

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES  
POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE**

**CONFERENCE DIPLOMATIQUE SUR LE DEUXIEME PROTOCOLE  
RELATIF A LA CONVENTION DE LA HAYE POUR LA PROTECTION  
DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARME<sup>1</sup>**

**(La Haye, 15-26 mars 1999)**

**RAPPORT ANALYTIQUE**

1. La Conférence diplomatique sur le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, convoquée conjointement par les Pays-Bas et l'UNESCO, s'est tenue à La Haye, à l'invitation du gouvernement néerlandais, du 15 au 26 mars 1999.
2. Sur les 95 Etats alors parties à la Convention, 74 ont participé à la Conférence. Dix-neuf Etats non parties à la Convention, ainsi que la Palestine, y étaient représentés en qualité d'observateurs. Parmi les organisations internationales, étaient représentés le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et le Comité international du Bouclier Bleu (ICBS), organisation non gouvernementale constituée de quatre membres (le Conseil international des archives (CIA), le Conseil international des musées (ICOM), le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et la Fédération internationale des associations de bibliothécaires et des bibliothèques (IFLA)).
3. La Conférence a été ouverte par MM. J.-J. van Aartsen et van der Ploeg, respectivement ministre des affaires étrangères et secrétaire d'Etat à la culture des Pays-Bas, et M. F. Mayor, Directeur général de l'UNESCO. Ils ont exposé succinctement les raisons qui avaient motivé le réexamen de la Convention ayant conduit à l'établissement d'un projet de deuxième Protocole et qui rendaient dans le monde contemporain nécessaire une nouvelle conception de la protection des biens culturels lors d'hostilités. On a relevé le lien qui existait à cet égard avec la première Conférence de La Haye sur la paix de 1899, pour ce qui était du développement du droit international, des relations internationales et du droit humanitaire.
4. La Conférence a élu par consensus M. Adriaan Bos (Pays-Bas) aux fonctions de président. Sur proposition de celui-ci, la Conférence a décidé de procéder dans la mesure du possible par consensus. Elle a ensuite élu son Bureau, avec M. J. Jelen (Hongrie) comme rapporteur et l'Argentine, la République arabe syrienne, le Sénégal et la Thaïlande comme vice-présidents, et adopté son ordre du jour. Puis elle a procédé à l'élection d'un Comité des accréditations (Allemagne, Fédération de Russie et République islamique d'Iran), présidé par M. Hilger (Allemagne) et d'un Comité de rédaction, présidé par M. C. Held (Suisse) et composé de représentants des pays ci-après : Australie, Cameroun, Chine, Egypte, Espagne, Fédération de Russie, France, Royaume-Uni et Suisse.

---

<sup>1</sup> Le présent rapport rend compte des principaux points qui ont été débattus lors de la Conférence diplomatique de La Haye de mars 1999 sur le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye. Les actes complets de la Conférence seront publiés à une date ultérieure.

5. Le Président de la Conférence a ensuite ouvert le débat général. Certains délégués ont été d'avis que le projet de deuxième Protocole constituait un amendement à la Convention et qu'il fallait par conséquent appliquer la procédure prévue à l'article 39 de la Convention de La Haye ; d'autres étaient plutôt favorables à l'adoption d'une nouvelle convention, d'autres encore préférant l'adoption d'un deuxième Protocole facultatif. Plusieurs Etats ont souligné que l'adoption du deuxième Protocole ne devrait pas avoir d'incidence sur les droits et aux obligations des Etats parties à la Convention qui refuseraient d'être liés par les dispositions de ce protocole.

6. On a souligné l'insuffisance des règles existant en matière de "protection spéciale" et la nécessité d'améliorer le système en vigueur. La nécessité d'établir un juste équilibre entre l'intérêt militaire et la protection des vies humaines et des biens culturels a aussi été mentionnée. A également été mise en relief l'importance des dispositions relatives à la "nécessité militaire". Certains Etats ont été d'avis que le projet de deuxième Protocole ne prenait pas suffisamment en compte d'autres instruments du droit international humanitaire. Selon un autre avis, il importait de mettre au point un instrument clair et cohérent dont on pût, avec réalisme, envisager l'acceptation.

7. Un intérêt considérable s'est manifesté au sujet des importantes questions de responsabilité pénale et de juridiction internationale en matière de répression des infractions, ainsi que de coopération judiciaire. Certains participants ont été d'avis que les dispositions relatives aux sanctions pénales devaient être rigoureusement alignées sur celles du premier Protocole additionnel des Conventions de Genève. S'agissant de la responsabilité pénale individuelle, certains Etats ont estimé que le deuxième Protocole de la Convention de La Haye devait instaurer un régime juridique différent de celui déjà établi par le Statut de la Cour pénale internationale de 1998, tandis que, selon d'autres, il fallait au contraire s'aligner sur celui-ci, les questions de la responsabilité pénale individuelle et de la responsabilité des Etats ayant déjà été réglées par la communauté internationale dans les instruments en question.

8. Certaines délégations ont exprimé leur préférence pour la solution consistant à créer un comité intergouvernemental mais l'idée d'une autre structure a aussi recueilli un certain soutien. Un Etat a mentionné l'importance des dispositions du projet applicables aux territoires occupés, tandis qu'un autre a mis en doute l'opportunité de prévoir le versement de contributions obligatoire à un fonds. Cinq Etats (la Chine, le Danemark, les Etats-Unis d'Amérique, l'Irlande et le Royaume-Uni) ont annoncé qu'ils avaient progressé dans la voie de l'adhésion à la Convention de La Haye.

