

Avis sur la protection des biens culturels en période de conflit armé

Assemblée plénière 2 juillet 2015

Adoption : unanimité

1. Destructures de la vieille ville de Dubrovnik en Croatie en 1991 et 1992¹, des Bouddhas de Bamiyan en Afghanistan en 2001², du Mausolée de Tombouctou au Mali en 2012³, des cathédrales de Bagdad en Irak en 2010⁴ et d'Alexandrie en Égypte en 2011⁵, des collections du musée de Mossoul et de la ville antique de Nimrud en Irak en février et mars 2015⁶, ou encore menaces qui pèsent actuellement sur la ville de Palmyre en Syrie etc., autant d'exemples qui démontrent l'importance de protéger les biens culturels et religieux dans les conflits armés actuels. Les biens culturels sont parfois détruits dans le cadre de bombardements aveugles mais sont également de plus en plus souvent délibérément visés en raison de ce qu'ils représentent. À travers leur destruction, « *c'est l'identité [même] de l'adversaire, son histoire, sa culture et sa foi que l'on cherche à anéantir* »⁷. Au-delà, ce sont également les racines communes de l'humanité et son patrimoine historique qui sont attaqués, « *les attaques commises contre le patrimoine culturel de tout pays [devant être considérées comme] des attaques commises contre le patrimoine*

¹ La ville de Dubrovnik a subi l'assaut de l'artillerie, les 23-24 octobre, du 8 au 13 novembre et le 6 décembre 1991, alors que ses monuments portaient le sigle de la Convention de 1954. La ville a de nouveau été bombardée en mai et juin 1992.

² Le paysage culturel et les vestiges archéologiques de la vallée de Bamiyan illustrent les développements artistiques et religieux qui, du I^{er} au XIII^e siècle, ont caractérisé l'ancienne Bactriane, intégrant diverses influences culturelles pour former l'école d'art bouddhique du Gandhara. Le site contient plusieurs ensembles monastiques et sanctuaires bouddhistes, ainsi que des édifices fortifiés de la période islamique.

³ Le 4 mai 2012, le mausolée Cheick Sidi Mahmoud de Tombouctou, l'un des 16 mausolées faisant partie du bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial a été endommagé par le groupe Ansar Dine. Le Mausolée de Cheick Mouhamed Tamba-Tamba, faisant également partie du bien inscrit sur la Liste du patrimoine mondial, a aussi été vandalisé.

⁴ En octobre 2010, une messe dans la cathédrale syriaque catholique de Bagdad a été l'objet d'une attaque armée par un groupe d'Al-Qaïda. Cette attaque, qui a fait 46 morts parmi les fidèles, en majorité des femmes et des enfants, est l'une des plus meurtrières commises contre les chrétiens en Irak.

⁵ Dans la nuit du 31 décembre au 1^{er} janvier 2011, un attentat visant une église copte à Alexandrie en Égypte a fait 21 morts et près de 80 blessés.

⁶ En tant que deuxième plus grand musée d'Irak, le musée de Mossoul abrite des centaines d'objets d'origine assyrienne, certains datant de plus de 3 000 ans. En 2003, quelques 1 500 objets avaient été déplacés en lieu sûr au musée de Bagdad, mais d'autres statues - trop grandes ou trop fragiles - étaient restées à Mossoul. Le 5 mars, la ville de Nimrud a été détruite au bulldozer. Cette ville, fondée il y a plus de 3300 ans, était jadis une capitale de l'empire assyrien, dont les fresques, les palais et les œuvres sont célèbres dans le monde entier, dans la littérature et les textes sacrés. Deux jours plus tard, le 7 mars, la ville d'Hatra, inscrite sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, a été frappée.

⁷ François Bugnion, *La genèse de la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé*, RICR, juin 2004, vol. 86, n° 854, pp. 313.

commun de l'humanité toute entière »⁸. Les États, réunis au sein de l'Assemblée générale des Nations unies, ont récemment affirmé « *que la destruction du patrimoine culturel, qui est une manifestation de la diversité de la culture humaine, efface la mémoire collective d'une nation, déstabilise les populations et fragilise leur identité culturelle* » et souligné « *l'importance de la diversité et du pluralisme culturels ainsi que de la liberté de religion et de conviction, pour la paix, la stabilité, la réconciliation et la cohésion sociale* »⁹. La préservation des biens culturels, en ce qu'elle promeut la diversité culturelle, est donc dorénavant reconnue comme un facteur de paix.

