| IV. | Tableaux comparatifs des réponses reçues au questionnaire sur les mesures nationales de mise en œuvre des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé | 199 |

Programme de la réunion

Jeudi 5 octobre 2000

- 9h00–9h30 Arrivée des participants et enregistrement
- 9h30–9h45 Ouverture de la réunion
M. Eric Roethlisberger, membre du Comité, CICR
- 9h45–10h15 Des priorités à définir : traiter la protection des biens culturels comme un chapitre du droit international humanitaire (DIH)
M. Yves Sandoz, conseiller spécial du CICR
- 10h15–10h45 Négociation du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye : l'avenir de la protection des biens culturels
M. Jean-Marie Henckaerts, conseiller juridique, CICR
- 10h45–11h15 *Pause café*
- 11h15–12h00 Activités de l'UNESCO en matière de mise en œuvre et de promotion de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux protocoles
M. Jan Hladík, spécialiste du programme, section des normes internationales, Division du patrimoine culturel, UNESCO
- 12h00–12h30 La mise en œuvre du DIH au niveau national, l'activité des Services consultatifs du CICR et la protection des biens culturels en cas de conflit armé, y compris les stratégies utilisées pour la ratification des instruments pertinents du droit humanitaire
Mme María Teresa Dutli, chef des Services Consultatifs en droit international humanitaire, CICR
- 12h30–14h00 *Déjeuner*
- 14h00–17h30 Présentations (15–20 minutes) sur les activités de mise en œuvre dans différents contextes nationaux
(pause café 15h30–16h00)

1. Le chevauchement des compétences pour la protection des biens culturels dans un État fédéral
M. Rino Büchel, Section de la protection des biens culturels, Office de la protection civile, Suisse
2. Les critères pour l'identification et l'enregistrement des biens culturels protégés
Dr Hassan Jouni, professeur, faculté de droit, Université libanaise, Liban
M. Eduardo Abdularch, architecte, Guatemala
3. La signalisation des biens culturels et l'utilisation des signes distinctifs
Dr Savin Jogan, ministère de la Culture, Slovénie
4. Le rôle des commissions nationales de DIH dans la mise en œuvre de la protection des biens culturels
Mme Claudia Herrera Nosthas, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères, El Salvador
5. La répression des violations du DIH concernant la protection des biens culturels
Pr Horst Fischer, Université de Bochum, Allemagne
6. La formation des membres des forces armées et la diffusion en matière de protection des biens culturels
Major Franz Schuller, secrétaire général, Association autrichienne pour la protection des biens culturels, Autriche
Brigadier Général Leonardo Prizzi, École d'application, Forces armées italiennes, Italie

Dîner offert par le CICR

Vendredi 6 octobre 2000

- 9h00 Présentation du projet de lignes directrices et introduction aux différents sujets à traiter en groupes de travail
Mme María Teresa Dutli, chef des Services consultatifs en droit international humanitaire, CICR
- 9h10–12h00 Travail en groupes (*pause café incluse*)

Groupe 1

Compétences et responsabilités — Qui est chargé de répertorier, d'enregistrer, de marquer et de protéger les biens culturels en cas de conflit armé ? Quelle est la meilleure façon d'organiser et de financer ces activités ? Comment les commissions nationales de mise en œuvre du droit international humanitaire peuvent-elles participer ou contribuer à ce travail ?

Président : M. Michael Turner, Israël

Groupe 2

Protection juridique des biens culturels dans le droit pénal militaire ou le droit civil. Établir une base juridique pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Question de la répression pénale. Dispositions du Statut de Rome relatives à la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Président : M. Juan Manuel García Labajo, Espagne

Groupe 3

Diffusion, information et sensibilisation — Quelle formation les membres des forces armées reçoivent-ils en matière de protection des biens culturels ? Quelle est la meilleure façon de donner cette formation ? Le grand public est-il suffisamment informé des règles du droit international humanitaire sur la protection des biens culturels ? Qu'en est-il de la coopération avec l'UNESCO, et comment l'améliorer ?

Président : Major Franz Schuller, Autriche

- 12h00–14h00 *Déjeuner*
- 14h00–16h30 Présentation des rapports des groupes de travail et débat général sur le projet de lignes directrices
Président : Pr Horst Fischer, Université de Bochum, Allemagne
- 16h30–17h00 Conclusions — stratégies de mise en œuvre et de suivi
M. Yves Sandoz, conseiller spécial du CICR
- 17h00 *Apéritif*

Liste des participants

- M. Alijon Lutfulloevich Abdullaev**, inspecteur en chef, Protection des monuments historiques et culturels, *Tadjikistan*
- M. Eduardo Andrade Abularach**, architecte, *Guatemala*
- M. A.E. Bavakin**, ministère des Affaires étrangères, *Fédération de Russie*
- Lieutenant-colonel Jean-Pierre Bayala**, ministère de la Défense, *Burkina Faso*
- Pr Patrick Boylan**, professeur, City University, Londres, *Royaume-Uni*
- M. Rino Büchel**, chef de la Section de la protection des biens culturels, Office fédéral de la protection civile, *Suisse*
- Général Ahmed El Anwar**, chef des tribunaux militaires, *Egypte*
- M. Nicola Erriquez**, inspecteur en chef, *Carabinieri*, Affaires étrangères, *Italie*
- Dr Horst Fischer**, professeur, Université de la Ruhr, Bochum, *Allemagne*
- Amb. González Félix**, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères, *Mexique*
- M. Edmond Fokker van Crayestein**, lieutenant-colonel, *Pays-Bas*
- M. Bernard René Fonquernie**, inspecteur général des Monuments historiques, *France*
- M. Juan Manuel García Labajo**, lieutenant-colonel auditeur, *Espagne*
- M. Pierre Lalive**, professeur, Étude Lalive & Associés, *Suisse*
- Colonel Charles Garraway**, ministère de la Défense, *Royaume-Uni*
- M. Ariel Walter Gonzalez**, premier secrétaire, mission permanente de l'Argentine auprès de l'UNESCO, *France*
- Mme Claudia Herrera Nosthas**, conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères, *El Salvador*
- M. Jan Hladík**, spécialiste du programme, section des normes internationales, division du patrimoine culturel, *UNESCO*

- Dr Savin Jogan**, ministre de la Culture, *Slovénie*
- Dr Hassan Jouni**, professeur, faculté de droit, Université libanaise, *Liban*
- M. Krzystztof Pawel Kalinski**, officier, ministère de la Défense nationale, département social et de l'éducation, *Pologne*
- M. L. Kiangte**, secrétaire adjoint, département de la Culture, *Inde*
- M. Michael Meyer**, chef du droit international, Croix-Rouge britannique, *Royaume-Uni*
- Mme Njeri Mwangi**, avocat général, Département des traités et des accords internationaux, *Kenya*
- M. Mihály Nagy**, chef de la division des monuments, ministère du Patrimoine culturel, *Hongrie*
- M. Franz Neuwirth**, directeur de la division de la protection des monuments, ministère de l'Éducation, la Science et la Culture, *Autriche*
- Pr Mohammad Y. Olwan**, doyen et professeur de l'Université des sciences appliquées, *Jordanie*
- Barbara Overton Roberts**, conservateur, The Frick Collection, *États-Unis d'Amérique*
- Colonel Giovanni Pastore**, *Carabinieri, Italie*
- M. Stélios Perrakis**, président de la Commission de droit international humanitaire, Croix-Rouge grecque, *Grèce*
- Mme Matilda Thomas Philip**, avocat général, *Tanzanie*
- Brigadier général Leonardo Prizzi**, École d'application, forces armées italiennes, *Italie*
- Mme Michaela Schneider**, assistante, Université de la Ruhr, Bochum, *Allemagne*
- Major Franz Schuller**, secrétaire général, Association autrichienne pour la protection des biens culturels, *Autriche*
- Dr Maja Sercic**, professeur, Université de Zagreb, *Croatie*
- M. Steven Solomon**, conseiller juridique adjoint, mission permanente des États-Unis d'Amérique, *Suisse*