9. La discussion du projet, chapitre par chapitre, a commencé par l'examen des questions de fond posées par le chapitre 2 (**Protection générale des biens culturels**), l'examen du chapitre premier étant différé jusqu'à ce que ces questions soient réglées. A propos de la **Norme de protection générale des biens culturels** (article 4 du projet), quelques Etats souhaitaient voir modifier de façon substantielle la description qui y était faite des biens culturels, considérant que l'article en question affaiblissait les dispositions de la Convention de La Haye et allait à l'encontre des dispositions du premier Protocole additionnel de la Convention de Genève.

10. S'agissant de la **Perte de la protection générale** (article 5), certains Etats ont estimé qu'il fallait revoir la rédaction de l'article du projet pour le faire coïncider avec celle des dispositions pertinentes du premier Protocole additionnel de la Convention de Genève. D'autres souhaitaient que l'article 5 soit remanié de manière à exclure toute possibilité de justification d'attaques contre des biens culturels.

11. Lors de l'examen de l'article 6 du projet, concernant les **Conditions requises pour la conduite d'opérations militaires** et de sa relation avec le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention relatif à la notion de "nécessité militaire impérative", certains Etats ont demandé que cette notion soit définie de façon plus précise et plus restrictive et qu'on indique à quelles conditions le principe en question pourrait être invoqué, afin de mieux régler la conduite des Etats. D'autres Etats ont été d'avis qu'il fallait s'appuyer davantage sur les dispositions figurant déjà dans d'autres instruments du droit international humanitaire, en particulier le premier Protocole additionnel des Conventions de Genève, tandis que pour d'autres encore il était douteux que le projet couvrît à la fois l'agresseur et la victime. Il a été proposé de modifier les dispositions de l'article 6 (a) concernant l'autorisation de lancer une attaque contre des biens culturels : certains Etats voulaient que l'approbation soit donnée à un niveau plus élevé, tandis que d'autres souhaitaient plus de souplesse.

12. A propos de l'article 7 du projet (**Précautions contre les attaques**), deux opinions ont été exprimées quant à l'opportunité de prévoir une possibilité de dérogation en cas de circonstances urgentes. En ce qui concerne la **Protection des biens culturels en territoire occupé** (article 10 du projet), il y a eu désaccord sur le point de savoir si l'Etat occupant devait être autorisé à procéder à des fouilles sur le territoire occupé, pour protéger un site endommagé, par exemple. On a fait remarquer que les termes "intégrité" et "authenticité" ainsi que le terme "illicite" demandaient à être clarifiés, et qu'il convenait de modifier la rédaction du chapitre 2 pour mieux faire apparaître le caractère complémentaire de celui-ci par rapport à la Convention. Certains Etats, enfin, étaient d'avis d'éviter toutes modifications qui risqueraient d'être source d'ambiguïté, en particulier au niveau opérationnel.

13. M. T. Desch (Autriche) a présidé un Groupe de travail informel concernant les articles 4 à 9, et a fait rapport à la plénière. L'article 3 a suscité peu de discussions. Un nouvel article 4 (**Respect des biens culturels**) était proposé pour clarifier la notion de "nécessité militaire impérative" mentionnée au paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention : il précisait dans quels cas cette circonstance pourrait être invoquée, et établissait des restrictions destinées à prévenir les abus. L'utilisation d'un bien culturel à des fins militaires constituait un critère important pour établir qu'il s'agissait d'un objectif militaire. Deux nouveaux articles étaient énoncés : un article 5 (**Précautions dans l'attaque**), fondé sur l'article 57 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, et un article 6 (**Précautions contre les effets des attaques**), inspiré par l'article 58 du même Protocole additionnel. L'article 7 nouveau (ancien article 10), sur la **Protection des biens culturels en territoire occupé**, autorisait la puissance occupante à procéder à des fouilles, mais seulement en étroite coopération avec les autorités nationales du territoire occupé. En séance plénière, un délégué s'est déclaré fortement opposé au paragraphe 2 dudit article - devenu 9 - concernant les fouilles archéologiques en territoire occupé, faisant remarquer que, dans certains territoires occupés, les institutions nationales voyaient leurs activités amputées et étaient même parfois contraintes à la fermeture. Le Président a souligné que cet article, comme le reste du chapitre 2, était le résultat d'un consensus et, sur ses instances, ce délégué a consenti à accepter la nouvelle version.

14. Nombre d'Etats ont appuyé ce qu'ils considéraient être un nouveau niveau de protection introduit au chapitre 3 du projet (**Protection spéciale renforcée**). Pour certains, la "protection spéciale renforcée" devait être étendue aux abords des biens culturels. Si quelques Etats n'estimaient pas nécessaire d'instituer un nouveau niveau de protection, d'autres au contraire jugeaient indispensables les dispositions complémentaires prévues, car les dispositions de la Convention s'étaient avérées inopérantes.

15. De nombreux Etats ont été d'avis que les dispositions de l'article 11 sur la **Protection spéciale renforcée** devaient refléter celles du chapitre 2 de la Convention et mieux faire ressortir le niveau supérieur de protection établi par cet article ; il convenait par exemple de reprendre la disposition de l'article 8 de la Convention stipulant que les biens culturels placés sous protection spéciale ne doivent pas se trouver à proximité d'un objectif militaire ni être utilisés à des fins militaires. Une large majorité de délégations ont été d'avis de retenir, à l'alinéa (a), l'expression "l'humanité" plutôt que "tous les peuples", soulignant qu'il était de l'intérêt commun de sauvegarder des biens du patrimoine culturel de grande valeur. Un Etat a considéré que le texte devait affirmer le droit d'un pays de protéger ses biens culturels en tant que droits de l'homme. S'agissant des alinéas (b) et (c) de l'article 11, certains ont été d'avis que le fait de subordonner l'octroi de la "protection spéciale renforcée" à l'adoption de mesures législatives et administratives au niveau national ôtait à ce type de protection le caractère supérieur que lui conférait l'alinéa (a), le ramenant au niveau de protection établi par les dispositions de l'article 8 de la Convention. Pour d'autres, les alinéas (b) et (c) ne tenaient pas compte des difficultés auxquelles pourrait se heurter un Etat fédéral, ni de celles que risquaient d'avoir les pays pauvres à appliquer ces dispositions, notamment en l'absence d'une assistance technique internationale.

