



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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation



Conférence internationale sur le 20e anniversaire
du Deuxième Protocole 1999 à la Convention de La Haye de 1954

PROTECTION DES BIENS CULTURELS

ACTES DE LA CONFÉRENCE

Publié en 2020 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) - Division Nations Unies et organisations internationales, Bundesgasse 28, 3003 Berne, Suisse

© UNESCO / Federal Department of Foreign Affairs - United Nations and International Organisations Division, 2020



Œuvre publiée en libre accès sous la licence Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-fr).

Titre original : *Protecting Cultural Property - International Conference on the 20th anniversary of the 1999 Second Protocol of 1954 Hague Convention.*

Publié en 2020 par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) - Division Nations Unies et organisations internationales.

Les désignations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les idées et les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs ; elles ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'UNESCO et n'engagent en aucune façon l'Organisation.

Cette Publication a été développée sous la supervision de Lazare Eloundou Assomo, Directeur de l'Entité « Culture et Urgences » de l'UNESCO. L'équipe éditoriale a été constituée de Tural Mustafayev, Shinuna Karume-Robert, Maryam Kadia Sow, Nadia Carde, Ala'a Otain et Zakariae Chraibi.

Photo de couverture : © MINUSMA/Marco Dormino

Photos de la publication : © UNESCO/ Les Studios Casagrande Sarl

Graphisme de la couverture et création graphique : UNESCO

Traduction et édition : RixTrans Ltd

Mise en page : UNESCO



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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

**Conférence internationale sur le 20e anniversaire
du Deuxième Protocole 1999 à la Convention de La Haye de 1954**

PROTECTION DES BIENS CULTURELS

ACTES DE LA CONFÉRENCE



international conference
**PROTECTING
CULTURAL
PROPERTY**
Geneva 25-26 April 2019

conférence internationale
**PROTECTION
DES BIENS
CULTURELS**
Genève 25-26 avril 2019

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun Svizra
Svits Confederaziun

**Conférence internationale sur le 20e anniversaire
du Deuxième Protocole 1999 à la Convention de La Haye de 1954**

PROTECTION DES BIENS CULTURELS

25-26 avril 2019 Genève, Suisse

ACTES DE LA CONFÉRENCE

REMERCIEMENTS

L'UNESCO et le Gouvernement de la République de Suisse adressent leurs sincères remerciements aux intervenants, modérateurs et panélistes ainsi qu'à l'ensemble des invités et participants à la Conférence. L'engagement dont ont fait preuve les participants sur le thème de la conférence, à savoir la protection des biens culturels, témoigne non seulement du bien fondé de cet évènement mais également de son importance et de sa pertinence.

Cette conférence n'aurait pas été possible sans le soutien inestimable et la contribution intellectuelle de plusieurs personnes qui ont piloté et coordonné cette initiative, en particulier Nicolas Mathieu, Jeanne Berthoud, Rino Büchel, Jonathan Cuénoud, Miguel Perez-La Plante, Valériane Michel, Cara Jade Washington, Laurence Boillat, Benjamin Charlier, Lazare Eloundou Assomo, Shinuna Karume-Robert, Tural Mustafayev, Erik Kleijn, Bobir Tukhtabayev, Rachel Phillips, Ala'a Otain et Maryam Kadia Sow.

Table des matières

CONTEXTE	6
CÉRÉMONIE D'OUVERTURE	8
PANEL 1 Perspectives historiques : pertinence et valeur ajoutée du Deuxième Protocole de 1999	25
PANEL 2 Mise en œuvre nationale : succès et défis.....	44
PANEL 3 Le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans la mise en œuvre du Deuxième Protocole de 1999.....	62
PANEL 4 Conflits armés modernes : mécanismes d'intervention d'urgence	78
PANEL 5 La protection des biens culturels au regard du droit pénal international	95
PANEL 6 La pratique et les perspectives d'avenir du cadre institutionnel du Deuxième Protocole de 1999.....	108
CÉRÉMONIE DE CLÔTURE.....	125
ANNEXE 1 : Programme de la conférence	137
ANNEXE 2 : Listes des OIG et des ONG	142

CONTEXTE

Les crimes commis contre les biens culturels durant les conflits armés de la fin des années 1980 et du début des années 1990 ont mis en lumière un certain nombre de carences quant à la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954. Une révision de la Convention a été lancée en 1991 afin d'élaborer un nouvel accord permettant d'améliorer cette dernière et ainsi de prendre en compte les expériences tirées des conflits récents, le développement du droit international humanitaire et la protection des biens culturels depuis 1954. C'est ainsi que le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye a été adopté lors de la Conférence diplomatique qui s'est tenue à La Haye en mars 1999 afin de renforcer les dispositions de la Convention relatives à la sauvegarde et au respect des biens culturels et à la conduite des hostilités, assurant ainsi une meilleure protection qu'auparavant.

Le Deuxième Protocole a en effet renforcé la protection des biens culturels. Depuis son adoption, il est devenu l'un des instruments internationaux les plus fréquemment cité en matière de protection des biens culturels en temps de conflits armés, tant par les milieux universitaires que par les instances judiciaires. Le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé mis en place par le Deuxième Protocole s'avère être un organe international de plus en plus efficace pour l'exécution et le suivi des politiques en matière de protection du patrimoine culturel en cas de conflits armés. La Liste internationale des biens culturels sous protection renforcée, qui a également été créée par le Deuxième Protocole, devient progressivement un inventaire international fiable pour orienter les États et leurs forces armées dans la prévention des dommages causés au patrimoine culturel au cours d'un conflit armé.

Pourtant, l'on continue de répertorier partout dans le monde la destruction de biens culturels lors des conflits armés récents, mettant ainsi en évidence la nécessité, aujourd'hui plus que jamais, de renforcer ce cadre juridique international global destiné à protéger le patrimoine culturel des dommages délibérés et accidentels. Les récents conflits armés en Afghanistan, en Iraq au Mali, en Syrie et au Yémen, en sont des preuves tangibles.

A la lumière de ces éléments, la Convention de La Haye de 1954 et plus particulièrement le Deuxième Protocole apparaissent plus importants que jamais. C'est pourquoi une série de décisions, de résolutions et de rapports ont été adoptés, tant au niveau international que national, afin d'encourager la ratification et la mise en œuvre du Deuxième Protocole de 1999. Le rapport préparé par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies dans le domaine des droits culturels, soumis à l'Assemblée Générale des Nations Unies en août 2016, et la Résolution 2347 du Conseil de Sécurité des Nations Unies adoptée en mars 2017, pour n'en citer que deux exemples, soulignent l'importance de ratifier le Deuxième Protocole de 1999.

Toutefois, à la date de publication du présent document, seuls 133 États sont devenus parties à la Convention de La Haye de 1954, 110 États sont parties au Premier Protocole et 82 États sont parties au Deuxième Protocole de 1999.

Afin de reconnaître l'importance fondamentale de ce cadre juridique très complet en matière de protection des biens culturels, une conférence internationale consacrée au 20^e anniversaire de l'adoption du Deuxième Protocole de 1999 s'est tenue les 25 et 26 avril 2019 à Genève, en Suisse.

Les objectifs de cette conférence étaient les suivants :

- Réunir les principales parties prenantes, notamment les représentants des États parties au Deuxième Protocole, et les experts internationaux pour faire le bilan des succès, les échecs et les défis posés par Deuxième Protocole de 1999 au cours de ces vingt dernières années.
- Partager les expériences positives des différentes régions du monde concernant la mise en œuvre du Deuxième Protocole, l'efficacité de ses outils et les mécanismes destinés à appliquer les mesures de la protection des biens culturels en cas de conflit armé ainsi qu'en temps de paix.
- Encourager les États membres, qui ne l'ont pas encore fait, à envisager la ratification de la Convention de la Haye de 1954 et de ses deux Protocoles (1954 et 1999)
- Encourager les États parties à exprimer leur engagement et leur volonté de participer aux efforts de promotion, visibilité et de sensibilisation du Deuxième Protocole de 1999.
- Améliorer la mise en œuvre des mesures de sauvegarde du Deuxième Protocole de 1999 en temps de paix en formulant des « recommandations opérationnelles »

Les intervenants ont offert un aperçu historique du Deuxième Protocole de 1999, exposé les réussites et les défis que présentent sa mise en œuvre et ont discuté du rôle des parties prenantes non-gouvernementales dans la mise en œuvre de ce protocole. Ces intervenants ont également fait part de leurs observations concernant la pertinence et la valeur ajoutée du Deuxième Protocole de 1999 et des pratiques nationales concernant la mise en œuvre de cet instrument. ¹

¹ Voir les recommandations de la Conférence

CÉRÉMONIE



D'OUVERTURE

PASCALE BAERISWYL



Mme Pascale Baeriswyl a rejoint le service diplomatique suisse en 2000. Après avoir effectué son stage de service diplomatique à la Direction du droit international et à l'ambassade de Suisse à Hanoi, elle a travaillé à la Division de la sécurité humaine en tant que chef adjoint de la Section de la politique des droits humains pour la région Asie-Pacifique. De 2005 à 2008, elle a été responsable des questions de politique étrangère et de sécurité à la mission suisse auprès de l'Union européenne à Bruxelles.

De 2008 à 2013, elle a dirigé l'équipe politique de la mission suisse auprès des Nations Unies à New York. Elle est retournée à la Direction du droit international en 2013 en tant que chef de l'Équipe spéciale sur le recouvrement d'avoirs et a ensuite pris la direction de la Section du droit international et des traités en tant que directrice adjointe avec le titre d'ambassadrice. Le 30 septembre 2016, le Conseil fédéral a nommé Pascale Baeriswyl au poste de secrétaire d'État du Département fédéral des affaires étrangères. Elle a pris ses fonctions le 1er décembre 2016.

Discours d'ouverture

PASCALE BAERISWYL

Secrétaire d'État, Département fédéral des affaires étrangères, Suisse

Monsieur le Directeur général,
Monsieur le Sous-Directeur général,
Monsieur le Directeur général adjoint,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Excellences, Mesdames, Messieurs,

« *Nous avons tous le sentiment d'avoir perdu un parent* ». C'est ainsi qu'un jeune représentant du ministère afghan de la Culture exprimait son désarroi en découvrant la destruction des Bouddhas de Bamiyan.

« *Tombouctou est sur le point de perdre son âme* ». C'est ainsi qu'un habitant de la ville s'inquiétait de la situation à l'heure des attaques perpétrées contre les mausolées.

C'est avec ces quelques mots qui témoignent du sentiment profond qui nous lie à notre environnement culturel, par trop souvent inconscient, que je vous souhaite à toutes et tous, au nom du Gouvernement suisse, la bienvenue à cette conférence dédiée au 20^e anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Je me réjouis de vous voir réunis ici à Genève, ville forte d'une tradition humanitaire à laquelle nos travaux appartiennent assurément.

Si la Suisse a pris l'initiative de soutenir l'organisation de cette conférence avec l'UNESCO, c'est par conviction.

- Premièrement, la conviction que le patrimoine culturel sous toutes ses formes, expressions de notre humanité, source d'inspiration individuelle ou témoin des échanges entre les civilisations, doit être protégé, y compris par ceux qui s'affrontent en temps de guerre.

- Deuxièmement, la conviction que l'annihilation des identités par la destruction intentionnelle de ce patrimoine est intolérable, qu'elle est contraire au respect de la dignité humaine et à la recherche du savoir vivre ensemble.

- Troisièmement, la conviction que tout doit être entrepris en temps de paix pour empêcher, prévenir et dissuader, ainsi que se prémunir de tels actes lorsque les conflits surgissent.

Ces convictions sont celles qui fondent le sens du Deuxième Protocole qui est venu marquer, il y a vingt ans, une nouvelle évolution du droit humanitaire, comme effort collectif et indispensable de la communauté internationale.

Depuis lors, d'autres avancées ont été enregistrées avec les condamnations des auteurs de crimes commis à l'encontre du patrimoine culturel en Europe et en Afrique. L'adoption de plusieurs résolutions par le Conseil de sécurité et le Conseil des droits de l'homme a aussi représenté un développement majeur. Je citerai notamment celle qui a confié un mandat de protection du patrimoine culturel à la MINUSMA.

Excellences, Mesdames, Messieurs,

Les destructions de ces dernières années sont considérées comme les plus importantes depuis la Seconde Guerre mondiale. Elles ont affecté des bâtiments de valeur universelle exceptionnelle, des monuments symboliques ou encore des objets d'art, des collections et des archives documentaires. Certaines pratiques culturelles - le patrimoine culturel immatériel - ont été purement et simplement interdites, le respect des droits culturels a été bafoué pour des raisons idéologiques.

Si dans de nombreux conflits le patrimoine culturel est victime de dégâts collatéraux, nous savons qu'il est aussi pris délibérément pour cible, comme objectif tactique en soi. Ces attaques font partie de stratégies qui visent à court terme la persécution et l'intimidation des populations et à plus long terme, l'anéantissement de la diversité des identités et la destruction du tissu social. « Tout ce qui dégrade la culture raccourcit les chemins qui mènent à la servitude » a dit Albert Camus ; c'est malheureusement bien là le dessein explicite des auteurs de ces crimes.

Sans défaitisme, il nous faut nous rendre à l'évidence, dans bien des situations les dommages sont déjà faits. Nous devons veiller à ce que ces actes ne restent pas impunis. Nous devons soutenir avec force tous les défenseurs des droits culturels qui ont pris des risques pour préserver ce qui pouvait l'être. Plus encore, nous devons aussi soutenir les communautés des régions touchées, qui, pour beaucoup d'entre elles ont dû fuir, et risquent d'être une fois encore déracinées lorsqu'elles regagneront un « foyer » devenu méconnaissable et culturellement désertique.

Ce sont les grands enjeux qui s'étendent à la période post-conflit, ceux du traitement du passé et de la réhabilitation qu'il va falloir gérer. En effet, la dimension culturelle est de plus en plus considérée pour renforcer la résilience des populations face aux impacts des guerres. La réhabilitation des sites culturels de manière respectueuse, le rapatriement des biens culturels et la revitalisation des pratiques culturelles contribuent non seulement à la conservation de la mémoire collective, mais peuvent également participer à la reconstruction identitaire et au processus de réconciliation sociale.

Pour revenir au Deuxième Protocole et à la prévention, nous devons tirer les enseignements de ce qui s'est déroulé et se déroule encore sous nos yeux. Y aurait-il eu quelque chose à faire pour mieux protéger le patrimoine culturel (et ses défenseurs) : quoi, comment, qui ? Y a-t-il quelque chose à faire pour améliorer la situation dans le futur ? L'ambition de ces deux prochains jours n'est pas d'apporter toutes les réponses, mais bien de vous inviter, acteurs de la communauté internationale, à partager et débattre des acquis et des défis.

Pour la Suisse, le plus grand défi du droit international humanitaire n'est souvent pas lié à une éventuelle absence ou obsolescence de règles, mais au manque de respect des règles existantes. C'est ce qu'il s'agit d'observer notamment en ce qui concerne la protection des biens culturels. Notre souhait est que cette conférence permette de poser les bases d'une vision claire et cohérente pour favoriser et soutenir une meilleure mise en application du Deuxième Protocole.

Il s'agit de faire la démonstration de la pertinence de ce texte pour contribuer à une augmentation du nombre de ratifications. vingt ans après son adoption, il est urgent de s'assurer que ce Protocole gagne en visibilité sur la scène internationale et que son système de protection puisse fonctionner de manière universelle.

C'est un effort international auquel la Suisse entend contribuer, et la *Stratégie pour la protection du patrimoine culturel en danger* que mon Gouvernement a adopté le 8 mars dernier est la marque claire de cette intention.

Par cette initiative, nous souhaitons effectivement partager nos expériences et mettre notre expertise à disposition. Je mentionnerai nos politiques de conservation du patrimoine culturel ou nos législations pour la protection des biens culturels en situations de conflits armés, mais aussi de catastrophes ou de situations d'urgence. Notre proposition de mise à disposition d'un « safe haven » international pour les biens culturels peut aussi être évoquée ; elle est d'ailleurs concomitante à une initiative similaire pour la protection des archives documentaires. Autant d'actions qui s'articulent à des soutiens que nous avons apportés depuis de nombreuses années à des projets concrets de sauvegarde et de reconstruction du patrimoine culturel, que ce soit au Yémen, en Afghanistan, à Myanmar ou au Mali.

C'est donc avec enthousiasme que je vous souhaite deux journées fructueuses, riches en échanges et pleines d'inspiration pour renforcer la lutte pour notre cause commune : la protection du patrimoine culturel.

Je vous remercie pour votre attention.

ERNESTO OTTONE RAMÍREZ

M. Ernesto Ottone Ramírez a rejoint l'UNESCO en mars 2018 au poste de Sous-Directeur général pour la Culture. Il a été le premier Ministre de la Culture, des Arts et du Patrimoine du Chili de 2015 à 2018. En tant que Ministre de la Culture, il a créé un Département des populations autochtones, une Unité des migrants et a renforcé les lois sur les droits d'auteur et la protection du patrimoine. Pendant cette période, il a également présidé le Centre régional pour la promotion du livre en Amérique latine et dans les Caraïbes (2016 - 2017).

De 2011 à 2015, M. Ottone Ramírez a été Directeur général du Centre d'extension artistique et culturelle de l'Université du Chili, qui gère l'Orchestre symphonique national du Chili, le Ballet national du Chili (BANACH), le Chœur symphonique du Chili et la Camerata vocale. De 2001 à 2010, il a occupé le poste de directeur exécutif du centre culturel Matucana 100 à Santiago.

Discours d'ouverture

ERNESTO OTTONE RAMÍREZ

Sous-Directeur Général pour la Culture, UNESCO

Mesdames et Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

C'est un grand honneur et un plaisir pour moi d'être parmi vous pour cette importante conférence internationale à l'occasion du 20e anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954. Je tiens à remercier très sincèrement le Gouvernement suisse d'avoir pris l'initiative d'accueillir cet évènement, ce qui témoigne de son profond attachement à la promotion et au respect du droit international au service de la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé.

Neuf ans après la création de l'UNESCO, le monde s'est réuni pour adopter la première convention culturelle de l'UNESCO, la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Cette convention est née de la reconnaissance universelle de l'ampleur de la destruction aveugle et cataclysmique des biens culturels pendant la Seconde Guerre mondiale. Elle illustre également l'accord unanime et conscient de la communauté internationale, sous les auspices de l'UNESCO, de respecter les engagements de la communauté mondiale, de

veiller à ce qu'une telle destruction de biens culturels de quelque ampleur que ce soit ne se reproduise plus jamais.

Aujourd'hui, sont réunies ici toutes les parties du monde, réunies et unies par une seule mission, à savoir la détermination consciente de tenir et d'honorer cette promesse du passé de protéger notre patrimoine culturel quelles que soient les circonstances. C'est le sens de la Convention de la Haye de 1954, et encore plus, de son Deuxième Protocole de 1999, qui fait l'objet de cette célébration.

Mesdames, Messieurs,

La célébration du 20^e anniversaire est l'occasion de faire le point sur les réalisations de cet instrument et d'évaluer comment nous pouvons le renforcer à l'avenir.

L'une des plus grandes réussites de ce Deuxième Protocole a sans doute été son utilisation dans le cadre de la protection renforcée des sites du patrimoine culturel. A ce jour, dix-sept biens culturels situés dans dix États parties ont bénéficié du mécanisme de protection renforcée offert par ce Deuxième Protocole, garantissant la non-utilisation de ces lieux à des fins militaires en cas de conflit armé.

Le Deuxième Protocole a également été un outil essentiel pour mettre un terme à l'impunité des crimes contre le patrimoine culturel. La ratification par le Mali du Deuxième Protocole en novembre 2012 a constitué le fondement juridique essentiel de la décision historique de la Cour pénale internationale qui a qualifié de crime de guerre la destruction des mausolées de Tombouctou, et condamné Ahmad Al Faqi Al Mahdi, commanditaire des attaques, à neuf ans de prison et à une indemnisation des victimes d'un montant de 2,7 millions d'euros. Cette décision permet pour la première fois de reconnaître officiellement les attaques contre le patrimoine culturel comme crimes de guerre - décision qui n'aurait pas été possible sans le Deuxième Protocole.

Le Deuxième Protocole a également favorisé un tournant plus général dans le système des Nations Unies, s'orientant vers la reconnaissance de la destruction du patrimoine culturel comme une question de paix et de sécurité. Plus récemment, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une série de résolutions sur la culture, dont la résolution 2347, la première de ce type à être consacrée à la protection du patrimoine culturel en temps de conflit.

Tout au long de la conférence d'aujourd'hui, nous aurons l'occasion d'entendre des experts et des praticiens nous expliquer comment le Deuxième protocole a soutenu d'autres mesures préventives, notamment via la protection renforcée des biens culturels.

Mesdames et Messieurs,

À l'avenir, l'efficacité du Deuxième Protocole dépendra en grande partie de sa ratification continue. À ce jour, 82 États sont devenus parties au Deuxième Protocole, s'engageant à relever l'un des plus grands défis auxquels la culture est aujourd'hui confrontée : la destruction intentionnelle du patrimoine culturel en temps de conflit.

Permettez-moi de saisir cette occasion pour remercier les États membres et encourager les États qui n'ont pas encore ratifié cet instrument à le faire.

En février 2017, lors de la Conférence internationale sur la reconstruction de l'Iraq, l'UNESCO a lancé son plus important effort de reconstruction de ces dernières années : une initiative novatrice visant à « Faire revivre l'esprit de Mossoul ». Face à la destruction dévastatrice de la vieille ville de Mossoul, cette initiative vise à placer la population au cœur du redressement de Mossoul, en reconstruisant les institutions culturelles et éducatives de la ville. Cet effort a été renforcé par le soutien généreux des Émirats arabes unis, qui ont fourni plus de 50 millions de dollars à la reconstruction de la mosquée Al-Nouri et de son minaret, Al-Hadba, incliné de 45 mètres. L'UNESCO mène également la restauration du marché de la ville, de deux églises, d'un temple Yézidi et de la bibliothèque centrale de l'Université de Mossoul.

Pour avoir un impact concret sur le terrain dans des régions comme l'Iraq - et pour veiller à ce que des destructions de cette ampleur ne se reproduisent plus jamais -, nous devons mobiliser toutes nos ressources disponibles, y compris les instruments normatifs tels que le Deuxième Protocole.

Permettez-moi de conclure en appelant et en exhortant toutes les personnes ici présentes à consacrer les deux prochains jours à faire part de leurs idées, à partager leurs expériences, à parler vrai et, surtout, à unir leurs forces pour défendre nos valeurs communes et les principes universels qui nous guident dans nos efforts pour une meilleure protection du patrimoine culturel.

Je vous remercie.

BALTHASAR STAEHELIN



M. Balthasar Staehelin est Directeur général adjoint au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il a rejoint le CICR en 1993 et a servi au Moyen-Orient, en Afrique, dans les Balkans et au siège. De 2002 à 2006, il a été Délégué général pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, supervisant tous les travaux du CICR dans cette région, y compris l'opération en Iraq. De 2006 à 2008, il a occupé le poste de Directeur adjoint des opérations pour les politiques et les affaires internationales.

En 2008, il a quitté le CICR pour rejoindre le gouvernement local à Genève où il a dirigé le département chargé des programmes de protection sociale, de logement, de santé et d'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il est retourné au CICR en août 2012 pour occuper ses fonctions actuelles.

Discours d'ouverture

BALTHASAR STAEHELIN

Directeur général adjoint, Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Excellences, mesdames et messieurs,

C'est à la fois un honneur et un plaisir d'être ici aujourd'hui. Je remercie l'UNESCO et le gouvernement suisse pour l'organisation de cette conférence et pour l'invitation qui m'a été adressée afin de faire cette allocution d'ouverture au nom du CICR.

Nous pouvons dire sans nous tromper que nous sommes tous ici convaincus de l'importance de la protection des biens culturels, laquelle est intrinsèquement liée à la protection des êtres humains et à leur dignité ; et de la nécessité d'un cadre juridique complet visant à atteindre cet objectif (un sujet sur lequel je laisserai volontiers la parole aux experts en la matière puisqu'il fera l'objet de nombreuses discussions techniques au cours des deux prochains jours).

La grande question est peut-être, pour parler sans détour, de savoir à quoi nous sert le droit - et pas uniquement le droit en matière de protection des biens culturels, mais bien de manière plus générale le droit international humanitaire (DIH) - si ce droit est continuellement ignoré, ou violé de manière délibérée ?

Si nous observons la liste des destructions du patrimoine culturel au cours des dernières années, donc bien *après* l'adoption du Deuxième Protocole - les Bouddhas de Bâmiyân, les mausolées et anciens manuscrits de Tombouctou, ainsi que les monuments et sites religieux

de Palmyre et Mossoul, pour ne citer qu'eux - les esprits cyniques pourraient soutenir qu'il n'y a pas grand-chose à célébrer en ce vingtième anniversaire.

Toutefois, vous serez heureux d'apprendre que le CICR, pour sa part, *ne veut pas* faire preuve de cynisme. Certes, de nombreuses voix se sont élevées récemment pour remettre en cause la capacité du droit international humanitaire à constituer un cadre légal pertinent et adéquat pour protéger les populations affectées par des conflits armés, se demandant si ce droit restait adapté face à la complexité des conflits armés modernes.

Cette année, qui marque non seulement les vingt ans de l'adoption du Deuxième Protocole, mais également les soixante-dix ans des Conventions de Genève, est l'occasion de soumettre le droit international humanitaire à un examen croisé rigoureux de la part de nombreuses parties prenantes, dont le CICR.

Nous restons *pourtant* convaincus que, de manière générale, le droit international humanitaire résiste à l'épreuve du temps, et a su s'adapter aux réalités changeantes de ces dernières décennies et continuera de s'adapter à l'avenir. Nous restons convaincus surtout que ces questions de non-conformité ne sont pas le reflet de la carence ou de l'inadéquation du droit en lui-même. Elles traduisent plutôt la nécessité d'avoir une meilleure compréhension, un soutien accru, et des défenseurs puissants.

Nous ne sous-estimons pas pour autant les importants défis qui nous attendent. Prenez en exemple les événements en Syrie. La profanation de monuments romains et d'autres trésors culturels à Palmyre n'est qu'un élément du tableau plus large de ce qui peut arriver lorsque la protection vient à manquer et que les parties d'un conflit viennent à violer les règles.