2. Face à ces événements, qualifiés de « nettoyage culturel » par la directrice générale de l'UNESCO¹⁰, la communauté internationale a décidé de réagir sous diverses formes et à différents niveaux afin de protéger plus efficacement le patrimoine culturel dans les conflits armés actuels. Le Conseil de sécurité des Nations unies a ainsi intégré la protection du patrimoine culturel au mandat de la mission de maintien de la paix au Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali - MINUSMA)¹¹ et a dernièrement adopté une résolution condamnant « *les destructions du patrimoine culturel irakien et syrien* », qui, en l'espèce, a pour objectif de générer des revenus, destinés à financer des actions en matière de terrorisme¹². Comme précédemment évoqué, l'Assemblée générale des Nations unies a récemment adopté une résolution portant sur la sauvegarde du patrimoine culturel de l'Irak dans laquelle elle se dit « *profondément indignée par les actes de destruction et de pillage auxquels se livre l'État islamique d'Irak et du Levant (EIL), également appelé Daech, qui visent le patrimoine culturel de l'Irak, berceau de la civilisation mésopotamienne, dans ses musées, bibliothèques, archives et sites archéologiques, lieux de culte, y compris les mosquées, lieux saints et églises, ainsi que les objets religieux et culturels, infligeant ainsi des pertes irréparables à l'Irak et à l'humanité toute entière* »¹³. Elle appelle par cette résolution tous les États à soutenir les actions de sauvegarde du patrimoine en Irak menées par les autorités irakiennes et l'UNESCO.
3. L'UNESCO a, pour sa part, défini une nouvelle série de propositions stratégiques concrètes visant à réagir à la menace posée par l'Etat islamique à l'encontre des biens culturels¹⁴. Elle a, en outre, mis en place, en partenariat avec l'Union européenne, un observatoire du patrimoine culturel syrien qui rassemble l'ensemble des données pertinentes sur l'état de conservation de ce patrimoine, et ce en vue d'anticiper la reconstruction post-conflit¹⁵.

⁸ Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 28 mai 2015, *Sauvegarde du patrimoine culturel de l'Irak*, A/RES/69/281.

⁹ Résolution A/RES/69/281.

¹⁰ Propos prononcés par Irina Bokova, directrice générale de l'UNESCO lors de la Conférence internationale portant sur « Patrimoine et diversité culturelle en péril en Irak et en Syrie », Paris, 3 décembre 2014.

¹¹ Le Conseil de sécurité des Nations unies « *condamnant fermement la destruction du patrimoine culturel et historique, commis au Mali par tout groupe ou toute personne* » décide de confier à la MINUSMA un mandat d'appui à la sauvegarde du patrimoine culturel, consistant à « *aider les autorités de transition maliennes, en tant que de besoin et, si possible, à protéger les sites culturels et historiques du pays contre toutes attaques, en collaboration avec l'UNESCO* », Résolution 2100 (2013), adoptée le 25 avril 2013.

¹² Résolution 2199(2015) du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 21 février 2015.

¹³ Résolution A/RES/69/281.

¹⁴ Rapport de l'UNESCO, *Patrimoine et diversité culturelle en péril en Irak et en Syrie*, Conférence internationale, 3 décembre 2014.

¹⁵ Voir le [lien](#) vers l'Observatoire du patrimoine culturel syrien.

4. Enfin, Interpol s'est saisi de la question, sous l'angle spécifique des vols et trafics de biens culturels¹⁶. Plusieurs initiatives ont été prises dans ce domaine, sous l'égide de l'UNESCO permettant ainsi de mener des missions d'évaluations, des formations et un échange d'informations. Interpol a notamment participé à la protection des sites culturels maliens, a apporté son soutien et son assistance à des pays confrontés à des situations de conflits comme ce fut le cas pour le trafic illicite des biens culturels après les crises survenues en Irak, en Égypte, en Libye et en Syrie. Interpol a également consacré deux colloques récents à la protection des biens culturels dans les situations de crise et de conflit¹⁷.
5. Ces initiatives viennent compléter utilement le dispositif juridique mis en place à partir du début du XX^{ème} siècle, et renforcé ensuite, en réaction aux spoliations et aux destructions successives des biens culturels. Ce dispositif résulte d'une prise de conscience progressive de la communauté internationale sur le fait que la protection des biens culturels est liée à la protection de la population civile et doit faire partie intégrante de la réponse juridique, politique et humanitaire aux conflits en vue d'une paix durable.
6. Les règlements annexés aux Conventions de La Haye concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre de 1899 et 1907 protégeaient déjà les lieux culturels des conséquences des conflits armés¹⁸.
7. La Convention de La Haye et son premier Protocole additionnel, adoptés le 14 mai 1954, constituent les premiers instruments internationaux spécifiquement dédiés à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Ils prévoient des mesures de sauvegarde, à prendre en temps de paix, ainsi que des dispositions visant au respect des biens culturels en temps de conflit armé. Ainsi, les biens culturels, à l'instar de leurs dispositifs de protection et de leurs abords immédiats, ne doivent pas être utilisés « *à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé* » et doivent être protégés contre tout acte d'hostilité. Il ne peut être dérogé à ces obligations, sauf « *dans les cas où une nécessité militaire l'exige, d'une manière impérative* » (article 4 §1 et §2 de la Convention). En outre, la Convention met en place un régime de protection spéciale pour certains biens culturels immeubles « *de très haute importance* » (articles 8 à 11). Ces deux instruments ont été ratifiés par la France le 7 juin 1957.
8. La Convention de La Haye pose, en son article 1^{er}, une définition des biens culturels qui désignent, « *quels que soient leur origine ou leur propriétaire* :
 - a) *Les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que les monuments d'architecture, d'art*

