

## UNESCO

### RÉUNION D'EXPERTS SUR LA « RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER » ET SON APPLICATION À LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

(Paris, 26-27 novembre 2015)

#### RAPPORT FINAL

#### I. CONTEXTE

1. À l'issue du Sommet mondial 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 60/1 intitulée « Document final du Sommet mondial de 2005 » qui, aux paragraphes 138 à 140, évoque la « responsabilité de protéger »<sup>1</sup>. Comme l'indiquent cette résolution et le rapport de suivi du Secrétaire général sur la mise en œuvre de la « responsabilité de protéger »<sup>2</sup>, les trois piliers de cette doctrine sont : la responsabilité incombant à chaque État membre de l'ONU de protéger leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ; l'engagement de la communauté internationale à aider les États à s'acquitter de cette responsabilité, notamment en les aidant à renforcer leurs capacités de protéger leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ; et l'assistance aux États dans lesquels existent des tensions avant qu'une crise ou un conflit n'éclate ; et la responsabilité de la communauté internationale d'agir collectivement, par le biais de l'Organisation des Nations Unies, lorsque les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique ou les crimes contre l'humanité.

2. Compte tenu des terribles destructions intentionnelles du patrimoine culturel et de son détournement dans les conflits armés en cours en Iraq et en Syrie – phénomènes qu'Irina Bokova, Directrice générale de l'UNESCO, a qualifiés de « nettoyage culturel »<sup>3</sup>–, il est devenu nécessaire d'approfondir les discussions et l'évaluation de la « responsabilité de protéger ».

3. Pour y répondre, le Secrétariat a organisé une réunion d'experts en vue d'échanger des idées sur l'application de la doctrine de la « responsabilité de protéger » à la protection du patrimoine culturel dans les conflits armés, et d'élaborer des recommandations à l'intention de la Directrice générale.

4. Cette réunion s'est tenue les 26 et 27 novembre 2015 au Siège de l'UNESCO. Vingt-deux spécialistes et représentants d'organisations gouvernementales et non gouvernementales y ont participé, notamment M. Adama Dieng, Conseiller spécial du Secrétaire général de l'ONU pour la prévention du génocide. (La liste des participants figure à l'annexe I.) Cette réunion était animée par M. Roger O'Keefe, professeur de droit public international au *University College de Londres*.

---

<sup>1</sup> 60<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, 60/1. Document final du Sommet mondial de 2005. 24 octobre 2005, paragraphes 138-140. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/61/PDF/N0548761.pdf?OpenElement>

<sup>2</sup> Rapport 2009 (A/63/677).

<sup>3</sup> Rapport, *Patrimoine et diversité culturelle en péril en Iraq et en Syrie*, Conférence internationale, Siège de l'UNESCO, Paris, 3 décembre 2014. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/CLT/pdf/IraqSyriaReport-fr.pdf>

## II. OUVERTURE DE LA RÉUNION

5. M. Francesco Bandarin, Sous-Directeur général pour la culture p.i., a ouvert la réunion au nom de la Directrice générale. Il a expliqué que cette rencontre était l'occasion d'examiner si la destruction intentionnelle et le détournement du patrimoine culturel pendant les conflits armés pouvaient entrer dans le cadre de la « responsabilité de protéger » et de déterminer si l'on pouvait s'appuyer sur des outils tels que les « lieux sûrs » et les « zones culturelles protégées » pour donner une dimension opérationnelle au concept dans le contexte du patrimoine culturel.

6. M. O'Keefe, en sa qualité de modérateur, a présenté le programme de travail. La première journée serait consacrée aux aspects généraux de l'application de la « responsabilité de protéger » à la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé. La deuxième journée mettrait plus particulièrement l'accent sur les « lieux sûrs », autrement dit des refuges destinés au patrimoine culturel mobilier situés dans des lieux sûrs, et les « zones culturelles protégées », c'est-à-dire des zones démilitarisées pour la protection *in situ* du patrimoine culturel, comme moyens de concrétiser la « responsabilité de protéger » dans le contexte actuel.