Dr Heike Spieker, conseiller juridique, Croix-Rouge allemande,
Allemagne

M. Michael Turner, président du Comité israélien du patrimoine
mondial, *Israël*

Pr Adun Wichiencharoen, Office de la politique pour l'environnement
et de l'urbanisme, *Thaïlande*

**Questionnaire
sur les mesures nationales de mise en œuvre
des règles de protection des biens culturels
en cas de conflit armé¹**

I. Ratification

Quels traités sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé ont été signés et/ou ratifiés par votre pays ? À quelle date ? Votre pays a-t-il prévu de signer ou de ratifier le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (non encore en vigueur) ?

II. Autorités compétentes

Quelles sont, dans votre pays, les autorités compétentes en matière de protection des biens culturels ? Comment ces autorités sont-elles structurées ? Si des autorités différentes sont concernées par la protection des biens culturels aux niveaux national, régional ou provincial, veuillez décrire leurs mandats, leurs activités et leur structure.

Existe-t-il au sein des forces armées des officiers spécifiquement chargés de la protection des biens culturels ?

Comment est formé le personnel chargé de répertorier, d'enregistrer et de protéger les biens culturels ? La formation est-elle la même pour le personnel placé sous des autorités différentes ?

S'il existe une commission nationale ou un comité national du droit international humanitaire, cet organisme joue-t-il un rôle dans les activités de protection des biens culturels ?

Y a-t-il un comité du bouclier bleu dans votre pays ? Des contacts ont-ils été établis entre les autorités ou associations nationales compétentes et le Comité international du bouclier bleu ? Dans l'affirmative, veuillez fournir quelques détails sur cette coopération.

¹ Ce questionnaire a été envoyé uniquement aux experts participant à la réunion.

III. Catalogage et enregistrement des biens protégés

Quels types de biens sont considérés comme des biens culturels ?

Comment ces biens sont-ils répertoriés ? Qui est compétent pour le faire ? Quelle est la procédure suivie pour répertorier les biens ? Fait-on une distinction entre les différentes catégories de biens culturels protégés ? Certaines catégories de biens culturels bénéficient-elles d'une protection spéciale ?

Existe-t-il un registre national contenant la liste des biens culturels protégés ? Dans l'affirmative, comment cette liste est-elle actualisée ? Les renseignements concernant les biens culturels protégés sont-ils mis à la disposition du public ? Comment ?

Les listes ou les registres de biens culturels protégés sont-ils communiqués à l'UNESCO ?

IV. Mesures pratiques de protection des biens culturels

Des mesures ont-elles été prises pour signaler les biens culturels protégés (par l'utilisation d'un emblème ou d'un autre moyen, par exemple) ? Les différentes catégories de biens culturels protégés portent-elles des indications ou des signes différents ? Ces indications sont-elles apposées de façon permanente sur les biens culturels protégés, ou ne sont-elles utilisées que dans les situations de conflit armé ?

Est-il d'usage de produire des archives documentées (descriptifs, plans, photographies, levés photogramétriques, moulages, etc.) pour permettre la restauration ou la reconstruction de biens culturels endommagés ou détruits pendant un conflit armé ? Dans l'affirmative, à qui incombe la production, le stockage et le financement de telles archives ?

Existe-t-il un plan d'évacuation des biens culturels en cas de conflit armé ? Dans l'affirmative, qui est chargé d'exécuter le plan ?

Existe-t-il dans votre pays des abris permanents pour la protection des biens meubles à valeur culturelle ? Dans la négative, est-il prévu de créer de tels abris ? À qui incombe la construction de ces abris ?

V. Mesures de répression en cas de violation des lois sur la protection des biens culturels

Des mesures disciplinaires sont-elles prévues dans les forces armées en cas de violation des lois sur la protection des biens culturels ?

Des mesures de droit pénal ont-elles été adoptées concernant la protection des biens culturels et les violations d'une telle protection ? Le droit pénal de votre pays prévoit-il des sanctions pénales ou disciplinaires en cas d'infraction ?

Existe-t-il une loi pour la protection des biens culturels en cas de catastrophe naturelle ou autre ? Dans l'affirmative, cette loi comporte-t-elle des dispositions sur les sanctions pénales ou disciplinaires applicables en cas d'infraction ?

VI. Questions financières

À qui incombe-t-il de financer la protection des biens culturels ? Différentes autorités se partagent-elles le financement des activités de catalogage, de marquage, d'enregistrement, d'évacuation ou de diffusion en rapport avec la protection des biens culturels ? Dans l'affirmative, veuillez préciser comment se répartissent ces responsabilités financières ?

S'il existe dans votre pays plusieurs catégories de mesures selon les biens culturels à protéger, qui est chargé de financer la protection pour chaque catégorie ?

VII. Diffusion, information et sensibilisation

Le personnel des forces armées reçoit-il une formation en matière de protection des biens culturels ? Comment cette formation est-elle donnée ? Porte-t-elle en particulier sur la protection des biens culturels, ou bien la question d'une telle protection est-elle abordée dans le cadre d'une formation plus générale sur les règles du droit international humanitaire ? À quel niveau de la hiérarchie militaire cette formation est-elle donnée ? Le personnel de la défense civile en bénéficie-t-il également ?

Existe-t-il dans votre pays, à l'intention des étudiants ou d'autres groupes intéressés, un programme de diffusion portant sur la protection des biens culturels ? Dans l'affirmative, qui est chargé de

son organisation ? Quels en sont les principaux destinataires ? Quel en est le contenu ?

Existe-t-il en matière de protection des biens culturels un programme général de sensibilisation du public, par exemple sous la forme d'une campagne d'affichage ou toute autre action de promotion médiatique ? Dans l'affirmative, qui en est l'organisateur ? À qui le programme est-il destiné principalement (grand public, étudiants, professionnels travaillant au sein d'organismes culturels, etc.) ?

VIII. Plans et projets

Votre pays a-t-il des projets pour l'avenir concernant la protection des biens culturels ? Dans l'affirmative, sur quoi portent ces projets ?

IX. Renseignements complémentaires

Pour nous aider à recueillir des renseignements sur la mise en œuvre, dans votre pays, des mesures de protection des biens culturels en cas de conflit armé, nous vous serions reconnaissants de nous fournir les coordonnées des personnes qui s'occupent de cette question au sein de votre administration.