¹⁶ Interpol est une organisation internationale créée en 1923 dans le but de promouvoir la coopération policière internationale. Depuis 1947, date à laquelle la première notice internationale sur les objets d'art volés a été publiée, Interpol joue un rôle particulièrement actif dans le combat mené contre le commerce illicite de biens culturels.

¹⁷ Le 8^{ème} colloque international en 2014 sur le vol et le trafic illicite d'objets d'art, de biens culturels et d'objets anciens portait sur la protection des biens culturels lors de situations de crise et la nécessité d'un renforcement de la sécurité des sites archéologiques. Le 9^{ème} Colloque international sur le même thème en 2015 était axé sur la protection du patrimoine culturel mondial contre les actes criminels et les dangers liés aux conflits.

¹⁸ Article 27 du Règlement annexé aux Conventions de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre : « *Dans les sièges et bombardements, 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, 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. Avec le devoir des assiégés de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant* ».

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 de reproductions des biens définis ci-dessus ;

- *b) Les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles définis à l'alinéa a), tels que les musées, les grandes bibliothèques, les dépôts d'archives, ainsi que les refuges destinés à abriter, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles définis à l'alinéa a) ;*
- *c) Les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels qui sont définis aux alinéas a) et b), dits « centres monumentaux ».*

9. Les deux Protocoles du 8 juin 1977, additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, ratifiés par la France, complètent ce dispositif en interdisant « *la destruction et l'appropriation de biens, non justifiées par des nécessités militaires [...] tels que les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples ; de les utiliser à l'appui de l'effort militaire et d'en faire l'objet de représailles* » (article 53 du 1^{er} Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux) ou en interdisant « *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* » (article 16 du 2^{ème} Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux).

10. La recrudescence des destructions des biens culturels pendant les conflits armés des années 90 a révélé les faiblesses de ces instruments. Leurs dispositions ont alors été complétées par un second Protocole à la Convention de La Haye, adopté le 26 mars 1999, qui institue un régime de « protection renforcée » pour certains biens relevant du patrimoine culturel « *de la plus haute importance pour l'humanité* » (articles 12 à 14). Ce nouveau régime est appelé à supplanter le régime de la protection spéciale prévu par la Convention de 1954, lorsqu'un bien placé sous protection spéciale est ensuite placé sous protection renforcée¹⁹. En outre, il précise les mesures visant la sauvegarde et le respect des biens culturels, en précisant les dispositions du droit international humanitaire relatives aux « *précautions* » à prendre « *dans les attaques* » et « *contre les effets des attaques* » (articles 7 et 8) ainsi qu'en organisant strictement les dérogations possibles prises « *sur le fondement d'une nécessité militaire impérative* », en posant deux conditions cumulatives : le bien a été transformé en objectif militaire et « *il n'existe pas d'autre solution pratiquement possible pour obtenir un avantage militaire équivalent à celui qui est offert par le fait de diriger un acte d'hostilité contre cet objectif* » (article 6). Ce deuxième Protocole n'a, à ce jour, été ni signé, ni ratifié par la France.

11. Concernant les incriminations, l'article 15 du deuxième Protocole définit cinq actes qui, lorsqu'ils sont commis intentionnellement, constituent des violations graves à la Convention de 1954 et au Protocole 2 : « *a. faire d'un bien culturel sous protection renforcée l'objet d'une attaque ; b. utiliser un bien culturel sous protection renforcée*

¹⁹ Article 4 du 2^{ème} Protocole à la Convention de 1954 : « *L'application des dispositions du chapitre 3 du présent Protocole ne porte pas atteinte à : (b) l'application du chapitre II de la Convention aussi bien entre les Parties au présent Protocole qu'entre une Partie et un État qui accepte et applique le présent Protocole conformément à l'article 3 paragraphe 2, étant entendu que si un bien culturel est placé à la fois sous la protection spéciale et sous la protection renforcée, seules s'appliqueront les dispositions relatives à la protection renforcée* ». En outre, l'Unesco encourage l'utilisation de la protection renforcée et estime qu'à terme, elle devrait remplacer la protection spéciale.

ou ses abords immédiats à l'appui d'une action militaire; c. détruire ou s'approprier sur une grande échelle des biens culturels protégés; d. faire d'un bien culturel protégé l'objet d'une attaque; e. le vol, le pillage ou le détournement de biens culturels protégés, et les actes de vandalisme dirigés contre des biens culturels protégés ». Ces infractions doivent être incriminées en droit interne et, tant la Convention de 1954 (article 28) que le Protocole II (article 15), exigent que les États adoptent toutes mesures propres à rechercher, juger et sanctionner les auteurs de tels actes.