## III. LA « RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER » ET LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL EN CAS DE CONFLIT ARMÉ : APPLICATION EN PRINCIPE

7. Les participants sont convenus qu'en matière de droit international, la destruction intentionnelle et le détournement du patrimoine culturel dans les conflits armés pouvaient constituer des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité et pouvaient apporter la preuve d'une volonté génocidaire. En outre, de tels actes sont souvent associés au nettoyage ethnique. De ce fait, la destruction intentionnelle et le détournement du patrimoine culturel pendant les conflits armés peuvent entrer dans le champ de la « responsabilité de protéger » telle qu'elle est énoncée aux paragraphes 138 et 139 de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale. Il ne s'agit pas d'élargir les paramètres de la « responsabilité de protéger » en vue d'inclure la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé mais plutôt de lier cette protection à la « responsabilité de protéger » telle que définie par la résolution et de montrer qu'elle est un des aspects de cette responsabilité.

8. Les participants ont souligné que la « responsabilité de protéger » n'était pas une obligation juridiquement contraignante mais un concept politique, même si des obligations connexes existent effectivement dans le cadre de plusieurs corpus juridiques internationaux. La valeur juridique de la « responsabilité de protéger » réside dans l'affirmation selon laquelle l'invocation de plusieurs dispositions de la Charte des Nations Unies, notamment celles du Chapitre VII, est légitime lorsque les autorités nationales d'un État membre de l'ONU n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité.

9. Les participants ont également souligné que la responsabilité de protéger la population contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité incombe à l'État sur le territoire duquel vit ladite population. Si la communauté internationale s'efforce d'aider l'État en question à s'acquitter de sa responsabilité et assume sa propre responsabilité d'aider à protéger les populations au sein de cet État grâce à une action collective des Nations Unies, la protection de ces populations incombe avant tout à l'État dans lequel elles se trouvent.

10. M. Adama Dieng a rappelé que, bien que la « responsabilité de protéger » ne fût pas dénuée de toute signification juridique, elle ne constituait pas en elle-même une obligation juridique mais se définissait plutôt comme un engagement politique. Il a souligné que, comme les études de son Bureau l'ont montré, la destruction du patrimoine culturel pouvait être l'indicateur d'un génocide imminent.

11. La discussion qui s'est ensuivie a porté essentiellement sur l'application en principe de la « responsabilité de protéger » à la protection du patrimoine culturel dans les situations de conflit armé. Deux thèmes, principalement, ont été abordés.

**(a) L'importance relative à accorder au patrimoine culturel**

Compte tenu de l'importance du patrimoine culturel pour l'humanité, plusieurs participants ont suggéré qu'il était nécessaire, dans le cadre de la « responsabilité de protéger », d'accorder à la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé une importance égale à celle accordée à la protection des civils. D'autres ont averti qu'en cas de conflit armé, il se pouvait que les États soient réticents à concentrer leurs efforts sur la protection du patrimoine culturel alors que des civils étaient en danger. Ils ont également mis en garde contre un écueil : risquer de discréditer les initiatives internationales de protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé en donnant à penser qu'elles placent les monuments avant les hommes. Tous les participants sont convenus, cependant, que l'objectif suprême de la protection du patrimoine culturel était de protéger la culture vivante des populations et de l'humanité, les droits de l'homme et sa dignité, ainsi que les intérêts des générations passées et futures. Ils sont convenus également que la destruction intentionnelle et le détournement du patrimoine culturel, ainsi que la violation des droits culturels, pouvaient aggraver les conflits armés et que les souffrances connexes des civils pouvaient compliquer la réalisation de la paix et compromettre la réconciliation post-conflit. De ce fait, l'idée selon laquelle tout doit être fait pour améliorer la protection du patrimoine culturel en temps de guerre a recueilli une adhésion unanime.