Tableaux comparatifs des réponses reçues au questionnaire sur les mesures nationales de mise en œuvre des règles de protection des biens culturels en cas de conflit armé¹

**Tableau I Signature (S), ratification (R) et adhésion (A) aux
principaux instruments de droit international humanitaire
protégeant les biens culturels en cas de conflit armé²**

| | Convention de La Haye (1954) | Protocole à la Convention de La Haye (1954) | Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (1977) | Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998) | Deuxième Protocole à la Convention de la Haye (1999) |
|---------------------|------------------------------------|---|---|---|---|
| Allemagne | 11.08.67 (R) | 11.08.67 (R) | 14.02.91 (R) | 11.12.00 (R) | 17.05.99 (S) |
| Argentine | 22.03.89 (A) | — | 26.11.86 (A) | 18.01.99 (S) | — |
| Autriche | 25.03.64 (R) | 25.03.64 (R) | 13.08.82 (R) | 07.10.98 (S) | 17.05.99 (S) |
| Burkina Faso | 18.12.69 (A) | 04.02.87 (A) | 20.10.87 (R) | 30.11.98 (S) | — |
| Hongrie | 17.05.56 (R) | 16.08.56 (A) | 12.04.89 (R) | 15.01.99 (S) | 17.05.99 (S) |
| Italie | 09.05.58 (A) | 09.05.58 (R) | 27.02.86 (R) | 26.07.99 (R) | 17.05.99 (S) |
| Jordanie | 02.10.57 (R) | 02.10.57 (R) | 01.05.79 (R) | 07.10.98 (S) | — |
| Liban | 01.06.60 (R) | 01.06.60 (R) | 23.07.97 (A) | — | — |
| Pays-Bas | 14.10.58 (R) | 14.10.58 (R) | 26.06.87 (R) | 18.07.98 (S) | 17.05.99 (S) |
| Pologne | 06.08.56 (R) | 06.08.56 (R) | 23.10.91 (R) | 09.04.99 (S) | — |
| Slovénie | 28.10.92 (A) | 05.11.92 (A) | 26.03.92 (A) | 07.10.98 (S) | — |
| Suisse | 15.05.62 (A) | 15.05.62 (A) | 17.02.82 (R) | 18.07.98 (S) | 17.05.99 (S) |
| Tanzanie | 23.09.71 (A) | — | 15.02.83 (A) | — | — |

¹ Les tableaux qui suivent ont été élaborés sur la base des réponses reçues au questionnaire (reproduit à l'annexe 3 du rapport) distribué aux participants à la réunion d'experts, préalablement à la tenue de celle-ci. Certaines informations proviennent d'autres documents qui nous ont été transmis dans le cadre de cette réunion.

² Au 30 juin 2001, 100 États étaient parties à la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé; 83 États étaient parties à son Protocole de 1954; 159 États étaient parties au Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I); 151 États étaient parties au Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II); 36 États étaient parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998; et 6 États étaient parties au Deuxième Protocole relatif à la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Tableau II Autorités compétentes en matière de protection des biens culturels

| | Gouvernement | Structures au sein des forces armées | Associations ou comités |
|---------------------|--|--|--|
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> Les compétences législatives et exécutives sont partagées entre l'État fédéral et les États fédérés (Länder). Sont principalement concernés les ministères fédéraux de la Défense (forces armées) et de l'Intérieur, auquel est rattaché l'Office fédéral de la protection civile (OFPC). Responsables de la mise en œuvre des mesures de protection, les autorités administratives des Länder sont soumises aux directives du ministère de l'Intérieur. | | |
| Argentine | | | |
| Autriche | <ul style="list-style-type: none"> Hormis le ministère de la Défense (forces armées), l'Office fédéral des monuments historiques (OFMH), rattaché au ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture, est la principale autorité responsable de la mise en œuvre de la Convention de 1954 (Loi fédérale sur les Monuments, 1923, amend. 1999, art. 13 par. 1). | <ul style="list-style-type: none"> Il y a deux officiers à la protection des biens culturels dans chaque commandement et un officier coordonnateur au sein du commandement stratégique. | <ul style="list-style-type: none"> La Société autrichienne de protection des biens culturels est membre de la Ligue internationale de protection des biens culturels. |
| Burkina Faso | <ul style="list-style-type: none"> La Direction du patrimoine culturel du ministère de la Culture, ainsi que les ministères de la Défense et des Affaires étrangères, sont les principales autorités compétentes. | <ul style="list-style-type: none"> La formation d'officiers spécialisés est envisagée. | <ul style="list-style-type: none"> Plusieurs comités sont concernés, dont le Comité burkinabé du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS). |

| | Gouvernement | Structures au sein des forces armées | Associations ou comités |
|-----------------|--|--|--|
| Hongrie | <ul style="list-style-type: none"> Le ministère du Patrimoine culturel national et les deux autorités qui en dépendent, l'Office national pour la protection des monuments (ONPM) (Loi LIV de 1997 sur la protection des monuments et Ordonnance 14/1999) et le département du Patrimoine culturel (Loi CXL de 1997 sur la protection des biens culturels), ainsi que le ministère de la Défense et le Commandement national de la protection civile sont les principales autorités compétentes. Les gouvernements locaux et les comités de protection civile sont responsables aux échelons local et régional. | <ul style="list-style-type: none"> La protection des biens culturels constitue une priorité des conseillers juridiques des forces armées dans la planification et la mise en œuvre des opérations militaires. | <ul style="list-style-type: none"> Un Comité national du Bouclier bleu est en voie d'être créé. |
| Italie | | <ul style="list-style-type: none"> La formation de conseillers juridiques, notamment en matière de protection des biens culturels, est ouverte aux majors et LTC. | |
| Jordanie | <ul style="list-style-type: none"> Les ministères du Tourisme et des Antiquités (département des Antiquités), des Municipalités (département de la Protection du patrimoine), des Travaux généraux (Société de protection des biens culturels), la Sécurité nationale, les douanes et la Société royale scientifique sont les principales autorités compétentes. Ils coopèrent étroitement avec les départements universitaires d'archéologie et certaines ONG nationales et internationales. La Conférence des directeurs des départements d'archéologie des États de la Ligue arabe adoptent des résolutions en matière de protection des biens culturels. | | |
| Liban | <ul style="list-style-type: none"> La Direction générale des Antiquités (ministère de la Culture), principale autorité, coopère avec d'autres ministères ainsi que des institutions civiles et militaires. | | |

| | Gouvernement | Structures au sein des forces armées | Associations ou comités |
|-----------------|---|---|---|
| Pays-Bas | <ul style="list-style-type: none"> Les principales autorités sont le Corps des inspecteurs des biens culturels (ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences) et la Division du patrimoine culturel de l'Armée royale des Pays-Bas (ministère de la Défense). Cette dernière élabore la politique de mise en œuvre de la Convention de 1954 avec les ministères des Affaires étrangères et de l'Éducation, conseille le commandant en chef et le personnel opérationnel sur les antécédents historico-culturels des conflits, représente l'État au sein des organisations internationales et est chargée de l'élaboration d'un Manuel sur la protection du patrimoine culturel. | <ul style="list-style-type: none"> Douze officiers réservistes spécialisés de la protection des biens culturels assurent la liaison lorsque l'armée entreprend des actions en cas de catastrophe aux Pays-Bas. | |
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> Le conservateur général des monuments, en consultation avec le commandant en chef de la Protection civile nationale, se charge de la coordination des mesures de protection des biens culturels. Le gouvernement, les autres autorités nationales et les autorités locales autonomes sont chargés de l'exécution des mesures de protection, lesquelles sont élaborées dans le cadre de la planification de la protection civile nationale, provinciale et locale. | <ul style="list-style-type: none"> Une unité de protection des biens culturels de quatre spécialistes existe au département social et de l'éducation (ministère de la Défense). | <ul style="list-style-type: none"> Plusieurs associations et organisations sociales œuvrent dans le domaine. La possibilité de créer un Comité national du Bouclier bleu est examinée. |
| Slovénie | <ul style="list-style-type: none"> Le Service de protection du patrimoine culturel (ministère de la Culture) et l'Inspecteur du patrimoine culturel sont les autorités compétentes. Une agence publique pour la protection des biens culturels immeubles comportant plusieurs branches régionales a aussi été créée. Les communes et les municipalités sont responsables du patrimoine culturel d'importance locale. | <ul style="list-style-type: none"> Il est prévu d'intégrer au mandat des conseillers en DIH des forces armées les questions de protection des biens culturels en cas de conflit armé. | <ul style="list-style-type: none"> Il existe des comités slovènes du Conseil international des musées nationaux des musées (ICOM), de l'ICOMOS, de la Fédération internationale des associations de bibliothécaires (IFLA) et du Conseil international des Archives (CIA). |