12. Par ailleurs, selon l'article 85d) du Protocole additionnel 1 aux Conventions de Genève, « *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* » constitue une infraction grave au droit international humanitaire, si cet acte est commis intentionnellement, en violation des Conventions de Genève et de son Protocole additionnel 1.
13. Enfin, « *la saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des œuvres d'art et à des œuvres de caractère scientifique* » ont également été sanctionnés par le Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (article 3 d)²⁰ et le Statut de Rome instituant la Cour pénale internationale, ratifié par la France le 9 juin 2000, érigé en crime de guerre :
 - « *Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires* » dans les situations de conflit armé international (article 8 (2) (b) (ix)), ainsi que ;
 - « *Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades et des blessés sont rassemblés, pour autant que ces bâtiments ne soient pas des objectifs militaires* » en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international (article 8 (2) (e) (iv)).

²⁰ Dans le jugement *Blaskic* rendu le 3 mars 2000, le TPIY a précisé que l'endommagement ou la destruction doivent avoir été commis intentionnellement : « *sur des édifices que l'on peut clairement identifier comme étant consacrés à la religion ou à l'enseignement, et qui ne sont pas utilisés, au moment de faits, à des fins militaires. Les édifices ne doivent pas non plus être situés aux abords immédiats d'objectifs militaires* ». Cette jurisprudence a été confirmée le 26 février 2001, dans l'affaire *Kordic*, où il est énoncé que : « *le principe fondamental à retenir est que cette protection, de quelque nature qu'elle soit, est levée dès lors que ces biens culturels, y compris les édifices consacrés à l'enseignement, sont utilisés à des fins militaires* ». Dans l'affaire *Naletelic & Martinovic*, jugée le 31 mars 2003, les juges du TPIY se sont toutefois opposés à l'assertion selon laquelle la protection cesse dès lors que les biens se situent aux abords d'objectifs militaires, et propose une définition moins restrictive : « *La chambre considère qu'un crime au sens de l'article (d) a été commis lorsque (...) la destruction porte sur une institution dédiée à la religion ; le bien n'était pas utilisé à des fins militaires ; l'auteur a agi avec l'intention de détruire le bien* ». Dans l'affaire *Jokic*, le tribunal a aussi estimé, le 18 mars 2004, que : « *le bombardement de la ville de Dubrovnik a constitué une attaque non seulement contre l'histoire et le patrimoine de la région mais aussi contre le patrimoine culturel de l'humanité* ».

14. Plusieurs de ces dispositions normatives éparses sont reconnues comme ayant une valeur coutumière, comme le précise l'étude du Comité international de la Croix-Rouge sur le droit international humanitaire coutumier (règles 38 à 41). Elles sont applicables tant en période de conflit armé international, qu'en période de conflit armé non international et doivent donc être respectées tant par les acteurs étatiques, que non étatiques.
15. Par ailleurs, d'autres instruments internationaux spécifiques ont été élaborés afin de prévenir et d'interdire les actes de pillage et de trafic de biens culturels²¹, phénomènes qui souvent accompagnent, et parfois motivent, les attaques exercées sur les biens culturels protégés.
16. Face à ce corpus juridique international dense, cet avis s'attachera à examiner l'adhésion de la France au deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye, la mise en œuvre des dispositions de ces divers instruments et enfin, la promotion de leurs dispositions protectrices tant au plan interne que dans le cadre d'opérations extérieures.

Au plan des ratifications : vers l'adhésion de la France au deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

17. Bien que la France fasse partie des États les plus actifs dans la protection des biens culturels en cas de conflit armé, comme en témoignent ses actions diplomatiques en la matière²², elle n'est pas partie au deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé²³. Les autorités françaises avaient considéré en 1999 que certaines des dispositions du deuxième Protocole étaient trop restrictives par rapport à celles du droit international humanitaire général. Pour autant, les forces armées considèrent aujourd'hui que ce Protocole ne pose désormais plus aucune difficulté d'un point de vue opérationnel et qu'il est d'ailleurs déjà appliqué par les forces armées françaises dans le cadre de la conduite des hostilités²⁴.
18. L'entrée en vigueur, le 9 mars 2004, de ce deuxième Protocole constitue l'avancée la plus récente et la plus approfondie dans la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé, spécialement au regard de la protection renforcée et des sanctions pénales. Concernant la prévention, le Protocole reconnaît officiellement le Comité international du Bouclier bleu dont le rôle est de protéger et sauvegarder le patrimoine culturel mondial en cas de conflits armés ou de catastrophes majeures. À titre d'illustration de son action, le Comité international a organisé des formations visant à sensibiliser le personnel de la MINUSMA sur la protection des biens culturels en

²¹ La Convention de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970), la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972), la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (1995), la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000), la Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003), la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005).