L'ensemble des parties au conflit syrien constitue un réseau complexe d'alliances changeantes et luttant sur plusieurs fronts. À cela s'est ajouté la prolifération de groupes armés non étatiques. Il en résulte que les liens hiérarchiques - et la responsabilité - sont souvent estompées, parfois de manière délibérée. C'est dans ce contexte que de graves violations du droit international humanitaire ont été commises, souvent en toute impunité.

Et ce sont les civils qui, comme toujours, ont payé le plus gros tribut. Des conflits armés en milieu urbain persistants ne peuvent avoir que des conséquences qui se ressentiront dans les générations à venir, non seulement en raison de la perte tragique de nombreuses vies, habitations, infrastructures et services, mais également du fait de ses effets psychologiques dévastateurs.

Inversement, le CICR est convaincu que le moyen le plus simple et efficace de réduire les souffrances en temps de guerre est de préserver le principe fondamental d'humanité. Et nous ne pourrons y parvenir qu'en défendant le droit international humanitaire, qui vise à respecter et protéger la vie et la dignité des personnes même dans les pires circonstances. En offrant un langage commun qui permette le dialogue entre les parties belligérantes et leurs alliés, le droit international humanitaire ouvre la voie à des solutions politiques et à une paix et une stabilité à venir.

Permettez-moi de le répéter : qu'il s'agisse de la protection des biens culturels ou plus généralement de toute forme de protection dans le cadre de conflits armés, le problème ne se trouve pas dans le droit en vigueur lui-même. Le Deuxième Protocole de 1999 non seulement éclaircit et renforce la Convention de La Haye de 1954, mais il vient également couronner un ensemble d'instruments juridiques internationaux en matière de protection des biens culturels.

Que doit-on faire alors pour garantir le respect de ces lois ? Il est clair que la responsabilité première du respect du droit international humanitaire incombe aux parties au conflit armé concerné. Celles-ci sont liées non seulement par le droit mais également par toutes les valeurs humanitaires fondamentales qu'il recouvre. De manière plus générale, il est clair également que les États ont un rôle essentiel à jouer pour garantir que les conditions favorables de préservation d'un climat de conformité avec le droit de la guerre soient réunies.

Et pourtant, nous constatons souvent – pas seulement en Syrie bien sûr, mais également dans de nombreux autres conflits armés actuels - une tendance générale à diluer la responsabilité pour les violations du droit international humanitaire, tant de la part des entités étatiques que non-étatiques. Dans certains cas, les États viennent à nier toute responsabilité de leurs propres forces armées ou transfèrent cette responsabilité à des échelons inférieurs. Cela ne fait qu'accroître le sentiment d'impunité et causer en définitive que plus de souffrances.

Les États doivent non seulement respecter eux-mêmes le droit international humanitaire, mais aussi encourager ou aider leurs partenaires à en faire de même.

Plus précisément, nous voudrions suggérer trois mesures qui amélioreraient le respect des lois en matière de protection des biens culturels.

Premièrement, nous demandons aux États qui ne l'ont pas encore fait de ratifier la Convention de La Haye, et en particulier le Deuxième Protocole. L'adhésion de 82 États à ce Protocole est un constat encourageant, mais ce n'est pas assez. Nous espérons que cette conférence agira comme un catalyseur pour encourager plus d'États à se joindre à cet effort.

Deuxièmement, nous demandons à tous les États - et pas uniquement ceux qui seraient actuellement engagés dans un conflit armé - de prendre des mesures préventives pour protéger les biens culturels présents sur leur territoire contre les effets prévisibles d'un conflit ou d'une autre catastrophe. Cela implique de prendre de nombreuses mesures législatives et administratives telles que décrites dans le Deuxième Protocole, comme par exemple l'établissement d'inventaires, la mise en place de structures et de procédures permettant de prendre les mesures d'urgences appropriées, et des formations destinées aux forces militaires.

Enfin, en situation de conflit armé, il convient de rappeler à l'ensemble des parties - tant les États que les groupes armés non étatiques - l'obligation que le droit international humanitaire; y compris coutumier, leur impose de respecter les biens culturels de leurs ennemis, sous peine de rendre le cadre juridique applicable inopérant en tant que garde fou contre les abus dans les deux camps. Pour le dire simplement, les conséquences peuvent être alors tout simplement dévastatrices et perdurer sur plusieurs années, voire plusieurs générations.

Le CICR est prêt à guider et soutenir les États et autres parties prenantes afin de prendre des mesures concrètes pour atteindre ces objectifs. Par le biais de nos services consultatifs en DIH, nous aidons les États à devenir des parties à la Convention de La Haye et au Deuxième Protocole, et à adopter des lois nationales de mise en œuvre qui y correspondent. Nous avons conçu dans ce but un ensemble de kits de ratification, une loi modèle et un manuel de recommandations pratiques sur la protection des biens culturels en conflit armé.

Et via notre accès aux parties aux conflits armés, et afin de s'assurer que le droit soit respecté, nous engageons bien entendu un dialogue avec les forces armées étatiques et les groupes armés sur l'ensemble des règles applicables en matière de conduite des hostilités.

Excellences, mesdames et messieurs,

Alors que nous sommes rassemblés pour célébrer cet anniversaire important, je souhaiterais conclure sur une note positive. Car il serait erroné - et même dangereux - de supposer que le droit international humanitaire est violé en permanence et par conséquent inutile. Toute banalisation des violations aurait un effet terrible sur les populations affectées par des conflits armés. En revanche, nous croyons qu'il est possible de renforcer le respect du droit international humanitaire en adoptant une approche plus positive.

S'il est juste de s'inquiéter des violations du droit, nous devons tout autant reconnaître les nombreux exemples positifs de respect de ce droit. Des cas que nous observons tous les jours dans notre travail, mais qui ne sont que rarement rendus publics - un ennemi blessé autorisé à traverser un point de contrôle, un détenu autorisé à envoyer un message à ses proches... Les exemples sont innombrables.

C'est pourquoi le CICR a lancé le projet *IHL In Action*² afin de promouvoir les exemples démontrés de respect du droit par les parties impliquées dans des conflits armés dans le monde entier. Nous espérons que cela réaffirmera et renforcera l'impact positif du droit international humanitaire dans les conflits armés actuels.

Pour conclure, il est clair qu'un long chemin reste à parcourir avant que les résultats des avancées normatives et politiques en matière de protection des biens culturels et des populations civiles soient largement constatés là où ils sont attendus. C'est à dire pas sur le papier, mais sur le terrain.

Toutefois, nous avons aussi les moyens d'atteindre cet objectif. C'est à nous tous qu'il incombe de travailler au maintien du respect de l'esprit et du texte du droit international humanitaire et de faire avancer ce désir fondamental et cette ambition de respect de la dignité humaine même au cœur d'un conflit armé. Et de cela, nous pouvons au moins nous réjouir.

² Trad. : *Droit international humanitaire en action*

MICHAEL MØLLER



M. Møller a plus de trente-huit ans d'expérience en tant que fonctionnaire international à l'ONU. Il a commencé sa carrière en 1979 au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et a travaillé pour les Nations Unies à différents postes à New York, au Mexique, en Iran, en Haïti, à Chypre et à Genève.

Entre 1995 et 1997, il a été conseiller politique principal auprès du Directeur général de l'ONU à Genève. Entre 1997 et 2001, il a été chef du Bureau du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques au Siège de l'ONU ; entre 2001 et 2006, il a été Directeur des affaires politiques, du maintien de la paix et des affaires humanitaires au Cabinet du Secrétaire général, tout en occupant simultanément les fonctions de chef de cabinet adjoint du Secrétaire général pendant les deux dernières années de cette période. M. Møller a également été Représentant spécial du Secrétaire général pour Chypre de 2006 à 2008 et Directeur exécutif de la Fondation Kofi Annan de 2008 à 2011.

Discours d'ouverture

MICHAEL MØLLER

Directeur Général de l'Office des Nations Unies à Genève

Excellences, Mesdames et Messieurs :

Je suis ravi d'être avec vous aujourd'hui à l'occasion de l'ouverture de cette conférence inédite sur le thème de la protection du patrimoine culturel.

Tout d'abord, je souhaite adresser mes plus sincères remerciements au Bureau de liaison de l'UNESCO auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Je tiens à remercier également le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse pour son soutien dans l'organisation de cette conférence.

La protection du patrimoine culturel joue un rôle essentiel dans chacun des trois piliers principaux sur lesquels les Nations Unies sont fondées - la paix et la sécurité internationales, les droits de l'homme et le développement. Après tout, le patrimoine, dans sa diversité, est une source de richesse collective et incite au dialogue. Sa destruction représente une menace pour la paix, et sa reconstruction constitue un facteur de rapprochement, de tolérance, de liberté et de respect.

C'est pourquoi je tiens à souligner ici le rôle essentiel de l'UNESCO dans la protection du patrimoine et la promotion de la diversité culturelle comme instrument de paix ; comme

conscience morale de l'humanité ; visant à rappeler que la culture nous relie à notre histoire, à notre territoire, et tisse la trame de nos destins communs.

Pour les Nations Unies, la question de la protection du patrimoine culturel - parce qu'elle touche à l'essentiel, parce qu'elle revêt une dimension existentielle, est, et restera, une priorité de tout premier plan.

La Convention de la Haye de 1954 - adoptée après les destructions sans précédents de la Seconde Guerre mondiale - et son amendement de 1999 sont des événements qui ont défini de manière décisive notre façon d'envisager la protection administrative, juridique et militaire de notre patrimoine culturel mondial.

Vingt ans plus tard, il ne fait tristement pas de doute que la Convention et son Protocole sont toujours nécessaires.

Comment ne pas être indigné de la destruction des magnifiques Bouddhas de Bâmiyân, des monuments de Palmyre ou des mosquées et autres artefacts culturels dans la région Nord du Mali ?

Ces actes de vandalisme gratuit ne sont pas des dommages collatéraux. Ils forment partie d'une impitoyable vague de nettoyage ethnique et culturel, que l'on ne peut séparer de la persécution subie par les communautés à l'origine de ces joyaux culturels.

Il n'est jamais question uniquement de pierres, de bâtiments ou de papiers. Il s'agit avant tout d'identité et de dignité.

Un proverbe syrien dit : « on ne peut faire du neuf sans l'ancien ». Sans contexte historique, il est impossible de comprendre notre monde, ou de concevoir un futur commun.

C'est pourquoi j'ai été très ému d'assister à l'inauguration de la réplique de l'Arc de Triomphe de Palmyre ici à Genève. Présentée partout dans le monde, depuis Trafalgar Square à Londres jusqu'à la Place des Nations à Genève, cette structure est un symbole du triomphe de la coopération sur le conflit, de la mémoire sur l'oubli, et du génie humain sur la destruction irraisonnée. Un symbole que nous, en tant que grande famille humaine, ne pouvons ni ne devons laisser effacer de notre histoire et de notre identité.

Les discussions que vous lancerez au cours des deux jours à venir font partie de ce noble et vital effort.

Je tiens à tous vous remercier pour votre engagement, et vous souhaite la meilleure des réussites dans cette tâche.

KARIMA BENNOUNE

Mme Karima Bennoune est professeure de droit et chercheuse pour le programme Martin Luther King, Jr. Hall à la faculté de droit de l'université de Californie-Davis, où elle donne des cours sur les droits de l'homme et le droit international. Ses recherches et ses écrits, notamment sur les questions relatives aux droits culturels, ont été largement publiés dans des revues et des périodiques de premier plan. Elle a reçu de nombreux prix, dont le prix littéraire de la paix de Dayton (2014) pour son livre intitulé « Votre Fatwa ne s'applique pas ici : histoires inédites de la lutte contre le fondamentalisme musulman ».

Présentation sur l'approche fondée sur les droits de l'homme pour protéger le patrimoine culturel

(Retranscription du message vidéo diffusé pendant la conférence)

KARIMA BENNOUNE

*Professeure de droit international à l'Université de Californie-Davis School of Law,
Rapporteuse spéciale des Nations Unies dans le domaine des droits culturels*

Je tiens à saluer, en cette occasion, l'ensemble des participants.

Je m'appelle Karima Bennoune et je suis Rapporteuse spéciale des Nations Unies dans le domaine des droits culturels. J'ai le plaisir de m'adresser à vous à l'occasion du 20^e anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Je regrette que mon emploi du temps ne me permette pas de me joindre à vous en personne aujourd'hui. Dans cette présentation vidéo, j'aborderai tout d'abord l'importance du Deuxième Protocole dans le combat pour la protection du patrimoine culturel de l'humanité, puis je ferai des suggestions sur la façon dont cet instrument pourrait être pleinement et largement mis en œuvre, et j'évoquerai brièvement le contexte général de vos délibérations, à savoir une approche de la protection du patrimoine culturel, y compris dans les conflits armés, fondée sur les droits de l'homme.

Le récent incendie tragique de la cathédrale Notre-Dame de Paris et la douleur générale que cette perte culturelle accidentelle a causée en France et dans le monde entier nous rappellent à tous l'importance que revêt le patrimoine pour les êtres humains, tant pour ceux particulièrement attachés au patrimoine en question que pour l'humanité toute entière. C'est mon souhait que cet événement devienne un catalyseur du renouvellement de l'engagement

international en faveur de la protection du patrimoine culturel, y compris lorsqu'il est visé ou endommagé de manière délibérée dans un conflit armé.

La destruction intentionnelle du patrimoine culturel a été le premier sujet sur lequel j'ai décidé de concentrer mes efforts en devenant Rapporteuse spéciale en novembre 2015, car j'ai été, comme tant d'autres personnes dans le monde, profondément horrifiée par les destructions de sites par les extrémistes, dont les images ont été retransmises sur les télévisions et qui ont été publiquement revendiquées, en Syrie par exemple. Il s'agissait de véritables tentatives d'effacer l'histoire et la diversité afin de porter préjudice à d'autres êtres humains, et pas seulement aux objets qui ont été détruits.

Les droits de l'homme sont la norme sous-jacente qui s'applique à la protection du patrimoine culturel en tout temps. Cependant, le patrimoine fait également l'objet d'un régime spécial en période de conflit. Les principaux textes à cet égard comprennent la Convention de La Haye de 1954 et le Protocole y afférent. La Convention de La Haye exige des États parties qu'ils respectent les biens culturels et s'abstiennent de tout acte d'hostilité dirigé contre eux, ou de toute utilisation de ces biens susceptible de les exposer à de tels actes, excepté en cas de nécessité militaire impérative.

Face aux inquiétudes suscitées par les attaques continues contre les biens culturels à la suite de l'entrée en vigueur de la Convention de La Haye et du Premier Protocole, le Deuxième Protocole a été élaboré précisément dans le but de renforcer cette protection. Il limite par exemple la dérogation de nécessité militaire aux cas dans lesquels il n'existe pas d'alternative possible pour obtenir un avantage militaire équivalent et il impose des normes de proportionnalité pour prévenir ou réduire les dommages collatéraux. Le Deuxième Protocole exige que la nécessité impérative ne s'applique que lorsque le bien culturel a été transformé en objectif militaire et qu'il n'existe pas d'autre solution possible pour obtenir un avantage militaire équivalent. Les experts ont fait valoir que cette disposition devrait concrètement être interprétée comme un complément à l'article 4 de la Convention, et qu'elle pourrait devenir un droit international coutumier. Compte tenu de la menace d'effets irréversibles et graves sur la jouissance des droits culturels, les parties aux conflits ainsi que les tribunaux pénaux nationaux et internationaux devraient considérer toute dérogation à l'interdiction de prendre pour cible des biens culturels fondée sur la nécessité militaire comme étant hautement exceptionnelle et non comme une échappatoire discrétionnaire trop facilement offerte.

Une exception interprétée au sens large permet ainsi de déroger à la règle. Cela signifie qu'il est essentiel pour la protection des droits culturels que les États ratifient le Deuxième Protocole, et que même les États qui ne l'ont pas ratifié envisagent d'appliquer les normes qu'il contient et que cette norme soit interprétée de manière restrictive. Aucun avantage militaire, et certainement pas ceux sans rapport avec la préservation de la vie humaine, ne devrait prévaloir sur l'impératif de protection du patrimoine culturel. Il convient d'examiner de près toutes les décisions militaires qui ont entraîné la destruction du patrimoine culturel et de rendre compte au public de ces décisions. Il est essentiel de nommer et de dénoncer toutes les situations dans lesquelles le patrimoine culturel est détruit au cours d'un conflit armé en raison d'attaques délibérées, aveugles ou disproportionnées, ou d'attaques qui auraient pu être évitées. Il s'agit de crimes contre le patrimoine de l'humanité et de violations graves des droits culturels des générations actuelles et futures, qui ne sauraient être réparés.

Des rapports inquiétants font état de violations de nombreuses dispositions de la Convention et des Protocoles, y compris le Deuxième Protocole, lors de conflits récents. Je me suis attachée à les faire remonter sans délai aux gouvernements par le biais des procédures de communication, lorsque cela était possible. J'encourage la société civile à soumettre davantage de cas de ce type à mon examen.

En tant que professeure de droit international, je sais que la mise en œuvre du droit international ne se fait pas toute seule, et que nous sommes régulièrement confrontés à des défis que nous devons relever ensemble, États, société civile, mécanismes des Nations Unies et experts. Nous devons trouver des stratégies concertées et fixer des objectifs spécifiques à atteindre d'ici le 25e anniversaire du Deuxième Protocole et au-delà. Je suis très heureuse de constater que le nombre d'États parties au Deuxième Protocole soit passé de 68 au moment de mon rapport à la Conférence générale des Nations Unies sur la destruction intentionnelle du patrimoine culturel en 2016 à 82 aujourd'hui, le Danemark étant le dernier État à y avoir adhéré en 2018. Je me réjouis que, depuis 2017, le Deuxième Protocole compte parmi les États parties deux membres permanents du Conseil de sécurité : la France et le Royaume-Uni.

Cette adhésion croissante est une avancée importante, et pourtant, avec 82 États parties sur plus de 190 États, et deux membres permanents du Conseil de sécurité sur cinq, ce nombre reste inférieur à nos attentes. Encourager la ratification du Deuxième Protocole doit être une priorité. Nous devons continuer à faire campagne pour promouvoir de manière créative l'adhésion à ce protocole, notamment en soulevant cette question au cours du processus d'examen périodique universel, devant le Conseil des droits de l'homme, ainsi que par le biais de la société civile et de la sensibilisation du public. Nous devrions nous efforcer d'atteindre au moins 100 États parties et l'adhésion de tous les membres du Conseil de sécurité au plus tard au 25e anniversaire du Deuxième Protocole en 2024, avec peut-être pour objectif une adhésion universelle d'ici 2030.

Ici et maintenant, j'appelle à nouveau tous les États, et en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité qui ne l'ont pas encore fait, à faire preuve de leadership collectif sur cette question cruciale pour la paix et la sécurité véritables, et à ratifier le Deuxième Protocole. Les États qui l'ont déjà fait devraient encourager les autres à suivre leur exemple.

Notre travail collectif pour protéger le patrimoine culturel, y compris dans le cadre de conflits armés, est primordial du point de vue des droits de l'homme car le patrimoine culturel est au cœur des droits de l'homme. Le droit d'accéder au patrimoine culturel et le droit d'en jouir font partie du droit international humanitaire et trouvent leur fondement juridique, entre autres, dans le droit de participer à la vie culturelle. Dans sa résolution 33/20 de septembre 2016 sur les droits culturels et la protection du patrimoine culturel, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies nous rappelle que la destruction ou l'endommagement du patrimoine culturel peuvent avoir des conséquences néfastes et irréversibles sur la jouissance des droits culturels.

Le patrimoine culturel est également à la base d'autres droits de l'homme, en particulier les droits à la liberté d'expression et à la liberté de religion ainsi que les droits économiques des nombreuses personnes qui gagnent leur vie grâce au tourisme fondé sur ce patrimoine. Une approche fondée sur les droits de l'homme oblige à prendre en compte les droits des

individus et des populations par rapport à leur patrimoine. Il est impossible de séparer le patrimoine culturel d'une population des personnes qui la compose et de leurs droits.

Tant en principe qu'en pratique, il est crucial d'envisager le patrimoine culturel sous l'angle des droits de l'homme : en principe, car il reflète l'expérience vécue et l'interaction avec le patrimoine dans le monde entier ; en pratique car, compte tenu de toutes les atrocités qui se produisent dans le monde, nous ne pourrions nous mobiliser largement sur cette question que si nous soulignons l'impact profond du patrimoine culturel et de sa destruction sur les êtres humains, individuellement et collectivement. Il est temps d'intégrer une approche du patrimoine culturel fondée sur les droits de l'homme, notamment en ce qui concerne sa protection lors des conflits armés ; de la généraliser à l'ensemble du système des Nations unies, dans les organismes régionaux et dans les différents organismes au niveau national, y compris les forces militaires. Il convient de saluer les efforts en la matière déployés ces dernières années par les trois organes consultatifs mandatés par la Convention du patrimoine mondial et par l'UNESCO, ainsi que par un certain nombre de groupes de la société civile. Toutefois, la récente suppression de la protection du patrimoine culturel de la résolution du Conseil de sécurité renouvelant le mandat de la MINUSMA au Mali constitue un recul important. Il est clair qu'un engagement beaucoup plus systématique est nécessaire.

Aujourd'hui, conscients de rôle collectif de dépositaires des réalisations passées de l'humanité, et en mémoire de ceux qui ont donné leur vie pour défendre le patrimoine culturel et le protéger dans les conflits armés, nous devons nous engager à nouveau à travailler ensemble de manière concertée pour défendre le droit de l'homme à l'accès et à la jouissance au patrimoine culturel, notamment en encourageant une large ratification et une pleine mise en œuvre du Deuxième Protocole.

Nous devons continuer à travailler ensemble à la réalisation de ces objectifs.

Merci de votre attention.

PANEL

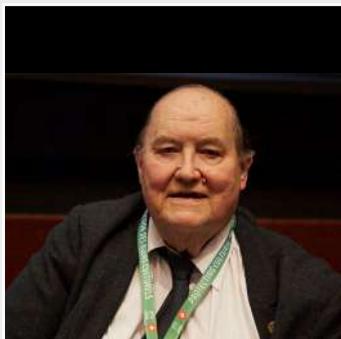


PANEL 1

PERSPECTIVES HISTORIQUES : PERTINENCE ET VALEUR AJOUTÉE DU DEUXIÈME PROTOCOLE DE 1999

Les actes criminels commis contre des biens culturels pendant les conflits du début des années 1980 et de la fin des années 1990 ont révélé de nombreuses faiblesses dans l'application de la Convention de La Haye, appelant une révision de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après « Convention de La Haye de 1954 »). L'examen engagé en 1991 a permis d'élaborer un nouvel accord en vue de renforcer le traité, en tenant compte non seulement de l'expérience des conflits récents, mais aussi des progrès du droit international humanitaire et de la protection des biens culturels depuis 1954. En conséquence, un Deuxième Protocole à la Convention de La Haye a été adopté lors d'une Conférence diplomatique tenue à La Haye en mars 1999. Le Deuxième Protocole précise les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 relatives à la sauvegarde et au respect des biens culturels et à la conduite des hostilités, visant ainsi à assurer une plus grande protection qu'auparavant. La protection renforcée, une nouvelle catégorie de protection des biens culturels de valeur nationale, régionale et universelle et d'importance particulière pour l'humanité a été créée. Le Deuxième Protocole précise également les sanctions à imposer en cas de violations graves concernant les biens culturels et définit les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale individuelle s'applique. Enfin, il établit un Comité intergouvernemental de douze membres chargés de superviser la mise en œuvre du Deuxième Protocole et, de facto, de la Convention.

PATRICK BOYLAN



M. Patrick Boylan a été président du centenaire de la UK Museums Association de 1988 à 1990, et a occupé différents postes et rôles au sein du Conseil international des musées (ICOM) de 1977 à 2007. Il est maintenant membre honoraire de l'ICOM. Le Professeur Boylan a dirigé pendant vingt-deux ans plusieurs services d'art, musées, archives et services environnementaux du gouvernement local britannique avant d'être nommé professeur à la City University de Londres, comme responsable du département de recherche et d'enseignement de troisième cycle. Ce département couvrait tous les domaines de la politique et de la gestion nationale et internationale de la culture et du patrimoine. Il détient aujourd'hui le titre de professeur émérite de politique et de gestion du patrimoine de l'Université. De 1992 à 2009, il a joué un rôle de premier plan dans le développement et la promotion de la mise à jour du droit international relatif à la protection des biens culturels en temps de conflit armé, notamment en développant le Deuxième Protocole de La Haye de 1999 à la Convention de La Haye de 1954.

Les faiblesses perçues dans la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 ayant donné lieu à des propositions au cours des années 1990 pour sa mise à jour

Par PATRICK BOYLAN

*Professeur émérite de politique et de gestion du patrimoine,
City University, Londres, Royaume-Uni*

Il y a dix ans, une Conférence similaire à celle qui nous rassemble aujourd'hui célébrait le dixième anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 au Peace Palace, à La Haye. Les personnes présentes aujourd'hui qui ont assisté à cette précédente conférence se souviendront peut-être de l'annonce de ma retraite, après plus de vingt ans de travaux divers consacrés à la protection des biens culturels dans le cadre de conflits armés. C'est pourquoi j'ai été surpris, mais non pas moins heureux, d'être invité à participer à ce premier panel de la Conférence d'aujourd'hui afin de retracer ce que l'on pourrait considérer comme la genèse du Deuxième Protocole de la Convention de La Haye.

Cependant, après réflexion, je ne peux m'empêcher de repenser à l'argument avancé par Henry Armstrong de l'Imperial College, l'un des plus ardents défenseurs de la réforme et de la promotion de la formation et l'apprentissage des sciences au Royaume-Uni du début du vingtième siècle. Sur la base de ses nombreuses années d'alpinisme, il a constaté que l'itinéraire emprunté lors de la toute première ascension réussie correspondait presque toujours au chemin le plus évident pour les générations suivantes d'alpinistes amateurs comme lui. De la même manière, disait-il, il est important de posséder une connaissance solide de l'évolution historique des avancées ou développements majeurs, tant dans le

domaine des sciences que des arts ou dans tout autre domaine. En partant de ce principe, je pense donc qu'il est également important que les nouvelles générations de professionnels du secteur militaire et civil, d'universitaires et d'agents publics continuent de comprendre non seulement les réussites actuelles et les opportunités à venir, mais également la longue évolution étendue sur plusieurs décennies voire plusieurs siècles dont elles sont le fruit. C'est pourquoi je suis très heureux de pouvoir expliquer, avec mon ancien collègue et ami de longue date Jan Hladík de l'UNESCO, qui prendra la parole après moi, comment le Deuxième Protocole a été élaboré et finalement adopté.