**(b) Les risques liés à l'invocation de la « responsabilité de protéger » pour promouvoir la protection du patrimoine culturel**

Un nombre important de participants ont émis de sérieuses réserves quant à l'opportunité d'invoquer la « responsabilité de protéger » pour promouvoir la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé. Leur principale préoccupation tenait au fait que recourir au concept politique flou de « responsabilité de protéger » risquait de compliquer et même de compromettre le respect des divers traités imposant des obligations juridiques internationales contraignantes pertinentes, qu'il s'agisse des conventions dans les domaines du droit humanitaire international, du droit international des droits de l'homme et du droit international relatif au patrimoine culturel ou de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. D'autres participants ont estimé que le recours rhétorique à la « responsabilité de protéger » pouvait présenter un avantage pratique pour mobiliser un appui politique à la protection du patrimoine culturel en temps de guerre.

**IV. LA « RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER » ET LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL EN CAS DE CONFLIT ARMÉ : MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE**

**A. INTRODUCTION GENERALE**

12. Le débat général sur la mise en œuvre de la « responsabilité de protéger » aux fins de la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé a porté principalement sur l'aide à l'État sur le territoire duquel se trouvait le patrimoine culturel. Selon la résolution 60/1 de l'Assemblée générale, c'est à l'État sur le territoire duquel se trouvent les populations qu'il incombe de protéger ces populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité.

13. À cet égard, l'accent a été mis sur les aspects préventifs de la « responsabilité de protéger ». Dans ce contexte, il a été fait référence à la « Stratégie de renforcement de l'action de l'UNESCO pour la protection de la culture et la promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé » récemment adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa 38<sup>e</sup> session<sup>4</sup>.

14. Trois questions en particulier ont été examinées.

---

<sup>4</sup> (Document 38 C/49) <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002351/235186f.pdf>

**(a) Le renforcement des capacités de prévention, d'atténuation et de restauration**

Les propositions visant à renforcer les capacités des États membres de l'UNESCO en matière de prévention des destructions et détournements du patrimoine culturel en cas de conflit armé sur leur territoire, ainsi qu'en matière d'atténuation des dégâts et des pertes et de restauration de ce patrimoine, ont été principalement axées sur la coopération bilatérale et multilatérale avec un large éventail d'acteurs, étatiques et non étatiques, publics et privés. La formation d'experts, la diffusion d'informations et la sensibilisation ont toutes un rôle à jouer dans le renforcement des capacités. L'utilité de l'assistance de l'UNESCO dans ces domaines a été soulignée.

**(b) La mobilisation dans les situations d'urgence**

Il a été convenu de la nécessité d'améliorer la mobilisation dans les situations d'urgence. Pour ce faire, il a notamment été préconisé de chercher des synergies avec des institutions présentes sur le terrain, notamment des organisations non gouvernementales.

**(c) Le dialogue avec les groupes armés non étatiques**

Un point qui a suscité un intérêt particulier a été le dialogue avec les groupes armés non étatiques aux fins de la promotion de la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé, en particulier de conflit armé non international. Des exemples de tels groupes incluaient les diverses forces d'opposition contrôlant des parties du territoire syrien et les *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) en Colombie. Des représentants de plusieurs organisations présentes ont déclaré que leurs organisations rencontraient généralement des difficultés pour entrer directement en contact avec les groupes armés non étatiques, en raison des susceptibilités gouvernementales et du danger auquel cela exposait leur personnel. La représentante de l'Appel de Genève, organisation non gouvernementale qui dialogue sur le terrain avec des groupes armés non étatiques, a souligné que, contrairement à la perception populaire créée par Daech, de nombreux groupes armés non étatiques, tels que les forces kurdes, certains groupes au Soudan et d'autres groupes luttant pour leur identité culturelle, étaient particulièrement préoccupés par la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé. Elle a encouragé les ONG à offrir leur aide à ces groupes lorsque cela était possible.