| | Gouvernement | Structures au sein des forces armées | Associations ou comités |
|-----------------|--|---|---|
| Suisse | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La Section de la protection des biens culturels de l'Office fédéral de la protection civile (OFPC) élabore la législation fédérale et le matériel de formation des forces de protection, et coordonne les mesures de protection au niveau national. ♦ Les offices cantonaux de la protection des biens culturels sont chargés des mesures d'identification et de protection. Ils rapportent leurs activités au département fédéral de l'Intérieur (Loi de 1966, art. 4). ♦ Les communes peuvent créer un service de la protection des biens culturels au sein de l'organisation de la protection civile. ♦ Le Comité suisse de la protection des biens culturels est l'organe consultatif fédéral formé des représentants des départements, autorités cantonales et communales concernés. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les officiers chargés du droit et des conventions internationales ainsi que les chefs de service international juridique des divisions et brigades territoriales sont responsables des questions relatives à la protection des biens culturels. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Il existe notamment un comité suisse de l'ICOM, un comité suisse de l'ICOMOS et une Association des musées suisses. |
| Tanzanie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La Commission de la Culture (ministère de l'Éducation et de la Culture) est responsable du patrimoine culturel tangible et intangible, alors que la Direction des antiquités (ministère des Ressources naturelles et du Tourisme) est en charge des biens immeubles, monuments et sites archéologiques. ♦ Le Musée national de Tanzanie et le Musée de libération africaine collectent, conservent, exposent et recherchent respectivement les biens meubles relatifs au patrimoine culturel et naturel national, ainsi que les objets de libération et objets des Forces de défense des peuples de Tanzanie. | | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Il existe un Comité tanzanien de l'ICOM. |

Tableau III Identification des biens culturels protégés

| | Législation spécifique | Identification | Listes, registres, cartes |
|---------------------|--|---|---|
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> Les définitions des biens culturels contenues dans la Convention de 1954 et les Protocoles additionnels sont directement applicables en droit interne dès la ratification des instruments. La Loi fédérale sur la protection civile couvre la protection des biens culturels. | <ul style="list-style-type: none"> L'identification des biens culturels immovibles a été complétée par le ministère de l'Intérieur dans deux Länder de l'ex-RFA. L'identification a été conduite par le gouvernement fédéral dans les Länder de l'ex-RDA. | <ul style="list-style-type: none"> Environ 10 200 biens culturels immovibles figurent dans la banque de données centrale de l'OFPC. Celle-ci est transmise au ministère fédéral de la Défense pour inclusion dans les cartes des opérations. La Loi fédérale portant protection des biens culturels contre la fuite à l'étranger prévoit une liste de biens d'importance nationale. |
| Argentine | <ul style="list-style-type: none"> Les biens culturels sont définis suivant les Conventions de 1954, 1970 et 1972 protégeant les biens culturels. | <ul style="list-style-type: none"> Un projet de recensement des biens culturels protégés (inventaires, cartes topographiques, formation du personnel militaire et civil) a été soumis à l'UNESCO pour financement. | |
| Autriche | <ul style="list-style-type: none"> La Loi fédérale portant protection des monuments de 1923, amendée en 1978 et 1990, protège les biens définis dans la Convention de 1954 lorsqu'ils font partie des monuments de la plus haute importance pour l'Autriche (art. 13 (1 à 3)). | <ul style="list-style-type: none"> Les listes sont promulguées sur ordonnance du ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Culture (art. 13 (8)). | <ul style="list-style-type: none"> Les directives et cartes de signalisation sont promulguées de la même façon (art. 13 (8)). La révision de ces dernières devrait être terminée pour 2010 (art. 13 (7)). Les documents sont transmis à l'UNESCO. |
| Burkina Faso | <ul style="list-style-type: none"> L'Ordonnance 85-049 portant protection du patrimoine culturel définit les monuments historiques (art. 1). | <ul style="list-style-type: none"> Le classement des monuments historiques se fait par acte réglementaire (art. 4). | <ul style="list-style-type: none"> Il existe une liste des sites proposés pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial. |

| | Législation spécifique | Identification | Listes, registres, cartes |
|-----------------|---|---|---|
| Hongrie | <ul style="list-style-type: none"> Les biens culturels sont définis par la Loi LIV de 1997 sur la protection des monuments, la Loi CXL de 1997 sur la protection des biens culturels et la Loi LXVI de 1995 sur les documents publics. | <ul style="list-style-type: none"> L'identification et l'enregistrement des biens culturels meubles et immeubles relèvent du département du Patrimoine culturel. Un bien est déclaré monument sur promulgation par le ministre compétent et publication dans la Gazette officielle. | <ul style="list-style-type: none"> Le département du Patrimoine culturel et l'ONPM tiennent les registres des biens relevant de leur mandat. L'ONPM est en charge de la liste des propositions pour le Registre international des biens culturels sous protection spéciale. Un Comité consultatif national fait rapport à l'UNESCO (Convention de 1954, art. 26). |
| Italie | | | |
| Jordanie | <ul style="list-style-type: none"> La Loi sur les antiquités n° 31 (art. 2) énumère les biens culturels protégés. | <ul style="list-style-type: none"> Les sites archéologiques peuvent être identifiés en vertu d'une décision du ministre des Antiquités publiée dans la Gazette officielle. | <ul style="list-style-type: none"> Le département des Antiquités tient un registre national (<i>Jordanian Archaeological Digital Information System</i> «<i>JADIS</i>»). |
| Liban | <ul style="list-style-type: none"> La Loi sur les antiquités de 1933 (art. 1 et 2), la Loi sur la protection des sites naturels de 1939 (art. 1) et la Loi sur la protection des forêts de 1996 (art. 2) définissent les biens culturels protégés. | <ul style="list-style-type: none"> L'enregistrement des sites historiques se fait par décret présidentiel, sur proposition ou avis du directeur général des Antiquités. | <ul style="list-style-type: none"> La Direction générale des Antiquités tient une liste des sites protégés (Loi de 1933, art. 20), laquelle peut être consultée sans frais (art. 50). |
| Pays-Bas | <ul style="list-style-type: none"> La Loi sur la préservation du patrimoine culturel (Stb. 1984, n° 49) et le Décret sur les collections d'art d'État (Stb. 1985, n° 34) accordent une protection juridique spéciale aux objets historiques culturels de valeur exceptionnelle (symboles nationaux). | <ul style="list-style-type: none"> Les monuments sont enregistrés sur désignation par le directeur du Bureau néerlandais pour la préservation des monuments et édifices historiques (Loi sur les monuments et édifices historiques). | |