La Convention de la Haye de 1954 a été rédigée et adoptée face à l'échec du droit international en vigueur, et en particulier des dispositions des Conventions de 1899 et 1907 en matière des lois et coutumes de guerre sur terre et sur mer, à éviter les pertes catastrophiques de biens culturels importants lors de la Première et de la Seconde Guerre mondiale et des autres conflits de la première moitié du vingtième siècle, notamment la Guerre Civile Espagnole. Les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 ont constitué une avancée majeure, mais au début des années 1990, seul un tiers des États membres des Nations Unies avaient formellement ratifié le traité ou adhéré à ce dernier, et peu de ces Hautes Parties contractantes avaient réellement mis en place les mesures attendues pour son application pratique. De même, l'inquiétude était grandissante quant à l'efficacité de la Convention de La Haye de 1954 à protéger les biens culturels dans le cadre de nombreux conflits de grande envergure postérieurs à 1954, en particuliers les conflits issus de la dislocation de la Yougoslavie. Les organisations internationales, en particulier l'UNESCO, subissaient ainsi une pression grandissante de la part de ses États membres, des principales organisations internationales et de l'ensemble de la communauté internationale, afin de prendre des mesures.

Lors de la Conférence Générale de l'UNESCO en Octobre 1991, le Directeur Général a proposé qu'une étude complète soit menée sur les faiblesses constatées de la Convention de La Haye de 1954 et que des mesures soient proposées en vue de sa révision et de son renforcement. Ce défi a été relevé par le Ministère des Affaires Étrangères des Pays-Bas, qui a offert les fonds nécessaires à cette étude dans le cadre de sa contribution à la Décennie des Nations Unies pour le droit international. Cette étude était censée être menée par un juriste spécialisé, comme cela fut le cas à d'autres occasions par le passé. Toutefois, l'UNESCO et les Pays-Bas décidèrent d'adopter une approche différente et se sont mis en quête d'un professionnel ou d'un universitaire expérimenté spécialisé qui aurait traité et dirigé des projets dans les quatre domaines clés couverts par la Convention de La Haye de 1954 - archives, bibliothèques, monuments et sites, musées et arts, et familier des organisations nationales et internationales compétentes.

A l'époque, j'avais déjà été à la tête de services et de ressources dans l'ensemble des quatre domaines en question depuis plus de dix-huit ans, et j'avais également dirigé d'importantes études et négociations interdisciplinaires d'envergure nationale et internationale. En octobre 1992, j'ai été contacté pour étudier la possibilité que mon département de recherche mène l'étude en question ; le mois suivant, j'ai été nommé pour diriger l'étude qui devait être terminée à temps pour en rendre compte à la réunion du Conseil Exécutif de l'UNESCO en mai 1993.

Outre l'analyse approfondie de la documentation pertinente, en particulier dans les archives de l'UNESCO, j'ai largement consulté les organismes publics diplomatiques, juridiques,

militaires et culturels d'un bon nombre de pays, en particulier les Pays-Bas, la France, les États-Unis, le Canada, la Suisse, l'Autriche et la Croatie. Lors de ma visite aux États-Unis au début de l'année 1993, j'ai rencontré de hauts dirigeants des divisions et agences des Nations Unies à New-York, en particulier liées aux affaires militaires et au maintien de la paix, et j'ai également visité le Département d'État, le Pentagone, ainsi que l'Association Américaine des Musées à Washington. Après avoir visité le Musée et la Fondation Getty en Californie, et exploité la bibliothèque spécialisée et les archives d'Harvard, je me suis rendu à Ottawa puis en Europe.

J'ai été particulièrement ravi de constater la présence de hauts dirigeants des Nations Unies et du Comité International de la Croix-Rouge lors des débats de ce matin. Mon passage à New York, riche d'enseignements et productif, fut suivi d'un déplacement à Genève où, bien que j'aie été reçu de manière très courtoise par diverses unités humanitaires et d'intervention en cas de catastrophe des Nations Unies basées là puis par le CICR, l'on m'assurait que mon projet n'était pas de leur ressort. De leur point de vue, il était clair que leurs responsabilités et leurs activités se cantonnaient uniquement à l'aspect « humain » du mot « humanitaire ».

Ce fut donc une agréable surprise de voir que, dans son discours d'ouverture à la Conférence Diplomatique de mars 1999, Dr Louise Doswald Beck, représentant le CICR, confirmait que la position du CICR avait significativement changé au cours des dernières années et que le Comité considérait maintenant que les représentations et preuves, matérielles et immatérielles, de l'identité culturelle des populations, faisaient partie intégrante de leur travail et de leurs responsabilités humanitaires. Par conséquent, le CICR était disposé à soutenir les objectifs de la Conférence en la matière et à apporter son aide de toutes les manières possibles.

Durant la période initiale de six mois, je travaillais également en étroite collaboration avec les quatre organismes non gouvernementaux liés à l'UNESCO en matière de patrimoine culturel - le Conseil International des Archives, le Conseil International des Musées, le Conseil International des Monuments et des Sites (ICA, ICOMOS et ICOM) et la Fédération Internationale des institutions et associations de Bibliothèques (IFLA), et de nombreux autres experts et organismes du domaine juridique, culturel et militaire au niveau national. Mes conclusions et recommandations furent soumises à l'UNESCO en avril 1993, et publiées en Anglais et en Français sur instructions du Conseil Exécutif en mai 1993 sous le titre de « *Réexamen de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* », qui devint ensuite connu sous le nom de *Rapport Boylan*.

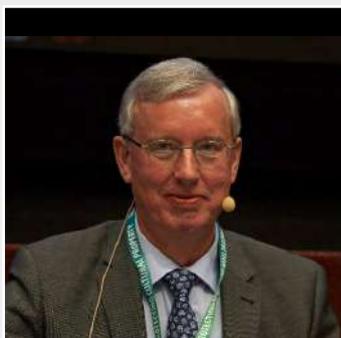
Ce rapport concluait que, si l'on pouvait reprocher à la Convention de La Haye de 1954 en elle-même quelques incohérences, il convenait surtout de constater les manquements de nombreux États, y compris les Hautes Parties contractantes, quant à l'application et au respect des dispositions de cette Convention. Un peu plus d'un tiers seulement des États membres des Nations Unies avaient adopté la Convention : des efforts étaient nécessaires pour faire croître ce nombre de manière significative. De même, seule une petite partie des États ayant ratifié ou adopté la Convention avaient réalisé les avancées nécessaires pour la transposer en droit national et la mettre en pratique au sein de leurs propres organisations et politiques culturelles et militaires. L'ensemble des Hautes Parties contractantes, ainsi que l'ensemble des Parties existantes et aspirantes devaient rapidement remédier à ces faiblesses et ces manquements.

Au cours de mes diverses consultations, nombreux étaient ceux qui étaient d'avis de clarifier et de renforcer la Convention et son Protocole afin d'en améliorer l'efficacité et la mise en œuvre. Bien qu'une disposition du texte de 1954 prévoie la révision de la Convention, cette option n'apparut pas comme la plus aisée à choisir, dans la mesure où cela exigeait de l'ensemble des parties existantes de respecter des procédures assez complexes au niveau national pour ce qui constituait dans les faits une nouvelle adoption de la Convention dans sa forme amendée. Par conséquent, il semblait que la méthode la plus pratique à suivre consistait à préparer et adopter un Protocole additionnel contenant des dispositions nouvelles ou amendées, souhaitées par les États parties.

Les priorités et recommandations identifiées furent les suivantes :

1. L'ajout de dispositions plus détaillées et plus explicites concernant les obligations des Parties à l'égard de la mise en œuvre et l'exécution de mesures de prévention, de formation et de conformité en temps de paix du fait des conflits armés éventuels (y compris des opérations internationales de maintien de la paix). La connaissance et la conformité doivent être activement développées non seulement dans le domaine militaire mais aussi dans les autres secteurs de la vie publique qui peuvent être concernés, en particulier le secteur culturel. De même, les Parties devraient s'engager à promouvoir le respect et la connaissance des biens culturels par l'ensemble de la population nationale.
2. Le renforcement des dispositions institutionnelles de la Convention, prévoyant des réunions régulières des États ainsi que la communication de rapports relatifs à la mise en œuvre et à l'application de la Convention et de ses Protocoles par les États parties. Un Comité permanent inter-gouvernemental doit être créé sur le modèle du Comité pour le Patrimoine Mondial afin de soutenir le travail du secrétariat de l'UNESCO dans ce domaine.
3. Le remplacement des dispositions relatives à la Protection spéciale prévues par la Convention de La Haye de 1954 inopérantes par de nouvelles mesures permettant la protection des biens et sites culturels les plus significatifs.
4. Le renforcement des dispositions d'application et des sanctions prévues par le droit militaire national concernant les « crimes de guerre culturels », pour ajouter notamment les options de compétence internationale lorsque les juridictions nationales n'ont pas pris les mesures nécessaires.
5. En effet, une partie pourrait entièrement déroger à la Convention de La Haye de 1954 si celle-ci affirme agir sur le fondement de la « nécessité militaire », exception particulièrement imprécise, comme cela a été le cas dans la Flandre durant la Première Guerre Mondiale, par exemple, où tout point élevé - y compris les cathédrales médiévales ou les hôtels de ville d'importance majeure - était considéré comme une cible justifiée. Cette exception appelait une définition plus précise ou plus limitée. Pour reprendre les mots du Général (devenu ultérieurement Président) Eisenhower en 1943 : « la nécessité militaire diffère de la commodité militaire ».
6. Toutefois, je n'ai pas appuyé les diverses contributions qui m'ont été apportées en faveur de l'extension automatique des dispositions de la Convention de La Haye de 1954 à l'ensemble des biens figurant sur la Liste du Patrimoine Mondial, y compris les sites et monuments naturels.

THOMAS DESCH



M. Thomas Desch est le chef de la sous-division de droit international au Ministère fédéral de la Défense de la République d'Autriche. En tant qu'expert conseiller en droit international humanitaire, Thomas Desch est, entre autres, membre du comité national autrichien sur le droit international humanitaire. En 1997 et 1998, il a été membre de la délégation autrichienne aux conférences internationales chargées de préparer et de négocier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

En 1999, après avoir été conseiller juridique de la délégation autrichienne dans le processus préparatoire, il a présidé le Groupe de travail sur le chapitre 2 établi par la Conférence sur le Deuxième Protocole à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. De 2006 à 2013, Thomas Desch a été conseiller expert auprès du membre autrichien du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. En décembre 2007, il a été élu Président de la septième Réunion des Hautes Parties contractantes à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Le Deuxième Protocole en complément des dispositions générales de la Convention de La Haye de 1954 en matière de protection

Par THOMAS DESCH

Directeur du droit international, Ministère fédéral de la défense, Autriche

Le Deuxième Protocole de la Convention de la Haye de 1954 en date du 26 mars 1999 constitue une avancée majeure dans la protection des biens culturels en vertu du droit international humanitaire. Celui-ci crée notamment un nouveau système de « protection renforcée », obligeant les États parties à sanctionner et poursuivre les infractions graves contre les biens culturels, étendant la protection des biens culturels aux conflits armés ne présentant pas un caractère international, et fixant un cadre institutionnel afin que les États parties soient davantage engagés dans la protection des biens culturels.

Toutefois, le Deuxième Protocole ne se contente pas de créer de nouvelles lois mais clarifie et précise également le droit existant. Le Chapitre 2 du Deuxième Protocole complète les dispositions générales de la Convention en matière de protection et se concentre sur quatre thèmes essentiels :

Sauvegarde des biens culturels en temps de paix (article 5)

Alors que la Convention laissait à la discrétion des Parties les mesures à prendre qu'ils estimaient nécessaires à la sauvegarde des biens culturels contre les effets prévisibles d'un conflit armé, l'article 5 du Deuxième Protocole dresse une liste (non-exhaustive) de ces mesures. Celles-ci comprennent notamment, le cas échéant, l'établissement d'inventaires,

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

En pratique, ces mesures figurant à l'article 5 constituent non seulement des recommandations précieuses pour les États concernant la façon dont l'article 5 peut être appliqué, mais fait également office de barème pour le Comité établi à l'article 24 du Deuxième Protocole afin d'étudier les demandes en matière de protection renforcée. Les États sollicitant la protection renforcée de biens culturels doivent démontrer notamment de quelle façon les mesures de protection listées à l'article 5 ont été mises en place à l'égard du bien considéré.

La dérogation à l'obligation de respect des biens culturels sur la base d'une nécessité militaire impérative (article 6)

La problématique la plus complexe concernant le Chapitre 2, et probablement celle suscitant le plus de controverse dans l'ensemble du processus de révision, fut la dérogation au respect des biens culturels. Conformément à l'article 4, paragraphe 2 de la Convention de la Haye de 1954, il ne peut être dérogé à cette obligation de respect que dans les cas où une nécessité militaire exige, d'une manière impérative, une telle dérogation. Toutefois, la Convention ne définit ni ne décrit les circonstances en vertu desquelles la nécessité militaire exige de manière impérative une dérogation à cette obligation de respect.

Dans la première phase du processus de révision, il semblait que le concept de nécessité militaire impérative serait totalement abandonné. Dans la deuxième phase du processus de révision, qui démarra avec la deuxième Assemblée des Hautes Parties contractantes à la Convention en novembre 1995, un nombre croissant d'États finit par défendre la valeur du concept de nécessité militaire. Enfin, à la Réunion des Experts à Vienne en mai 1998, une majorité des États se prononça en faveur du maintien de ce concept, tout en demandant à ce qu'il soit clarifié.

L'article 6 du Deuxième Protocole est le fruit de longues discussions lors de la Conférence Diplomatique, en particulier le Groupe de Travail sur le Chapitre 2 que j'ai eu l'honneur de présider. L'article 6 allie deux approches à première vue opposées, à savoir le maintien de la dérogation sous une forme plus explicite, et sa substitution par le concept d'« objectifs militaires » par rapport aux « biens de caractère civil », tels que définis dans le Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949.

Le Groupe de Travail sur le Chapitre 2 parvint à résoudre l'épineuse question de savoir à quel moment et comment un bien culturel devenait un objectif militaire, et comment transposer le caractère impératif des circonstances justifiant une dérogation à l'obligation de s'abstenir de tout acte d'hostilité à l'égard de ce bien (voir article 6, sous-paragraphe (a)). D'autre part, le Groupe de Travail parvint à préciser les circonstances dans lesquelles une dérogation sur le fondement d'une nécessité militaire impérative peut être invoquée pour utiliser des biens culturels à des fins qui sont susceptibles de les exposer à la destruction ou à la détérioration dans le cadre d'un conflit armé (voir article 6, sous-paragraphe (b)). Enfin, cette décision d'invoquer la dérogation en question doit être prise à un certain niveau de commandement, et, si les circonstances le permettent, doit s'accompagner d'un avertissement donné en

temps utile et par des moyens efficaces avant que le bien culturel concerné soit attaqué (voir article 6, sous-paragraphes (c) et (d)).

Mesures de précautions en cas de conflit armé (articles 7 et 8)

Les articles 7 et 8 du Deuxième Protocole reprennent l'essence des dispositions (voir articles 57 et 58) du Protocole additionnel I de 1977 aux Conventions de Genève de 1949 dans le régime de protection en vertu de la Convention de La Haye de 1954. L'article 7 (Précautions dans l'attaque) exige notamment de chaque Partie à un conflit armé de s'assurer que les objectifs des attaques ne sont pas des biens culturels et de prendre toutes les précautions pratiquement possibles quant au choix des moyens et méthodes d'attaque en vue d'éviter et, en tout cas, de réduire au minimum les dommages qui pourraient être causés incidemment aux biens culturels.

L'article 8 (Précautions contre les effets des attaques) exige de chaque Partie à un conflit armé qu'elle éloigne les biens culturels meubles du voisinage des objectifs militaires, ou qu'elle fournisse une protection *in situ* adéquate et qu'elle évite de placer des objectifs militaires à proximité de biens culturels.

Protection des biens culturels en territoire occupé (article 9)

L'article 9 traite de la protection des biens culturels en territoire occupé. Il complète les articles 4 et 5 de la Convention de La Haye de 1954, et remplace partiellement le (Premier) Protocole à la Convention. La rédaction de l'article 9 vise à garantir un niveau de protection le plus élevé possible à l'égard des biens culturels en territoire occupé, tout en gardant à l'esprit le caractère pratique de ces dispositions, notamment en situation d'occupation à long-terme. L'article 9 s'applique uniquement entre les États parties au Deuxième Protocole et uniquement lorsqu'un territoire est occupé par un autre État partie.

En vertu du paragraphe 1 de l'article 9, la Puissance occupante est tenue d'interdire et d'empêcher en ce qui concerne le territoire occupé toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels ; toute fouille archéologique, à moins qu'elle ne soit absolument indispensable aux fins de sauvegarde, d'enregistrement ou de conservation de biens culturels ; 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.

En vertu du paragraphe 2 de l'article 9, toute fouille archéologique ou transformation ou changement d'utilisation de biens culturels d'un territoire occupé doit s'effectuer, à moins que les circonstances ne le permettent pas, en étroite coopération avec les autorités nationales compétentes dudit territoire.

En résumé, ce Deuxième Protocole de 1999 est pertinent et apporte une valeur ajoutée non seulement en ce qu'il crée de nouvelles lois, mais également dans la mesure où il clarifie et précise des lois déjà existantes, notamment en complétant les dispositions générales de la Convention en matière de protection des biens culturels en temps de paix ou dans le cadre de conflits armés.

YARON GOTTLIEB



M. Yaron Gottlieb est Sous-directeur au Bureau des affaires juridiques d'INTERPOL, qu'il a rejoint en 2005. Il y dirige l'équipe juridique chargée de donner des conseils sur les programmes policiers dans divers domaines de la criminalité tels que le crime organisé, le terrorisme et le trafic illicite d'œuvres d'art. Son unité est également chargée de rédiger et de négocier des accords de coopération entre INTERPOL et d'autres partenaires. Depuis 2009 et parallèlement à son travail à INTERPOL, M. Gottlieb est professeur invité au programme de master en droit international et européen de l'Université Jean Moulin Lyon III, Lyon (France),

où il donne un cours sur la protection des biens culturels en droit international. Avant de rejoindre INTERPOL, M. Gottlieb a travaillé au cabinet des droits de l'homme et de la prévention du génocide de la Cardozo School of Law de New York et en Israël en tant qu'avocat.

M. Gottlieb a publié des articles sur divers sujets liés au droit international public, notamment sur la protection des biens culturels, la lutte contre la piraterie maritime et la coopération policière internationale.

Vingtième année du Protocole : Observations sur deux défis juridiques, l'application et les partenariats interdisciplinaires

Par YARON GOTTLIEB

Professeur invité au programme LL.M in International and European Business Law, Université Jean Moulin Lyon III, France

Introduction

Le 20e anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 constitue une excellente occasion d'étudier sa contribution à la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Parmi les nombreux sujets dignes d'intérêt, j'en ai toutefois retenu deux. Le premier concerne la notion de « nécessité militaire ». Le second, qui revient sur l'évolution du paysage international depuis l'adoption du Protocole, souligne l'importance de la création de partenariats interdisciplinaires afin de faciliter la mise en place du Protocole.

La notion de « nécessité militaire »

Le concept de « nécessité militaire » n'est pas propre au statut juridique régissant les biens culturels. Il s'agit en fait de l'un des principes de base du droit international humanitaire, qui, par conséquent, a été intégré à la Convention de La Haye de 1954. A la lumière des attaques contre des biens culturels dans le cadre des conflits qui ont suivi l'adoption de la Convention ayant abouti à une destruction massive de biens culturels lors du conflit au sein de l'ex-Yougoslavie, le périmètre et la mise en application de ce texte apparaissaient comme des priorités pressantes.

Le Protocole de 1999 entend répondre à ces inquiétudes. Bien qu'à l'époque, de nombreuses voix s'élevaient en faveur du retrait complet de cette dérogation pour « nécessité militaire », le

Protocole n'adopta finalement pas cette approche. Au lieu de cela, il tenta de trouver un équilibre entre les intérêts militaires d'un côté et la protection des biens culturels de l'autre, en détaillant la signification de cette notion de « nécessité militaire », et en proposant des critères précis quant à son application. Lors de l'adoption du Protocole, l'insertion de la définition du terme « nécessité militaire » fut en effet considéré comme l'une des réussites majeures de ce Protocole.

Toutefois, ce concept continue de poser des difficultés et se voit souvent employé pour des motifs de commodité militaire plutôt qu'à titre d'exception. Cela reste un concept évasif, dont l'évaluation tant par les chefs militaires sur le terrain que par les procureurs et les juges dans le contexte judiciaire est particulièrement difficile.

L'utilisation illégale des biens culturels en soutien d'une action militaire est intimement lié à la notion de « nécessité militaire ». En effet, cette utilisation convertit un bien protégé en un objectif militaire légitime, qui peut à son tour amener à justifier une attaque sous le prétexte de la nécessité militaire.

Ce sujet a été traité dans la Convention de La Haye de 1954 dans l'ensemble des obligations de respect des biens culturels en cas de conflits armés. Ces agissements sont reconnus comme une violation du droit international humanitaire dans les Protocoles de 1977 aux Conventions de Genève. Néanmoins, le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, négocié en même temps que les Protocoles, sanctionne pénalement l'emploi de « bouclier humain », mais n'a malheureusement pas su en faire de même avec l'usage de biens culturels comme « boucliers culturels ».

En revanche, en vertu du Protocole, l'utilisation d'un bien culturel sous protection renforcée à l'appui d'une action militaire constitue une violation grave du Protocole listée à l'article 15. L'on peut donc se réjouir de ce que le Protocole soit allé plus loin que le Statut de Rome qui lui est contemporain dans le traitement de ces comportements. Toutefois, qualifier cette conduite de violation grave uniquement s'agissant des biens sous protection renforcée pourrait potentiellement nuire à l'exercice d'une compétence à l'égard des auteurs, au lancement de poursuites à leur encontre ou à leur extradition (articles 16 à 18 du Protocole), si le bien culturel ayant été abusivement employé ne possédait pas cette protection renforcée.

Malheureusement, nous avons constaté depuis 1999 de nombreux exemples d'utilisation de biens culturels qui les exposait à des attaques et par conséquent à une possible destruction et à des dommages, pour ne prendre en exemple que les batailles de la ville de Falloujah en Iraq, ou d'Alep en Syrie, où les mosquées et les monuments historiques ont été utilisés à l'appui d'opérations militaires, devenant ainsi des objectifs militaires. Cela continue donc d'être un sujet grave de préoccupation.

On peut donc conclure en soulignant que le Protocole a permis une avancée significative dans la résolution des difficultés que pose le concept de « nécessité militaire ». Toutefois, face aux défis qui restent à relever, et afin de réduire le nombre de circonstances dans lesquelles la « nécessité militaire » est invoquée, il convient d'envisager certaines mesures au niveau international, notamment en renforçant la coopération.

Coopération interdisciplinaire

La Convention de la Haye de 1954 ne prévoyait pas dans le détail le statut régissant la coopération internationale. L'insertion de recommandations complémentaires à ce sujet est donc une autre réussite importante du Protocole. Le Protocole facilite la coopération au

niveau international entre les partenaires « classiques », à savoir les États, en intégrant par exemple des dispositions en matière d'extradition et d'entraide judiciaire. La coopération peut également être davantage favorisée avec le concours de l'UNESCO, explicitement mentionnée tant dans la Convention que le Protocole. Ces vingt dernières années ont en effet révélé l'assistance que peuvent apporter en la matière des organisations internationales telles que l'UNESCO et le Conseil de Sécurité des Nations Unies. D'autre part, le Protocole n'oublie pas la société civile en intégrant la coopération avec les organisations non-gouvernementales.

Ces deux décennies de réflexion sur le Protocole ont mis en évidence l'importance de ces formes de coopération et le besoin constant de soutien à cet égard - par exemple, grâce à la ratification des textes par de nouveaux pays. Face aux changements du paysage international depuis l'adoption du Protocole, et par exemple à l'évolution du rôle joué par les organisations terroristes dans le cadre des conflits armés, et leur impact dévastateur sur les biens culturels, la coopération internationale et l'échange d'information apparaissent comme essentiels. Nous devons pour cela élargir le périmètre de la coopération et voir s'impliquer des partenaires issus de secteurs différents.

Il existe en particulier deux formes de coopération interdisciplinaire qu'il convient de noter : Tout d'abord, la coopération entre les agences gouvernementales et le secteur privé, comme l'échange d'informations au sujet d'artefacts dérobés illégalement dans les zones de conflits et mis en vente (par exemple sur des plateformes de vente en ligne). Les entités privées comme les hôtels de vente aux enchères ont très justement été qualifiées de dernière ligne de défense pour lutter contre la vente d'artefacts dérobés par des organisations terroristes dans les zones de conflit. Les réseaux sociaux possèdent une quantité considérable de données qui peuvent être utilisées dans la lutte contre le trafic illégal d'objets d'art. Ils doivent être considérés comme des partenaires et non des adversaires dans la réduction des risques auxquels sont exposés les biens culturels pendant et après un conflit armé.

D'autre part, la coopération entre les autorités militaires et les autorités policières (« coopération vert-bleu »). Les militaires peuvent par exemple entrer en possession, lors d'une bataille, d'informations pouvant servir de preuve dans le cadre des poursuites engagées contre des auteurs de violations du Protocole. Pour faciliter l'instruction, ces informations doivent être communiquées par les autorités militaires aux forces de l'ordre. Par conséquent, il est important d'éviter certains obstacles, comme le manque de formation des militaires à la collecte et la préservation des preuves, et l'inclination naturelle des autorités militaires à classer confidentielles certaines informations.

Changer de paradigme - en passant d'une coopération entre partenaires traditionnels (en particulier les États et les organisations internationales) à une coopération interdisciplinaire - n'exige pas nécessairement l'amendement du Protocole, cela pourrait plutôt être résolu par l'adoption de recommandations (par le Comité du Protocole par exemple), de meilleures pratiques, la formation des militaires, etc.