²² La France a par exemple été à l'origine de la préparation du texte de la résolution 2100(2013) confiant à la MINUSMA un mandat en matière de protection du patrimoine culturel. En outre, la France a, avec l'Irak, proposé l'adoption d'une décision par la 195^{ème} session du Conseil exécutif de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel irakien.

²³ A ce jour, 68 États sont actuellement parties au deuxième Protocole, parmi lesquels 19 États membres de l'Union européenne.

²⁴ Audition du ministère de la Défense, le 4 juin 2015.

situation d'urgence. Les obligations de diffusion auprès des militaires et de la population civile (article 30) sont également précisées.

19. De plus, le deuxième Protocole de 1999 développe un volet institutionnel en instituant un Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Cet organe international - composé de 12 États élus pour quatre ans, dont le secrétariat est assuré par l'UNESCO - est chargé d'assurer la supervision de la mise en œuvre du deuxième Protocole, notamment en gérant la liste des biens culturels sous protection renforcée, en favorisant leur identification et en examinant les demandes d'assistance internationale. L'adhésion à ce Protocole additionnel permettrait à la France de participer aux travaux de ce Comité.
20. L'adhésion par la France constituerait un encouragement vis-à-vis des États non parties à faire de même, notamment les États africains en proie à de nombreux conflits. Dans un moment crucial où les biens culturels sont la cible intentionnelle de groupes armés, l'adhésion de la France à cet instrument constituerait un geste symboliquement fort, qui montrerait son attachement à la protection des biens culturels.
21. Compte tenu de surcroît de l'implication de la France dans plusieurs conflits armés à l'extérieur de son territoire et afin de contribuer davantage encore au respect des dispositions protectrices des biens culturels dans ces situations, la CNCDH encourage vivement la France à adhérer dans les meilleurs délais au deuxième Protocole.

Au plan interne : vers une mise en œuvre renforcée de la Convention de 1954 et de ses deux Protocoles additionnels

22. Le droit français comprend diverses dispositions destinées à protéger les biens culturels. Ainsi, l'article 461-13 du code pénal²⁵ et l'article D4122-10 du code de la défense²⁶ incriminent les atteintes portées aux biens culturels, conformément aux Protocoles additionnels à la Convention de Genève, à l'article 28 de la Convention de La Haye de 1954²⁷.
23. L'article 15 du deuxième Protocole dresse la liste des infractions graves devant être incriminées dans les États parties (cf supra §10). Une fois le Protocole ratifié par la France, il conviendra d'examiner précisément le droit français à l'aune de ces dispositions.
24. Sur le fondement de ces incriminations, et en vertu de ses divers titres de compétence, notamment la compétence extraterritoriale, la France devrait participer activement à la lutte contre l'impunité pour violations des normes du droit international humanitaire, y compris en matière de protection des biens culturels. L'Assemblée générale des Nations unies, dans sa dernière résolution sur le sujet,

²⁵ L'article 461-13 du code pénal dispose que « *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, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, pour autant que ces bâtiments ne soient pas alors utilisés à des fins militaires, est puni de vingt ans de réclusion criminelle* ».

²⁶ L'article D4122-10 du code de la défense prévoit que « *Le militaire au combat ne doit diriger ses attaques que sur des objectifs militaires. Il lui est donc interdit de détruire ou de saisir des biens civils, sauf en cas de nécessité militaire. Le militaire est aussi tenu de respecter les biens culturels où qu'ils soient situés, à moins qu'une nécessité militaire impérieuse impose de déroger à cette règle* ».

²⁷ Article 28 de la Convention de 1954 : « *Sanctions : Les Hautes Parties contractantes s'engagent à 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 présente Convention* ».

rappelle ainsi « *qu'il importe de faire répondre de leurs actes les auteurs d'attaques visant intentionnellement des bâtiments consacrés à la religion, à l'éducation, aux arts, aux sciences ou à des fins caritatives ou des monuments historiques, dans la mesure où ceux-ci ne constituent pas des objectifs militaires* » et demande « *à tous les États de prendre dans leur juridiction les mesures nécessaires à cette fin, dans le respect du droit international applicable* »²⁸. À cet égard, la CNCDH rappelle sa recommandation visant à supprimer de l'article 689-11 du code de procédure pénale les quatre critères qui restreignent, voire interdisent, une compétence effective des juridictions pénales françaises face à certaines violations du droit international humanitaire²⁹.