16. Certains Etats ont déclaré qu'à leur avis les dispositions de l'article 12 (**Octroi de la protection spéciale renforcée**) seraient davantage à leur place au chapitre 6 (**Questions institutionnelles**) puisqu'elles traitaient de questions de procédure qui relevaient de la responsabilité du Comité. D'autres ont fait remarquer que cet article du projet devrait faire ressortir plus clairement la relation entre la protection spéciale prévue par la Convention et la "protection spéciale renforcée" établi par le deuxième Protocole. Un Etat a fait valoir que le paragraphe 2 de l'article 12 devrait permettre à une Partie de demander l'inscription sur la Liste internationale des biens culturels sous protection spéciale renforcée de biens culturels se trouvant sur le territoire d'un autre Etat, afin de protéger les biens culturels des minorités. Deux délégués ont suggéré de modifier le paragraphe 3 de l'article 12 pour préciser que, sans une demande émanant d'un Etat (art. 12, par. 2) et une décision du Comité, la recommandation d'une organisation non gouvernementale serait sans effet. Certains Etats se sont félicités de la disposition du paragraphe 5 de l'article 12, permettant de faire opposition à une inscription sur la Liste des biens culturels, mais d'autres ont considéré qu'un Etat belligérant devrait s'abstenir lors d'un vote sur la question ; pour d'autres encore, il convenait de préciser dans la disposition que le Comité pourrait passer outre à cette opposition. Si l'on a considéré que le paragraphe 6 de l'article 12 sur les mesures d'urgence devait demeurer inchangé, certains Etats ont estimé nécessaire de simplifier la procédure.

17. Il a été demandé que l'article 13 (**Immunité des biens culturels sous protection spéciale renforcée**) soit restructuré de manière à préciser quand les biens pourraient perdre le bénéfice de l'immunité. Il a été dit par ailleurs qu'il convenait de mettre au singulier, dans cet article, l'expression "les Parties", afin d'éviter toute interprétation selon laquelle cette disposition viserait des actions de caractère collectif.

18. Beaucoup d'Etats souhaitaient que soient précisées davantage les conditions de la **Perte de la protection spéciale renforcée**, qui faisait l'objet de l'article 14. Certains ont été d'avis, pour parer à toute échappatoire, de mentionner comme condition "l'appui direct ou indirect d'opérations militaires". Selon d'autres, le libellé de l'article 14 conférait un avantage inacceptable au camp qui utilisait le bien culturel. Certains participants étaient partisans de reconsidérer des expressions comme "autres que leur fonction normale" et "appui important et direct". Le représentant du CICR a fait observer par l'effet du premier Protocole additionnel des Conventions de Genève, que la protection ne se limitait plus à quelques objets

d'importance exceptionnelle : les attaques n'étaient autorisées désormais que contre des objectifs militaires, tous les autres objets étant protégés. Le niveau de la protection accordée à ces biens importants devait donc être sensiblement supérieur à celui de la protection générale.

19. En ce qui concerne l'article 15 (**Conditions pour la conduite d'opérations militaires**), l'avis a été exprimé que son alinéa (a) serait difficilement applicable dans la pratique au plan opérationnel : il fallait soit situer la responsabilité en question au niveau le plus élevé du commandement opérationnel, soit ajouter une clause restrictive telle que "si les circonstances le permettent". Le représentant du CICR a fait observer que la "protection spéciale renforcée" ne s'appliquerait qu'à des biens culturels d'une extrême importance et qu'une attaque éventuelle contre de tels objets aurait des incidences politiques considérables ; elle ne devait pouvoir être autorisée qu'au niveau politique le plus élevé.

20. Certains Etats ont proposé de remanier l'article 16 du projet (**Suspension de l'immunité de biens culturels sous protection spéciale renforcée**) pour y prévoir que l'Etat dont le bien culturel aurait perdu le bénéfice de la "protection spéciale renforcée" devrait en être informé.

21. Mme L. Terrillon-McKay (Canada) a présidé un Groupe de travail informel sur les articles 11 à 17 du projet et a fait rapport à la plénière. Il était recommandé d'utiliser l'expression "protection renforcée" au lieu de "protection spéciale renforcée" et, à l'article 11, les alinéas (b) et (c) avaient été regroupés en un seul alinéa (b), tandis qu'un nouvel alinéa (c) avait été ajouté, concernant l'obligation de ne pas utiliser un bien culturel sous protection renforcée à des fins militaires ou pour protéger des objectifs militaires. L'article 12 (**Octroi de la protection spéciale renforcée**) avait été remanié de façon à inclure des éléments de procédure provenant de l'article 30 (**Procédure d'octroi de la protection spéciale renforcée devant le Comité**). Le nouveau texte proposé pour l'article 14, sous le titre **Perte de l'immunité des biens culturels sous protection renforcée**, reprenait des éléments de l'article 57 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, en mettant l'accent sur l'utilisation des biens culturels à des fins militaires.

22. En séance plénière, la Conférence a discuté de l'emploi du P majuscule et du p minuscule pour le mot "Parties" dans l'ensemble du texte. A propos de l'article 13 nouveau, un délégué a exprimé l'avis qu'à l'alinéa (b) du paragraphe 1 le mot "utilisation", qui constituait un compromis, devait être remplacé par le mot "fonction", s'agissant de définir les conditions auxquelles l'immunité des biens culturels sous protection renforcée pouvait être levée, ce qui mettrait le chapitre 3 en conformité avec les dispositions pertinentes du chapitre 2. La majorité des délégués ont souligné que la différence de formulation marquait la distinction entre les niveaux différents de la protection établie par chaque chapitre. Dans un esprit de compromis, l'Etat concerné a accepté de retirer son objection.