Conclusion

L'adoption du Protocole de 1999 a assurément renforcé le cadre juridique régissant la protection des biens culturels. Toutefois, certains problèmes persistent et de nouveaux défis sont apparus, rendant le Protocole plus nécessaire que jamais. Il peut être approprié d'apporter certaines modifications, par exemple au sujet de l'utilisation abusive des biens culturels. Il est tout aussi important de garantir l'application de ce Protocole, d'œuvrer à l'adhésion aux textes de nouveaux États et d'élargir le périmètre des partenariats dans les vingt années à venir et au-delà.

JAN HLADÍK



M. Jan Hladík dirige l'équipe de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de ses deux Protocoles (1954 et 1999) à l'UNESCO, qu'il a rejoint en janvier 1992. A ce poste, il dirige l'équipe chargée de conseiller sur les différents aspects de la mise en œuvre de ces accords, de préparer la tenue et le suivi des réunions des organes statutaires de la Convention de 1954 et de son Deuxième Protocole. Avant de travailler à l'UNESCO, M. Hladík a travaillé au Département de droit international du Ministère fédéral des affaires étrangères de la Tchécoslovaquie.

M. Hladík a publié un certain nombre d'articles sur la Convention de La Haye, son Deuxième Protocole et le droit de la fonction publique internationale dans des publications et revues professionnelles. Il a participé à un certain nombre de réunions intergouvernementales et d'experts sur la protection des biens culturels, dont la Conférence diplomatique de La Haye de mars 1999 sur le Deuxième Protocole à la Convention de La Haye. Son domaine d'expertise professionnelle couvre le droit de la protection du patrimoine culturel, le droit des conflits armés, le droit de la fonction publique internationale, le droit des organisations internationales et le droit international public en général.

La révision de la Convention de la Haye de 1954 à l'origine de l'adoption du Deuxième Protocole

Par JAN HLADÍK
Culture et Urgences, UNESCO

Mesdames, Messieurs, chers amis,

C'est pour moi un plaisir et un honneur que de faire partie du panel 1 concernant les perspectives historiques du Deuxième Protocole, car cela me permet de revenir sur les prémices de mes travaux sur la Convention de La Haye, qui ont coïncidé avec le commencement de sa révision. Je suis très heureux également de prendre la parole juste après le Professeur Patrick Boylan, expert éminent et ami, dont le rapport historique au sujet du réexamen de la Convention de La Haye, publié en 1993 en français et en anglais par l'UNESCO, a ouvert la voie à l'élaboration et l'adoption du Deuxième Protocole.

Pour aller plus loin dans la révision de la Convention, cinq réunions d'experts (La Haye en juillet 1993 ; Lauswolt (Pays-Bas) en février 1994 ; Paris en novembre et décembre 1994 ; Paris en mars 1997 ; Vienne en mai 1998) et trois réunions des États parties (Paris en novembre 1995, 1997 et 1999 respectivement) se sont tenues. La réunion à Lauswolt a permis la rédaction de dispositions légales détaillées afin d'améliorer le fonctionnement de la Convention. Ces

dispositions ont été analysées et retravaillées lors de la réunion de Paris en mars 1997 et furent l'objet de longues discussions et de nombreux commentaires par les États, qu'ils soient parties à la Convention ou non. Le texte du Deuxième Protocole tel qu'il a été distribué à la Conférence Diplomatique fut significativement remanié.

Les principaux points de discussion durant la révision de la Convention furent les suivants :

1. La forme de l'instrument qui intégrerait ces nouvelles dispositions ;
2. La définition de la notion de « nécessité militaire » à l'égard des biens culturels qu'ils soient sous protection spéciale ou non ;
3. L'amélioration du régime de protection spéciale ;
4. La création de sanctions pour les manquements graves et autres violations à l'égard des biens culturels et les problématiques connexes telles que la responsabilité pénale individuelle, la responsabilité des États et l'assistance mutuelle dans les affaires pénales ;
5. L'amélioration de la protection des biens culturels en cas de conflit ne présentant pas un caractère international ; et
6. La mise en place d'un organisme de contrôle chargé de veiller à l'application de la Convention et du nouvel accord ainsi conclu.

Lors de la réunion à Vienne en mai 1998, le gouvernement néerlandais a invité les États, qu'ils soient parties à la Convention ou non, à participer à la Conférence Diplomatique réunie à La Haye du 15 au 26 mars 1999 au sujet de l'élaboration d'un instrument complémentaire à la Convention.

Sur les quatre-vingt-quinze États parties à l'époque, soixante-quatorze d'entre eux ont participé aux travaux de la Conférence, organisée conjointement par le Gouvernement néerlandais et l'UNESCO. Dix-neuf États qui n'étaient pas parties à la Convention, ainsi que la Palestine, furent présents en tant qu'Observateurs à la Conférence. Parmi les organisations intergouvernementales, le Comité International de la Croix Rouge a participé à la Conférence. Enfin le Comité international du Bouclier Bleu (CIBC), organisation non-gouvernementale alors composée de quatre membres (représentant le Conseil International des Archives, le Conseil International des Musées, le Conseil International des Monuments et des Sites et la Fédération Internationale des institutions et associations de Bibliothèques), a également participé.

A l'invitation de son Président, le néerlandais Dr Adriaan Bos, la Conférence a négocié les dispositions des chapitres les plus controversés dans un esprit de compromis en groupes de travail *ad hoc*. Après douze jours de travail intense, la Conférence a adopté le Deuxième Protocole de la Convention, signé à La Haye le 17 mai 1999 par les représentants des vingt-sept pays.³

³ Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Cambodge, Côte d'Ivoire, Croatie, Espagne, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, Ghana, Grèce, Hongrie, Indonésie, Italie, Luxembourg, Madagascar, Nigéria, Pakistan, Pays-Bas, Qatar, République arabe syrienne, Saint-Siège, Suède, Suisse et Yémen.

L'ensemble des États parties à la Convention étaient libres d'adhérer à ce Protocole.

Le Deuxième Protocole constitue une avancée significative dans le niveau de protection offert par la Convention en ce qu'il :

- Établit les cas dans lesquels la nécessité militaire peut être invoquée, évitant ainsi les possibles interprétations trop larges ou abusives ;
- Crée une nouvelle catégorie de protection renforcée à l'égard du patrimoine culturel d'une importance majeure pour l'humanité, qui doit être protégé par la législation nationale en vigueur et ne doit pas être utilisé à des fins militaires ; et
- Prévoit des sanctions en cas de violations graves à l'encontre des biens culturels et définit les conditions dans lesquelles la responsabilité pénale individuelle est engagée.

Enfin, une autre réussite réside dans la création d'un Comité Intergouvernemental composé de douze membres chargés de l'application du Deuxième Protocole. La Convention en elle-même ne prévoyait aucune disposition pour la création d'un tel organisme. Il convient de noter que le Deuxième Protocole complète mais en aucun cas ne remplace la Convention.

Conformément aux termes de l'article 43.3, le Protocole est entré en vigueur trois mois après le dépôt des vingt premiers instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Suite au dépôt de l'instrument d'adhésion par le Costa Rica auprès du Directeur Général le 9 décembre 2003, celui-ci étant le vingtième instrument déposé, le Protocole est ainsi entré en vigueur trois mois plus tard le 9 mars 2004.

Ainsi, le Deuxième Protocole offre une nouvelle voie, et renforce également, la protection dans le cadre de conflits armés.

ROGER O'KEEFE



M. Roger O'Keefe est professeur de droit international à l'Université Bocconi de Milan. Auparavant, il a été professeur de droit international public à l'University College de Londres ainsi que maître de conférences en droit et directeur adjoint du Lauterpacht Centre for International Law à l'Université de Cambridge. Il est co-rédacteur en chef de la série Oxford University Press Monographs in International Law et membre à part entière de l'International Institute for Humanitarian Law de Sanremo. Ses nombreuses publications comprennent The Protection of Cultural Property in Armed Conflict (Cambridge University Press, 2006 ; réédition de poche 2011). Il a donné des conférences sur les aspects juridiques internationaux de la protection du patrimoine culturel dans des forums de l'Académie de droit international de La Haye, de la Société européenne de droit international et de l'American Society of International Law au siège de l'UNESCO, du Programme de l'OTAN pour la science au service de la paix et de la sécurité et du Comité spécial sur la culture, les médias et le sport de la Chambre des communes britannique. Il a été le coordinateur académique de l'équipe de rédaction de la version originale du Manuel militaire sur la Protection des biens culturels (UNESCO, Paris, 2016).

L'application du Deuxième Protocole aux conflits armés non internationaux

Par ROGER O'KEEFE

Professeur de droit international, Université Bocconi, Italie

Le droit international en matière de conflits armés distingue les conflits armés internationaux de ceux ne présentant pas un caractère international. Tout recours à la force armée par deux États ou plus constitue un conflit armé international. Cette définition comprend également l'occupation totale ou partielle du territoire d'un État par un autre, appelée « occupation belligérante ». Selon la définition très largement retenue, un conflit armé ne présentant pas un caractère international est une situation durable de violence armée au sein d'un État entre le gouvernement de cet État et un groupe armé non-étatique ou entre plusieurs groupes armés non-étatiques.

Le droit et les coutumes de guerres traditionnels, ainsi que l'on appelait auparavant le droit en matière des conflits armés, ne s'appliquaient formellement qu'aux guerres entre États. Des avancées, basées sur des traités, ont d'abord été réalisées à cet égard grâce aux garanties concernant le traitement des personnes dans le cadre d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international établies à l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949. Sur la base de cette avancée progressiste, la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé dispose dans son article 19.1 qu'en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le

territoire de l'une des Parties à la Convention, chacune des parties au conflit - qu'il s'agisse du gouvernement d'un État partie ou d'un groupe armé non-étatique - sera tenue d'appliquer les dispositions de la présente Convention qui ont trait au respect des biens culturels, soit les divers paragraphes de l'article 4 y relatif. L'article 4 intègre les obligations fondamentales en temps de guerre prévues par la Convention, en prévoyant l'interdiction d'utiliser les biens culturels et leurs abords immédiats à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé, et l'interdiction de tout acte d'hostilité à leur égard, excepté dans les cas où la nécessité militaire l'exige d'une manière impérative ; l'interdiction, la prévention et la cessation de tout acte de vol, de pillage ou de détournement de biens culturels, pratiqué sous quelque forme que ce soit, ainsi que tout acte de vandalisme à l'égard desdits biens ; et l'interdiction de toute mesure de représailles à l'encontre des biens culturels. La Convention va ainsi plus loin que son prédécesseur resté à l'état de projet, l'avant-projet de Convention internationale pour la protection des monuments et œuvres d'art au cours des conflits armés de 1938, qui puise ses origines dans la Guerre Civile espagnole et contient dans son article 10 provisoire des dispositions plus modestes mais néanmoins dignes d'intérêt en matière de conflits armés au sein d'un État. Pour sa part, l'article 19.3 de la Convention de La Haye de 1954 dispose que l'UNESCO peut offrir ses services aux parties d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire d'un État partie à la Convention.

Bien que ce sujet fut controversé lors de sa rédaction, le Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 étend ces dispositions encore plus complètement aux conflits armés ne présentant pas un caractère international. Outre les conflits armés internationaux, y compris les situations d'occupation belligérante, et en temps de paix pour certaines de ses dispositions, le Protocole s'applique, en vertu des articles 3.1 et 22.1, dans le cas de conflits armés ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire d'une partie au Protocole. En d'autres termes, et abstraction faite des temps de paix, le Protocole s'applique de manière générale à l'ensemble des conflits armés internationaux et non internationaux, sans distinction, excepté l'article 9, concernant l'occupation belligérante, qui prévoit ses propres conditions d'application, ainsi que les articles 34 et 36, concernant les Puissances protectrices et la conciliation, qui ne s'appliquent par essence qu'aux conflits entre États parties. Plus concrètement, tant l'article 6 intitulé « Respect des biens culturels », qui développe et complète les obligations prévues aux termes de l'article 4.1 et 4.2 de la Convention, que l'article 7 (« Précautions dans l'attaque ») traitant du caractère excessif des dommages qui pourraient être causés incidemment aux biens culturels, l'article 8 (« Précautions contre les effets des attaques ») et les articles 12 et 13 concernant l'immunité des biens culturels sous protection renforcée, ainsi que les dispositions du Chapitre 4 concernant la responsabilité pénale en cas de violations graves du Protocole, s'appliquent en matière de conflit armé ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire des États parties. Ainsi, ces articles, de même que l'article 4 de la Convention, lient toute partie au conflit, qu'il s'agisse du gouvernement d'un État partie ou d'un groupe armé non-étatique, ou s'appliquent à l'égard de ceux-ci. L'article 22.7 du Protocole, reflétant l'article 19.3 de la Convention, prévoit que l'UNESCO peut offrir ses services aux parties d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire d'un État partie.

Cette application du Deuxième Protocole de 1999 étendue aux conflits armés ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire des États parties peut clairement avoir des retombées pratiques majeures. La grande majorité des conflits armés contemporains

ne sont pas internationaux, et la destruction et le détournement de trésors historiques et artistiques, qu'ils soient séculaires ou sacrés, au Mali, en Iraq, en Syrie et au Yémen ne sont que quelques exemples parmi les plus récents des dommages et des pertes de biens culturels que ces conflits peuvent occasionner. Pour ces raisons, l'application d'obligations juridiques internationales plus étendues à ces conflits aux fins de la protection des biens culturels dans la conduite des hostilités et la mise en place de sanctions pénales en cas de violations intentionnelles de ces obligations est assurément une évolution positive et fut assurément considéré de la sorte par les rédacteurs du Protocole, marqués entre autre par la dégradation délibérée et massive des biens culturels par les groupes armés non-étatiques durant les guerres qui ont eu lieu en ancienne Yougoslavie dans le début des années 1990.

Cela étant, la valeur ajoutée de l'application du Protocole dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international ne doit pas être surestimée. De nombreuses règles intégrées aux articles 6 et 8 au Protocole se voyaient déjà appliquées et se trouvent aujourd'hui appliquées dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire d'États parties à la Convention de La Haye de 1954, d'une part en tant que droit conventionnel interprété et appliqué à l'aune du droit coutumier international qui en a découlé et d'autre part en tant que propre droit international coutumier ultérieur. D'autre part, sous réserve des règles internationales habituelles en matière de compétence pénale nationale, ni la Convention ni le droit coutumier international n'envisagent d'ignorer la prérogative d'un État partie de punir pénalement les individus auteurs de violations délibérées des obligations prévues dans la Convention en matière de respect des biens culturels au cours d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international. Les attaques délibérées et autres actes d'hostilité à l'encontre de biens culturels, et leur détournement volontaire au cours de conflits armés ne présentant pas un caractère international étaient déjà, d'une manière ou d'une autre, et sont assurément aujourd'hui sanctionnés pénalement comme crimes de guerre en vertu du droit coutumier international, y compris sur la base de la compétence universelle.

Cependant, le Deuxième Protocole de 1999 a le mérite d'apporter une réelle dimension pratique dans le cadre des conflits armés ne présentant pas un caractère international. L'existence de règles du droit coutumier international et leur signification exacte ne sont pas toujours indiscutables et se voient souvent contestées, et plus encore s'agissant de l'ensemble complexe du droit conventionnel et du droit coutumier international qui en résulte. En revanche, les règles explicites et coercitives des traités sont incontestables. Ainsi, les articles 6 à 8 du Protocole élèvent les règles liant l'ensemble des parties à un conflit armé ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire d'un État partie en principe inattaquable. Par la suite, le Protocole prévoit l'immunité des biens culturels placés sous le nouveau régime de la protection renforcée, dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international et dans les conflits internationaux. S'agissant des sanctions pénales, le Protocole va plus loin que la simple acceptation de la pénalisation et de la sanction des actes délibérés à l'encontre des biens culturels au cours d'un conflit armé ne présentant pas un caractère international. Le Chapitre 4 du Protocole oblige expressément les États parties à sanctionner pénalement les manquements graves au Protocole commis lors de conflits armés ne présentant pas un caractère international et à adopter un ensemble de mesures judiciaires et pénales, notamment des mesures de coopération entre États, afin de poursuivre les auteurs de ces violations, y compris sur le fondement de compétence extraterritoriale, comme la compétence universelle. Plus important, la distinction entre conflit international ou non-international s'efface progressivement. Certains conflits armés - internes par ailleurs -

dans lesquels des États extérieurs interviendront directement sur le plan militaire au nom du gouvernement, ou du moins sans agir contre ce dernier, seront qualifiés par certains états de conflits armés ne présentant pas un caractère international, et seront considérés par d'autres États comme internationaux, sans compter les interventions extérieures indirectes. Dans la mesure où le Protocole s'applique indifféremment aux deux types de conflits armés, cette question complexe n'a plus raison d'être.

Toutefois, la concrétisation de l'éventuelle valeur ajoutée du Deuxième Protocole de 1999 dans le cadre des conflits armés ne présentant pas un caractère international repose sur quatre conditions : premièrement, les États au sein desquels ces conflits surviennent doivent être parties au Protocole ; deuxièmement, les États parties doivent profiter de la possibilité qui leur est offerte de demander la protection renforcée pour tout bien culturel de la plus grande importance pour l'humanité se trouvant sous leur juridiction ou leur contrôle ; troisièmement, les États parties doivent veiller à la bonne mise en œuvre des dispositions du Chapitre 4 du Protocole ; enfin, les forces armées des États parties mais également les nombreux groupes armés non-étatiques volontaires doivent être formés de manière à connaître, comprendre et être en mesure d'appliquer les dispositions du Protocole relatives aux conflits armés ne présentant pas un caractère international. Cela pose un dilemme institutionnel en ce qui concerne les groupes armés non-étatiques. D'une part, l'article 22.7 du Protocole autorise expressément l'UNESCO à offrir ses services aux parties à un conflit armé ne présentant pas un caractère international survenant sur le territoire d'un État partie. D'autre part, la réalité diplomatique est que l'UNESCO est limitée par les préoccupations vives et légitimes des États parties à l'égard d'un engagement formel de l'organisme auprès de groupes armés non-étatiques engagés dans un conflit armé au sein de leur territoire. Cette question reste sans réponse. C'est pourquoi il est essentiel pour les parties prenantes de soutenir le travail des organisations non-gouvernementales et des autres acteurs de la société civile qui approchent et assistent ces groupes armés non-étatiques volontaires à appliquer le Protocole et la Convention.

PANEL



PANEL 2

MISE EN ŒUVRE NATIONALE : SUCCÈS ET DÉFIS

Le Deuxième Protocole de 1999 contient de nombreuses dispositions exigeant des États parties qu'ils mettent en place des mesures pour renforcer la protection des biens culturels en temps de paix, ainsi qu'en cas de conflit armé. Il s'agit, entre autres, des mesures préparatoires – l'établissement d'inventaires ; la planification de mesures d'urgence pour assurer la protection contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments; la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection *in situ* adéquate desdits biens, et la désignation des autorités compétentes chargées de protéger les biens culturels des effets prévisibles d'un conflit armé, les mesures législatives concernant la responsabilité pénale individuelle et la juridiction, ainsi que des initiatives de renforcement des capacités en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 et de ses Protocoles.

AXEL BÉRENGIER



M. Axel Bérengier est Chargé des questions de patrimoine culturel au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de la France, où il développe la coopération bilatérale et multilatérale en matière de patrimoine, y compris dans les zones en conflits et participe à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels. Auparavant, M. Bérengier a été Chargé de mission au Ministère de la culture pour la mise en œuvre en France de l'Année européenne du patrimoine culturel 2018, et a également travaillé en 2014 au Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Le Deuxième protocole de 1999 et la France: une mise en œuvre nationale poursuivie par une action internationale pour le patrimoine dans les zones en conflit

Par AXEL BÉRENGIER

*Chargé des questions de patrimoine culturel,
ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, France*

La France est État partie à la Convention de 1954 et à son Premier Protocole depuis 1957, cependant elle n'avait pas adhéré au Deuxième protocole, ce qui a conduit le Comité International de la Croix Rouge à interroger les autorités françaises à ce sujet. Ces dernières ont procédé à la comparaison des dispositions du Protocole avec la bonne conduite des opérations militaires françaises à l'étranger et le droit pénal français. Il s'est avéré que les atteintes dramatiques au patrimoine culturel que le monde a connues ces dernières années, ainsi que les évolutions juridiques du droit national, ont permis de progressivement dépasser les difficultés qui s'opposaient initialement à l'adhésion de la France à ce Deuxième Protocole. Ce travail, conduit en étroite et efficace coopération des Ministères des armées, de la culture, de la justice et des affaires étrangères, a permis de conclure qu'en pratique la France appliquait déjà l'essentiel des dispositions du Deuxième protocole lors d'opérations militaires. C'est ainsi que la France a déposé auprès de l'Unesco l'instrument d'adhésion à ce Deuxième Protocole le 20 mars 2017. Il est entré en vigueur le 20 juin 2017 pour la partie française.

Premier membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies à avoir ratifié le Deuxième Protocole, la France est un pays engagé militairement mais également très investi dans la protection du patrimoine en péril. Nous verrons que la mise en œuvre nationale du Deuxième Protocole, aux niveaux légal et opérationnel, est ainsi poursuivie et soutenue par des actions internationales de préservation du patrimoine dans les zones en conflit.

I. Les effets en droit français de l'adhésion au Deuxième Protocole de 1999

1. Un renforcement des dispositions pour la protection du patrimoine en cas de conflit armé

Au plan légal, le droit national français comporte des dispositions d'ordre général pour la protection des biens culturels au sein du Code du patrimoine et du Code pénal, qui permettent l'application de l'ensemble des conventions internationales traitant de ces aspects auxquelles la France est État partie. A ces dispositions s'ajoutent d'autres outils légaux de protection des biens culturels dans le cadre d'opérations militaires, qui existaient avant la ratification du Deuxième Protocole. En effet, le Code de la défense considère comme un devoir pour un militaire de respecter les biens culturels, et tout manquement à ce devoir peut conduire à des sanctions disciplinaires et pénales. Ainsi, l'article D 4122-10 dispose que « Le militaire au combat ne doit diriger ses attaques que sur des objectifs militaires. Il lui est donc interdit de détruire ou de saisir des biens civils, sauf en cas de nécessité militaire ». En outre, le Code pénal, en cohérence avec l'article 15 du Protocole, dispose notamment à son article 461-13 que : « le fait de lancer des attaques délibérées contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, [...], pour autant que ces bâtiments ne soient pas alors utilisés à des fins militaires, est puni de vingt ans de réclusion criminelle ».

La ratification du Deuxième Protocole a permis d'aller plus loin dans les mesures existantes en droit français, et a entraîné l'ajout en 2018 d'un article supplémentaire au Code de procédure pénale, par une loi relative à la programmation militaire. Cet article 689-14 dispose que : « [...] peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1 toute personne qui réside habituellement sur le territoire de la République et qui s'est rendue coupable des infractions d'atteinte aux biens culturels mentionnés aux alinéas a) à c) du 1 de l'article 15 du protocole précité. La poursuite de ces infractions ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public. » D'après l'article 689-1, cela concerne toute personne qui s'est rendue coupable hors du territoire de la République de l'une des infractions énumérées par ces articles.

2. Les nécessaires aménagements à l'adhésion et les possibles améliorations

La ratification du Deuxième Protocole a soulevé des questions juridiques, s'agissant particulièrement de l'interprétation de certains termes. Le gouvernement français a en effet souhaité procéder à des réserves interprétatives au moment de l'adhésion au Protocole afin de ne pas créer de conflit dans le droit national. C'est ainsi que le nouvel article du Code de procédure pénale de 2018, évoqué précédemment, propose une application de l'article 16 du Protocole (traitant de la compétence judiciaire pour des auteurs des infractions concernées), uniquement pour les cas où ces auteurs ont leur résidence habituelle en France, et non pas simplement s'ils sont présents sur le territoire national. De plus, une réserve a également été prévue s'agissant de la mention de « légitime défense immédiate » à l'article 13 du Protocole, qui est interprétée de sorte à ce qu'elle ne fasse pas obstacle à l'emploi, conformément au droit international, des moyens que l'État français estimerait indispensables pour riposter à

une menace immédiate en situation de conflit armé. Enfin, il a été entendu par la France que tout bien culturel qui deviendrait un objectif militaire au sens du protocole pourra être attaqué selon une dispense pour nécessité militaire impérative. Ces réserves nécessaires au regard des autres engagements internationaux et règles de droit français, n'ont aucunement trahi l'esprit et l'effectivité du Protocole intégré au droit français.

L'effectivité pourra cependant être renforcée par le développement des synergies avec les autres conventions culturelles dont l'Unesco est dépositaire. Cela concernerait en premier lieu la Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, dont les biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial, pourraient rejoindre en même temps la Liste des biens culturels devant bénéficier du régime de protection renforcée, prévu par l'article 11 du Protocole. Une coopération serait aussi envisageable avec la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

II. Une forte sensibilisation des armées françaises

1. Des dispositifs opérationnels spécifiques pour le patrimoine

Les forces armées françaises sont particulièrement sensibles et vigilantes à la protection des biens culturels durant leurs opérations et elles veillent à l'application de la Convention et de ses Protocoles dans la stratégie qu'elles déploient. Avant le lancement de toute opération, un état des lieux des biens culturels présents sur les sites concernés est fait, et leur localisation précise est établie. Ils constituent ce que les militaires appellent une *No Strike List*, répertoriant les lieux ne devant pas faire l'objet d'attaques ciblées. Ainsi, dans le cadre de l'opération Serval, déployée au Mali à partir de 2013, pour aider les forces armées maliennes à arrêter la progression des groupes terroristes dans le pays, des lieux culturels précis (avec coordonnées), tels que des ponts, des puits, des villages anciens et des mosquées ont été référencés sur une liste analogue afin de les prémunir contre des attaques militaires. De la même manière, 2014 marqua le début de l'opération *Chammal*, visant à lutter contre Daesh, au cours de laquelle une coopération fructueuse entre l'Unesco et le Ministère des armées a vu le jour. Les militaires français ont pu obtenir des informations sur les sites culturels des zones où ils se trouvaient, incluant leurs coordonnées géographiques, permettant ainsi d'éviter des destructions irréparables.