| | Législation spécifique | Identification | Listes, registres, cartes |
|-----------------|--|---|---|
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> La Loi du 15 février 1962 sur la protection du patrimoine culturel définit les biens culturels protégés. | <ul style="list-style-type: none"> L'identification des monuments relève des conservateurs, général et provinciaux, sur demande des autorités locales, du propriétaire ou de ses ayants droit. | <ul style="list-style-type: none"> Le Registre national des monuments est consultable par tous. |
| Slovénie | <ul style="list-style-type: none"> La Loi sur la protection des biens culturels (OGRS n° 7/99, 1999) et la Liste officielle du patrimoine culturel déterminée par le ministre de la Culture définissent, en harmonie avec les Conventions de 1954 et 1970, les biens protégés (monuments d'importance nationale et locale). | <ul style="list-style-type: none"> L'identification se fait par décision du gouvernement et des municipalités, sur proposition de l'Agence pour la protection des biens culturels, des musées ou autres institutions culturelles. L'enregistrement de biens privés se fait à la demande d'un particulier, sur décision du ministre. | <ul style="list-style-type: none"> Le registre national des biens culturels protégés est consultable par tous, hormis les données relatives aux propriétaires privés. Les listes et registres sont mis à la disposition de l'UNESCO et des autres organisations concernées. |
| Suisse | <ul style="list-style-type: none"> La classification des biens est fondée sur la Convention de 1954 (art. 1) et l'Ordonnance de 1984 (art. 3). Les biens culturels sont classés selon quatre catégories, soit les biens d'importance internationale (AA), nationale (A), régionale (B) et locale (C). | <ul style="list-style-type: none"> Les biens de catégorie AA sont désignés par le Conseil fédéral pour inclusion au Registre international des biens culturels sous protection spéciale. Les biens de catégories A et B sont désignés par les cantons et le Comité suisse de la protection des biens culturels. | <ul style="list-style-type: none"> Les biens de catégories A et B sont inscrits dans l'Inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale (1995), sur proposition du Comité et approbation du Conseil fédéral. Les biens de catégorie A figurent sur une carte topographique distribuée aux autorités civiles et militaires et aux États parties à la Convention de 1954. |
| Tanzanie | <ul style="list-style-type: none"> Les biens protégés sont définis dans la Loi sur les antiquités (1964, chap. 550, amendée par la Loi n° 22 de 1979). | <ul style="list-style-type: none"> L'identification des biens se fait par ordonnance du ministre des Antiquités publiée dans la Gazette (art. 9). | <ul style="list-style-type: none"> Le département documentaire du Conseil des antiquités est chargé de préparer une liste des biens culturels. Le Musée national tient une liste informatisée des biens meubles relevant de son mandat. |

Tableau IV Mesures pratiques de protection des biens culturels

| | Signalisation | Archives documentées | Évacuation et abris permanents |
|---------------------|--|---|---|
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ L'OFPC est responsable de la signalisation des biens culturels immeubles. ♦ A été complétée par l'OFPC dans deux Länder de l'ex-RFA. ♦ A été complétée dans l'ex-RDA, au moyen d'un signe légèrement différent de celui prévu par la Convention de 1954. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ L'OFPC est responsable de la production des levés photographiques des immeubles protégés. ♦ Les archives et livres de valeur sont reproduits sur microfilms. ♦ 8,2 millions de mètres de films d'archives de l'ex-RDA sont recopiés pour leur conservation. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Un abri pour les microfilms d'archives et de livres, administré par l'OFPC, bénéficie du régime de protection spéciale (le « Barbarastollen », à Oberried). Il est inscrit au Registre international des biens culturels sous protection spéciale. ♦ La production d'archives documentées est considérée prioritaire à l'élaboration de plans d'évacuation. |
| Argentine | | | |
| Autriche | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La signalisation se fait conformément à la Convention de 1954, après autorisation de l'OFMH (Loi sur les monuments, art. 13 (5)). | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Certaines façades font l'objet de levés photogrammétriques. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Il n'existe pas de plan général d'évacuation. ♦ En l'absence d'abris publics, la construction d'abris incombe aux propriétaires des biens. |
| Burkina Faso | | | |
| Hongrie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La signalisation incombe à l'ONPM et s'effectue selon les Lignes directrices n° 7001/1998 (MK22) du ministère de la Culture sur l'usage des signes distinctifs. ♦ La signalisation a été retirée des biens immeubles vu les effets pervers qu'elle a suscités. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La documentation détenue dans les collections publiques est jugée suffisante. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les collections publiques font l'objet de plans d'évacuation sous la supervision du ministre du Patrimoine culturel national, lesquels sont mis en œuvre par les autorités statutaires agissant sur ses directives. ♦ Un plan d'action pour la protection des biens, l'identification et la préparation d'abris dans la région de la capitale est élaboré par un Comité régional de protection civile. ♦ L'armée veille à l'évacuation et à la défense des trésors et reliques bénéficiant d'une protection spécifique. |

| | Signalisation | Archives documentées | Évacuation et abris permanents |
|-----------------|---|--|--|
| Italie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La signalisation des biens culturels et du personnel est effectuée conformément à la Convention de 1954 (Manuel du Combattant, n° 245). | | |
| Jordanie | | | |
| Liban | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le site de Tyr bénéficie d'une signalisation permanente au moyen du signe distinctif. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La Direction générale des antiquités produit des archives, en coopération avec les institutions académiques, universitaires et humanitaires. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les inspecteurs régionaux encouragent l'élaboration de plans d'urgence préventifs et autres mesures de protection. Les inspecteurs provinciaux sont chargés de leur coordination. ♦ Les zones couvertes par les inspecteurs sont harmonisées avec celles des services nationaux d'incendie, premiers responsables des secours en cas de catastrophe. |
| Pays-Bas | | | |
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les biens culturels sont signalés en permanence au moyen de plaques officielles contenant le signe distinctif. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les propriétaires et ayants droit des biens culturels ont l'obligation de produire des archives documentées. Ils bénéficient à cet égard de subventions du gouvernement. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Des plans de protection civile sont développés aux niveaux local, provincial et national. Le conservateur provincial ou général des monuments, après consultation de l'inspecteur provincial ou le Commandant en chef de la protection civile, est chargé de coordonner les mesures de protection. ♦ La construction d'abris permanents incombent aux directeurs des institutions culturelles et des propriétaires de biens culturels meubles. Des mesures d'entreposage sur le site, de transfert dans des abris ou d'évacuation sont prévues. |