23. Le débat sur le chapitre 6 (**Questions institutionnelles**) a fait ressortir qu'il existait, pour les Parties au nouveau Protocole, deux options : un comité intergouvernemental ou un Bureau. Certains participants doutaient qu'un organe intergouvernemental, eu égard à son caractère politique, fût l'instance la mieux placée pour prendre des décisions concernant la protection de biens culturels d'une haute importance pour toute l'humanité et ils ont exprimé leur préférence pour un organe impartial composé d'experts. D'autres voyaient avec faveur le poids politique et le caractère représentatif d'un comité intergouvernemental pour l'adoption de telles décisions. A cause des incidences financières et institutionnelles à prévoir pour l'administration du nouveau Protocole, d'autres encore ont déclaré préférer la solution du Bureau, moyennant peut-être une certaine simplification de ses fonctions.

24. Compte tenu du lien entre les fonctions du Comité et le chapitre 3 (**Protection spéciale renforcée**), il a été proposé de remanier le chapitre 6 pour y inclure certaines dispositions des articles 12, 16 et 17 du projet, tout en définissant clairement les rôles respectifs du Comité intergouvernemental et des organes consultatifs. Certaines délégations étaient d'avis de confier au Comité la responsabilité du suivi de l'application des dispositions de la Convention. D'autres délégations souhaitaient voir préciser la disposition de l'alinéa (d) du paragraphe 1 de l'article 29, relative à l'emploi des ressources du Fonds, et ajouter à l'alinéa (g) du même paragraphe une disposition faisant obligation au Comité de rendre compte de cet emploi. S'agissant de l'article 32 (**Le Fonds**), de nombreux Etats souhaitaient que les contributions aient un caractère volontaire mais d'autres considéraient qu'elles devaient être obligatoires pour assurer la viabilité du Fonds.

25. La plupart des Etats ont souligné que le chapitre 4 (**Juridiction et responsabilité**) et le chapitre 3 (**Protection spéciale renforcée**) constituaient ensemble l'essentiel du projet de deuxième Protocole et détermineraient son succès, car ils remédiaient aux insuffisances de la Convention concernant la protection spéciale et l'application de sanctions et illustraient le caractère complémentaire du Protocole. Un délégué souhaitait que soit éclairci le point de savoir si les dispositions du chapitre 4 relatives aux sanctions ne devraient pas avoir caractère plus général, comme celles de l'article 28 de la Convention : les dispositions plus spécifiques du projet de deuxième Protocole risquaient en effet de soulever des difficultés, si certains Etats se voyaient obligés d'adopter une nouvelle législation nationale.

26. S'agissant de l'article 18 du projet (**Infractions graves**), de nombreux Etats se sont félicités de la distinction faite entre les infractions graves et les autres violations, qui reflétaient à leur avis la démarche suivie dans le premier Protocole additionnel des Conventions de Genève (particulièrement sur l'article 85, paragraphe 4 (d)) et dans le Statut de la Cour pénale internationale, évitant ainsi la création d'une nouvelle catégorie de délits et garantissant une large participation de la communauté internationale. Selon un autre avis, cet article introduisait de nouvelles catégories d'infractions et de délits, ce qui était à éviter dans un instrument de caractère complémentaire. D'autres Etats cependant ont déclaré accepter le texte de l'article 18 tel qu'il était proposé, dans la mesure où les alinéas (a) et (b) de cet article ne visaient que les biens culturels sous "protection spéciale renforcée". Aux termes des alinéas (c), (d) et (e), en revanche, seraient aussi considérées comme infractions graves les infractions commises contre des biens culturels sous protection générale si ces infractions revêtaient un caractère systématique ou étaient illicites ou sans motif, causant ainsi des dommages de grande ampleur, ou si lesdits biens étaient pris comme l'objet de représailles. Le représentant du CICR a fait remarquer que, dans l'énumération qu'il faisait des infractions graves, l'article ne mentionnait pas l'attaque délibérée et le pillage, désormais considérés l'un et l'autre comme des crimes de guerre par le Statut de la Cour pénale internationale.

27. S'agissant de l'article 19 du projet (**Autres violations**), il a été proposé d'introduire dans son paragraphe 1 des principes directeurs concernant le type de législation nationale à adopter. Certaines délégations souhaitaient que l'obligation d'adopter des mesures législatives au niveau national (art. 19, par. 2) ne vise que les infractions énumérées à l'article 18. Un Etat a fait observer qu'il serait difficile à certains pays en développement d'édicter la législation nécessaire car, souvent, ils ne disposaient pas d'un inventaire approprié de leurs biens culturels. Enfin, certains pensaient que le paragraphe 2 de l'article 19 serait plus à sa place à l'article 21, étant plutôt axé sur des questions de juridiction, d'autres estimant au contraire que la disposition de ce paragraphe devrait constituer un article distinct, et s'appliquer à l'article 18 comme à l'article 19 du projet de Protocole.

28. L'inclusion de la notion de **Responsabilité pénale individuelle** (article 20 du projet) a été accueillie avec une satisfaction générale. Certains Etats ont émis le voeu que la définition soit harmonisée avec celle d'autres instruments existants du droit international humanitaire, tels que le premier Protocole additionnel des Conventions de Genève ou le Statut de la Cour pénale internationale, et que l'on évite d'y faire mention de délits accessoires tels que ceux qui étaient visés au paragraphe 2 de l'article 20. Les avis ont été partagés quant à la criminalisation de la tentative. Certains souhaitaient que le paragraphe 4 soit plus explicite, et ne s'applique qu'aux crimes graves. Au sujet du paragraphe 6, concernant les ordres donnés par un supérieur, certains Etats souhaitaient que l'on suive les dispositions de l'article 33 du Statut de la Cour pénale internationale car, au niveau opérationnel, les soldats seraient tenus davantage par l'obligation d'obéissance aux supérieurs.