15. Des participants ont souligné la nécessité de tenir compte du fait que les États sont attachés de leur souveraineté. Si un État percevait une ingérence dans ses affaires internes, il pourrait adopter une attitude défensive regrettable à l'égard des efforts déployés au niveau international pour protéger le patrimoine culturel en cas de conflit armé.

**B. LES « LIEUX SÛRS »**

16. Le deuxième jour de réunion a commencé par l'étude du concept de « lieux sûrs », c'est-à-dire de refuges pour les biens culturels mobiliers situés dans un endroit sûr à l'écart du conflit, en tant que moyen possible de mettre en œuvre la « responsabilité de protéger » pour la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé.

17. D'emblée, il a été souligné que transporter des biens culturels à l'étranger pour les mettre à l'abri était envisagé à l'article 18 du Règlement d'exécution de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, ainsi qu'au paragraphe 5 du Protocole de 1954 à la Convention.

**(i) La législation suisse**

18. M. Rino Büchel a présenté la législation suisse récemment adoptée concernant les « lieux sûrs » : la *Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe*

ou de situation d'urgence<sup>5</sup>. M. Büchel a décrit la création à Zurich, en application de la loi, d'un refuge visant à abriter à titre temporaire des biens culturels mobiliers enlevés de zones de conflit à l'étranger pour être placés à l'abri en Suisse. Il a également présenté dans les grandes lignes les formations associées qui étaient données aux représentants d'institutions culturelles et aux autorités militaires, notamment sous la forme d'exercices d'urgence. M. Büchel a souligné l'importance de la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé, en particulier du patrimoine mobilier, et de la mise en place d'un réseau international d'inventaires du patrimoine culturel.

19. Au cours du débat, les participants ont discuté, entre autres, de l'accès aux collections étrangères temporairement abritées en Suisse et de leur exposition, ainsi que de la réticence possible des États à envoyer leur patrimoine culturel à l'étranger pour le mettre à l'abri.

## **(ii) Le fonctionnement des « lieux sûrs »**

20. Le fonctionnement détaillé des « lieux sûrs » en tant que moyen de protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé a fait l'objet d'un examen plus minutieux. Plusieurs participants ont abordé la question de l'accès au patrimoine culturel mobilier abrités dans des « lieux sûrs ». Ils étaient nombreux à penser que ces objets devraient être accessibles aux universitaires et autres spécialistes aux fins de leur inventaire et étude. D'autres ont noté que certaines communautés pourraient demander l'accès aux objets revêtant une importance religieuse ou rituelle qui seraient gardés à l'étranger pour être préservés. La question de l'exposition des objets abrités dans des « lieux sûrs » a été à nouveau soulevée, et différents avis ont été exprimés. Certains participants ont demandé s'il était possible que des abris « secrets » soient créés et à qui leur emplacement pourrait être révélé.

21. Tous les participants sont convenus que l'accent devrait être placé en dernière analyse sur la fonction de protection des « lieux sûrs », plutôt que sur l'accès à leur contenu ou sur la présentation de leur contenu.

## **(iii) Le rôle de l'UNESCO**

22. Tous les participants sont convenus que l'UNESCO avait un rôle important à jouer en aidant les États à créer et maintenir des « lieux sûrs » et en encourageant la coopération à cette fin à l'intérieur des États et entre eux.

23. L'ADG/CLT p.i. a expliqué qu'il s'agissait d'une question sensible pour l'UNESCO et qu'il fallait mener d'autres discussions au sein de l'Organisation, voire au sein de ses organes directeurs, avant qu'il soit possible d'adopter une décision officielle sur le sujet. La mise en place de « lieux sûrs » comportait des risques, y compris le refus possible de rendre les objets après cessation du conflit. L'objectif était de formuler un ensemble de principes directeurs mais il convient d'examiner plus avant la question.