| | Signalisation | Archives documentées | Évacuation et abris permanents |
|-----------------|---|--|---|
| Slovénie | <ul style="list-style-type: none"> Le Règlement du ministre de la Culture (1986) dicte la forme et la manière d'apposer le signe distinctif de la protection générale. Ces règles sont peu utilisées vu leur complexité. Un règlement similaire relatif à la protection renforcée est en voie d'être adopté. | <ul style="list-style-type: none"> L'Agence pour la protection des biens culturels est chargée de produire, entreposer et financer les archives documentées — descriptions, photographies, plans et levés photogrammétriques (Loi de 1999). | <ul style="list-style-type: none"> La planification des mesures d'évacuation relève des ministères de la Culture et de la Défense. Des abris séparés ont été désignés, souvent dans les caves des institutions culturelles, suite à l'expérience des guerres croates et serbes où les biens culturels et abris ont été les cibles d'attaques. |
| Suisse | <ul style="list-style-type: none"> L'Ordonnance de 1984 dicte la procédure d'apposition du signe distinctif. La signalisation des biens culturels d'importance nationale ou internationale et les abris n'étant pas permanente, elle se fait sur ordonnance du Conseil fédéral, au plus tard lorsque l'armée est mobilisée ou placée en état d'alerte (art. 20). | <ul style="list-style-type: none"> Les cantons dépensent chaque année, avec l'aide du fédéral, environ CHF 2,5 millions en production d'archives documentées aux fins de restauration et reconstruction (descriptions, photos, plans, microfilms). Le Manuel de la protection des biens culturels (1999) prévoit des instructions pour la production et l'entreposage de ces archives. | <ul style="list-style-type: none"> La planification de l'intervention et de l'évacuation (évacuation des biens de valeur et protection <i>in situ</i> des biens immeubles) incombe au personnel de la protection civile. Les plans d'action sont transmis aux services d'urgence de la région. Une liste des procédures d'emballage, de transport et d'entreposage est intégrée au Manuel de 1999. 270 abris sont répartis en Suisse. Figurent notamment dans le Manuel de 1999 des instructions sur la construction des abris (sous la responsabilité du service de protection des biens culturels), le rangement des biens dans ces abris, les conditions climatiques idéales, l'allocation de subsides par la Confédération aux cantons. |
| Tanzanie | | <ul style="list-style-type: none"> Des archives relatives aux fossiles ont été produites. | <ul style="list-style-type: none"> Certains musées, dont le Musée national, sont munis d'un abri sur le site. |

Tableau V Mesures de répression des violations

| | En droit pénal | En droit disciplinaire militaire |
|---------------------|---|---|
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Aucune loi ne spécifie les éléments des infractions spécifiques au DIH. ♦ Le Code pénal militaire prévoit toutefois des infractions relatives à l'accomplissement des devoirs militaires (<i>Soldatengesetz</i>) qui sont pertinentes et les peines y rattachées. ♦ Les infractions relatives à la protection des biens culturels prévues par le Code criminel sont applicables aux militaires lorsque non prévues par le Code pénal militaire (destruction, destruction d'édifices ou de biens culturels, incendie, usage d'explosifs...). | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les manquements aux devoirs généraux des militaires, incluant le respect des règles de DIH, sont punissables par des mesures disciplinaires prononcées par le supérieur ou une cour disciplinaire, et par la Cour administrative fédérale (<i>Soldatengesetz</i> et <i>Regles de discipline militaire</i>). |
| Argentine | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le Code pénal argentin assortit d'une peine d'emprisonnement le fait de causer des dommages intentionnels aux archives, registres, bibliothèques, musées, monuments, statues, tableaux ou autres objets d'art situés dans des édifices ou lieux publics (art. 184(5)) ou de causer un incendie, une explosion ou une inondation mettant en péril des archives publiques, une bibliothèque ou un musée (186(3)). ♦ Le Code de justice militaire sanctionne aussi la destruction, en l'absence de nécessité militaire, de lieux de culte, couvents, bibliothèques, musées, archives et œuvres d'art (art. 746(3)). | |
| Autriche | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La Loi fédérale sur les monuments prévoit les infractions de signalisation illicite et abus de signalisation (art. 13 (6)) et de destruction ou négligence intentionnelle de monuments protégés (art. 37). D'autres sont couvertes par le Code pénal ordinaire. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Des sanctions disciplinaires sont prévues dans la réglementation militaire. |
| Burkina Faso | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Des infractions sont prévues dans le Code pénal (dégradation de monuments, art. 195), le Code de justice pénale, le Code de justice militaire et l'Ordonnance 85-049 (art. 29 à 34). | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Des sanctions disciplinaires sont prévues dans le Règlement de discipline générale dans les Armées. |

| | En droit pénal | En droit disciplinaire militaire |
|-----------------|---|---|
| Hongrie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les militaires sont tenus pénalement responsables de l'inobservance des règles de protection des biens culturels. ♦ Le Code pénal (Loi VI de 1978) prévoit certaines infractions contre les biens culturels. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La responsabilité disciplinaire des militaires est prévue en cas d'inobservance des règles de protection des biens culturels contenues dans la réglementation militaire (ex. item 614 des Règles/61 générales de combat). |
| Italie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le Code pénal militaire prévoit les infractions d'incendie criminel, de destruction ou de dommages sérieux aux monuments historiques et édifices dédiés au culte, à la charité, l'éducation, l'art et la science, qui sont commises en pays ennemi, ainsi que les peines applicables (art. 187). | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les militaires ont le devoir de respecter les biens protégés (Manuel du combattant, n° 250, règle 8). ♦ Ils doivent refuser d'exécuter un ordre illégal et en informer leur supérieur (Loi n° 382 du 11 juillet 1978, art. 4). |
| Jordanie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La Loi n° 21 sur les antiquités prévoit des infractions telles la destruction et la dégradation d'antiquités (art. 9), l'exportation illégale (art. 24), et les peines applicables (art. 27 et 28). ♦ Le Code pénal (Loi pénale n° 16 de 1950) prévoit les infractions de destruction ou dommages intentionnels d'édifices publics, de biens meubles et immeubles d'importance historique (art. 443), de destruction, dommage et profanation de lieux de culte (art. 276) et les peines applicables. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Il n'y a pas de mesures disciplinaires spécifiques à la protection des biens culturels. |
| Liban | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le Code pénal ordinaire prévoit des infractions liées à la protection des biens culturels et les peines applicables (art. 73 et 731). ♦ Un projet d'amendement de La loi pénale militaire prévoit d'inclure l'attaque contre des biens culturels à titre de crime de guerre. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Il n'y a pas de mesures disciplinaires spécifiques à la protection des biens culturels. |
| Pays-Bas | | |
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les crimes contre les biens culturels sont punissables sur la base du Code criminel (Loi du 6 janvier 1997) et de la Loi sur la protection du patrimoine culturel. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Il n'y a pas de mesures disciplinaires spécifiques à la protection des biens culturels. |

| | En droit pénal | En droit disciplinaire militaire |
|-----------------|---|--|
| Slovénie | <ul style="list-style-type: none"> Le Code pénal (1994) prévoit que la destruction de biens culturels en violation des règles du DIH est passible d'un emprisonnement de 1 à 10 ans et d'un minimum de 3 ans pour les biens sous protection renforcée (art. 384). L'abus des emblèmes protecteurs est passible d'un emprisonnement maximal de 3 ans (art. 386). | <ul style="list-style-type: none"> La Loi sur la défense prévoit la responsabilité des militaires pour tout manquement au respect des principes du DIH dans toute forme de défense militaire ou civile (art. 4) et l'interdiction d'exécuter un ordre contraire au DIH (art. 43 (8)). Les Règles d'engagement dans l'armée requièrent le respect des règles du DIH (I, 15). |
| Suisse | <ul style="list-style-type: none"> La Loi fédérale de 1966 prévoit les infractions criminelles d'entrave à l'exécution de mesures de protection, d'abus du signe protecteur, ainsi que la responsabilité des personnes morales (art. 26 à 31). La destruction de biens culturels et l'abus du signe distinctif sont réprimées par le Code pénal militaire suisse (art. 109 à 111). Le fait de diriger des attaques contre un bien culturel protégé est un crime de guerre selon le manuel militaire suisse, « Lois et coutumes de la guerre 1987 » (art. 193). | <ul style="list-style-type: none"> Des fautes de discipline et des sanctions disciplinaires sont prévues aux articles 180 à 194 du Code pénal militaire. |
| Tanzanie | <ul style="list-style-type: none"> La Loi sur les antiquités de 1964, amendée par la Loi de 1979 prévoit les infractions d'obstruction intentionnelle du directeur des antiquités dans l'exercice de son mandat (art. 4(2)), de recherche, excavation ou collecte d'objets et monuments protégés sans permis (art. 14), d'exportation et de vente sans permis (art. 15). Ces infractions sont punissables d'amendes (art. 24). Le Code pénal prévoit le crime de dommages (<i>malicious damage</i>) à la propriété, punissable d'une peine d'emprisonnement de 7 ans. | <ul style="list-style-type: none"> Les lois militaires prévoient des mesures disciplinaires relatives à la violation des règles sur la protection des biens culturels. |

