



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

7 COM

CLT-12/7.COM/CONF.201/7
Paris, le 12 novembre 2012
Original anglais

DEUXIÈME PROTOCOLE RELATIF À LA CONVENTION DE LA HAYE DE 1954 POUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

COMITÉ POUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

Septième réunion
Siège de l'UNESCO, Paris
20-21 novembre 2012

Point 8 de l'ordre du jour provisoire :
La protection des biens culturels en territoire occupé

I. Introduction

1. Le patrimoine culturel, tout comme l'environnement naturel, incarne des valeurs qui contribuent au développement durable et à la culture de la société. D'où l'importance de sa protection pour la préservation de la richesse matérielle et spirituelle universelle. Malheureusement, de nos jours, dans le monde, des conflits armés se traduisent par des actes d'agression militaire, des occupations et l'acquisition de territoires par la force. Avec les civils qui font l'objet de déplacements forcés et de nettoyage ethnique, le patrimoine culturel et historique fait partie des cibles les plus vulnérables de ces actes hostiles.

2. Le patrimoine culturel doit être protégé, non seulement en cas de conflit armé mais aussi en cas d'occupation. Bien souvent, quand il se trouve dans des territoires occupés, ce patrimoine fait l'objet de destructions qui s'accompagnent de fouilles archéologiques et d'appropriations illégales, puis est exporté hors des territoires en question.

3. L'ampleur de ces destructions a considérablement augmenté depuis les années 1990 et l'Azerbaïdjan, comme plusieurs autres pays, le sait d'expérience. Les insuffisances au niveau de la portée de la protection et l'absence de mécanismes de surveillance en droit international, en l'occurrence dans la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye de 1954), ont conduit à l'adoption, en 1999, du Deuxième Protocole relatif à la Convention, puis à la création du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (le Comité). Malheureusement, ce dernier, depuis sa première réunion en 2006, n'a pas atteint tous ses objectifs, en particulier celui qui consiste à superviser l'application des dispositions du Deuxième Protocole relatives à la protection des biens culturels en territoire occupé. Il existe dans la Convention et dans le Deuxième Protocole plusieurs mécanismes relatifs au suivi d'une situation concernant la protection de biens culturels en territoire occupé, mais ils ne fonctionnent pas ou sont voués à l'échec.

4. Avec le présent document qui traite de plusieurs mécanismes prévus dans le Deuxième Protocole, l'Azerbaïdjan souhaite attirer l'attention du Comité sur cette question extrêmement importante et voir quels types de dispositifs peuvent être mis en place.

II. L'occupation en droit humanitaire international

5. L'occupation fait partie des situations qui s'inscrivent dans l'histoire des États et résulte souvent d'une invasion militaire. Si l'invasion est une irruption militaire dans le territoire d'un État, l'occupation est une situation spécifique qui n'est pas synonyme de transfert de souveraineté et qui est régie par le droit des conflits armés. Il faut avoir à l'esprit ces principes fondamentaux avant d'aborder le sujet plus restreint de la situation des biens culturels en territoire occupé.

6. La question de l'occupation et de sa définition juridique est un sujet de préoccupation depuis la fin du XIX^e siècle et, avec la réglementation du droit de la guerre par des dispositions juridiques internationales, elle a été traitée dans presque toutes les conventions internationales sur le droit de la guerre. Il y a d'abord eu la Déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre (Bruxelles, Déclaration de 1874)¹ suivie des Règlements de La Haye de 1899 et 1907². Le Règlement de La Haye de 1907 est sans nul doute le texte le plus important dans ce domaine. Il s'agit certes d'un traité international, mais qui a de surcroît été reconnu comme un élément du droit international coutumier.

7. L'autre texte particulièrement important concernant l'occupation est la Quatrième Convention de Genève de 1949³, essentielle pour comprendre les principales dispositions actuellement en vigueur sur l'occupation. La Quatrième Convention de Genève va au-delà de la question de

¹ Articles 1 à 3 et 7 de la Déclaration de Bruxelles de 1874.

² Articles 42 et 43, 55 et 56 du Règlement de La Haye de 1907.

³ Articles 47 à 78 de la Quatrième Convention de Genève de 1949.

l'occupation et contient une disposition relative à la protection des biens culturels en territoire occupé⁴.