## **C. LES « ZONES CULTURELLES PROTÉGÉES »**

24. La réunion s'est poursuivie avec l'examen du concept de « zones culturelles protégées » – à savoir des zones démilitarisées pour la protection *in situ* du patrimoine culturel – en tant que moyen possible de mettre en œuvre la « responsabilité de protéger » aux fins de la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé.

25. Concernant la terminologie, il a été expliqué par le Secrétariat de l'UNESCO que, conformément au document d'information 15/10.COM/CONF.203/INF.3<sup>6</sup> présenté lors de la

---

<sup>5</sup> (LPBC) <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20122172/index.html>

<sup>6</sup> Le document est disponible à l'adresse suivante : [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/INF\\_10COM\\_Protected\\_Cultural\\_Zone\\_FR.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/INF_10COM_Protected_Cultural_Zone_FR.pdf)

10<sup>e</sup> réunion du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, le terme « zones » avait été préféré au terme « aires » dans l'expression « zones culturelles protégées ».

26. Concernant le fond, il a été noté que l'article 24 de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et les articles 59 et 60 du Protocole additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (« Protocole I ») laissaient prévoir l'idée de mettre en place d'un commun accord, en cas de conflit armé, des zones démilitarisées et des espaces similaires, dans l'intérêt spécifique du patrimoine culturel comme dans l'intérêt des populations civiles et des biens civils plus généralement. De même, considérations pratiques mises à part, rien n'empêchait, au plan juridique, d'invoquer le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies pour imposer la création de telles zones aux parties à un conflit armé. En outre, le droit d'initiative octroyée à l'UNESCO par les articles 19, paragraphe 3, et 23, paragraphe 2, de la Convention de La Haye (1954) et les articles 22, paragraphe 7, et 33, paragraphe 3, du Deuxième Protocole (1999) relatif à ladite Convention a été souligné, tout comme la mission confiée à l'Organisation par l'article premier, paragraphe 2 (c), de son Acte constitutif, à savoir veiller à « la conservation et protection du patrimoine universel de livres, d'œuvres d'art et d'autres monuments d'intérêt historique ou scientifique ».

27. Les participants ont souligné qu'il ne serait raisonnablement possible de créer des « zones culturelles protégées » qu'avec le consentement de toutes les parties au conflit armé concernées. Dans la pratique, il serait inconcevable d'imposer avec succès de telles zones aux belligérants. Les représentants de certaines organisations présentes ont rapporté le succès mitigé à ce jour des zones et aires analogues dont la création était prévue par le droit international humanitaire, ainsi que des tentatives, menées pendant le conflit syrien, visant à négocier et à maintenir des accords locaux stipulant de ne pas engager d'hostilités à proximité de biens importants du patrimoine culturel immobilier.

28. Le Secrétariat de l'UNESCO a insisté sur le fait que sa capacité d'aider à créer et maintenir des « zones culturelles protégées » dépendait du consentement de l'État sur le territoire duquel se déroulait le conflit.

## **V. ADOPTION DES RECOMMANDATIONS**

29. La réunion a donné lieu à l'adoption d'une série de recommandations (exemplaire joint à l'annexe II), notamment de la recommandation faite aux États membres de l'UNESCO et au Secrétariat de l'Organisation d'accorder toute l'attention voulue à la notion de « lieux sûrs » réservés au patrimoine culturel et situés dans des États extérieurs à la zone de conflit, ainsi qu'à l'idée de « zones culturelles protégées ».

30. Dans ses observations finales, la Directrice de la Division du patrimoine, Mme Mechtild Rössler, a souligné la nécessité d'adopter une approche globale, axée sur les activités opérationnelles, conformément à la Stratégie de renforcement de l'action de l'UNESCO pour la protection de la culture et la promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé, récemment adoptée par la Conférence générale à sa 38<sup>e</sup> session. D'autre part, elle a formé l'espoir que l'UNESCO et la communauté internationale promouvraient les recommandations issues de la réunion d'experts.

31. L'ordre du jour étant épuisé, M. O'Keefe a prononcé la clôture de la réunion.