Tableau VI Mesures de formation et de sensibilisation

| | Forces armées | Professionnels de la protection des biens culturels | Sensibilisation du public |
|---------------------|--|---|---|
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> Une formation en droit international (incluant les droits et devoirs des militaires selon le DIH) adaptée selon le rang est obligatoire pour tous les militaires (<i>Soldatengesetz</i>, § 33 et <i>Memorandum de ratification des Protocoles additionnels</i>). La protection des biens culturels y est vue comme un aspect de la protection des biens civils. Le Manuel militaire de DIH comprend des chapitres spécifiques à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Il lie tous les militaires. | <ul style="list-style-type: none"> Les cadres supérieurs des musées, lieux d'archives et bibliothèques sont formés par l'OFPC. Du matériel a été publié à cette fin. | <ul style="list-style-type: none"> L'État fédéral, les Länder et la Société nationale ont l'obligation de promouvoir et diffuser le DIH. Les principaux destinataires sont les gouvernements fédéral et des Länder, d'autres institutions publiques, le personnel concerné de la Société nationale, les délégués du Mouvement, les jeunes avocats, les journalistes et les professeurs. |
| Argentine | <ul style="list-style-type: none"> Le personnel des forces armées et de sécurité reçoit une formation relative aux obligations découlant de la Convention de 1954 et adaptée aux exigences opérationnelles spécifiques des services. Le DIH (incluant la Convention de 1954) est enseigné dans les académies militaires. | | <ul style="list-style-type: none"> En l'absence de programme spécifique, il y a une politique constante des autorités compétentes nationales, provinciales et locales pour conscientiser le grand public à la valeur des biens culturels argentins. |
| Autriche | <ul style="list-style-type: none"> Les officiers à la protection des biens culturels enseignent la matière à différents niveaux hiérarchiques des forces armées dans le cadre d'une formation générale en DIH. | | <ul style="list-style-type: none"> Une exposition itinérante a été organisée par la Société autrichienne de protection des biens culturels. |
| Burkina Faso | <ul style="list-style-type: none"> Une formation en DIH (incluant la protection des biens culturels est dispensée à tous les officiers par la cellule de diffusion et de suivi du DIH auprès du chef d'état-major général des Armées (ministère de la Défense). | <ul style="list-style-type: none"> Cette formation est aussi offerte à des civils, dont des fonctionnaires des ministères concernés. | |

| | Forces armées | Professionnels de la protection des biens culturels | Sensibilisation du public |
|-----------------|---|--|--|
| Hongrie | <ul style="list-style-type: none"> • L'enseignement du DIH est obligatoire pour tous les soldats, lesquels sont tenus d'appliquer ses règles. • Des exercices donnés dans les écoles militaires insistent sur la reconnaissance, l'identification sur les cartes et la marche à suivre par rapport au signe distinctif. • Un séminaire annuel en DIH (3-5 jours) est organisé pour les commandants et le personnel de formation militaire. | <ul style="list-style-type: none"> • L'Ordonnance n° 27/1997 (VII 15) du ministère de la Culture sur les tâches de la protection civile en matière d'éducation et de culture lie les institutions d'études supérieures. | <ul style="list-style-type: none"> • Les brochures et la page d'accueil du site du département du Patrimoine culturel font la promotion de la protection des biens culturels. • La faculté de droit de l'université nationale de Défense est responsable de la diffusion et de l'enseignement du DIH. |
| Italie | <ul style="list-style-type: none"> • Une formation en DIH (incluant la protection des biens culturels) adaptée selon le rang est dispensée à tous les membres des forces armées. • Le Manuel du combattant prévoit des règles de protection des biens culturels (Règle 245). • Les unités italiennes au sein des forces multinationales suivent un pré-camp sur l'application des Conventions internationales. | <ul style="list-style-type: none"> • La formation de conseiller juridique au sein des forces armées est ouverte au personnel de la Société nationale, des ministères de la Défense et des Affaires étrangères. | |
| Jordanie | <ul style="list-style-type: none"> • Une formation en DIH (incluant la protection des biens culturels) est dispensée par des spécialistes (universitaires, délégués du CICR à Amman) aux membres des forces armées. | <ul style="list-style-type: none"> • Le département d'Archéologie offre à son personnel, avec l'aide de l'UNESCO, une formation sur la protection des biens culturels. | <ul style="list-style-type: none"> • Des journées culturelles sont organisées et des cartes des sites archéologiques (Conseil du tourisme) et des affiches (Amis de l'archéologie) sont distribuées. • Des activités de sensibilisation sont menées (entre autres par l'UNESCO) dans les écoles secondaires. |

| | Forces armées | Professionnels de la protection des biens culturels | Sensibilisation du public |
|-----------------|---|---|---|
| Liban | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Une formation en DIH est dispensée à tous les niveaux hiérarchiques (Programme de la direction d'enseignement de l'école militaire). ♦ Conférences, séminaires et travaux pratiques sont organisés avec le soutien du CICR. | | |
| Pays-Bas | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Des cours de sensibilisation à la culture sont dispensés dans les instituts militaires par des officiers de réserve rattachés aux institutions académiques. ♦ Les troupes prenant part aux opérations de l'OTAN et de l'ONU sont soumises à la Convention de 1954. | | |
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Une formation est dispensée à l'Académie de défense nationale. ♦ La connaissance et la mise en pratique des règles du DIH (incluant la protection des biens culturels), sont intégrées aux exercices à tous les niveaux de commandement. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le personnel de la protection civile bénéficie aussi d'une formation. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ L'enseignement des règles de protection des biens culturels est dispensé dans les cours de DIH à l'université et dans les écoles secondaires. |
| Slovénie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les règles de base de la Convention de 1954 sont enseignées aux membres des forces armées (Manuels et brochures publiés par le CICR, traduits en slovène). ♦ L'éducation militaire inclut la sensibilisation au patrimoine culturel national et étranger. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le personnel de la protection civile bénéficie d'une formation en DIH (introduction, principes de base, exercice de sauvetage des biens) incluant la protection des biens culturels (Loi sur la protection des biens culturels en cas de désastre naturel, 1994). | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le service de protection du patrimoine culturel a élaboré un programme général de sensibilisation pour les journées du patrimoine culturel européen (campagne d'affiches, publications, tables rondes, réunions, performances). ♦ Des programmes de DIH (incluant la protection des biens culturels) sont élaborés, en collaboration avec le Comité interdépartemental de DIH, pour les écoles élémentaires. |