2. Des publications réalisées par et à destination des forces armées

Le Ministère français des armées a pris part aux côtés de l'Italie, du Royaume-Uni et de l'Azerbaïdjan à la rédaction d'un manuel militaire publié par l'Unesco en 2017. Il s'agit d'un guide pratique portant sur la mise en œuvre par les forces armées des règles du droit international relatives à la protection des biens culturels en période de conflit armé. Auparavant, un mémento sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, mis à jour régulièrement depuis 2015, a été réalisé par le Centre de doctrine et d'enseignement du commandement. Également disponible en langue anglaise, ce document, préfacé par Mme Irina Bokova, ancienne Directrice générale de l'Unesco, est à destination des officiers

de l'armée de terre française afin de les informer sur les outils existants pour la protection des biens culturels et les accompagner dans leurs opérations militaires. Il a fait l'objet d'une mise à jour en 2018.

III. Une mise en œuvre du Deuxième Protocole de 1999 poursuivie par les actions internationales de la France pour le patrimoine dans les zones en conflit

1. Une action de sensibilisation au Conseil de Sécurité des Nations-Unies

La France, en application notamment des articles 30 et 31 du Deuxième Protocole, participe activement à la sensibilisation mondiale sur l'importance de la protection du patrimoine culturel menacé par les conflits, et lance des initiatives internationales pour sa préservation. C'est dans ce contexte que le 24 mars 2017, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté, à l'unanimité de ses quinze membres, la résolution 2347 en faveur de la protection du patrimoine culturel en danger. Cette résolution, précédée par d'autres résolutions visant à protéger le patrimoine du Mali, de la Syrie et de l'Iraq, a été portée par la France et l'Italie. Il s'agit de la première résolution entièrement consacrée à la protection du patrimoine dans les zones de conflit. D'autre part, en mars de cette année, sous présidence française du Conseil de sécurité, la résolution 2462, faisant trois mentions à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels pour lutter contre le terrorisme, a été adoptée à l'unanimité.

2. Une action pour la préservation du patrimoine dans les pays en conflit

En complément de ses activités de sensibilisation et de mobilisation dans les enceintes internationales, la France développe des coopérations bilatérales avec les pays en conflit. A titre d'exemple, en 2019, la France mettra en œuvre un ambitieux projet archéologique en Iraq, qui aidera les autorités locales à se doter de données et méthodes nécessaires à la gestion de sites.

En outre, en décembre 2016, la Conférence internationale d'Abou Dhabi sur la protection du patrimoine culturel en péril organisée par la France et les Émirats arabes unis a permis la création de l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit-ALIPH. Cette fondation basée à Genève, dont la France est le contributeur le plus important (30 millions de dollars), œuvre à la préservation du patrimoine menacé par les conflits, en intervenant en faveur de la protection préventive en cas de risque imminent, la protection d'urgence pendant le conflit, mais aussi la réhabilitation post-conflit. Elle a pu déjà intervenir sur des projets de réhabilitation et de restauration en Iraq et au Mali et travaille en lien avec l'Unesco sur l'initiative *Faire revivre l'esprit de Mossoul*. Son premier appel à projets s'est ouvert en 2019 et les projets retenus seront communiqués prochainement.

La France consciente de la richesse et de l'importance du patrimoine culturel pour les populations locales en particulier, et pour l'humanité en général, a affirmé par son adhésion au Deuxième Protocole, son attachement à la préservation des biens culturels et à son rôle indispensable à un processus durable de maintien de la paix.

RINO BÜCHEL



M. Rino Büchel est responsable de la mise en œuvre en Suisse de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et du Deuxième Protocole de 1999. En tant que membre de la délégation suisse à La Haye, il a joué un rôle important dans la rédaction du Deuxième Protocole et travaille depuis 1989 à la Division pour la protection des biens culturels de l'Office fédéral de la protection civile. M. Büchel a dirigé la révision de l'inventaire suisse en 2009 en tant que chef de division. Il a également guidé l'élaboration de la nouvelle loi sur la protection des biens culturels, qui a été adoptée par le Parlement suisse en 2015.

La mise en application du Deuxième Protocole en Suisse

Par RINO BÜCHEL,

*Chef de section de la Division de la protection des biens culturels,
Office fédéral de la protection de la population, Suisse*

La loi fédérale sur la protection des biens culturels révisée en 2015 tient compte de l'évolution de la protection des biens culturels. Il s'agit en particulier d'élargir le champ d'application aux mesures de protection en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

Cette nouvelle loi a pour objectif de renforcer les mesures de prévention et de gestion des dommages. Elle reprend et précise les mesures préparatoires pour la sauvegarde des biens culturels mentionnées à l'article 5 du Deuxième Protocole. La définition de la notion de « sauvegarde » et la liste des mesures préparatoires ont été reprises dans la loi. En Suisse, la Confédération et les cantons se partagent les tâches liées auxdites mesures.

La catégorie « protection renforcée » appliquée aux biens culturels de grande importance pour l'humanité est reprise.

L'article 5 du Deuxième Protocole exige aussi « l'établissement d'inventaires » des biens culturels. En Suisse, les biens culturels à protéger doivent être inscrits dans un inventaire. L'Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale (Inventaire PBC) constitue l'une des mesures centrales de la protection des biens culturels en Suisse. Le gouvernement suisse règle le classement des biens culturels en catégories et en définit les critères. Les biens culturels d'importance nationale ont été évalués et classés dans une matrice d'évaluation selon des critères claires et unifiés. Cela permet d'obtenir une vue d'ensemble du nombre et de l'importance des biens culturels à disposition. Le procédé d'évaluation a été

utilisé non seulement pour les bâtiments mais aussi pour les collections de musées, les fonds d'archives et de bibliothèques. L'inventaire doit être approuvé par le gouvernement fédéral avant d'être publié.

Une application a été développée pour représenter l'Inventaire PBC sur le système de géo-information de la Confédération. Les données géographiques de l'Inventaire PBC sont également intégrées aux systèmes militaires. Cette solution sur un système de géo-informations offre de nombreuses possibilités non seulement pour l'armée mais aussi pour tous les autres partenaires comme les pompiers ou la protection civile. Il est possible d'afficher simultanément plusieurs types de données qui apportent d'importantes informations supplémentaires par exemple la combinaison de l'Inventaire PBC à la carte des risques. Cet inventaire est élaboré et mis à jour régulièrement. Sur la base des expériences faites l'Inventaire est révisé environ tous les dix ans. La quatrième révision est en cours et sera terminée d'ici 2021.

La protection des infrastructures critiques vise à garantir la disponibilité des principaux biens et prestations en Suisse dont certains biens culturels d'importance nationale. Nous avons recensé notamment les archives d'État qui ont une importance primordiale pour la sécurité juridique. Mais aussi les collections d'importance nationale ou les édifices religieux font partie de ces infrastructures critiques.

De plus, la Suisse dispose d'une base légale pour mettre à disposition un refuge pour biens culturels. Sur la base des articles 32 et 33 du Deuxième Protocole, a été mis à disposition un refuge ou « safe haven ». Il est destiné à l'entreposage sûr et temporaire des biens culturels meubles gravement menacés dans leur pays. La mise à disposition par la Suisse se fait sous l'égide de l'UNESCO et le gouvernement suisse règle les modalités dans un traité international. Une étroite collaboration entre tous les organes fédéraux concernés est indispensable. La Suisse apporte une contribution essentielle à la protection des biens culturels conformément à la Convention de La Haye et du Deuxième Protocole.

Il s'agissait aussi de créer des bases légales à l'échelon fédéral, par exemple pour la formation, non seulement de spécialistes PBC de la protection civile mais aussi du personnel des institutions culturelles. Il s'agit en particulier du personnel des institutions culturelles qui s'occupent de biens culturels meubles d'importance nationale. Les institutions culturelles sont principalement des musées, des archives, des bibliothèques et des lieux d'entreposage pour collections archéologiques. Cette nouvelle possibilité est d'autant plus importante qu'en cas d'urgence, les institutions culturelles sont fortement mises à contribution et doivent prendre des mesures le plus rapidement possible. Elles occupent une position clé avec leurs partenaires engagés en cas d'intervention. Les événements des années passées ont montré clairement que les personnes occupant ces postes clés sont confrontées aux questions de prévention, de protection et d'intervention concernant les biens culturels qui leur sont confiés.

La planification de mesures d'urgence en cas d'incendie ou d'effondrement d'édifice comprend les abris pour biens culturels, les dépôts d'urgence, les renforcements de parties de façades, l'installation de dispositifs d'alarme et d'extinction et les plans d'urgence en cas de catastrophe ou les plans d'intervention des sapeurs-pompiers.

Les documentations de sécurité et les reproductions photographiques, c'est-à-dire des microfilms, font partie des plus importantes mesures de conservation du patrimoine culturel. Les cantons doivent garantir la sauvegarde des biens culturels au moyen de ces documentations. Elles ont pour but de permettre la restauration ou la reconstruction d'un bien culturel endommagé.

La loi répond aussi davantage aux besoins des cantons. Chaque canton désigne un service compétent en matière de protection des biens culturels. Ils doivent garantir la protection des biens culturels grâce à un système coordonné en collaboration avec les autres partenaires : les pompiers, la police et la protection civile. Il s'agit de régler la collaboration de toutes ces organisations partenaires de la protection de la population. La préparation de l'entreposage de biens culturels meubles en cas de catastrophe inclut un inventaire des biens culturels meubles, une planification d'évacuation, un concept d'intervention ou une planification d'intervention.

La Suisse compte actuellement 300 abris environ pour biens culturels répartis sur tout le territoire. A part l'instauration de la loi et de l'Inventaire national des biens culturels, la construction d'abris est l'une des mesures les plus importantes et les plus efficaces. Depuis une trentaine d'années la Suisse construit des abris pour entreposer des biens culturels meubles d'importance nationale. Grâce à l'aide financière de la Confédération, la construction d'abris a pu être promue.

Les cantons doivent aussi avoir la possibilité de signaler leurs biens culturels d'importance nationale au moyen de l'écusson bleu et blanc selon des prescriptions unifiées et en temps de paix déjà.

La nouvelle loi fédérale sur la protection des biens culturels (LPBC) fournit la base pour la protection des biens culturels contre les destructions et les dommages. Elle applique non seulement des normes juridiques internationales, mais aussi des traités de droit international.

L'élargissement thématique a permis à la loi de devenir un véritable texte en faveur des biens culturels qui, espérons-le, inspirera aussi d'autres États.

SOPHIO CHIKHRADZE



Mme Sophio Chikhradze est la spécialiste en chef du service juridique de l'Agence nationale pour la préservation du patrimoine culturel de Géorgie.

Au cours des cinq dernières années, en tant qu'avocate, elle a participé à l'octroi du statut de monument à des objets de valeur culturelle et a participé activement à la protection du patrimoine culturel en représentant l'Agence dans de nombreuses audiences judiciaires. Elle est également membre du Georgia Bar Association (GBA) et formatrice d'avocats en droit administratif.

Avant d'être employée par l'Agence, elle a couvert des questions juridiques, sociales et culturelles en tant que journaliste à la radio publique. Dans le cadre des compétences de l'Agence nationale pour la préservation du patrimoine culturel de Géorgie, elle est chargée de rendre compte de la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 et de ses protocoles.

Application du Deuxième Protocole de la Convention de La Haye de 1954

Par SOPHIO CHIKHRADZE

Spécialiste principale, Département juridique de l'Agence nationale pour la préservation du patrimoine culturel, Géorgie

La Convention en Géorgie - succès et défis

Pour commencer, je tiens à remercier sincèrement l'UNESCO et le gouvernement suisse, organisateurs de cette Conférence Internationale pour le 20e anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 de la Convention de La Haye de 1954, pour l'excellente organisation de cet événement important et enrichissant. Ces efforts remarquables permettront de partager des expériences dans le domaine de la protection du patrimoine culturel dont nous pourrons tirer profit afin d'apprendre et d'avancer dans notre démarche pour l'application de la Convention et de ses protocoles.

Redevenue indépendante en 1991, la Géorgie est devenue membre de l'UNESCO et a ratifié la Convention de la Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé en 1992. Elle adhéra plus tard au Deuxième Protocole en 2009.

Aujourd'hui, les régions de Géorgie de l'Abkhazie et de Tskhinvali (Ossétie-du-Sud) demeurent sous occupation illégale. Le Gouvernement géorgien est privé de son droit d'exercer sa compétence légitime sur ces régions ; ainsi, les monuments situés sur ces territoires occupés sont hors du contrôle de notre Gouvernement. Les monuments ont donc été détruits et/ou sont menacés de dommages irréversibles. Compte tenu des circonstances et des menaces qui pèsent sur ce patrimoine, l'application de la Convention de La Haye de 1954 et du Deuxième Protocole par les parties au conflit est cruciale pour la Géorgie.

Les lois régissant le patrimoine culturel en Géorgie sont entièrement uniformisées par rapport aux traités internationaux, et en particulier la Convention de la Haye de 1954 et ses protocoles.

La protection du patrimoine culturel sur des territoires occupés au moyen du développement de la coopération internationale et du renforcement des instruments internationaux sont les axes prioritaires de l'action du gouvernement géorgien.

Cette question est traitée dans le Guide Stratégique Culturel de Géorgie - 2025, un document traitant du développement de la culture sur le long-terme et adopté par le Gouvernement de Géorgie en 2016.

La Géorgie fut, entre 2013 et 2017, membre du Comité de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

La Géorgie présente régulièrement des rapports concernant l'application de la Convention et de ses protocoles. Le rapport rendu par la Géorgie en 2017 fut accueilli très favorablement par des experts de renommée internationale.

La Géorgie dresse de manière systématique un inventaire de son patrimoine culturel, matériel et immatériel, donnant jour à un Système novateur d'Informations Géographiques aux fins de la Gestion du Patrimoine Culturel et à un Portail SIG. Toutefois, le Gouvernement demeure dans l'impossibilité de réaliser un inventaire du patrimoine présent sur les territoires occupés, et par tant de déterminer les coordonnées GPS des monuments qui s'y trouvent. Une carte électronique a pourtant été créée, reprenant les éléments de patrimoine culturel à l'échelle des secteurs/sites et des villages.

Monuments du Patrimoine Mondial - les Monuments historiques de Mtskheta sont situés à environ 50 km de la zone occupée de Tskhinvali.

En 2016, lors de sa onzième réunion qui s'est tenue au Siège de l'UNESCO, le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé a accordé aux Monuments Historiques de Mtskheta le statut de « protection renforcée ». D'autre part, le Secrétariat a désigné le dossier de demande remis par la Géorgie comme exemple de meilleure pratique à l'attention des autres États parties.

Conformément aux obligations leurs incombant en vertu du statut de protection renforcée des Monuments historiques de Mtskheta, les agences du gouvernement géorgien sont passé à une nouvelle phase du renforcement de leurs connaissances et compétences professionnelles. La Géorgie a pris l'ensemble des mesures requises au niveau national en coordination avec l'UNESCO.

En septembre 2018, un atelier à destination du personnel militaire a été organisé sur deux jours par des représentants du Secrétariat de l'UNESCO de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé en coopération avec le Ministère de la Défense de Géorgie, au sujet de la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

En vertu du Deuxième Protocole de la Convention de La Haye de 1954, qui prévoit dans ses dispositions la reconnaissance et l'identification des monuments faisant l'objet d'une

protection renforcée, le site pour lequel a été accordée la protection renforcée - les Monuments historiques de Mtskheta - a été munis de signes distinctifs informant de cette protection spécifique, lesquels, conformément à la recommandation de l'UNESCO, ont été mis en place au cours de cet atelier.

Toutes les mesures requises de l'État partie ont été prises, ce qui révèle le besoin de renforcer les efforts dans l'application des dispositions du Deuxième Protocole afin d'appuyer les résultats déjà obtenus et de développer les mécanismes de protection.

De ce fait, afin d'appliquer les dispositions du Deuxième Protocole de la Convention de La Haye de 1954, et de garantir une protection appropriée au patrimoine culturel du pays, il est essentiel de prendre les mesures suivantes :

- Terminer le processus d'inventaire et de documentation du patrimoine culturel ;
- Élaborer des recommandations concernant les mesures d'urgence (notamment les plans de prévention des risques) ;
- Incorporer des orientations et des consignes sur la protection des biens culturels dans les règlements militaires ;
- Développer et mettre en place en temps de paix, en étroite collaboration avec l'UNESCO, ses organes consultatifs ainsi que l'ensemble des organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux concernés, des programmes éducatifs et des modules de formation à destination plus large de l'ensemble des personnes évoluant dans le secteur du patrimoine culturel.

La sauvegarde et la protection du patrimoine culturel situé sur les territoires occupés en Géorgie sont constamment à l'ordre du jour de notre gouvernement, ainsi que de l'UNESCO et des autres organisations internationales.

La Géorgie est très reconnaissante à l'UNESCO de sa contribution à la protection de monuments d'importance mondiale dans notre pays.

La protection des biens culturels en cas de conflit armé peut être assurée si nous nous conformons strictement au droit de la guerre, si nous développons la sensibilisation du public à ces problématiques, et si nous saisissons l'importance du patrimoine culturel pour le bien-être de chaque société et son développement durable.

Il est possible d'apporter des garanties dans le cadre de l'application de la Convention et du Deuxième Protocole principalement en documentant l'ensemble des biens culturels et en constituant une base de données internationale en réseau issue de l'observation de la situation actuelle des monuments, et en prenant des mesures de réponse adaptées par le biais d'actions cohérentes de la part de la communauté internationale.

JOSEPH KING



M. Joseph King est directeur de l'unité Sites de l'ICCROM, responsable des programmes de renforcement des capacités pour la conservation du patrimoine culturel immobilier dans le monde. M. King dirige également une équipe de professionnels dans tous les aspects du rôle de l'ICCROM en tant qu'organe consultatif auprès du Comité du patrimoine mondial. Auparavant à l'ICCROM, il a été chef de projet principal pour le programme AFRICA 2009, un programme régional à long terme pour la conservation du patrimoine culturel immobilier en Afrique subsaharienne.

Il a également participé à l'élaboration du premier cours sur la conservation urbaine et territoriale intégrée et à l'élaboration et à la mise en œuvre de cours sur la conservation de la pierre, du bois et sur l'architecture moderne.

L'expérience de l'ICCROM en matière d'aide aux pays pour améliorer leurs capacités de préparation aux situations d'urgence et en cas d'urgence

Par JOSEPH KING

Directeur de l'unité Sites, Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels, ICCROM, Italie

A titre d'introduction, nous pouvons rappeler que l'ICCROM a été fondé en 1956 par la Conférence Générale de l'UNESCO. L'ICCROM est une organisation intergouvernementale composée actuellement de 137 États membres. L'ICCROM à sa création se voulait une organisation technique indépendante visant à aider l'UNESCO et ses États membres à préserver son patrimoine culturel. Pendant de nombreuses années, elle fut reconnue comme institution de formation, et dispensait des formations telles que la conservation architecturale et les principes scientifiques de la conservation à Rome et partout dans le monde. En ce qui concerne le thème abordé, il convient de noter que l'ICCROM est également un organisme consultatif de la Convention pour le Patrimoine Mondial de 1972. Par ailleurs, elle est également, aux côtés du Comité International du Bouclier Bleu et du Comité International de la Croix Rouge, organisme consultatif du Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954. La relation entre l'ICCROM et l'UNESCO n'est pas aussi étroite au sujet du Deuxième Protocole de 1999 qu'elle ne l'est sur la Convention du Patrimoine mondial, mais j'espère sincèrement qu'à l'occasion de ce vingtième anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 nous saurons consolider cette relation notamment dans le cadre d'un renforcement des capacités dans ce domaine qui est crucial pour la protection du patrimoine culturel.

Depuis des années, l'ICCROM procède à des sessions de gestion de risque de catastrophe dans le cadre de ses formations de conservation architecturale. Plus récemment, l'ICCROM a préparé, en collaboration avec l'université Ritsumeikan, l'UNESCO et l'ICOMOS, une formation annuelle en la matière à Kyoto.

Plus précisément, l'ICCROM a créé en 2010 un programme concernant l'Aide d'urgence au patrimoine culturel en temps de crise (FAC). Conçu au départ pour traiter spécifiquement des situations de conflits, trois sessions internationales ont été proposées avant que le programme soit élargi en 2015 et prenne sa dénomination actuelle (FAC) pour traiter de situations d'urgence plus complexes. Le programme est également allé plus loin que les cours internationaux pour lesquelles l'organisme était connu au départ en développant une série d'ateliers de renforcement des compétences nationales. A ce jour, vingt-sept ateliers et cours nationaux ont eu lieu dans vingt-et-un pays dans le monde. Notre stratégie consiste à apporter aux participants des ateliers internationaux l'autonomie nécessaire pour organiser et mettre en place des cours nationaux. Nous avons également travaillé à l'échelle régionale et internationale aux côtés d'institutions chargées de la protection civile et de questions humanitaires, telles que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies et la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne.

Forts de cette expérience, nous en avons tiré certaines leçons dans le cadre de nos activités avec les participants :

- Nous devons être plus convaincants concernant l'importance que revêt la prise en compte du patrimoine dans les conflits et autres situations d'urgence. Dans de nombreuses régions, la culture est perçue comme un luxe, alors que dans de nombreuses situations elle permet de rapprocher les communautés et de renforcer le processus de rétablissement. C'est pourquoi nous devons être catégoriques face aux organisations militaires et de protection civile pour que le patrimoine fasse partie intégrante de leurs activités de planification et de déploiement en situations de crise. Nous devons également encourager les approches stratégiques et la formation des militaires afin qu'ils sachent comment opérer dans des zones sensibles sur le plan culturel. Cela s'applique également aux alliances militaires régionales le cas échéant.
- Nous devons faire face à des situations de crise complexes ; il ne s'agit plus de conflits tels que définis dans la Convention de 1954 et ses protocoles, mais de situations complexes mêlant conflits armés et catastrophes. Dans de nombreux cas, il est clair que l'instabilité politique ou les conflits détériore la capacité d'un État partie à réagir en cas de catastrophe.
- Nous devons également prendre en compte tous les types de patrimoine. La Convention de 1954 et ses protocoles ne traitaient que du patrimoine matériel, tandis que l'ICCROM prône depuis déjà de nombreuses années une approche globale de la conservation, traitant non seulement du patrimoine matériel et immatériel, mais aussi du patrimoine naturel et culturel. Les communautés ne font pas de distinctions entre le patrimoine culturel, naturel, matériel ou immatériel.

- Il convient d'encourager ceux à qui l'on dispense la formation concernant les situations d'urgence à procéder à l'analyse des situations et des conflits.
- Il est nécessaire d'inciter davantage d'États à devenir Parties au Deuxième Protocole de 1999. Cela peut s'effectuer au niveau des ateliers de renforcement des capacités, mais c'est un effort global qui est attendu afin de porter le nombre des États parties, actuellement de 82, à un nombre plus élevé.
- Mais l'adhésion au Deuxième Protocole de 1999 n'est pas la seule mesure attendue de la part des pays. Il est nécessaire également de renforcer les cadres juridiques et institutionnels au niveau national. Cela implique non seulement de dispenser des formations mais également de travailler sur le développement des cadres législatifs et réglementaires. Cela signifie également que notre base de parties prenantes doit s'élargir aux organisations telles qu'UNIDROIT et INTERPOL. Notre bureau à Charjah, aux Émirats Arabes Unis, a mené un travail à cet égard en partenariat avec les institutions régionales de la péninsule arabique.
- Enfin, il est nécessaire de développer des stratégies de renforcement des capacités à trois niveaux différents, afin que les États parties puissent appliquer le Deuxième Protocole de 1999 et plus généralement mettent en place des activités pour planifier et réagir en situation de crise. Ces trois niveaux comprennent le niveau international, qui permet aux États parties de tirer des enseignements les uns des autres de manière général ; le niveau régional, qui présente des similitudes plus importantes entre les pays et concentre le plus les conflits ; et enfin le niveau national. Dans certains cas, il peut même être utile de développer des stratégies de renforcement des capacités au niveau local ou municipal selon l'échelle à laquelle les décisions sont prises. L'ICCROM recommande à l'ensemble des pays de mettre en place une stratégie de renforcement des capacités permettant d'identifier les acteurs clés au niveau national et local, notamment l'armée, la protection civile, les premiers intervenants, les communautés, les professionnels du patrimoine, ainsi que leurs besoins en matière de renforcement des capacités et les institutions qui peuvent répondre à ces besoins.

Pour terminer, je tiens à remercier mes collègues Aparna Tandon, Rohit Jigyasu et Zaki Alson qui travaillent avec ardeur sur ce sujet. L'assistance de l'ICCROM est acquise à tous les États parties au Deuxième Protocole de 1999 et au Comité qui souhaiteraient élaborer des stratégies et des actions efficaces pour le renforcement des capacités.

GIANPIETRO ROMANO



M. Gianpietro Romano, est lieutenant-colonel du corps des Carabinieri italiens. Il travaille au sein de la délégation permanente de l'Italie auprès de l'UNESCO comme expert dans la protection du patrimoine culturel. Il est entré dans le corps des Carabinieri en 1985, à l'âge de dix-huit ans. Il a obtenu son diplôme de droit en 2005, puis une maîtrise d'études artistiques et historiques ainsi qu'en protection du patrimoine culturel. Au cours de sa carrière, il a mené avec succès de nombreuses enquêtes, dont la dernière concernait la spoliation de la bibliothèque Girolamini. Il a reçu certaines des récompenses les plus prestigieuses du Département des Carabinieri, notamment le titre de Chevalier de la République italienne, la médaille de bronze pour son engagement culturel, la médaille d'argent pour une longue période de commandement et la Croix d'argent pour une longue période de service. De 2007 à 2015, il a été responsable de la section des Antiquités au sein du Département des Carabinieri pour la protection du patrimoine culturel (TPC). À ce poste, M. Romano commandait une équipe d'enquêteurs travaillant sur les crimes liés au patrimoine culturel.

L'expérience des Carabinieri italiens en matière de protection des biens culturels

Par GIANPIETRO ROMANO

Lieutenant-Colonel, expert au Département des Carabinieri pour la protection du patrimoine culturel, Italie

Excellences,

Mesdames et messieurs, bonjour.

Je voudrais tout d'abord remercier les organisateurs pour leur invitation, en mon nom personnel, au nom du commandant du Commandement des Carabinieri pour la protection du patrimoine culturel, le général Fabrizio Parrulli, et de l'ambassadeur d'Italie auprès de l'UNESCO, M. Massimo Riccardo.