29. A propos de l'article 21, sur la **Juridiction**, le représentant du CICR a fait remarquer que la notion de juridiction internationale était déjà inscrite dans les instruments existants du droit international humanitaire, notamment à l'article 8 (a) du Statut de la Cour pénale internationale. Il ressortait de l'expérience du CICR qu'avec un système à deux niveaux, il était plus difficile de persuader les Etats d'adopter des mesures législatives au niveau national. Pour adopter des principes directeurs clairs en matière de juridiction pénale internationale, il fallait avoir une liste claire et précise des infractions graves ainsi que des actes mettant en jeu la responsabilité pénale, dont il était généralement admis qu'ils relevaient de la juridiction internationale. Selon un autre avis, il n'y avait pas lieu, dans un instrument de caractère complémentaire, de s'engager sur le terrain du droit pénal international.

30. Certains Etats se sont déclarés favorables à l'article 22 du projet, concernant la **Responsabilité des parties à un conflit**, qui reflétait selon eux les règles généralement admises du droit international coutumier. D'autres, se référant aux travaux en cours de la Commission du droit international de l'ONU, étaient d'avis de supprimer cet article. Le représentant du CICR a fait remarquer qu'aux termes de l'article 91 du premier Protocole additionnel des Conventions de Genève, les Etats étaient responsables de tous les actes commis par les personnes faisant partie de leurs forces armées.

31. L'article 23 sur l'**Entraide judiciaire en matière pénale** a été salué par certains Etats, qui le considéraient comme nécessaire à une répression efficace des infractions, tandis que d'autres ont estimé que ses dispositions différaient de celles existant déjà dans d'autres instruments du droit international humanitaire. Certains délégués se sont déclarés partisans de le maintenir inchangé car les dispositions existantes du droit international humanitaire étaient trop vagues, notamment sur les questions d'extradition et de coopération.

32. M. H. Fischer (Allemagne) a accepté de présider un Groupe de travail informel chargé de revoir la rédaction des dispositions du chapitre 4 à la lumière des diverses observations formulées. Faisant rapport à la plénière, le Président a déclaré que la nouvelle version réalisait un équilibre entre les droits de l'attaquant et ceux de la victime. Elle établissait un mécanisme de répression des infractions que n'offrait pas la Convention.

33. Le chapitre 5 du projet (**Protection des biens culturels en cas de conflit armé de caractère non international**), qui contenait uniquement l'article 24 (**Conflits armés de caractère non international**), a suscité des opinions divergentes. Certains Etats doutaient de son applicabilité, tandis que d'autres voulaient en limiter la portée, et que d'autres encore souhaitaient avoir des éclaircissements. Certains ont estimé que les dispositions des paragraphes 2 à 4 de l'article 24 ne concordaient pas avec celles de l'article 19 de la Convention et d'autres dispositions du projet de deuxième Protocole. Toutefois, compte tenu des pertes de biens du patrimoine culturel qu'avaient entraînées de récents conflits armés de

caractère non international, un grand nombre d'Etats ont accueilli avec satisfaction les dispositions du chapitre 5. Certains Etats ont suggéré de les inclure dans l'article 2, relatif au champ d'application du projet de deuxième Protocole.

34. Le représentant du CICR a expliqué que les conflits armés non internationaux étaient très complexes et que c'était justement la raison pour laquelle il fallait les placer sous le même régime que les conflits armés internationaux. Les forces gouvernementales, dans les conflits non internationaux, étaient entraînées à respecter certaines obligations, et ceux qui les combattaient devaient être soumis aux mêmes obligations.

35. Mme A. Connelly (Irlande) a accepté de présider un Groupe de travail informel chargé d'étudier l'article 24 du projet conjointement avec le chapitre premier. Ce groupe a examiné et remanié les dispositions, et a fait rapport à la plénière. L'accord général s'était fait sur l'applicabilité du deuxième Protocole aux conflits armés de caractère non international survenant sur le territoire de l'une des Parties. Les vues divergeant sur le point de savoir dans quelle mesure les dispositions relatives aux violations graves du Protocole devaient s'appliquer dans ces situations, ce chapitre avait été remanié.

36. En plénière, le représentant du CICR a déclaré que, dans l'article 22 nouveau, l'emploi qui était fait du terme "Partie" ne lui paraissait pas clair et il a proposé d'ajouter les mots "au conflit" à la fin du paragraphe 1. Cependant, un certain nombre d'Etats se sont déclarés opposés à cette modification, qui risquait de conduire à des difficultés d'interprétation car le mot "Parties", en l'occurrence, se référait tant aux Parties au Protocole qu'aux parties au conflit. Finalement, la proposition n'a pas été acceptée. A ce propos, le Président du Comité de rédaction a fait la déclaration ci-après : "Le Comité de rédaction considère que l'expression "parties au conflit" peut aussi s'appliquer à des parties à un conflit autres que des Etats, en vertu de l'article 22 qui dispose que le deuxième Protocole est applicable à des conflits armés de caractère non international, et que le Protocole doit être interprété en ce sens.