8. Le droit international prévoit que la puissance occupante ne peut annexer le territoire occupé, changer son régime politique ni ses caractéristiques démographiques, sociales ou culturelles, et qu'elle est tenue de respecter la situation politique et sociale ainsi que les institutions existant sur le territoire en question. Pendant la durée de l'occupation, la puissance occupante doit assurer l'ordre et la vie publics dans le territoire qu'elle contrôle.

9. Toutefois, il convient de souligner à cet égard que dans certains cas, les autorités légitimes des territoires occupés ont été renversées et démantelées, et qu'à la suite d'un nettoyage ethnique complet, des communautés entières ont été expulsées hors des territoires occupés et leur patrimoine culturel a été totalement détruit. Ce sont des situations dans lesquelles la préservation et la protection du patrimoine culturel en territoire occupé exigent une attention particulière de la communauté internationale qui devrait les prendre en charge.

III. La protection des biens culturels en territoire occupé

A. La Convention de La Haye de 1954

10. La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé adoptée à La Haye (Pays-Bas) en 1954, en réponse aux destructions massives de biens du patrimoine culturel lors de la Seconde Guerre mondiale, est le premier traité international d'application universelle consacré exclusivement à la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé.

11. La Convention s'accompagne d'un Règlement d'exécution qui en fait partie intégrante, et d'un premier Protocole visant principalement à empêcher l'exportation de biens culturels d'un territoire occupé. La Convention, à l'article 5, impose aux Hautes Parties contractantes de prendre les mesures nécessaires « *pour la conservation des biens culturels situés en territoire occupé et endommagés par des opérations militaires* ».

12. La protection est automatiquement accordée à tous les biens qui entrent dans cette définition, et elle comporte deux aspects : la sauvegarde et le respect de ces biens ; mais la Convention ne précise pas la forme que doit prendre cette « sauvegarde ».

13. L'article 4, relatif au « Respect des biens culturels » est encore plus détaillé et interdit « *l'utilisation de ces biens, celle de leurs dispositifs de protection et celle de leurs abords immédiats à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé* ». Il interdit également « *tout acte de vol, de pillage ou de détournement de biens culturels [...] ainsi que tout acte de vandalisme à l'égard desdits biens* ».

14. La Convention prévoit aussi un système de protection spéciale (articles 8 à 11 ; Règlement d'exécution, articles 11 à 17). Relèvent de cette protection les refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, les centres monumentaux et autres biens culturels immeubles de très haute importance.

B. Le Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954

15. Comme la Convention de La Haye de 1954 avec l'article 5, le Deuxième Protocole contient également une disposition spécifique relative à la protection des biens culturels en territoire occupé. Ainsi, l'article 9 stipule que toute Partie occupante « *interdit et empêche, en ce qui concerne le territoire occupé* :

- (a) *toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels ;*

⁴ Article 53 de la Quatrième Convention de Genève de 1949.

- (b) *toute fouille archéologique, à moins qu'elle ne soit absolument indispensable aux fins de sauvegarde, d'enregistrement ou de conservation de biens culturels ;*
- (c) *toute transformation, ou changement d'utilisation, de biens culturels visant à dissimuler ou à détruire des éléments de témoignage de caractère culturel, historique ou scientifique ».*

16. Le paragraphe 2 de l'article 9 du Deuxième Protocole souligne la compétence exclusive des autorités nationales du territoire occupé en cas de fouille archéologique ou de transformation ou changement d'utilisation de biens culturels.

17. L'intitulé de l'article et la phrase d'introduction du paragraphe 1 indiquent qu'il faut garder à l'esprit deux éléments, à savoir la protection des biens culturels, régie en particulier par l'article 4 de la Convention, et le territoire occupé, régi en principe par l'article 5 de la Convention.

18. Il ressort de la définition de l'occupation qu'au sens de l'article 9 du Protocole, la protection des biens culturels ne doit pas être modifiée en raison de l'occupation, et que l'objet de l'article 9 est d'éliminer par des mesures d'interdiction et de prévention toute ingérence significative dans l'environnement culturel du territoire occupé. Cet article, fondé sur le droit international de l'occupation actuellement en vigueur, protège les biens culturels contre les décisions arbitraires imposées par la force militaire et exige que les décisions des autorités nationales du territoire ou de la Partie occupé(e) soient respectées.

Paragraphe 1

19. L'article 9 définit la puissance occupante comme « toute Partie occupant totalement ou partiellement le territoire d'une autre Partie ». Toute puissance occupante a la responsabilité d'interdire et empêcher, en ce qui concerne le territoire occupé, la série d'actes énoncés aux alinéas (a), (b) et (c).