Depuis 1969, le Commandement des Carabinieri pour la protection du patrimoine culturel (TPC) est à la pointe en matière de protection des biens culturels. Il s'est principalement engagé dans la lutte contre le trafic illicite d'objets culturels. Tâche d'autant plus difficile que les crimes modernes contre le patrimoine culturel sont commis par des criminels de plus en plus organisés, avec l'appui de technologies qui annulent la notion de distances géographiques, exigeant des techniques d'enquête qu'elles soient constamment actualisées.

En ce qui concerne les Carabiniers, les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 et de ses protocoles qui s'appliquent clairement sont les obligations de sauvegarde et de respect des biens culturels.

De ce fait, le Commandement TPC des Carabiniers, en sa qualité de branche spécialisée du corps des Carabiniers, apporte son soutien à toutes les autorités compétentes en :

- Dressant l'inventaire du patrimoine culturel matériel et immatériel, et en vérifiant les catalogues et les inventaires afin d'identifier les objets « égarés » ;
- Assurant une surveillance régulière des sites archéologiques, entre autres par des patrouilles d'hélicoptères et de drones ;
- Effectuant des inspections de sites culturels afin de s'assurer que toutes les mesures nécessaires à la protection des biens culturels (c'est-à-dire plans d'urgence, systèmes d'alarme, d'incendie et de contrôle de l'environnement) ont été prises ;
- Récupérant les biens culturels volés ou détournés et exportés illicitement (depuis 1970, environ un million cent pièces archéologiques et huit cent mille antiquités ont été retrouvées).

La restitution de ces biens volés est également rendue possible grâce à la base de données Leonardo sur les œuvres d'art volées, qui contient des informations et des images de biens culturels volés en Italie et à l'étranger.

Le Commandement TPC des Carabiniers s'engage au-delà de ses frontières nationales et apporte son aide aux pays étrangers touchés par un conflit armé afin de protéger leur patrimoine culturel national.

A cet égard, à la demande d'organisations internationales ou dans le cadre de missions militaires italiennes, le Commandement des Carabiniers peut participer à des missions à l'étranger. Au Kosovo, par exemple, le Commandement TPC des Carabiniers a aidé la mission de paix italienne de la K-FOR (OTAN) à identifier et à documenter le patrimoine culturel menacé au moyen de photographies et de vidéos.

Les Nations Unies ont chargé l'Italie d'envoyer à Bagdad un officier spécialisé du Commandement TPC des Carabiniers afin de faciliter la surveillance et la récupération des objets volés appartenant au Musée archéologique national. Pendant trois ans, le Commandement TPC des Carabiniers fut également engagé sur le territoire de Nasiriya dans le cadre de la mission de maintien de la paix « *Ancienne Babylone* ». Son rôle consistait essentiellement à réformer le système et la structure archéologique du DHI QAR.

A partir de 2016, une Task Force italienne nouvellement créée et composée de 60 experts du patrimoine hautement qualifiés fait largement appel au Commandement TPC des Carabiniers ; cette Task Force peut être déployée dans le cadre de trois scénarios : catastrophes naturelles, missions de maintien de la paix et gestion des situations pré-conflit/post-conflit.

La Task Force peut aider les autorités locales à atténuer les risques prévisibles pour leur patrimoine culturel dans les situations d'urgence et à intervenir dans les situations de crise une fois que les biens culturels concernés ont été endommagés.

Cette Task Force italienne s'est mise à disposition de l'UNESCO en février 2016, par le biais d'un accord « ad hoc » à des fins de coopération. En vertu de cet accord, le Gouvernement italien met à disposition les experts de la Task Force pour qu'ils soient déployés en vue de la conservation du patrimoine culturel dans les zones touchées par des crises.

Elle a été déployée pour la première fois dans le centre de l'Italie en 2016, à la suite d'un fort tremblement de terre. Sa principale mission consistait à récupérer l'ensemble des biens culturels mobiliers ainsi qu'à les cataloguer et à les entreposer en lieu sûr. Plus de 29 000 objets ont ainsi été préservés dans le cadre de cette mission de récupération.

En ce qui concerne le déploiement de la Task Force sous la coordination de l'UNESCO, un accord technique n'a pas encore été signé ; le Commandement des TPC des Carabiniers coopère donc de manière bilatérale avec plusieurs pays. Comme par exemple très récemment, avec l'Iraq, où deux agents sont déployés depuis janvier 2018 afin de former des fonctionnaires de la police régionale iraquienne. 24 cours de formation sur le thème de la « Protection du patrimoine culturel » ont été organisés jusqu'à présent.

De même, les Carabiniers de la Task Force ont été déployés au Mexique afin d'aider la « *Unidad de Tutela del Patrimonio Cultural* » nouvellement créée à planifier les mesures d'urgence à prendre en cas de catastrophe naturelle.

En outre, un officier du TPC sera bientôt nommé « *Conseiller stratégique principal en matière de criminalité organisée - protection du patrimoine culturel* » dans le cadre de la Mission consultative européenne venue soutenir la réforme du secteur de la sécurité iraquien lancée en octobre 2017.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi de conclure en rappelant que le 3 mai, nous célébrerons le cinquantième anniversaire de la fondation de ce Commandement.

Depuis 1969, le Commandement TPC des Carabiniers a fait d'importants progrès en matière de protection des biens culturels, en collaboration avec l'UNESCO et de nombreuses autres forces de police nationales. Je suis convaincu que nous pouvons continuer dans cette voie et renforcer la coopération, pour faire de la protection du patrimoine culturel notre objectif commun. Merci de votre attention.

PANEL



3

PANEL 3

LE RÔLE DES ACTEURS NON-GOUVERNEMENTAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DEUXIÈME PROTOCOLE DE 1999

Bien que la responsabilité première de la mise en œuvre du Deuxième Protocole de 1999 incombe aux États qui y sont parties, le rôle des acteurs non gouvernementaux dans le soutien de ces États est vital. En fonction de leur mandat et de leur domaine d'expertise, ce soutien comprend des activités telles que le plaidoyer et la sensibilisation, le renforcement des capacités, la fourniture d'une expertise technique, militaire ou juridique (notamment en ce qui concerne l'adhésion au Deuxième Protocole de 1999 et l'élaboration des lois d'application pertinentes), le suivi et l'application des lois. Les ONG ont une forte capacité à planifier, proposer et mettre en œuvre des programmes d'action concrets basés sur un haut niveau d'expertise qui représente un atout précieux pour les États.

BENJAMIN CHARLIER

M. Benjamin Charlier travaille pour les Services consultatifs du CICR en droit international humanitaire. Il est le point focal du CICR auprès de l'UNESCO pour les questions relatives à la protection des biens culturels dans les conflits armés ainsi qu'auprès des tribunaux et cours internationaux pour les questions relatives à la prévention et à la répression des crimes internationaux. Avant de rejoindre le CICR, M. Charlier a travaillé comme conseiller juridique au sein du Département de coopération internationale du Bureau du Procureur fédéral belge, à Bruxelles. Il a rejoint le CICR en 2005 comme délégué

en charge des questions de protection et a effectué des missions humanitaires sur le terrain au Myanmar, au Darfour, au Kosovo et au Rwanda. Il a ensuite rejoint la division juridique du CICR en 2010 à Genève, en tant que conseiller juridique pour les opérations du CICR en Afrique et pour les questions de justice pénale internationale (TPIY, TPIR et CPI). Il a rejoint les Services consultatifs du CICR en 2016.

Le CICR et la protection des biens culturels

Par *BENJAMIN CHARLIER*

Conseiller juridique,

Services consultatifs du Comité international de la Croix- Rouge, Suisse

Que l'on parle des incendies ayant ravagés des bibliothèques entières durant la Deuxième Guerre Mondiale, de la destruction planifiée et revendiquée de sites archéologiques en Syrie ou encore du pillage d'artefacts inestimables dans les musées iraquien, la guerre apparait clairement comme l'un des pires ennemis de l'art et de la culture.

L'Histoire nous fait la triste preuve que la destruction délibérée des biens culturels est non seulement employée régulièrement comme tactique de guerre, mais aussi qu'elle est presque toujours le signe avant-coureur de vastes atrocités commises à l'encontre des personnes et de populations entières.

Si l'impact d'un conflit est souvent calculé en termes de pertes de vies humaines, il est crucial de ne pas sous-estimer les effets dévastateurs et durables de la disparition des sites et des objets culturels essentiels aux communautés, sur lesquels repose l'expression même de leur identité. La part de ce patrimoine culturel dans le tissu social est telle qu'en cherchant à le protéger, nous traçons également le chemin pour construire la paix et encourager la compréhension entre ceux qui étaient autrefois adversaires.

C'est pourquoi la protection des biens culturels constitue assurément un impératif humanitaire en temps de guerre et fait partie intégrante du droit international humanitaire. En d'autres termes, il ne fait de doute pour personne que la protection des biens culturels est

intrinsèquement liée aux valeurs fondamentales d'humanité et de protection qui constituent la base de l'ensemble de règles régissant la conduite de parties belligérantes.

Le cadre juridique international qui protège les biens culturels dans les conflits armés est très exhaustif. De fait, il s'agit probablement de l'un des domaines du droit international humanitaire où le dispositif juridique est le plus protecteur. Du Règlement de La Haye de 1907 jusqu'aux Protocoles additionnels de 1977 à la Convention de Genève en passant par la Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles sans oublier le Statut de Rome et plus récemment les récentes résolutions du Conseil de Sécurité en la matière, les biens culturels se trouvent protégés en temps de guerre par un ensemble d'instruments internationaux offrant, du moins sur le papier, un système de protection très strict. Il ne fait aucun doute que cette protection est désormais cristallisée dans le droit coutumier international.

Le Deuxième Protocole de 1999, qui a contribué de manière significative à ce dispositif de protection, apporte dans le cadre du droit international humanitaire la dernière touche à un cadre préexistant bien établi, consacrant ainsi un large éventail d'instruments juridiques internationaux relatifs à la protection des biens culturels.

Il est toujours possible d'avancer que des améliorations sont possibles, mais la vérité est que la loi ne présente pas de véritables lacunes dans ce domaine. Le droit en vigueur est exhaustif et réaliste, trouvant un juste équilibre entre respect du principe d'humanité et reconnaissance des impératifs militaires spécifiques.

En conséquence, comme dans tous les autres domaines du droit international humanitaire, le vrai défi tient davantage à trouver des moyens efficaces d'accroître le respect du droit existant qu'à chercher à le compléter encore.

Comment le CICR participe-t-il alors à cet effort ?

La protection et l'assistance aux victimes des conflits armés sont au cœur de l'identité du CICR depuis plus d'un siècle. Le cadre juridique en matière de conflits armés a évolué, et avec lui l'œuvre du CICR. Depuis les années 1970, le CICR est intervenu de manière plus systématique sur les questions relatives à la conduite des hostilités, et notamment la protection des biens culturels.

La Convention de La Haye de 1954 confie aux Puissances protectrices chargées de sauvegarder les intérêts des parties au conflit, ainsi qu'à l'UNESCO, le contrôle de la mise en œuvre de ses dispositions. Cependant, le CICR se doit assurément de collaborer à l'application fidèle des dispositions complémentaires des Protocoles additionnels de 1977. En effet, rappeler les règles régissant la conduite des hostilités aux parties belligérantes fait partie intégrante du dialogue du CICR avec ces dernières, y compris dans ce domaine.

Les Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR et l'UNESCO encouragent la ratification des traités et soutiennent la mise en œuvre des protections conventionnelles des biens culturels au niveau des États. Ces traités sont très spécifiques mais doivent souvent être traduits dans le droit interne des États pour produire leurs effets. Le CICR s'emploie également à mobiliser d'autres acteurs susceptibles de renforcer ce cadre juridique, notamment le réseau mondial existant de comités nationaux (et d'organes similaires) de

droit international humanitaire, qui existent dans plus de 100 pays et sont des organes de coordination spécialisés essentiels dans le domaine de la diffusion et de la mise en œuvre de ce droit.

Le CICR a récemment signé un protocole d'accord avec l'UNESCO : cet accord historique et précurseur vise à consolider et renforcer le travail actuel des deux organisations pour encourager davantage d'États à devenir parties aux traités protégeant les biens culturels en cas de conflit armé. Il entend également faciliter l'échange d'informations entre le CICR et l'UNESCO pour protéger les biens culturels en danger et pour que le CICR puisse éventuellement jouer un rôle opérationnel dans le sauvetage et l'évacuation des biens culturels dans certaines situations de conflit.

De manière plus générale, la contribution du CICR à la protection des biens culturels tient à la façon dont son action humanitaire est coordonnée avec d'autres parties prenantes concernées et mais aussi la façon dont son expertise spécifique dans le traitement des situations de conflit est considérée dans ce domaine.

Le CICR n'est certainement pas un expert des aspects « culturels » de la protection des biens culturels dans les conflits armés. De nombreuses autres organisations, institutions ou experts indépendants dans le domaine de la culture sont bien plus qualifiés pour donner un sens à la valeur réelle des biens qui doivent être protégés. Pourtant, par son mandat, son expérience de plus de cent cinquante ans dans l'action humanitaire à travers le monde et grâce à ses méthodes de travail spécifiques et ses principes fondamentaux, le CICR contribue efficacement à la cause sur de nombreux aspects. Comme indiqué avant, en tant que protecteur du droit international humanitaire, il dispose d'une expertise précieuse pour ce qui est d'amener les États à adhérer aux traités internationaux pertinents, notamment la Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles, et d'inclure de la protection des biens culturels dans son dialogue confidentiel et bilatéral avec les parties aux conflits armés (États et entités non étatiques). Grâce au lien privilégié qu'il parvient à établir avec les parties aux conflits armés, le CICR est aussi souvent en mesure de tendre la main aux communautés dont le patrimoine culturel a beaucoup souffert.

Si une coordination et une coopération appropriée entre les acteurs internationaux sont assurément aussi cruciales que le fait de les voir allier leurs compétences respectives pour traiter les multiples facettes des défis soulevés par la protection des biens culturels, il est également primordial de donner un rôle important et une place suffisante aux acteurs locaux.

Les intervenants locaux et nationaux sont souvent les mieux placés pour fournir une aide humanitaire rapide, adapté et responsable sur le plan de la culture à leurs communautés. La mise en place, selon les besoins, de partenariats responsables et constructifs entre les acteurs locaux et les organisations internationales est particulièrement pertinente s'agissant du patrimoine culturel, pour des raisons évidentes.

En ce sens, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge offre un exemple intéressant de réseau humanitaire mondial qui relie le niveau local, national et international de manière complémentaire.

En d'autres termes, dans ce domaine plus que tout autre, la réponse à apporter, tant préventive qu'humanitaire, face à l'absence de protection des biens culturels, doit être aussi internationale que nécessaire, et aussi locale que possible.

ALIPH

(Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit)



ALIPH est une initiative de coopération internationale unique créée afin de faire face aux défis posés par la protection du patrimoine culturel dans les zones en conflit. Son domaine de compétence est la protection préventive afin de limiter les risques de destruction, les mesures d'urgence pour assurer la sécurité du patrimoine, et les actions post-conflits pour que les populations locales puissent à nouveau jouir de leur patrimoine culturel.

Protéger le patrimoine pour construire la paix : comment un partenariat public-privé comme ALIPH soutient la protection de la culture dans les zones en conflit

Par ALIPH

Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit

ALIPH est un organisme basé à Genève qui joue un rôle essentiel au sein de la communauté internationale en matière de protection du patrimoine. L'Alliance a été créée suite à la destruction massive du patrimoine culturel de pays du Moyen-Orient et de la région du Sahel, avec pour objectif de protéger le patrimoine en vue de construire la paix. Les destructions causées par Daech au Musée de Mossoul ont choqué le monde entier et ont conduit le Président du Louvre à élaborer les *Cinquante propositions pour protéger le patrimoine de l'humanité*, rapport dans lequel figure notamment la création d'un Fonds de dotation spécifiquement dédié à la sauvegarde ou la reconstruction du patrimoine en cas de conflits armés, qui serait financé avec le soutien des États, du mécénat privé et des subventions d'organisations internationales. Suite à l'initiative de la France et des Émirats arabes unis, ALIPH a été créée en mars 2017 et a depuis rallié un certain nombre d'autres pays et de partenaires privés. ALIPH est la seule initiative de coopération internationale exclusivement consacrée à la protection du patrimoine culturel en zones de conflit. En outre, sa création entendait répondre en particulier au besoin de débloquer rapidement des fonds en cas de nécessité. A l'heure actuelle, ALIPH finance vingt-cinq projets de protection du patrimoine dans sept pays : l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, l'Iraq, la Libye, le Mali, la Syrie et le Yémen.

ALIPH est une fondation privée de droit suisse qui octroie des subventions. Il s'agit d'une organisation internationale régie par l'Accord de siège conclu avec le Conseil fédéral suisse et qui agit dans le respect de la Résolution 2347 du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Elle est considérée comme une alliance de différentes parties prenantes, notamment la société civile, les organisations internationales et les experts, comptant sur le soutien des États, des philanthropes et des experts indépendants. L'UNESCO fait partie du Conseil de fondation. Les partenaires de l'ALIPH comprennent sept pays donateurs (l'Arabie Saoudite, la Chine, les Émirats Arabes Unis, la France, le Koweït, le Luxembourg, et le Maroc), trois donateurs privés (la Fondation Andrew W. Mellon, le Dr Thomas S. Kaplan, et la Fondation Gandur pour l'Art), ainsi que la Suisse, pays hôte.

Son statut d'organisation internationale et de fondation lui ont permis d'envisager des solutions inédites et d'établir des partenariats publics et privés uniques, lui donnant la possibilité de réagir immédiatement avec des effets directement visibles sur le terrain. ALIPH dispose d'une expertise scientifique grâce à son Comité Scientifique, ses panels d'évaluation scientifique et son Conseil de fondation. La gestion de la fondation est basée sur le modèle de la start-up, qui favorise la prise de décisions rapides au sein d'un Secrétariat de dimension modeste pour permettre une action concrète. La gouvernance de ALIPH est assurée par le Conseil de fondation, le Comité scientifique, le Comité d'éthique, de gouvernance et de rémunération, le Comité d'audit, le Comité des finances et du développement et enfin le Secrétariat. Le Conseil de fondation, est l'organe décisionnel et comprend des représentants des pays donateurs, des philanthropes et des experts. Son Président est Dr Thomas S. Kaplan. Le Comité Scientifique est l'organe consultatif d'ALIPH. Il se compose d'experts internationaux de la protection du patrimoine culturel et est présidé par Jean-Luc Martinez, Président-Directeur du Musée du Louvre. Les différents comités apportent un soutien et formulent des recommandations en matière de gouvernance, d'éthique, de supervision, de conformité, de finances, d'audit et de développement. Le Secrétariat est l'organe de mise en œuvre basé à Genève. Il s'emploie à rester efficace, réactif et à éviter la bureaucratie. Ensemble, ces quatre composantes d'ALIPH s'efforcent d'agir de manière rapide, efficace et concrète sur le terrain, en respectant les besoins au niveau local.

Le travail de ALIPH se veut exhaustif, et l'organisation participe à la protection de tout le patrimoine - matériel et immatériel, meuble et immeuble - avant, pendant et après un conflit. Elle s'efforce de mettre en place une protection préventive en cas de conflit imminent et dans des zones à haut risque. Une protection d'urgence est assurée pendant les conflits lorsque cela est possible. Des fonds sont également alloués pour la réhabilitation, la reconstruction et la restauration post-conflit. ALIPH dispose d'un programme de subventions réactif, qui s'appuie sur deux leviers. Le premier est une aide d'urgence attribuée en petits montants, généralement inférieurs à 75 000 dollars américains, et les demandes sont traitées dans un délai d'un mois pour financer des mesures d'urgence pour la protection du patrimoine. Le deuxième levier est l'appel à projet. ALIPH lance deux appels à projets selon un processus récurrent visant à sélectionner des projets sur la base de leur pertinence, leur qualité, la faisabilité et la durabilité. ALIPH s'attache à la protection du patrimoine d'importance majeure, aussi les candidats devront prouver l'importance et la valeur de ce bien pour les communautés locales. Il est recommandé que les projets soient portés par les communautés, des partenaires et/ou les autorités au niveau local, ou en collaboration avec ceux-ci. Alors que la fondation visait la collecte de 30 millions de dollars américains sur les trois prochaines années, les promesses de financements s'élèvent déjà à cent millions⁴.

Plusieurs projets ont été menés à bien par ALIPH, tels que la réhabilitation du monastère Mar Behnam qui a déjà été achevée, ou la réhabilitation du musée de Mossoul, toujours en cours, ces deux sites se trouvant en Iraq. Le projet du Monastère Mar Behnam visait à restaurer et voir revivre un ancien lieu de rassemblement à la fois chrétien, musulman et yézidi pour promouvoir la fraternité en Iraq. La réhabilitation du tombeau des Askia au Mali, fait partie des projets prioritaires d'ALIPH.

ALIPH continue de soutenir la protection du patrimoine en consacrant son temps et son argent à des projets en la matière. Son principal objectif actuel est de mener des actions concrètes qui profiteront aux populations locales dont le patrimoine a été détérioré.

⁴ Au moment de cette publication, 80 millions de dollars américains ont été obtenus.

KARL VON HABSBURG-LOTHRINGEN



M. Karl von Habsburg-Lothringen a une longue carrière dans la politique, les médias, la protection des biens militaires et culturels. Depuis 2003, il est responsable de la protection des biens culturels, d'abord à l'état-major du commandement militaire de Salzbourg, puis au haut commandement des forces armées, actuellement à l'IHSW à l'école d'état-major.

Il a présenté/contribué à plus de 500 conférences et publications en tant qu'expert en droit international humanitaire concernant les aspects militaires de la protection des biens culturels. Il a été vice-président de la Société autrichienne pour la protection du patrimoine culturel depuis 2003 ; président de l'Association des comités nationaux du Bouclier Bleu (ANCBS - 2008-2016) ; et actuellement président intérimaire du Bouclier Bleu. Depuis 2010, il est président du conseil consultatif du Centre de compétence pour le patrimoine culturel et la protection des biens culturels de l'Université de Vienne et, depuis 2012, membre du Comité de rédaction de la série Patrimoine et identité (Brill). En 2012, avec le Dr Joris Kila, il a reçu le prix annuel de l'Association for Research into Crime against Art, pour son travail sur le Bouclier Bleu en Égypte et en Libye.

Le travail du Bouclier Bleu

Par KARL VON HABSBURG-LOTHRINGEN

Président, Comité international du Bouclier Bleu

L'article 16.1 de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé désigne le Bouclier Bleu comme l'emblème de la Convention, et l'emblème devant être employé pour identifier les biens culturels protégés par la Convention. Le Deuxième Protocole de 1999 à la Convention a établi un Comité intergouvernemental composé de douze membres chargés de superviser la mise en œuvre du Protocole, et l'article 27.3 du Deuxième Protocole de 1999 qui reprend l'emblème identifié dans la Convention de La Haye de 1954, identifie le Comité international du Bouclier Bleu (ICBS) comme organe consultatif du Comité Intergouvernemental. L'ICBS, fondé en 1996 par quatre organisations majeures dans la protection du patrimoine (le Conseil International des Archives, le Conseil International des Musées, le Conseil International des Monuments et des Sites et la Fédération Internationale des institutions et associations de Bibliothèques), se composait alors uniquement des quatre présidents des organisations fondatrices. Cette décision a été prise intentionnellement pour concentrer le pouvoir entre les mains d'un petit groupe de personnes, composé de trois personnes travaillant à Paris et d'une quatrième se trouvant à proximité, à La Haye, et ce en vue d'agir rapidement et de manière décisive (Boylan *pers. comm.*, 22 novembre 2018). Pourtant, l'ICBS, pour des raisons bien trop complexes pour qu'elles puissent être abordées dans cette courte présentation, n'a pas réussi pour l'essentiel à avoir un impact sur la scène internationale. L'ICBS a permis la création de comités nationaux, dont le travail et le succès se sont manifestés de manière variable. Le mépris pour la protection des biens culturels (ci-après dénommé « PBC »), dont a fait preuve la coalition menée par les États-Unis et le Royaume-Uni lors de l'invasion de l'Iraq en 2003, a mis en lumière les faiblesses de l'ICBS et a amené les comités nationaux du Bouclier Bleu à se rassembler pour constituer l'Association des Comités Nationaux du Bouclier Bleu (ANCBS). Fondée en 2008, l'ANCBS vise à coordonner et renforcer

les efforts internationaux pour apporter une protection satisfaisante des biens culturels. Ces deux organisations ont fusionné en 2016 pour devenir le « Bouclier Bleu », et les acronymes ICBS et ANCBS, connus par beaucoup, ont cessé d'être employés.

Le Bouclier Bleu est « engagé dans la protection des biens culturels dans le monde entier et veille à la protection du patrimoine culturel et naturel, matériel et immatériel, en cas de conflit armé ou de catastrophe d'origine naturelle ou humaine » (article 2.1 des Statuts de l'ANCBS, 2016). Le Bouclier Bleu est composé d'environ trente comités nationaux qui élisent un Conseil international (BSI) lors de l'Assemblée Générale triennale de l'organisation. Ce Conseil supervise l'activité générale de l'organisation, et coordonne et mène des activités à l'échelle internationale par le biais d'un Secrétariat restreint (fondé par l'Université de Newcastle au Royaume-Uni, où il est toujours basé actuellement). Si le cadre essentiel du travail du Bouclier Bleu est la Convention de La Haye de 1954, son travail s'inscrit de manière plus générale dans les conventions culturelles et plus largement dans la stratégie de protection du patrimoine culturel de l'ONU (Résolutions du Conseil de Sécurité 2199, 2347 et 2368) et de l'UNESCO (la *Déclaration de l'UNESCO concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel en 2003*, la *Déclaration Universelle des Archives* en 2011 et 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* en 2016). Elle puise également ses informations dans les initiatives internationales en matière de désastres environnementaux telles que le *Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe*. Dans ce contexte, au travers de ses Statuts et des décisions de son Conseil, le BSI fixe le cadre de l'action des comités nationaux, conformément aux « principes de collectivité des actions, d'indépendance, de neutralité, de professionnalisme, de respect de l'identité et de la diversité culturelle et du travail à but non-lucratif » (article 2.2 des Statuts de l'ANCBS, 2016). Le BSI a identifié six domaines d'actions que les comités nationaux peuvent hiérarchiser en fonction des circonstances particulières ; je poursuivrai par quelques exemples qui donneront un aperçu de notre travail.⁵

1] Coordination. En collaboration avec le Centre d'excellence pour la coopération civilo-militaire (CIMIC CoE) de l'OTAN, le BSI a élaboré le guide *Cultural Property Protection Makes Sense: a way to improve your mission*, manuel de 78 pages facile à lire mettant en avant l'importance d'une protection adaptée des biens culturels dans le cadre des déploiements militaires (disponible [en ligne](#), uniquement en anglais). Plus récemment, le BSI a collaboré avec la Rapporteuse Spéciale dans le domaine des droits culturels dans le cadre de son action destinée à faire de l'accès au patrimoine culturel un droit de l'homme universel⁶; par ailleurs, en 2018, les comités nationaux européens, menés par l'Autriche et la Belgique avec le soutien du Royaume-Uni, ont soutenu l'Union Européenne dans le cadre du projet de Régulation européenne concernant l'importation de biens culturels⁷.