37. M. J. Jelen (Hongrie) a accepté de présider un Groupe de travail informel chargé d'étudier les dispositions du chapitre 6. Rendant compte de ses travaux à la plénière, le groupe a indiqué que le texte révisé du chapitre 6 constituait un compromis entre les deux options proposées. Il a été décidé en plénière que l'organe envisagé serait dénommé comité intergouvernemental. Le nouveau texte du chapitre 6 comprenait une énumération claire des fonctions de l'organe de supervision et des directives concernant l'utilisation du Fonds, qui ne disposerait plus de contributions obligatoires. Le Groupe de travail avait aussi ajouté d'autres organisations professionnelles non gouvernementales qui pourraient conseiller le nouvel organe de supervision. Une résolution concernant le Fonds a été examinée et modifiée et n'a pas rencontré d'opposition.

38. S'agissant du chapitre 7 (**Diffusion de l'information et assistance internationale**), certains délégués ont été d'avis qu'à l'article 33 du projet (**Diffusion**), les moyens de diffusion prévus ne devaient pas se limiter à ceux que prévoyaient les dispositions des alinéas (b) à (d). D'autres ont considéré que cet article était plus ambitieux que l'article 25 de la Convention et les dispositions pertinentes du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève se sont déclarés partisans de le modifier ou de le supprimer.

39. Lors du débat sur l'article 34 du projet, relatif à la **Coopération internationale**, certaines délégations ont proposé de faire référence aux articles 18 et 19 afin d'éviter toute confusion ou interprétation subjective. D'autres étaient partisans de remplacer les mots "violations graves" par "infractions graves", afin d'harmoniser la terminologie du nouveau Protocole.



40. En séance plénière, un Etat a émis l'avis que le paragraphe 1 de l'article 32 nouveau sur l'**Assistance internationale** (ancien article 35) ne concordait pas avec le paragraphe 1 du nouvel article 27 et le paragraphe 1 (a) du nouvel article 29, concernant l'administration du Fonds ; il était partisan d'y faire aussi mention d'une assistance internationale pour la préparation des sites en vue d'une protection renforcée et de s'y référer à l'article 5 du protocole. Le Président du Groupe de travail a souligné que la nouvelle version du texte prenait en compte de nombreux intérêts différents et assurait la cohésion entre les chapitres 6 et 7. Finalement, le Président de la Conférence a fait mention d'un projet de résolution qui serait soumis à l'adoption de la Conférence et a demandé si ce projet de résolution ne résoudrait pas le problème. Ce compromis a alors été accepté.

41. S'agissant de l'article 37 du projet, relatif à la **Protection des membres internationaux et nationaux du Bouclier Bleu et d'autres personnes**, certaines délégations ont été d'avis d'étendre cette protection à d'autres ONG et travailleurs internationaux. Un Etat a estimé que l'expression "shall protect" ("protègent") établissait une obligation trop lourde, cependant le représentant du CICR a suggéré une version fondée sur l'article 71 du premier Protocole additionnel des Conventions de Genève. Certains délégués ont proposé que la protection soit retirée aux travailleurs du Bouclier Bleu s'ils s'engageaient dans les hostilités. En outre, l'avis a été exprimé que les dispositions du paragraphe 1 (a) devraient être plus spécifiques. A la suite d'un débat en plénière, l'article 37 a été supprimé, du motif que les dispositions pertinentes de la Convention et du premier Protocole additionnel des Conventions de Genève étaient suffisantes.

42. En ce qui concerne le chapitre 8 (**Exécution du Protocole**), certains ont demandé la suppression de l'article 38, relatif aux **Puissances protectrices**, et de l'article 39, relatif à la **Procédure de conciliation**, estimant que les articles 21 et 22 de la Convention de La Haye étaient suffisants. Répondant aux doutes exprimés quant à l'applicabilité du système des Puissances protectrices dans les conflits armés de caractère non international, le représentant du CICR a insisté sur l'importance du maintien de cette notion, en faisant valoir les précédents existant dans les Conventions de Genève. Certains Etats ont fait remarquer que l'emploi du mot "neutre", au paragraphe 2 de l'article 39, pouvait prêter à confusion. D'autres ont été d'avis que les articles 39 (**Procédure de conciliation**) et 40 (**Conciliation en l'absence de Puissances protectrices**) devraient être remaniés de manière à ne pas exclure la possibilité d'une intervention du Directeur général de l'UNESCO même si des Puissances protectrices avaient été désignées.

43. Lors de l'examen de l'article 42 du projet, portant sur les **Réunions**, certains Etats ont demandé pourquoi le Directeur général devait rendre compte au Conseil exécutif de la convocation de l'Assemblée générale des Parties. D'autres se sont interrogés sur la relation entre l'Assemblée générale des Parties et le nouvel organe de supervision. En ce qui concerne le paragraphe 2, deux solutions ont été proposées : soit le remanier pour le mettre en conformité avec l'article 39 de la Convention, soit le supprimer.

44. Lors de l'examen du chapitre 9 du projet (**Dispositions finales**), et en particulier de l'article 43 sur les **Langues**, certains participants ont émis l'avis que toutes les versions linguistiques du deuxième Protocole devraient faire également foi. Un Etat a suggéré que cet article du projet soit harmonisé avec les articles correspondants de la Convention, et un autre a fait remarquer que le paragraphe 2 de l'article 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoyait l'établissement de versions authentiques du traité dans les langues non utilisées pour sa négociation. Selon un autre avis, tous les textes faisant foi devraient avoir fait l'objet de négociations à la Conférence. Il a été décidé que le deuxième Protocole serait établi en six langues (anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe), les six textes

faisant foi, et que les six versions seraient transmises au Comité de rédaction pour harmonisation de la terminologie et vérification du texte.