20. Il convient de souligner que la participation des autorités nationales est entièrement respectée à l'article 5 de la Convention. Les auteurs ont été très soucieux du respect et du rôle des autorités nationales du territoire occupé. La puissance occupante doit soutenir les efforts des autorités nationales, même si cette obligation est limitée par l'expression « dans la mesure du possible » qui reflète la notion de nécessité militaire. Il faut donc renforcer la responsabilité de la puissance occupante et limiter les éventuels avantages de l'occupation.

Paragraphe 2

21. Pour mettre en évidence l'obligation de la puissance occupante, on a utilisé le mot « doit » au paragraphe 2 et signalé que les fouilles archéologiques doivent s'effectuer en étroite coopération avec les autorités nationales compétentes du territoire occupé. Est ainsi confirmé l'un des principes de la Recommandation de 1956 définissant les principes internationaux à appliquer en matière de fouilles archéologiques qui considère, dans son préambule, que chaque État est plus directement intéressé aux découvertes archéologiques qui sont faites sur son sol.

22. Ce paragraphe réaffirme le rôle des autorités nationales dans tout ce qui touche aux biens culturels. Il réaffirme également les règles qui régissent l'occupation depuis l'adoption du Règlement de La Haye de 1907.

C. La destruction de biens culturels – un crime de guerre

23. Il importe aussi de signaler que le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale considèrent la destruction de biens culturels comme un crime de guerre.

24. Le TPIY a du reste reconnu la responsabilité d'individus ayant détruit ou endommagé des institutions ou monuments religieux, artistiques, scientifiques ou historiques. Il est intéressant de noter que la littérature juridique a analysé le concept de « génocide culturel » introduit par le Polonais Raphael Lemkin qui a utilisé le mot de « génocide » et évoqué le génocide culturel qui peut être à l'oeuvre lorsque des institutions et des biens consacrés à des activités culturelles – religieuses, artistiques, littéraires ou autres – sont détruits lors d'un conflit armé ou d'une occupation.

IV. Mise en œuvre des dispositions de la Convention de La Haye de 1954 et du Deuxième Protocole de 1999

A. Supervision de l'application du Protocole – Système de rapports

25. Une des principales raisons pour lesquelles le Deuxième Protocole a été adopté est qu'il fallait améliorer la protection des biens culturels en cas de conflit armé et compléter les dispositions de la Convention de La Haye par des mesures visant à renforcer leur application. C'est ce qui a motivé la création du Comité dont une des attributions est de suivre et superviser l'application du Protocole⁵.

26. Les modalités d'application prévoient que les Parties donnent des informations sur la manière dont elles appliquent le Deuxième Protocole, y compris l'article 9. D'après l'article 37 (2), ces informations doivent être fournies tous les quatre ans. À cet égard, entre autres attributions, le Comité doit « examiner les rapports des Parties et formuler des observations à leur sujet, obtenir des précisions autant que de besoin, et établir son propre rapport sur l'application du présent Protocole à l'intention de la Réunion des Parties »⁶.

27. Les Principes directeurs récemment adoptés par le Comité traitent spécifiquement des rapports périodiques soumis par les Parties en situation d'occupation :

« 102. Le Comité prie les Parties de traiter des points suivants dans leurs rapports périodiques sur la mise en œuvre du Deuxième Protocole :

- *Mise en œuvre des dispositions générales concernant la protection*
- *Informers des mesures préparatoires entreprises ou envisagées en temps de paix pour la sauvegarde des biens culturels.*
- *Pour les Parties qui sont des puissances occupantes, informer sur la manière dont les dispositions du Protocole concernant la protection des biens culturels en territoire occupé sont respectées. »*

B. Rôle des Puissances protectrices

28. Le rôle accordé aux Puissances protectrices est un autre point important de droit international. Dans la Convention de La Haye de 1954, les articles 21 et 22 du Chapitre VII (De l'exécution de la Convention) ont trait aux Puissances protectrices. Il en est de même des articles 34 et 35 du Deuxième Protocole. Cependant, les dispositions relatives à ce mécanisme ne s'appliquent pas aux situations actuelles.

⁵ Article 27 (Attributions) du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954.

⁶ Article 27.1 (d) du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954.