25. Indépendamment des dispositions de nature pénale, les instruments internationaux appellent des mesures d'adaptation internes, qui semblent parfois insuffisamment prises en compte par le droit français. En effet, le dispositif opérationnel et institutionnel français en la matière pourrait être amélioré afin d'assurer une mise en œuvre effective des obligations internationales, en s'inspirant des propositions figurant dans la loi-type du CICR³⁰.
26. Ainsi, en est-il de l'inscription des biens culturels sous protection spéciale au « Registre international des biens culturels sous protection spéciale », géré par l'UNESCO. Or, la France n'a encore inscrit aucun site à ce registre. La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, dont les dispositions sont codifiées au code du patrimoine depuis l'ordonnance du 20 février 2004, prévoit bien l'identification des biens devant être protégés en raison de leur intérêt historique, artistique ou archéologique³¹. Cependant, aucune disposition ne prévoit l'inscription sur la liste des biens sous protection spéciale et *a fortiori* sous protection renforcée. Or, même si cette inscription ne paraît pas cruciale pour la France qui ne connaît pas de conflit armé sur son territoire, elle constituerait une incitation positive à destination des États plus directement concernés ainsi qu'un pas important vers la création d'une base de données partagée au niveau international.
27. Enfin, conformément à la résolution II de la Conférence de La Haye de 1954³², il serait pertinent que la France institue un comité consultatif national dont la mission serait de veiller à la mise en application de la Convention, à l'instar de plusieurs exemples étrangers³³. Ce comité devrait être placé « *sous l'autorité du ministre ou du haut*

²⁸ Résolution A/RES/69/281.

²⁹ Voir à ce sujet : CNCDH, *Avis sur la Cour pénale internationale*, 23 octobre 2012.

³⁰ Loi type relative à la protection des biens culturels en cas de conflit armé, Comité international de la Croix-Rouge, *À l'intention des États de common law souhaitant mettre en œuvre les obligations qui leur incombent en vertu de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de ses Protocoles de 1954 et 1999*. Il y est précisé que les « États de tradition civiliste, (...) pourront s'y référer pour vérifier les dispositions à mettre en œuvre en droit interne ».

³¹ À cet égard, la France institue deux modes de protections : le classement au titre des monuments historiques (biens imprescriptibles et frappés d'une interdiction d'exportation) et l'inscription à l'inventaire supplémentaire (mécanisme préventif qui fait naître une obligation d'information à la charge du propriétaire lorsqu'il envisage de transformer le bien).

³² Résolution II de la Conférence de La Haye de 1954 : « *La Conférence émet le vœu que, dès son adhésion à la Convention, chacune des Hautes Parties contractantes constitue, dans le cadre de son système constitutionnel et administratif, un comité consultatif national composé d'un nombre restreint de personnalités, telles que de hauts fonctionnaires des services archéologiques, des musées, etc., un représentant de l'état-major général, un représentant du ministère des affaires étrangères, un spécialiste du droit international, et deux ou trois autres membres exerçant des fonctions ou compétents dans les domaines couverts par la Convention* ».

³³ Audition de Benjamin Goes, le 20 mai 2015. Parmi les mesures mises en place par la Commission interministérielle de droit humanitaire belge (CIDH), on peut notamment citer : la création d'un Comité de mise en œuvre des conventions de Genève et de La Haye au sein de la CIDH ; l'identification de deux listes contenant les biens sous protection simple et ceux sous protection renforcée et un travail de plaidoyer auprès du gouvernement et une action de sensibilisation nationale.

fonctionnaire dont dépendent les services nationaux chargés de veiller sur les intérêts des biens culturels » et serait mandaté pour :

- Conseiller le gouvernement au sujet des mesures nécessaires à la mise en application de la Convention sur les plans législatif, technique ou militaire, en temps de paix ou de conflit armé ;
- Intervenir auprès de son gouvernement en cas de conflit armé ou d'imminence d'un tel conflit, afin que les biens culturels situés sur le territoire national et sur les territoires d'autres pays soient connus, respectés et protégés par les forces armées du pays, selon les dispositions de la Convention ;
- Assurer, en accord avec son gouvernement, la liaison et la coopération avec les autres comités nationaux de ce genre et avec tout organisme international compétent.

Au niveau de sa composition, il est préconisé d'intégrer au sein de ce comité des représentants de l'ensemble des services de l'État concernés par la protection des biens culturels au sens large.