45. En ce qui concerne l'article 44 du projet, portant sur les **Réserves**, certains Etats ont émis l'avis qu'une clause interdisant les réserves était sans précédent dans le droit international humanitaire et risquait de faire obstacle à l'acceptation universelle du deuxième Protocole : ils préféraient suivre les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. D'autres Etats, favorables au maintien de cette clause, ont souligné que les dispositions du projet de deuxième Protocole étaient d'une importance fondamentale et méritaient un statut juridique particulier, faisant valoir qu'il s'agissait de dispositions très détaillées sur un sujet précis, ce qui justifiait le principe de l'interdiction des réserves (on a cité le précédent de la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnelles et sur leur destruction, de 1997). Il y a finalement eu consensus pour conclure que l'article 19 de la Convention de Vienne de 1969 suffisait à régler la question, et l'article 44 du projet a donc été supprimé.

46. Le Secrétariat a fourni une version remaniée du chapitre 9 (**Dispositions finales**), tenant compte des différentes opinions et suggestions formulées au cours du débat. En plénière, la terminologie des articles 42 à 46 a été harmonisée avec celle de la Convention de Vienne de 1969.

47. Les participants sont ensuite passés à l'examen du chapitre premier (**Introduction**). Au terme du débat en plénière sur l'article premier du projet, concernant les **Définitions**, il a été décidé finalement que cet article était satisfaisant, sous réserve de deux modifications à apporter à la définition des termes "objectif militaire" et "illicite".

48. En ce qui concerne l'article 2, sur la **Relation avec la Convention**, des questions ont été posées concernant le statut des Etats non parties à la Convention et le point de savoir si le projet de deuxième Protocole avait un caractère complémentaire ou constituait un amendement. Le chapitre à l'examen a été étudié plus avant conjointement avec le chapitre 5 au sein du Groupe de travail présidé par Mme Connelly. Lors du retour en plénière, il a été proposé de scinder l'article 2 (**Relation avec la Convention**) en trois articles distincts, portant le premier sur la relation générale du deuxième Protocole avec la Convention, le second sur le champ d'application du deuxième Protocole, et le troisième sur la relation entre le chapitre 3 (**Protection renforcée**) et les autres dispositions de la Convention et du deuxième Protocole. La plupart des Etats ont été d'avis que le nouveau Protocole devait être considéré comme complémentaire de la Convention et pouvait être valablement adopté par la Conférence diplomatique. Toutefois, trois Etats étaient favorables à l'application de la procédure prévue au paragraphe 5 de l'article 39 de la Convention. La disposition révisée sur le champ d'application et un nouveau paragraphe sur les relations entre le nouveau chapitre 3 (**Protection renforcée**) et d'autres dispositions de la Convention et du deuxième Protocole ont été adoptés.

49. La Conférence plénière en est venue ensuite à l'examen du préambule. Plusieurs modifications mineures ont été proposées. Il a été stipulé expressément dans un nouvel alinéa, que les questions non réglées par le deuxième Protocole seraient régies par le droit international coutumier.

50. L'ensemble du texte ayant été revu par le Comité de rédaction, la Conférence a conclu ses travaux en adoptant par acclamation le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, ainsi que l'Acte final de la Conférence et une résolution qui sont reproduits respectivement aux annexes 1 et 2 du présent rapport. Deux Etats ont fait des déclarations (annexe 3).

51. En prononçant la clôture de la plénière, le Président a félicité les participants et les observateurs de leurs efforts, leur diligence et leur esprit de consensus qui avait permis à la Conférence de parvenir à un texte final de compromis acceptable pour les Etats parties à la Convention. Il a exprimé l'espoir que le deuxième Protocole recueillerait une large adhésion.

## ANNEXE 1

### **Acte final de la Conférence diplomatique sur le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé**

(La Haye, 15-26 mars 1999)

1. La Conférence diplomatique convoquée par le gouvernement des Pays-Bas et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture sur le deuxième Protocole relatif à la protection des biens culturels en cas de conflit armé s'est tenue à La Haye, à l'invitation du gouvernement néerlandais, du 15 au 26 mars 1999 ; elle a fondé ses délibérations sur un projet préparé conjointement par le gouvernement des Pays-Bas et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.
2. Au total, 93 Etats, membres de l'UNESCO ou des Nations Unies, ont pris part à la Conférence. Les représentants des 74 Etats suivants parties à la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé ont assisté à la Conférence : Albanie, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Cambodge, Cameroun, Canada, Chypre, Colombie, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Croatie, Cuba, Egypte, Espagne, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Ghana, Grèce, Guatemala, Hongrie, Inde, Indonésie, République islamique d'Iran, Israël, Italie, Jordanie, Koweït, Liban, Jamahiriya arabe libyenne, Luxembourg, Malaisie, Mali, Maroc, Mongolie, Niger, Nigéria, Norvège, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Panama, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Qatar, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Siège, Sénégal, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Suède, Suisse, République arabe syrienne, Tadjikistan, République tchèque, Thaïlande, Tunisie, Ukraine et Yémen.
3. Les 19 Etats suivants non parties à la Convention étaient représentés : Afrique du Sud, Algérie, Botswana, Chili, Chine, République de Corée, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Irlande, Japon, Philippines, Portugal, Royaume-Uni, Suriname, Tonga, Turkménistan, Uruguay et Viet Nam. La Palestine était aussi représentée en tant qu'observateur.
4. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) était représenté à la Conférence en tant qu'observateur.
5. L'organisation non gouvernementale suivante était représentée à la Conférence par un observateur : le Comité international du Bouclier Bleu (ICBS). Son représentant s'est exprimé au nom des quatre membres constituants de son Comité - le Conseil international des archives (CIA), le Conseil international des musées (ICOM), le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et la Fédération internationale des associations de bibliothécaires et des bibliothèques (IFLA).
6. La Conférence a élu Président M. A. Bos (Pays-Bas).