2] conformité juridique, politiques et mise en œuvre. Le BSI est une association de droit néerlandais légalement constituée ; les comités nationaux agissent dans des cadres juridiques divers selon la situation nationale particulière. Le BSI a élaboré un certain nombre de politiques globales qui encadrent l'activité de l'organisation. Par exemple, l'approche en quatre volets, mettant en avant l'importance de la coopération entre les quatre institutions expertes du patrimoine et les forces armées afin de préparer et d'apporter une protection satisfaisante aux biens culturels, a été adoptée en tant que politique du Bouclier Bleu en 2014 et l'analyse des sept risques⁸ apporte une base à nos formations et aux discussions engagées avec nos partenaires.

3] Protection proactive et prévention des risques. La Convention de La Haye de 1954 affirme clairement que la mise en œuvre d'une protection des biens culturels efficace en temps de conflits

⁵ Pour en savoir plus vous pouvez également vous rendre sur <https://theblueshield.org/>.

⁶ Bennoune, K, 2016. Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights.

⁷ UK Blue Shield, 2018. UK Blue Shield Position Paper on UK Adoption of the EU Regulation on the Import of Cultural Goods.

⁸ <https://theblueshield.org/why-we-do-it/threats-to-heritage/>

se passe par une préparation pertinente *en temps de paix*. Si les principales causes de destruction du patrimoine culturel au niveau mondial restent l'urbanisation, l'expansion des terres cultivables et le développement des technologies agricoles, les biens culturels peuvent être détériorés et détruits particulièrement lors d'un conflit pour au moins sept raisons : [1] lorsque le bien n'est pas considéré comme suffisamment important pour être inclus dans la planification pré-conflit; [2] en cas de pillage/butin de guerre ; [3] en raison du manque de sensibilisation des militaires ; [4] en cas de dommages collatéraux ; [5] de vol et de détournement ; [6] de « négligence forcée » ; et enfin [7] de désignation de cibles spécifiques. En prenant des mesures proactives à l'égard de ces risques, le danger global encouru par le bien culturel se trouve considérablement réduit ; loin de s'éloigner des objectifs généraux de sa mission, ces actions pourraient même contribuer à les atteindre⁹. Nous n'avons pas le temps de détailler les sept risques ici, toutefois nous pouvons dire que si l'ensemble de ces sept risques étaient pris en compte avant les conflits, et intégrés aux pratiques militaires courantes, l'impact des conflits armés ou des désastres environnementaux sur les biens culturels pourrait être considérablement réduit.

En théorie, il incombe aux États parties à la Convention de La Haye de produire les listes des biens culturels que nous entendons préserver lors de conflits armés. Toutefois, ceci s'est avéré impossible dans un certain nombre d'occasions récentes. Le Bouclier Bleu est alors intervenu, à l'initiative du comité national américain, pour préparer ces listes initiales lorsque cela était nécessaire. A ce jour, les listes pour la Libye, le Mali, la Syrie, l'Iraq et le Yémen ont été élaborées, notamment dans l'espoir qu'elles figurent dans les listes de planification militaire des biens ne devant pas être pris pour cible (*no-strike list*). L'élaboration de ces listes se heurte toutefois à des complications et le chemin sera encore long avant de mettre en place un processus satisfaisant, efficace et efficient pour l'élaboration et l'évolution de leur contenu. Le BSI travaille en étroite collaboration avec l'UNESCO, l'UNOSAT et l'OTAN notamment pour développer de meilleures données géospatiales.

Il n'en reste pas moins que la liste du Bouclier Bleu pour la Libye a été accueillie très favorablement et témoigne de la valeur de ces instruments. Elle a notamment permis la protection d'une ancienne fortification romaine située à *Rasaimergib*, où les forces fidèles au régime de Kadhafi avaient placé un radar et un poste de communication à proximité et à l'intérieur du site romain. L'OTAN, en s'appuyant sur la liste et grâce à un choix minutieux des armes, a pu neutraliser les cibles militaires en infligeant très peu de dégâts au bâtiment. Cette protection proactive a été relayée de manière très positive par les médias, ce qui a donné lieu à la publication d'un rapport interne sur la Protection des biens culturels dans le processus de planification des opérations en décembre 2012, recommandant l'élaboration par l'OTAN d'une politique propre en matière de PBC. Une telle politique n'a pas encore été mise en place, mais la Directive PBC en la matière, élaborée avec la participation du BSI et récemment approuvée, est un pas dans la bonne direction. Un Centre d'excellence de l'OTAN pour la sécurité humaine, qui devrait intégrer les questions de PBC, est également à l'étude.

4] Éducation, formation et renforcement des capacités. L'un des défis majeurs de la protection des biens culturels est la perte du lien nécessaire entre le secteur militaire et du patrimoine, auparavant très étroit comme lors de la Seconde Guerre mondiale. Les événements dans l'ex-Yougoslavie, ou plus récemment en Iraq, et le ciblage de biens culturels par des groupes tels que Daech ont incité à une étude de la situation supportée activement par le BSI et les comités nationaux.

Au cours des trois dernières années, le personnel du BSI a été présent sur de nombreuses conférences, réunions, séminaires et ateliers rassemblant des militaires, des professionnels du patrimoine, des chercheurs ou à destination du grand public, dans plus de 22 pays. Nous avons également amélioré et testé des supports de formation militaire d'ordre général, centré sur les sept risques et introduisant le concept d'«évaluation du risque en matière de PBC ». De nombreuses

⁹ Stone, P G, 2016. 'The Challenge of Protecting Heritage in Times of Armed Conflict'. *Museum International*, 67(1-4), 40-54.

forces armées comme celles d'Autriche, des Fidji, d'Allemagne, de Géorgie, de Pologne, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et des États-Unis ont été formées. En 2014 et 2019, le Bouclier Bleu a également formé la Force intérimaire des Nations Unies au Liban chargée du maintien de la paix, à l'initiative du comité national autrichien. Le BSI est allé plus loin en 2018 en étant invité à planifier et réaliser deux manœuvres d'exercice militaire majeures, « Blue Flag » pour l'US Air Force et « Trident Juncture » pour l'OTAN. Cela fait écho à l'engagement préalable de certains confrères américains à l'exercice Bright Star mené en Égypte par l'armée américaine. Les discussions sont actuellement en cours avec l'OTAN pour formaliser la participation du BSI à un certain nombre d'exercices clés annuels et il a été par ailleurs demandé au BSI de produire un document d'information à l'occasion du Sommet de l'OTAN en 2018¹⁰. Au niveau national, le Ministre britannique de la défense a pris la décision, suite à un article rédigé par le Vice-Président du BSI¹¹, de créer une nouvelle unité militaire en matière de PBC qui devrait être opérationnelle en 2020/2021 ; l'initiative est supportée par le comité national britannique. En Allemagne, l'armée (www.innerefuhrung.bundeswehr.de) a organisé en 2011 la première édition d'une conférence désormais annuelle sur le sujet des « Défis de la culture ». Ces assemblées annuelles qui se tiennent dans l'ensemble de l'Europe ont essentiellement réuni les membres des forces armées de 10 à 15 pays européens et quelques experts du secteur de la culture, afin de discuter d'un ensemble de défis en matière culturelle auxquels les militaires sont confrontés - notamment la PBC. Au Royaume-Uni, un colloque intitulé « La culture dans les conflits », intéressant essentiellement le personnel militaire et les experts associés, est organisé chaque année depuis dix ans et traite régulièrement de la question de la PBC. Dans ces deux conférences, c'est le BSI qui était en charge de mener les débats en matière de protection des biens culturels durant les dernières éditions. Pour prendre un exemple en dehors de l'Europe, l'armée libanaise a également lancé en 2012 une initiative de création d'une unité interne dédiée à la protection des biens culturels, formée par le comité national autrichien et le BSI.

5] Aide d'urgence. Le BSI a mené un certain nombre de missions d'urgence dans des pays touchés par des conflits, tels que l'Égypte, la Libye et le Mali¹². Toutefois, bien que ces missions se soient avérées extrêmement utiles, il ne sera possible d'en tirer pleinement partie que si des financements plus solides sont mis à disposition pour soutenir ces activités et si les rôles et liens entre les différentes organisations en matière de patrimoine sont clairement définis. Notre groupe est trop limité pour que nous employions des ressources à reproduire des actions déjà menées par des acteurs bien mieux placés que nous.

6] Redressement post-catastrophe. Il est essentiel de poursuivre les activités de PBC après la fin des conflits ou à la suite d'un désastre environnemental. A ce stade, il est fréquent de constater la destruction ou détérioration de la plupart des biens culturels lors des opérations de reconstruction et de nettoyage. Cette tâche est souvent réalisée par des personnes sans formation ou connaissance de la PBC ni aucune conscience de l'importance du patrimoine culturel dans la stabilisation post-conflit/post-catastrophe. Le recours fréquent aux forces armées d'un pays pour agir en tant que premiers intervenants à la suite de catastrophes environnementales a conduit le Bouclier Bleu à ajouter la formation en matière de catastrophes naturelles/environnementales à sa mission. La stabilisation étant directement liée à la protection proactive, la formation et l'éducation, le travail du Bouclier bleu prend ici tout son sens.

Perspectives d'avenir. Le Bouclier Bleu s'engage à poursuivre sa mission en la matière afin de rendre les conflits armés plus humains et à faire valoir notre patrimoine commun comme un ambassadeur de paix et non comme un vecteur de provocation ou un outil de guerre.

¹⁰ Cunliffe, E, Fox, P, & Stone, P G, 2018. 'The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: Unnecessary Distraction or Mission-Relevant Priority?' NATO OPEN Publications

¹¹ Stone, P G, 2013. A four-tier approach to the protection of cultural property in the event of armed conflict. *Antiquity*, 87(335), 166-177.

¹² Blue Shield 2014. *ANCBS Report for the Civil-Military Assessment for Malian Heritage*

LISA OTT



Dr Lisa Ott dirige le programme Dealing with the Past (DwP) chez Swisspeace. Elle a rejoint Swisspeace en 2014 et s'est concentrée sur les archives et le DwP, les disparitions forcées dans le cadre du droit à la vérité et la prévention des conflits violents.

Avant de rejoindre Swisspeace, de 2011 à 2014 (en partie détachée par le Pool suisse d'experts en promotion civile de la paix), Mme Ott a collaboré avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) en Colombie pour soutenir son suivi des droits humains, notamment en ce qui concerne la situation des défenseurs des droits humains en danger, les réparations et la restitution des terres dans le cadre du processus de paix. Auparavant, elle a travaillé avec le Groupe de surveillance et de communication de l'information sur le terrain du Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme au Népal. De 2006 à 2009, elle a été assistante de recherche et d'enseignement à la chaire de droit international constitutionnel et public de l'Université de Lucerne. Elle a également travaillé avec des organisations non-gouvernementales (ONG) au Salvador sur les droits des autochtones et les migrations.

Principes directeurs concernant l'hébergement en lieu sûr des archives en péril : but, objectif et rôle de Swisspeace dans ce processus

Par LISA OTT,

Responsable du programme « Dealing with the Past », Swisspeace, Suisse

Bonjour,

En octobre 2018, le Conseil exécutif du Conseil International des Archives (ICA) a approuvé le document intitulé *Principes directeurs concernant l'hébergement en lieu sûr des archives en péril*.¹³ Ces principes fournissent des orientations à tous ceux qui sont concernés par la protection des archives en péril et qui souhaitent mettre en place des solutions d'hébergement en lieu sûr - et donc un dépôt sécurisé à l'étranger - soit en qualité d'institution d'origine, soit en qualité d'institution hôte.¹⁴

Cette approbation de l'ICA est une réalisation importante pour Swisspeace, Fondation suisse pour la paix (une ONG), ainsi que pour le Gouvernement suisse, notamment la Task Force pour le « Traitement du passé et prévention des atrocités ». Afin d'illustrer cet exemple de coopération entre une ONG suisse et le Gouvernement, je vous propose de revoir le processus qui a conduit à cette décision d'approbation prise l'automne dernier. La Task Force pour le Traitement du passé et la prévention des atrocités du Département fédéral des affaires étrangères suisse a constaté il y a quelques années que les archives jouaient un rôle crucial dans le traitement du passé ou de la justice transitionnelle : Les archives doivent être mises

¹³ Les Principes directeurs ne sont pour l'instant disponibles qu'en version anglaise.

¹⁴ L'expression « institution d'origine » désigne une organisation/institution gouvernementale ou non-gouvernementale ou une personne qui a trouvé ou cherche un lieu sûr pour ses archives/dossiers. L'expression « institution hôte » désigne une organisation/institution gouvernementale ou non-gouvernementale qui souhaite offrir ou offre déjà un lieu sûr à des archives/dossiers en péril.

à disposition non seulement des commissions de vérité et des tribunaux pénaux qui en ont besoin, mais également des programmes de réparation, des musées, etc.

Le Gouvernement suisse - en collaboration avec les Archives fédérales suisses - a donné mandat à Swisspeace en 2012 pour travailler sur ce sujet et constater les lacunes au niveau de la pratique et de la réglementation à travers le projet [Archives and Dealing with the Past](#).¹⁵

Les archives qui contiennent des informations pertinentes pour les processus de traitement du passé en cours ou à venir - donc essentiellement les archives qui contiennent des informations nécessaires pour évaluer et établir les violations des droits de l'homme commises dans le passé - se trouvent souvent « en péril ». Parmi ces risques, on peut citer :

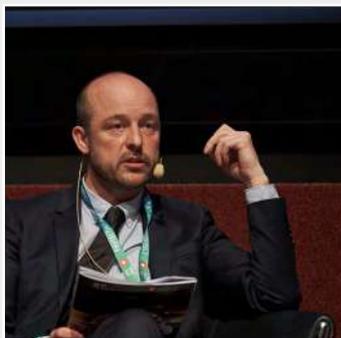
- la destruction par les responsables de violations des droits de l'homme qui craignent des poursuites pénales ;
- la destruction due à une infrastructure insuffisante pour protéger le matériel papier ou numérique ; ou
- le manque de ressources et de connaissances en matière de gestion des archives, etc.

Afin de tirer des enseignements et d'en dégager les bonnes pratiques sur cette question des « archives en péril », Swisspeace (sur mandat du gouvernement) a organisé une grande conférence publique en octobre 2015. Parmi les nombreuses questions soulevées lors de cette conférence, il est apparu clairement que les « safe havens », c'est-à-dire la mise à disposition de dépôts sécurisés à l'étranger, étaient un domaine dans lequel il convient d'effectuer des analyses et des travaux. Ainsi, depuis 2016, sur la base du mandat du Département, Swisspeace assure le secrétariat d'un Groupe de travail *ad hoc* réunissant d'importants acteurs, notamment les représentants des institutions d'origine et/ou hôtes, qu'il s'agisse d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales, des représentants de l'UNESCO, de l'ICA et du Comité international de la Croix-Rouge ainsi que des experts en la matière. Ce Groupe de travail *ad hoc* a fait avancer le dossier sur l'hébergement en lieu sûr des archives en péril et a rédigé les Principes directeurs sur le sujet afin de fournir un cadre de coopération entre les institutions d'origine et/ou hôtes. Suite à une consultation publique début 2018, les Principes ont été soumis à l'ICA, dans l'espoir de les faire approuver.

Enfin, en octobre 2018, le Conseil exécutif du Conseil International des Archives (ICA) a approuvé à l'unanimité les [Principes directeurs concernant l'hébergement en lieu sûr des archives en péril](#). Bien que l'approbation des Principes par le Conseil exécutif de l'ICA ait marqué une étape importante, le processus n'est pas encore terminé. Le groupe de travail finalise actuellement une publication intitulée « [A Commentary to the Guiding Principles](#) », qui fournit des orientations pour leur mise en œuvre et propose un accord-type pour destiné à servir d'orientation aux institutions d'origine et/ou hôtes. Par ailleurs une stratégie commune est en cours d'élaboration pour obtenir l'approbation d'autres institutions internationales, notamment les Nations Unies, l'UNESCO et les organisations régionales. Nous nous efforçons également de diffuser largement ces principes afin qu'ils soient connus du grand public, en particulier des organisations qui pourraient avoir besoin d'un hébergement en lieu sûr de leurs archives.

¹⁵ Le traitement du passé, également nommé « justice transitionnelle », désigne les processus mis en place pour prendre en compte les droits des victimes et de la société dans son ensemble, ainsi que les obligations des États, concernant la vérité, la justice, la réparation et la non-réurrence à la suite de graves atteintes aux droits humains ou violations du droit international humanitaire et des sérieuses formes de corruption connexes qui ont permis à ces crimes d'être commis. Plus d'informations sur le Projet « Archives et Traitement du passé » disponibles à l'adresse suivante : <http://archivesproject.swisspeace.ch/> ou sur Swisspeace: www.swisspeace.ch.

FREDERIK ROSÉN



M. Frederik Rosén dirige actuellement le Centre nordique pour le patrimoine culturel et les conflits armés (CHAC), qui aide les organisations internationales, les gouvernements, les organisations militaires, les musées et la communauté universitaire à élaborer de meilleures approches du rôle croissant du patrimoine culturel dans les conflits armés du XXI^e siècle. La CHAC a été fondée en 2017 pour soutenir les initiatives et les réseaux développés par le CPP SPS de l'OTAN.

Auparavant, il a été chercheur principal à l'Institut danois d'études internationales et professeur agrégé à la faculté de droit de l'Université de Copenhague. Dr Rosén a dirigé le Programme pour la science au service de la paix et de la sécurité de l'OTAN sur les meilleures pratiques de protection des biens culturels dans le cadre des opérations militaires dirigées par l'OTAN (SPS CPP OTAN) (2014-2017). Il a publié de nombreux articles sur la sécurité internationale et le droit des conflits armés. Sa monographie acclamée par la critique en 2016 intitulée « Collateral damage : A Candid History of a Peculiar Form of Death », aborde les défis de la gestion des effets collatéraux des opérations militaires. Outre son vaste engagement international lié à la protection militaire du patrimoine culturel, il a dirigé des projets pour le ministère danois de la Défense, entre autres, sur des sujets tels que la protection des civils dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, la technologie et l'innovation dans les opérations de paix des Nations Unies et le développement des capacités dans les États sortant de conflits.

Les biens culturels et les lacunes de la protection internationale

Par FREDERIK ROSÉN,

Directeur, Centre nordique pour le patrimoine culturel et les conflits armés, Danemark

C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous aujourd'hui à l'occasion de cette conférence importante et de vous faire part de l'approche adoptée par le Centre nordique pour le patrimoine culturel et les conflits armés (CHAC). Nous sommes une petite organisation de grande envergure. Nous travaillons avec des acteurs du secteur de la défense et de la sécurité ainsi qu'avec l'UNESCO et d'autres organisations internationales, dans le but d'apporter un soutien fondé sur la recherche en vue de mettre en œuvre des politiques et des doctrines et de renforcer les capacités permettant de concrétiser les objectifs et les ambitions de la Convention de La Haye de 1954. Nous avons mené une initiative d'ampleur internationale qui a eu une influence déterminante dans le développement des approches militaires concernant la protection du patrimoine culturel dans les guerres et les conflits, telles que le projet du Programme pour la science au service de la paix et de la sécurité de l'OTAN visant la protection des biens culturels dans le cadre des opérations de l'OTAN (entre 2014 et 2017).

Dans le cadre de mon travail, j'ai eu l'occasion de rencontrer des professionnels de la défense et de la sécurité, qui estimaient qu'à l'exception du ciblage militaire, le patrimoine culturel n'était pas du ressort des organisations de défense dans la mesure où cette question était « prise en charge » par l'UNESCO. Toutefois, nous sommes tous conscients que, malgré le travail remarquable de l'UNESCO, ses États membres ne l'ont jamais doté des outils et ressources nécessaires pour travailler en pratique sur le terrain à la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé. Il me semble que d'autres organisations internationales clés connaissent ce même manque de moyens. En 2018, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a commencé à concevoir une approche intégrant la dimension culturelle à la politique globale de sécurité de l'Union Européenne. Les États Membres des Nations Unies sont fermement convaincus que la protection du patrimoine culturel ne doit pas s'ajouter aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, déjà surchargées. Par ailleurs, bien que le récent travail de l'OTAN dans l'élaboration d'une approche militaire concernant la protection du patrimoine culturel soit particulièrement prometteur, je peux dire, pour avoir contribué à son élaboration, qu'il n'en est pour autant qu'à ses prémices.

Enfin, nous pouvons dire que les initiatives lancées par les secteurs de la défense et de la sécurité au niveau national peinent pour la plupart à mobiliser des ressources, à établir leur rôle dans le contexte institutionnel et en dernier lieu à acquérir une reconnaissance officielle.

Nous sommes donc face à un paradoxe : d'un côté nous constatons le rôle croissant et en constante évolution du patrimoine culturel dans les guerres et les conflits, et nous nous accordons de plus en plus, au sein de la communauté internationale, à appeler à la mise en place urgente de mécanismes de protection plus efficaces. De l'autre en revanche, alors que la Convention de La Haye de 1954 célèbre ses soixante-cinq ans et le Deuxième Protocole son vingtième anniversaire, nous observons des carences flagrantes en matière institutionnelle tant au niveau national qu'international lorsqu'il s'agit de régler ces questions et de se pencher sur ces instruments.

Ma question est la suivante : pourquoi les États demeurent-ils si réticents lorsqu'il s'agit d'investir dans les mécanismes et les ressources humaines les plus élémentaires, nécessaires à la mise en œuvre la Convention de La Haye de 1954 ? Pourquoi fuient-ils ?

D'après mon expérience dans le cadre de la protection du patrimoine culturel auprès du secteur de la défense et de la sécurité, il existe trois obstacles principaux :

Premièrement, il existe un cadre juridique solide et exhaustif, mais nous ne possédons pas de vision claire sur les effets réels de la perte de patrimoine culturel sur les sociétés. Par exemple, le concept de « nettoyage culturel », qui reprend l'idée que les cultures peuvent être détruites par la démolition de leurs expressions matérielles, apparaît aujourd'hui comme intuitivement correct et de nombreux exemples viennent à l'esprit. Pour autant, il n'existe aucune recherche empirique pour étayer ce rapport de causalité. Indépendamment de ce que nous pressentons comme la vérité, nous ne disposons que de preuves anecdotiques.

De la même manière, en dépit de son impact clairement destructeur pour le patrimoine, nous ne disposons pas de connaissances précises concernant les effets du pillage et du commerce illégal d'objets culturels sur la sécurité internationale et en particulier le financement du terrorisme.

Aujourd'hui, ce manque de connaissances approfondies empêche les États et les organisations internationales d'établir des priorités. En effet, qui pourrait souhaiter prendre les devants et

employer des ressources déjà limitées ou des fonds publics pour développer un secteur nouveau sans posséder des informations solides qui viendraient en étayer les objectifs et les ambitions ?

Une autre difficulté présente est la prédominance du secteur des sciences humaines dans les discussions académiques concernant le patrimoine culturel et les conflits, à l'exception de celles concernant le droit international. En raison de cette prédominance de chercheurs en sciences humaines qui ne possèdent pas la connaissance nécessaire du fonctionnement interne ou du jargon employé dans les secteurs de la défense et de la sécurité, les recommandations formulées sont considérées par les parties prenantes comme étant peu pratiques.

D'autre part, je constate que les études en matière de défense et de sécurité s'attachent à une tradition concevant la culture comme un concept purement abstrait et d'ordre social. Elles étudient la religion, le nationalisme, l'identité, les systèmes politiques et de croyances, ainsi que les constitutions des alliances et des oppositions sous l'angle du discours et de la construction sociale. Cela freine le développement d'un programme de recherches en matière de défense et de sécurité sous cet angle concret de la culture que nous désignons comme patrimoine culturel. Il s'agit là d'une véritable ironie, d'autant que plus que les attaques terroristes du World Trade Center en 2001, du Sri Lanka et de la Nouvelle-Zélande en 2019 ont tendance à cibler des lieux ayant une importance culturelle, historique ou religieuse, c'est-à-dire le patrimoine culturel.

Troisièmement, il existe également une confusion entre les États concernant la compétence relative à la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954. Au niveau national, le sujet relève à la fois du ministère de la Défense, de la Culture et de la Justice. La Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles sont habituellement regroupés sous le terme général de « conventions culturelles », et relèvent souvent au niveau national du département ou ministère de la Culture, bien qu'ils fassent partie intégrante du droit des conflits armés, et en tant que tels devraient plutôt relever du ministère ou du département de la Défense.

Cette méprise est également généralisée à l'échelle internationale. Lors de la toute première conférence la protection du patrimoine culturel, qui s'est tenue au siège de l'OTAN en avril 2019, l'un de nos panélistes a commencé sa présentation en disant qu'« il est relativement étrange de s'adresser à l'OTAN au sujet du patrimoine culturel ». Est-ce si étrange de s'adresser à l'OTAN pour échanger sur l'un des instruments clé du droit international humanitaire ? L'OTAN ne serait-il pourtant pas le lieu parfait pour échanger à ce sujet ? Malheureusement, ce commentaire traduit la méprise habituelle faite à l'égard du régime de la Convention de La Haye de 1954.

Pour conclure, je crains que, sans de solides éléments pour étayer notre programme, sans une expertise adaptée qui s'applique directement aux secteurs de la défense et de la sécurité, et sans l'établissement de responsabilités plus claires des autorités concernées, le Deuxième Protocole tout comme la Convention de La Haye de 1954 continueront à connaître un avenir trouble, à savoir, pas vraiment militaire, mais pas vraiment culturel non plus.