28. Ce comité national existe dans différents pays et est parfois directement intégré à la commission nationale de mise en œuvre du droit international humanitaire³⁴. Cette approche est d'ailleurs préconisée par le CICR et l'UNESCO³⁵. En France, la CNCDDH est considérée comme la commission de mise en œuvre du droit international humanitaire. Quant au Comité français du bouclier bleu, il veille à la mise en œuvre par la France de la Convention de 1954, en mettant en place des actions de prévention, de sauvegarde et de formation sur la protection des biens culturels en cas de crise (conflits, catastrophes naturelles). Il est composé de spécialistes du patrimoine et les différents ministères concernés en sont membres (non-votants). Le comité consultatif national qui devrait être institué en France devra associer, sous des formes qu'il conviendra de déterminer, cette association et cette institution.

Au plan opérationnel et diplomatique : vers une meilleure protection des biens culturels

29. Sur les plans opérationnel et diplomatique, la CNCDDH appelle à ce qu'une vigilance toute particulière continue à être accordée par la France à différents niveaux.

La formation des militaires

30. Afin de garantir le respect du droit international humanitaire, le CICR recommande l'adoption de mesures propres à garantir une bonne connaissance de ce droit en général et donc des dispositions plus spécifiquement applicables à la protection des biens culturels. Afin de remplir cette obligation, il est nécessaire que les États élaborent et mettent en œuvre, en coopération avec l'UNESCO et les autres organisations compétentes, des programmes d'instruction et d'éducation en temps de paix. En France, la protection des biens culturels est abordée à travers la formation des conseillers juridiques (LEGAD). En l'absence de service spécialisé dans la protection des biens culturels, comme le recommande l'article 7.2 de la Convention de 1954³⁶, ces conseillers sont les référents dans ce domaine au sein de l'armée

³⁴ À l'exemple de la Commission interministérielle de droit humanitaire belge qui a mis en place un comité permanent sur la mise en œuvre de la Convention de 1954 et de ses deux Protocoles.

³⁵ Un courrier a été adressé en ce sens par le CICR et le Comité intergouvernemental pour la protection des biens culturels de l'UNESCO à la CNCDDH en septembre 2014.

³⁶ Article 7.2 de la Convention de 1954 : « *(Les hautes parties contractantes) s'engagent à préparer ou à établir, dès le temps de paix, au sein de leurs forces armées, des services ou un personnel spécialisé dont la mission sera de veiller au respect des biens culturels et de collaborer avec les autorités civiles chargées de la sauvegarde de ces biens* ».

française. La qualité de leur formation en matière de biens culturels en est dès lors d'autant plus importante. Des formations sont en outre dispensées par le Centre national du ciblage au profit des forces armées³⁷. Le ministère de la Défense a également développé un memento de l'armée de terre sur la protection des biens culturels en période de conflit armé, qui fait l'objet d'une diffusion large assurée notamment par l'UNESCO auprès d'autres armées dans le monde.

31. Dans le cadre d'opérations menées conjointement avec des armées étrangères, la France, au titre de son obligation « de faire respecter » le droit international humanitaire³⁸, a une responsabilité dans la diffusion auprès de ses partenaires des règles en matière de protection des biens culturels. De manière plus générale, les formations dispensées par l'armée française aux forces armées étrangères devraient être davantage l'occasion d'aborder en détail le régime juridique et opérationnel applicable en matière de protection des biens culturels.

Les opérations extérieures

32. En application des dispositions internationales qui lient les États, les armées nationales doivent intégrer dans leurs règlements militaires des directives et consignes sur la protection des biens culturels. Les forces armées françaises intègrent la protection des biens culturels dans la planification et le déroulement des opérations. Cela implique par l'identification des biens culturels ne pouvant faire l'objet d'une attaque. La CNCDH considère que ces listes devraient être facilement identifiables par les militaires français et, le cas échéant, partagées avec les armées étrangères participant à l'opération.

L'utilisation du signe distinctif

33. Le signe distinctif prévu par la Convention de La Haye pour protéger et faciliter l'identification des biens culturels (Chapitre V de la Convention de 1954 : Du signe distinctif, qui s'emploie seul ou de manière répétée en fonction des circonstances, est reconnu par la France. Cependant, bien que l'utilisation abusive et induite du signe distinctif soit punie par le code de justice militaire³⁹, les pouvoirs publics français - militaires ou non - n'en font pas usage⁴⁰. La CNCDH encourage la France à y avoir recours sur son territoire, en temps de paix, à titre préventif et de sensibilisation, à assurer la promotion de ce signe auprès de ses partenaires et à appeler les belligérants à l'utiliser davantage.