7. La Conférence a élu Vice-Présidents les pays suivants :

Argentine  
Sénégal  
République arabe syrienne  
Thaïlande

8. La Conférence a élu Rapporteur M. János Jelen (Hongrie).

9. Les organes subsidiaires suivants ont été créés par la Conférence :

Comité des accréditations :

Président : M. R. Hilger (Allemagne)  
Membres : République islamique d'Iran et Fédération de Russie

Comité de rédaction :

Président : M. C. Held (Suisse)  
Membres : Australie, Cameroun, Chine, Egypte, Espagne, Fédération de Russie, France, Royaume-Uni et Suisse.

10. Les documents de travail de base utilisés par la Conférence et ses organes étaient : le projet de deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (HC/1999/rev.1) avec le document de référence de ce projet (HC/1999/INF.1) et son additif (HC/1999/INF.1/Add.1), ainsi qu'un exposé synoptique avec son additif sur les observations des Etats parties à la Convention, d'autres Etats non parties à la Convention et des organisations (HC/1999/4 et Add.). La Conférence et ses organes subsidiaires ont également examiné des propositions et des commentaires sur le projet, émis par des gouvernements et des organisations internationales.

11. La Conférence a établi les groupes de travail sur les chapitres 1 et 5 (présidés par Mme A.S. Connelly, Irlande), le chapitre 2 (présidé par M. T. Desch, Autriche), le chapitre 3 (présidé par Mme Terrillon-McKay, Canada), le chapitre 4 (présidé par le professeur H. Fischer, Allemagne) et le chapitre 6 (présidé par M. J. Jelen, Hongrie) en vue de développer un texte de compromis, en prenant en compte les opinions exprimées à la plénière, afin d'obtenir les dispositions révisées du texte.

Le Président du groupe de travail sur les chapitres 1 et 5 a mentionné la précision fournie par le groupe de travail selon laquelle le mot "complète" dans l'article 2 signifie que le Protocole ne porte pas atteinte aux droits et obligations des Etats parties à la Convention.

Le Président du groupe de travail sur le chapitre 4 a fait la déclaration d'interprétation suivante relative à l'article 16 (compétence) :

Aucune disposition du présent Protocole, l'article 16 inclus, ne porte atteinte à la capacité de l'Etat de légiférer, d'incriminer ou de sanctionner d'autre manière toute infraction grave, y compris le comportement couvert par le présent Protocole. Aucune disposition de l'article 16 (2) (b) ne peut en aucune mesure être interprétée comme portant atteinte à la mise en oeuvre de l'article 16 (1) (a).

12. La Conférence a confié au Comité de rédaction la première lecture du projet de texte avec les amendements proposés dans les discussions et acceptés en plénière en versions anglaise et française. La Conférence a confié au Comité de rédaction l'authentification en arabe, chinois, espagnol et russe.

13. Sur la base de ses délibérations, la Conférence a rédigé un deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le deuxième Protocole, dont le texte a été rédigé en anglais et en français, est joint au présent Acte.

14. Le Président a noté l'accord des délégués pour l'adoption de l'article 43 à la condition que les versions officielles en arabe, chinois, espagnol et russe fournies par l'UNESCO soient authentifiées avant le jour de signature.

En foi de quoi, les soussignés ont signé le présent Acte final.

La Conférence a en outre adopté une résolution qui est aussi jointe au présent Acte.

Fait à La Haye, le vingt-six mars 1999, en langues anglaise et française.

## ANNEXE 2

### **Conférence diplomatique sur le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé**

#### **Résolution**

*La Conférence diplomatique sur le deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé,*

*Réaffirmant* l'importance de l'adoption et de la mise en oeuvre de normes juridiques adéquates pour protéger les biens culturels dans le cadre de la politique de protection des patrimoines culturels nationaux,

*Soulignant* que des mesures de sauvegarde, prises en temps de paix, telles que l'élaboration d'inventaires nationaux des biens culturels sont essentielles pour prévenir les conséquences prévisibles des conflits armés,

*Notant avec satisfaction* les résultats positifs obtenus grâce à l'utilisation des ressources du Fonds pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle, créé en vertu de la Convention de l'UNESCO de 1972, concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, et à l'application des normes de documentation muséologique AFRICOM aux collections des pays africains, ainsi que les initiatives similaires de caractère coopératif prises pour les bibliothèques et les archives,

*Reconnaissant* qu'un certain nombre de pays en développement peuvent avoir des difficultés à mettre pleinement en oeuvre les dispositions de la Convention de La Haye, de son premier Protocole et du présent Protocole,

*Invite instamment* tous les Etats parties au présent Protocole à apporter toute leur attention aux demandes émanant de pays en développement, que ce soit au niveau bilatéral ou dans le cadre d'organisations intergouvernementales.

### ANNEXE 3

#### **La Belgique et Israël ont fait les déclarations ci-après :**

##### **Belgique**

"La Délégation belge se réjouit de ce que les représentants des Etats qui souhaitent protéger les biens culturels en cas de conflit armé ont mené à bien leurs travaux, et vont donc pouvoir signer l'acte final de la Conférence y relative.

Le projet de deuxième Protocole à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé se rapporte à des matières qui, dans une mesure importante, dépendent en Belgique de compétences reconnues, par la Constitution et les lois, aux communautés et régions.

Les instances fédérées sont habilitées à s'engager sur le plan international pour ce qui concerne leurs compétences. Elles sont d'ailleurs dûment représentées au sein de la Délégation belge.

Le Royaume fédéral de Belgique veillera à ce que, s'il signe le présent Protocole, la capacité susmentionnée des communautés et régions de s'engager sur le plan international sera formalisée de manière appropriée."

##### **Israël**

"Il convient de noter que, de l'avis de certaines délégations, les dispositions du paragraphe 5, de l'article 39 de la Convention de La Haye de 1954 auraient dû être appliquées en relation avec l'adoption du présent Protocole."