C. Mise en œuvre du Deuxième Protocole en l'absence de Puissances protectrices

29. En cas de sérieuses difficultés pour désigner des Puissances protectrices et recourir à leurs services, le Deuxième Protocole inclut une disposition relative à l'absence de Puissances protectrices⁷.

D. Concours de l'UNESCO

30. Deux articles sont consacrés au rôle de l'UNESCO en la matière : l'article 23 de la Convention de La Haye et l'article 33 du Deuxième Protocole de 1999. Ces deux articles sont très similaires et concernent principalement le concours technique de l'UNESCO en vue de protéger les biens culturels par des mesures de prévention et d'organisation.

E. Commissaire général aux biens culturels

31. La Convention de La Haye de 1954 introduit une modalité d'application très novatrice qui est décrite aux articles 2, 4 et 6 du Règlement d'exécution. Il importe de noter qu'un Commissaire général est désigné lorsqu'il n'est pas possible de recourir aux Puissances protectrices. Les quelques tentatives destinées à développer cette modalité ont malheureusement échoué. Bien qu'elles aient toutes été abandonnées, ce système particulièrement innovant devrait être utilisé à nouveau.

V. Conclusions et propositions concrètes

32. L'analyse des instruments juridiques existants relatifs à la protection des biens culturels en territoire occupé, et de leurs modalités d'application montre qu'il faut impérativement porter cette question à l'attention du Comité et examiner les moyens de protéger et surveiller les biens culturels en territoire occupé.

33. Les mesures les plus concrètes et immédiates qui pourraient être prises sont les suivantes :

- (i) prier la Directrice générale d'envoyer un ou plusieurs représentant(s) personnel(s) en territoire occupé, le cas échéant, afin d'évaluer l'état des biens culturels qui s'y trouvent, et proposer des mesures concrètes de sauvegarde. Le mandat de ce(s) représentant(s) doit être défini d'un commun accord par la Puissance occupante et l'État dont les territoires sont occupés. Il appartiendra à la Directrice générale de décider s'il y a lieu d'utiliser plus avant les rapports du (ou des) représentant(s) personnel(s) ;
- (ii) recourir aux services du Président du Comité en vue d'organiser une réunion des représentants de la Puissance occupante et de l'État dont les territoires sont occupés et, en particulier, des autorités responsables de la protection des biens culturels, à l'invitation d'une des Parties ou de la Directrice générale, sur le territoire d'un État non partie au conflit. Cette réunion portera sur des questions techniques liées à l'évaluation de l'état des biens culturels et proposera des mesures de sauvegarde ;
- (iii) prier le Secrétariat de remettre au Comité, à sa huitième réunion, en 2013, une étude approfondie sur les meilleures pratiques en matière de protection et de surveillance des biens culturels en territoire occupé ;
- (iv) en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge, entreprendre l'étude des moyens de renforcer la protection et des méthodes à utiliser pour améliorer sensiblement la prise en charge des situations de ce type qui n'a guère évolué jusqu'à présent.

⁷

Article 36 du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954.

34. Compte tenu de ce qui précède, le Comité voudra peut-être adopter la décision suivante :

PROJET DE DÉCISION 7.COM.7

Le Comité,

1. Se référant aux articles 4, 5 et 23 de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé,
2. Se référant aux articles 9, 33, 34, 35 et 36 du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954,
3. Rappelant le paragraphe 102 des Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954,
4. Soulignant l'importance de la protection et de la surveillance des biens culturels en territoire occupé,
5. Avant examiné le document CLT-12/7.COM/CONF.201/7 intitulé « La protection des biens culturels en territoire occupé », soumis par la République d'Azerbaïdjan,
6. Prie les États parties en situation d'occupation de fournir dans leurs rapports périodiques les informations concernant la mise en œuvre des dispositions du Deuxième Protocole relatives à la protection des biens culturels en territoire occupé ;
7. Invite la Directrice générale à envoyer un ou plusieurs représentant(s) personnel(s) dans les territoires occupés de la République d'Azerbaïdjan ;
8. Invite également la Directrice générale à rendre compte, le cas échéant, à la (aux) réunion(s) du Comité des résultats de la mission de son (ses) représentant(s) personnel(s) ;
9. Prie le Secrétariat de remettre au Comité, à sa huitième réunion, en 2013, une étude approfondie sur les meilleures pratiques en matière de protection et de surveillance des biens culturels en territoire occupé.