| | Forces armées | Professionnels de la protection des biens culturels | Sensibilisation du public |
|-----------------|---|--|--|
| Suisse | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les officiers de diffusion de l'armée forment les membres des forces armées avec le matériel élaboré par l'OFPC. ♦ Les membres de l'OFPC sont appelés à expliquer les principes de protection des biens culturels durant les entraînements militaires. ♦ Des cartes résumant le DIH, incluant le respect des biens marqués du signe distinctif, sont distribuées aux militaires. ♦ L'inventaire des biens d'importance nationale et régionale a été distribué aux commandants en 1989. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le Manuel de 1999 est distribué aux cadres supérieurs de la protection civile. | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Des cours, exercices pratiques (inventaire, évacuation) et manifestations sont organisés à l'intention du grand public, alors que des congrès et colloques le sont à l'intention des spécialistes. ♦ L'OFPC distribue du matériel didactique (dépliants, brochures, affiches thématiques). Deux vidéos documentaires sur la protection des biens culturels, aux niveaux national et communal, ont été produites. ♦ Le responsable cantonal de la protection des biens culturels se rend parfois dans les écoles. |
| Tanzanie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La protection des biens culturels est vue dans le cadre d'une formation générale sur le DIH, les droits de l'homme et la législation nationale. La formation est adaptée selon le rang à tous les niveaux de commandement. | | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La politique culturelle (1997) comprend la sensibilisation de tous, y compris les organisations publiques et privées, au patrimoine culturel. Les programmes d'enseignement et de formation devraient en tenir compte. |

Tableau VII Responsabilité financière dans la mise en œuvre des mesures de protection des biens culturels

| | |
|---------------------|---|
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Les coûts sont pris en charge par l'autorité responsable de la protection. Par exemple, les activités des forces armées sont financées par l'État fédéral et les mesures d'identification et de signalisation mises en œuvre par les Länder pour le compte de l'État fédéral sont financées par ce dernier (Loi fédérale sur la protection civile). |
| Argentine | |
| Autriche | ♦ L'autorité responsable en assume les coûts (OFMH, ministères de la Défense et de l'Intérieur, Chancellerie fédérale.) |
| Burkina Faso | ♦ Les coûts sont essentiellement pris en charge par l'État. |
| Hongrie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ La responsabilité financière incombe au propriétaire du bien protégé. ♦ Les coûts de protection des collections publiques sont pris en charge par les ministères des gouvernements national (ministère du Patrimoine culturel), régionaux et locaux. ♦ Les coûts relatifs à l'enregistrement sont assumés par le Conseil du patrimoine culturel. |
| Italie | |
| Jordanie | ♦ Le budget annuel de l'État alloue des sommes aux autorités responsables de la protection des biens culturels. Le financement provient également de dons et fonds étrangers (France, Italie, Canada, Allemagne, États-Unis d'Amérique et Union européenne). |
| Liban | ♦ Le financement provient du budget de la Direction générale des antiquités. |
| Pays-Bas | |
| Pologne | ♦ Les coûts sont pris en charge par l'autorité responsable de la protection (gouvernement et organes étatiques, autorités locales autonomes) et, subsidiairement, par la protection civile, l'armée et le ministère de la Culture et du Patrimoine national. |
| Slovénie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Le service public de protection est financé par l'État (identification, signalisation, enregistrement, évacuation et activités de diffusion). ♦ Les coûts d'entretien, de reconstruction et de rénovation des biens enregistrés sont en général pris en charge par leur propriétaire (individus, personnes morales, entités gouvernementales nationales ou locales). |

| | |
|-----------------|--|
| Suisse | <ul style="list-style-type: none"> ◆ La Confédération assume les coûts pour les biens lui appartenant et accorde des subsides aux cantons et communes pour la construction d'abris, la production d'archives documentées et autres mesures de protection (Loi fédérale de 1966, art. 22 à 25). ◆ L'OFPC fournit chaque année aux cantons des subsides de l'ordre de CHF 1 700 000. |
| Tanzanie | <ul style="list-style-type: none"> ◆ Les coûts sont assumés par le gouvernement, lequel mobilise et implique des particuliers, des organisations et le grand public dans des activités de financement. |

Tableau VIII Plans pour l'avenir

| | |
|---------------------|---|
| Allemagne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Ratifier le Deuxième Protocole à la Convention de 1954, avant l'automne 2002. ♦ Signaler les 2 000 biens culturels immeubles au moyen de l'emblème protecteur dans les Länder de l'ex-RDA en 2000 et poursuivre la signalisation dans les Länder de l'ex-RFA dès 2001. ♦ Compléter la restauration des films d'archives de l'ex-RDA d'ici 2003. ♦ Poursuivre la production de microfilms des livres de grande valeur et agrandir le refuge « <i>Barbarastollen</i> » pour y abriter tous ces documents. |
| Argentine | |
| Autriche | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Restructurer les mécanismes de mise en œuvre de la Convention de 1954 pour faire suite à la modification de la Loi fédérale sur les monuments. Il s'agit notamment de réduire le nombre de biens protégés. |
| Burkina Faso | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Créer une commission nationale de mise en œuvre nationale du DIH. ♦ Créer une commission supérieure burkinabè pour les sites et monuments. |
| Hongrie | |
| Italie | |
| Jordanie | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Créer une Unité de gestion des sites au sein du département des Antiquités. Le mandat de l'unité et la formation de son futur personnel est examinée par l'UNESCO, dans le cadre d'un programme financé par l'Italie. |
| Liban | |
| Pays-Bas | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Intégrer les activités de protection des biens culturels en cas de conflit armé dans la planification générale des secours en cas de catastrophe naturelle. ♦ Réévaluer et mettre à jour la liste existante des biens culturels protégés. ♦ Renforcer l'utilisation des <i>Monitors</i> du patrimoine culturel. ♦ Œuvrer à l'harmonisation de la formation dans les différentes armées, à la sensibilisation des militaires à la culture et renforcer le réseau de contacts avec les collègues à l'étranger. |
| Pologne | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Poursuivre la participation du gouvernement au Programme « Catastrophes naturelles et reconstruction territoriale » de l'OCDE, ayant pour objectif la coopération internationale dans la neutralisation des risques, incluant la protection des biens culturels. |

| | |
|------------------------|---|
| <p>Slovenie</p> | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Poursuivre les projets bilatéraux et multilatéraux pour la préservation du patrimoine culturel d'Europe centrale (<i>Phare Cross-Border programs</i>), la revitalisation de la région de Karst, la restauration du Château Grad (Hongrie), le 100^e anniversaire de Gorizia (Italie), l'entretien des cimetières de guerre (Autriche et Italie), les projets Alpes/Adriatique pour les centres historiques et l'architecture vernaculaire (Autriche, Italie, Allemagne, Hongrie et Croatie) et le centre de formation d'Izola pour le patrimoine de la région littorale (Italie). |
| <p>Suisse</p> | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Renforcer la diffusion sur Internet. ♦ Publier en 2005 l'inventaire revu et corrigé (nouveaux domaines considérés : jardins historiques, architecture contemporaine, archéologie industrielle) et le diffuser sur Internet. ♦ Réaliser une vidéo sur la planification d'évacuation. ♦ Former une équipe d'experts régionaux sur la protection des biens culturels lors des services militaires. ♦ Organiser en 2002 un congrès sur la mise en œuvre pratique des mesures de protection des biens culturels auprès des États signataires de la Convention de 1954. |
| <p>Tanzanie</p> | <ul style="list-style-type: none"> ♦ Dispenser régulièrement des cours de formation sur la protection des biens culturels au personnel de la Direction des antiquités, du Musée national et des forces armées. |

MISSION

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.