³⁷ Créé en 2000, le Centre national de ciblage (CNC) fait suite aux enseignements de la crise du Kosovo et de la prise de conscience de l'intérêt et l'importance du ciblage dans l'acquisition de la supériorité sur un théâtre d'opérations. Parmi ses missions, il analyse et évalue l'intérêt et les vulnérabilités de l'entité visée, sélectionne les cibles sur lesquelles l'effort militaire sera concentré en cohérence avec les objectifs de planification et les ressources (humaines, techniques) disponibles. Enfin, il monte les opérations nécessaires pour traiter les cibles dans un souci d'efficacité et de limitation au maximum des effets négatifs (dommages collatéraux).

³⁸ Cette obligation est consacrée par l'article 1^{er} commun aux Conventions de Genève et aux 1^{er} et 3^{ème} Protocoles additionnels.

³⁹ Article L322-16 du code de justice militaire : « *Le fait pour toute personne, militaire ou non, qui, en temps de guerre, dans la zone d'opérations d'une force ou formation, en violation des lois et coutumes de la guerre, emploie indûment les signes distinctifs et emblèmes définis par les conventions internationales pour assurer le respect des personnes, des biens ainsi que des lieux protégés par ces conventions, est puni d'un emprisonnement de cinq ans* ».

⁴⁰ Rapport de la France sur la mise en œuvre de la Convention pour la protection de biens culturels en cas de conflit armé - Convention de La Haye de 1954 (avril 2010) : « *La France n'utilise pas, à ce jour, les signes distinctifs proposés par la Convention pour protéger les biens culturels* ».

34. De même, l'installation de refuges pour abriter, en cas d'attaque imminente, les biens culturels sous protection, devrait être une pratique développée et encouragée par la France.

La coopération internationale

35. La résolution récente de l'Assemblée générale des Nations unies demande à tous les États « *d'aider les autorités irakiennes à lutter contre le trafic de biens culturels (...) et à leur apporter un concours en matière de justice pénale et de les aider à réparer, restaurer et conserver le patrimoine culturel endommagé ou détruit* ». Cet appel souligne l'importance de la coopération internationale pour la protection des biens culturels, à destination d'États déjà affaiblis par les conflits armés. L'expertise française dans le domaine des biens culturels devrait être davantage valorisée dans de la cadre d'actions de coopération et d'assistance technique. La participation d'experts français du patrimoine à l'élaboration par l'UNESCO d'un « passeport pour le patrimoine », comportant une carte et une description des biens culturels à protéger sur le territoire malien, délivré aux combattants est un exemple positif du type d'action que les autorités françaises pertinentes devraient continuer à développer. Dans ce cadre, il serait judicieux de faire davantage appel aux experts du Comité français du bouclier bleu, qui peuvent agir comme centre de ressources et d'expertise française.

RECOMMANDATIONS

1. Adhérer au deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, du 26 mars 1999
2. En parallèle du processus d'adhésion, examiner si le droit français est bien conforme aux dispositions de la Convention de 1954 et des deux Protocoles additionnels
3. Renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1954 et des protocoles additionnels, notamment par :
 - l'emploi sur son territoire du signe distinctif permettant l'identification des biens culturels
 - la création d'un comité consultatif national de mise en œuvre conformément à la résolution II de la Conférence de La Haye de 1954, qui associerait étroitement et directement la CNCDH, qui fait office en France de commission de mise en œuvre du droit international humanitaire
 - l'inscription des biens culturels français au registre de l'UNESCO des biens culturels sous protection spéciale et sous protection renforcée, une fois le second Protocole ratifié
4. Développer les actions de formation sur le régime juridique et les dispositifs opérationnels en matière de protection des biens culturels, à destination des militaires français en opérations extérieures ainsi qu'au profit des armées étrangères dans le cadre d'accords de coopération ou de participation à des opérations multinationales
5. Apporter un soutien à l'action du Comité français du bouclier bleu en matière de promotion et de prévention des attaques et dégâts causés aux biens culturels
6. Renforcer les actions de coopération et d'assistance dans le domaine de la protection des biens culturels, en s'appuyant le cas échéant sur l'expertise du Comité français du bouclier bleu

Liste des personnes auditionnées

- Benjamin Goes, Président sortant du Comité intergouvernemental pour la protection des biens culturels (UNESCO), Représentant du Premier ministre à la Commission interministérielle belge de droit humanitaire - Président du Groupe de travail « Protection des biens culturels » et Conseiller à la Chancellerie du Premier ministre, 21 mai 2015
- Camille Faure, sous-directrice du droit international et européen à la direction des affaires juridiques du Ministère de la défense, 4 juin 2015
- Jan Hladík, Chef de la Section des traités pour la protection du patrimoine culturel (UNESCO), 4 juin 2015
- Jocelyne Deschaux, Présidente du Comité français du Bouclier bleu, 16 juin 2015
- Ghislaine Doucet, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)