Pour autant, nous avons des raisons de rester optimistes. L'engagement politique croissant et les nombreuses initiatives que nous constatons aujourd'hui sont le signe d'un contexte propice à l'avancée du travail international pour assister l'application du Deuxième Protocole et de la Convention de La Haye de 1954. Au sein du CHAC, nous continuerons de soutenir avec entrain cette initiative.

PANEL



4

PANEL 4

CONFLITS ARMÉS MODERNES : MÉCANISMES D'INTERVENTION D'URGENCE

La nature et l'impact des conflits armés affectant les biens culturels ont changé depuis 1999. En 2019, les conflits armés qui ne revêtent pas un caractère international constituent une menace critique pour notre patrimoine culturel commun, ont une incidence sur les frontières internationales, et menacent la paix et la sécurité internationales. Les zones urbaines sont en première ligne des conflits contemporains. En conséquence, les biens patrimoniaux subissent d'importants dommages collatéraux. En outre, en ciblant délibérément les minorités, les écoles, les sites du patrimoine culturel et les biens culturels, les fondements de la société sont sapés de manière durable et la fragmentation sociale s'accélère.

Ces attaques sont souvent aggravées par le pillage et le trafic illicite d'objets culturels, qui contribuent à la criminalité organisée mondiale et finissent par alimenter les conflits armés. Il est plus important que jamais de dissuader les groupes armés non étatiques de commettre des crimes contre les biens culturels et de traduire en justice les auteurs de ces crimes. Dans ce contexte, la protection du patrimoine culturel et l'intégration de la dimension culturelle dans la prévention et la résolution des conflits constituent plus qu'une urgence culturelle : c'est un impératif politique, humanitaire et sécuritaire.

Les développements mentionnés ci-dessus impliquent un nouveau regard sur la préservation du patrimoine culturel. Elle nous oblige à repenser nos mécanismes de protection existants et, si nécessaire, à inventer de nouveaux outils pour faciliter le respect des règles internationales régissant la protection des biens culturels.

LAZARE ELOUNDOU ASSOMO



M. Lazare Eloundou Assomo est Directeur de l'Entité «Culture et Urgences» à l'UNESCO depuis novembre 2018. D'octobre 2016 à octobre 2018, il a été Directeur adjoint de la Division du patrimoine et du Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO. L'entité dont il est responsable s'occupe de toutes les questions concernant les musées, la restitution et la lutte contre le trafic illicite, la protection du patrimoine culturel dans les situations de conflit et le patrimoine culturel subaquatique. Il est architecte restaurateur et urbaniste spécialisé dans l'architecture en terre et le patrimoine culturel. Il est l'auteur de l'ouvrage intitulé « Patrimoine mondial africain : une diversité remarquable » publié par l'UNESCO.

Les actions de l'UNESCO pour protéger le patrimoine culturel dans les situations de conflit

Par LAZARE ELOUNDOU ASSOMO
Directeur, Culture et Urgences, UNESCO

Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Je voudrais tout d'abord remercier le Modérateur de ce panel, S.Exc. M. Mounir Anastas, de me donner la parole.

Je souhaiterais commencer en rappelant que le patrimoine culturel est de plus en plus affecté par les conflits armés contemporains et fait face à d'autres menaces de natures diverses.

Parmi ces menaces, la plus connue et médiatisée est celle de la destruction intentionnelle du patrimoine culturel, mais il convient de ne pas oublier la menace que représentent les dommages collatéraux, qui devient de plus en plus sérieuse à mesure que les guerres et les conflits se déroulent au sein des centres urbains.

Par ailleurs, le patrimoine culturel est également victime du pillage et du commerce illégal.

Toutes ces menaces constituent de nouveaux défis à relever pour l'UNESCO et créent des attentes croissantes à l'égard de l'organisation afin que celle-ci intervienne.

Dans ce contexte, la définition des sanctions en cas de violations graves commises à l'encontre des biens culturels et la définition des conditions dans lesquelles la responsabilité pénale individuelle s'applique - deux éléments prévus dans le Deuxième Protocole de 1999 - sont des ajouts essentiels à dispositif juridique régissant la protection des biens culturels.

Je voudrais également souligner que, outre la protection juridique, des mécanismes opérationnels d'intervention d'urgence doivent également être mis en place.

La culture est un élément essentiel du développement durable et de la paix, et pourtant elle n'est pas toujours prise en compte dans les politiques et opérations humanitaires, de sécurité ou de maintien de la paix.

Ainsi, l'UNESCO entend prévenir les menaces pesant sur le patrimoine culturel dans les situations d'urgence provenant de catastrophes naturelles et des conflits armés et proposer des réponses dans ces situations d'urgence.

C'est ce qu'offre depuis 2015 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*.

L'Addendum à cette Stratégie, relatif aux situations d'urgence associées à des catastrophes, a été adopté en 2017.

Ces deux textes ont deux objectifs :

Renforcer la capacité des États membres à prévenir, atténuer et surmonter la perte du patrimoine culturel et de la diversité résultant d'un conflit, et prendre en compte la culture dans les actions humanitaires, les stratégies de sécurité et les processus de maintien de la paix en coopérant avec les parties prenantes concernées extérieures à la sphère culturelle.

En pratique, un plaidoyer auprès des plus hautes instances internationales, telles que le Conseil de Sécurité, ainsi qu'une médiation et une coordination technique des partenaires et des parties prenantes peuvent notamment permettre d'atteindre cet objectif.

La Stratégie prône également la coopération avec des acteurs qui ne sont pas issus du secteur traditionnel de la culture, tant pour accroître la prise en compte de la culture dans leurs politiques et programmes que pour en améliorer l'efficacité.

Beaucoup de ces nouveaux partenaires sont présents aujourd'hui, comme le Comité International de la Croix Rouge et Swisspeace ;

Notre travail en cours avec la mission de maintien de la paix des Nations Unies au Mali, dans le cadre de laquelle le personnel civil et militaire est formé et sensibilisé à l'importance de la protection des biens culturels, est un exemple de cette coopération.

De même, le Passeport pour le Patrimoine, créé pour la région Nord du Mali, a été diffusé parmi les forces armées en action dans le pays afin de les sensibiliser au patrimoine culturel et de leur permettre ainsi de contribuer à sa protection. M. Cissé, mon co-panéliste, parlera en détail du cas du Mali. Le suivi et la documentation des destructions, grâce notamment à l'imagerie satellite des lieux les plus difficiles d'accès, en coopération avec l'UNOSAT, constituent une autre forme d'activité. Ils permettent de contribuer au plaidoyer et à la sensibilisation des acteurs sur ces questions, en se fondant par exemple sur le droit international humanitaire et les droits de l'homme, sujet qui sera traité plus en détail ultérieurement par M. Larsen.

Le Fonds d'urgence pour le patrimoine de l'UNESCO, qui est le premier fonds à proposer une réponse rapide aux situations d'urgence affectant le patrimoine culturel, fait également partie des initiatives de l'UNESCO en faveur de la protection du patrimoine culturel. Il est novateur car il couvre les situations d'urgences résultant à la fois des conflits et des catastrophes naturelles. Il est souple car ses ressources ne sont pas réservées. Il est possible d'y recourir pour répondre à des situations d'urgence, mais également pour financer des activités de préparation, conformément à la Stratégie de l'UNESCO.

Pour toutes ces raisons, je souhaiterais encourager la communauté internationale à soutenir le Fonds d'urgence pour le patrimoine, dont ont bénéficié 51 États membres de l'UNESCO depuis sa création en 2015 et qui soutient les activités de réponse aux situations d'urgence dans le cadre de crises majeures affectant le patrimoine culturel.

Merci de votre attention.

LASSANA CISSÉ



M. Lassana Cissé travaille depuis plus de vingt ans pour le ministère de la Culture au Mali et est le gestionnaire du site des Falaises de Bandiagara classé patrimoine mondial. Il est gestionnaire de site et expert en patrimoine et développement local. De 2013 à 2016, il a été Directeur national du patrimoine culturel du Mali et Coordinateur national du programme de reconstruction du patrimoine endommagé dans les régions du nord du Mali (Tombouctou et Gao) après le conflit armé en 2012. Ce programme a été mis en œuvre en étroite collaboration avec l'UNESCO et d'autres partenaires techniques et financiers.

Expert indépendant depuis janvier 2017, M. Cissé fait partie du réseau d'experts africains de l'UNESCO pour les Conventions de 1954, 1972, 2003 et 2005. Il est membre du Conseil d'administration d'ISCEAH (l'un des comités scientifiques internationaux de l'ICOMOS) et est souvent engagé à contrat pour fournir des services à l'ICOMOS (expertise) ou à l'UNESCO-WHC. Il a effectué plusieurs missions d'étude et d'évaluation de sites du patrimoine mondial en Afrique de l'Ouest et ailleurs. Il a assisté à de nombreuses conférences et réunions au niveau international et a représenté le Mali, en tant qu'expert, aux sessions du Comité du patrimoine mondial depuis 1998.

La ratification et la mise en œuvre du Deuxième Protocole 1999 de la Convention de 1954 au Mali dans un contexte de conflit armé

Par LASSANA CISSÉ

Expert indépendant sur la protection du patrimoine culturel, Mali

I. Rappel sommaire du contexte

En janvier 2012, une rébellion armée a été déclenchée dans le nord du Mali, plus précisément dans la région de Kidal. Elle a été infiltrée au fur et à mesure par des groupes armés islamistes terroristes constitués par les mouvements AQMI¹⁶ et MUJAO¹⁷. Le conflit armé s'est vite répandu vers les régions de Gao et Tombouctou pour atteindre le nord de la région de Mopti (Douentza) en mars et avril 2012.

Dans les régions de Gao et Tombouctou se trouvent localisés deux sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO : le Tombeau des Askia à Gao (en 2004) et le bien « Tombouctou » (trois mosquées monumentales et seize mausolées en 1988).

Le 22 mars 2012, un coup d'État qualifié par plusieurs personnes de « stupide » fut à l'origine d'une stabilisation sans précédent des appareils institutionnel et militaire du pays qui a

¹⁶ AQMI: Al Qaida au Maghreb Islamique.

¹⁷ Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest.

occasionné des dégâts importants tout en induisant une sécurité résiduelle dans les régions occupées du nord et d'une partie de la région centre du Mali (Mopti).

Ces différents événements survenus au Mali, et singulièrement dans le septentrion, ont causé des dommages et destruction de biens du patrimoine culturel matériel et immatériel.

Dans un élan de mouvement d'autodéfense et de résilience, le gouvernement de transition du Mali a sollicité le concours de l'UNESCO, qui, de façon systématique, a répondu favorablement et avec détermination à cette situation d'urgence.

De mai à juillet 2012, eurent lieu des atteintes graves aux sites du patrimoine mondial et d'autres biens à Kidal, Gao et Tombouctou. Quatorze des seize mausolées inscrits sur la Liste du patrimoine mondial ont été totalement ou partiellement détruits. Le Toguna central (abri pour hommes) a été saccagé et brûlés ainsi que des objets d'art dogon de grande valeur.

Des éléments du patrimoine culturel immatériel ont été affectés, touchant ainsi à la cohésion sociale et le vivre-ensemble des communautés et des populations dans leur grande diversité culturelle.

II. Le recours aux différentes conventions internationales pour solliciter l'appui de la communauté internationale dans le contexte du conflit et de la crise sécuritaire

L'UNESCO, pour apporter une assistance technique internationale au Mali et à son riche patrimoine culturel, a mis en avant les conventions et textes internationaux pour aider à la protection et au relèvement du patrimoine culturel du Mali. Les premières actions initiées avaient trait à des mesures préventives de sauvetage d'urgence des collections et autres objets d'art, et la planification d'actions de protection des sites et monuments significatifs en cas d'intervention des forces armées maliennes, africaines et internationales. Parmi les mesures urgentes significatives prises et appliquées, il faut signaler les moments et dates ci-après :

- Juin-juillet 2012 : au cours de la 36e Session du Comité du patrimoine mondial tenue à Saint-Pétersbourg, le bien Tombouctou et le site du Tombeau des Askia de Gao ont été inscrits sur la Liste du patrimoine mondial en péril, à la demande de l'État partie du Mali.
- L'appel de Saint-Pétersbourg : à l'initiative de l'ambassadeur, Délégué Permanent de la France à l'UNESCO, Monsieur Daniel Rondeau, un appel fut rédigé et lancé sur la place Pierre le Grand, en présence des responsables de l'UNESCO, des membres du Comité du patrimoine mondial et de plusieurs participants à la 36e Session du Comité.
- Un compte spécial d'appui au Mali pour la protection et la sauvegarde de son patrimoine culturel affecté par le conflit fut créé à l'occasion et un financement d'urgence est alloué.

- En juin- juillet 2012, les manuscrits anciens sont discrètement exfiltrés et évacués de Tombouctou notamment grâce à l'ONG SAVAMA à l'aide de différents moyens (dans des cantines à dos d'ânes, pirogues, camions...) jusqu'à Mopti, Ségou et Bamako.
- Une mobilisation de la communauté internationale à l'initiative de l'UNESCO avec une lettre adressée aux pays de la sous-région et ceux engagés dans l'intervention militaire pour rappeler les obligations au titre de la Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, ainsi qu'au titre de la Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites.
- Octobre-novembre 2012, le financement d'urgence permet la réalisation, avec le concours de CRAterre, de cartes référencées et de passeports d'information sur les biens du patrimoine culturel situés dans les régions Tombouctou, Gao et Kidal (description illustrée et localisation géographique) à l'attention des forces armées et de sécurité et des organisations humanitaires.
- Le 20 décembre 2012 le Conseil de Sécurité des Nations Unies adopte les résolutions 2056, 2071, 2085 qui condamnent fermement la destruction de sites culturels et religieux au Mali.
- Une coopération est engagée avec la Cour pénale internationale (CPI) sur les attaques portées au patrimoine et qualifiées de crimes de guerre en conformité avec l'article 8 (2, e, iv) de ses statuts.
- Le 18 février 2013, Une réunion internationale d'experts fut organisée pour la sauvegarde du patrimoine culturel malien au Siège de l'UNESCO et un Plan d'action est adopté pour la « réhabilitation du patrimoine culturel et la sauvegarde des manuscrits anciens », en présence de participants d'ICOMOS, d'ICOM, d'ICCROM et d'autres institutions internationales.
- En avril 2013 : La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) est créée par la résolution 2100 du Conseil de Sécurité de l'ONU. Il lui a été confié le mandat historique d' «aider les autorités de transition maliennes, en tant que de besoin et, si possible, à protéger les sites culturels et historiques du pays contre toutes attaques, en collaboration avec l'UNESCO».

III. L'impérieuse nécessité d'un recours à la Convention de 1954 et singulièrement au Deuxième Protocole de 1999

Le processus d'adhésion du Mali au Deuxième Protocole de 1999 de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye 1954) a été enclenché quand se tenait la 36e Session du Comité du patrimoine mondial en Russie, en juin-juillet 2012. Ce processus connaîtra son terme avec la ratification par le Mali du Deuxième Protocole de 1999, le 15 novembre 2012.

La ratification du Deuxième Protocole est à l'origine de certaines actions notables ayant permis d'impliquer un maximum d'acteurs clés dans la gestion du patrimoine culturel durant

la crise sécuritaire, tels les forces de défense et de sécurité. Elle a été également l'occasion de diffusion par des sessions de formation et de renforcement des capacités des militaires maliens et étrangers ; ce qui a permis de mieux comprendre le Bouclier Bleu et d'autres programmes comme la « protection renforcée ».

Plusieurs activités et actions concrètes ont été planifiées et mises en œuvre. Il s'agit d'activités de formation et de renforcement des capacités à l'attention des forces de défense et de sécurité maliennes et internationales, notamment celles de la MINUSMA. Ces formations, dont les modules sont conçus et élaborés pour faire connaître les notions élémentaires et essentielles relatives à la protection et la conservation du patrimoine culturel, se sont déroulées aussi à Bamako que dans les régions de Gao et Tombouctou. Plusieurs militaires, policiers, gendarmes et agents de douane et des eaux et forêts ont participé à des sessions de formation de courte durée.

L'action la plus notoire est la demande d'assistance internationale soumise par le Mali et approuvée par le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Deuxième Protocole de 1999) en décembre 2016. Cette demande d'assistance visait, entre autres, les objectifs ci-après :

- Sensibiliser les communautés locales et les autorités coutumières au statut de protection renforcée dont bénéficie le site du Tombeau des Askia ;
- Élaborer, mettre à jour et assurer l'adoption de textes législatifs et réglementaires transposant dans le droit national malien les dispositions du Chapitre IV du Deuxième Protocole de 1999 ;
- Élaborer et mettre en œuvre des plans et programmes de formation continue des forces armées et de sécurité maliennes dans le domaine de la protection des biens culturels en cas de conflit armé, conformément aux articles 7 et 25 de la Convention de La Haye de 1954 et à l'article 30 du Deuxième Protocole ;
- Adopter et mettre en œuvre des mesures de sauvegarde pour le site du Tombeau des Askia, conformément à l'article 5 du Deuxième Protocole, en particulier l'établissement d'un inventaire du patrimoine mobilier et la mise en place de plans d'urgence contre l'écroulement du bâtiment et le risque d'incendie ;

IV.Recommandations

En vingt ans d'existence, le Deuxième Protocole 1999 de la Convention de 1954 pour la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé a fait du chemin. Sa ratification par plus de cent pays lui donne une envergure appréciable dans le contexte de conflits armés, de crises sécuritaires et de guerres larvées avec leurs lots de destruction et de spoliation dans tous les champs du patrimoine culturel matériel et immatériel.

Pour un suivi permanent et une mise en œuvre efficiente du Deuxième Protocole de 1999, notamment dans le contexte de l'Afrique, nous formulons certaines recommandations :

- Renforcer le Secrétariat et le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Deuxième Protocole de 1999) pour mieux faire connaître ses tenants et aboutissants ;
- Faire davantage connaître les emblèmes des différents régimes de protection : la protection générale, la protection spéciale et la protection renforcée ;
- Prendre en compte les aspects immatériels dans la mise en œuvre du Deuxième Protocole parce que les conflits et les guerres portent atteinte aussi bien au patrimoine tangible qu'à l'intangible ;
- Intégrer les langues dans les activités de promotion, de diffusion et de sensibilisation en traduisant autant que faire se peut, les symboles, emblèmes et autres signes relatifs à la protection du patrimoine culturel dans un contexte de guerre et/ou de conflit armé. Il s'agit également d'essayer de traduire dans les langues locales les notions de bien culturel, du statut de protection renforcée, en utilisant la grammaire graphique dans des régions où domine l'oralité en tant que vecteur de communication ;
- Mettre l'accent sur la participation accrue des communautés dans la promotion et la diffusion du Deuxième Protocole dans et autour des sites en cas de conflit armé ou post-conflit.

PETER KELLER



M. Peter Keller est le directeur général du Conseil international des musées (ICOM). Depuis 2002, M. Keller était trésorier de l'ICOM et directeur du Musée de la cathédrale de Salzbourg (Dommuseum), Autriche. De 2007 à 2014, il a mené à bien la fusion de trois autres musées pour former le DomQuartier Salzbourg, une institution innovante dont le nombre de visiteurs a multiplié celui du Dommuseum. Durant trois ans, il a travaillé au Staatliche Museen zu Berlin avant de rejoindre le Dommuseum. En plus de son rôle de trésorier à l'ICOM, M. Keller a également été président et secrétaire du Comité international pour les musées-demeures historiques (DEMHIST) et membre du conseil d'administration du Comité national autrichien. En Autriche, il a également été membre du jury pour l'accréditation des musées et du conseil consultatif national des musées.

Que fait le Conseil international des musées (ICOM) pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ?

Par PETER KELLER

Directeur général, Conseil International des musées, France

Le Conseil international des musées est la seule organisation internationale dans le domaine des musées, avec 44 000 membres issus de plus de 140 pays ou territoires dans le monde. Ce vaste réseau de musées et de professionnels des musées publie des normes mondiales, telles que le Code de déontologie de l'ICOM pour les musées, et organise chaque année entre 200 et 300 conférences, séminaires et ateliers.

En tant que figure de proue de la communauté mondiale des musées, l'ICOM se consacre à la protection du patrimoine culturel en temps de conflit armé et adopte une approche intégrée comprenant l'évaluation, la préparation et la réponse. Conformément au Code d'éthique de l'ICOM, les musées sont tenus de protéger leurs collections en cas de conflit armé et d'autres catastrophes naturelles ou anthropiques. L'ICOM développe également des initiatives de sensibilisation et des programmes dédiés au patrimoine en péril et dans les situations post-catastrophe.

Défendant les intérêts des musées et des professionnels des musées dans le monde entier, l'ICOM est très présent sur la scène internationale. L'ICOM a ainsi été la seule ONG officiellement invitée à participer à la réunion des ministres de la Culture du G7 pour apporter sa contribution en tant qu'expert observateur sur la protection des biens culturels.

En 1996, afin de protéger le patrimoine culturel menacé, l'ICOM a créé, aux côtés de trois autres ONG que sont l'ICA, l'ICOMOS et l'IFLA, le Comité international du Bouclier Bleu au sein duquel l'ICOM joue un rôle très actif en tant que membre du Conseil exécutif et du Bureau.

Depuis 2000, l'ICOM publie les Listes rouges du patrimoine culturel en péril qui soutiennent les douanes et la police dans la lutte contre le trafic et commerce illicite. Ce dernier est l'une des conséquences désastreuses des conflits et des catastrophes ; et l'index des Listes rouges constitue un indicateur intéressant des principaux foyers de guerre dans le monde. Les Listes rouges se sont révélées être des outils précieux et efficaces dans l'application des instruments juridiques internationaux existants pour la protection du patrimoine culturel mondial. L'ICOM participe également à des formations et à des réunions d'experts sur le rôle déterminant du droit international dans la protection du patrimoine culturel.

L'ICOM apporte également à l'UNESCO son expertise sur des questions relatives à la protection des biens culturels. À la demande du Comité de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, et au nom du Comité international du Bouclier Bleu, l'ICOM a réalisé une étude et un plan d'action sur la protection du patrimoine culturel en cas de conflit et d'occupation. L'ICOM a également contribué au rapport sur la résolution 2347 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce document, coordonné par l'UNESCO, décrit le travail et les actions de l'ICOM, et a été soumis au Conseil de sécurité à la fin de l'année 2017.

Par le biais de ses comités spécialisés, tels que le Comité pour la gestion des risques en cas de catastrophes (DRMC), l'ICOM offre ses connaissances et son savoir-faire en matière de mise en œuvre de normes et de techniques dans le domaine de la gestion des risques, des plans d'urgence, de la mise en réseau des professionnels et de la sensibilisation du public. Les informations recueillies par l'ICOM en situation d'urgence se sont révélées précieuses aux fins de l'évaluation des dangers réels pesant sur le patrimoine culturel mobilier en cas de conflit armé mais aussi en cas de catastrophe naturelle ou anthropique.

L'ICOM souligne l'importance de la mise en œuvre de mesures de sauvegarde et des initiatives en termes de prévention visés à la fois dans l'article 5 du Deuxième Protocole et dans le Code de déontologie de l'ICOM pour les musées. L'ICOM souligne également l'importance de la Convention de La Haye de 1954 et de son Deuxième Protocole en tant que principal instrument juridique international pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, et l'importance pour toutes les parties prenantes de contribuer davantage à la mise en œuvre de cette Convention et de ses Protocoles.

PETER BILLE LARSEN



Dr Peter Bille Larsen est un anthropologue danois qui travaille sur la conservation et la justice sociale aux niveaux local et mondial. Après des premières expériences à Oxford, Genève et Lucerne, il est actuellement Maître de conférences à l'Université de Genève. Il a travaillé avec l'UNESCO, les organes consultatifs de la Convention du patrimoine mondial et des partenaires universitaires pour renforcer l'analyse et les discussions politiques sur les droits de l'homme et le patrimoine. Parmi ses ouvrages récents figurent "Post-frontier resource governance" (Palgrave, 2015), "The Anthropology of Conservation NGOs" (Palgrave, 2018), "World Heritage and Human Rights" (Routledge, 2018) et "World Heritage and Sustainable Development" (Routledge, 2018)

Conflits modernes, urgences et patrimoine culturel : explorer la pertinence des droits culturels

Par PETER BILLE LARSEN

Maître de conférences, Université de Genève, Suisse

Les questions d'identité culturelle, de patrimoine culturel et de pratiques culturelles se trouvent souvent au cœur des conflits et des situations d'urgence contemporains. En reconnaissant cela, nous soulevons des questions telles que i) comment les menaces pesant sur le patrimoine culturel et les biens culturels peuvent s'intensifier ou évoluer durant un conflit armé, ii) comment préserver les biens culturels sur le court-terme en optimisant les actions qui peuvent être menées dans un contexte d'urgence complexe, mais aussi iii) comment créer des ponts entre la protection du patrimoine et des biens culturels, et la nature centrale des politiques identitaires et du patrimoine du point de vue de la cohésion sociale, du maintien de la paix et des droits culturels. C'est essentiellement cette dernière question que je souhaiterais traiter ici.

En ma qualité de chercheur, je suis également personnellement engagé dans une initiative conjointe de l'UNESCO et du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (OHCHR) visant à comprendre les défis rencontrés par les acteurs humanitaires, de la sécurité et du maintien de la paix dans le traitement de la culture et des droits culturels, qui a débouché sur un outil commun de renforcement des capacités.

Hier, nous avons en effet entendu de la part du Comité de la Croix Rouge une vibrante déclaration au sujet des défis posés par le respect du droit international humanitaire en cas de conflits. Par ailleurs, nous avons également assisté au discours percutant de la Rapporteuse Spéciale Karima Bennouna prônant une approche du patrimoine liée aux droits de l'homme. « En attaquant les biens culturels, ce sont les populations et leurs droits qui sont attaqués ». Elle a souligné l'importance que revêt l'augmentation du nombre de pays ratifiant la Convention de La Haye de 1954 qui permettrait d'amener, par une approche pragmatique,

davantage d'acteurs à respecter les règles, et a suggéré d'adopter une proposition visant à obtenir dans un avenir proche davantage de ratifications.

Cela soulève toutefois d'autres questions, telles que : La Convention et ses instruments peuvent-ils constituer un outil efficace face aux défis rencontrés aujourd'hui ? Des approches supplémentaires et complémentaires peuvent-elles s'avérer pertinentes ?

Pour revenir encore sur les échanges d'hier, nous avons pu entendre pourtant des arguments solides contre l'élaboration d'un troisième protocole. Peut-être cela traduit-il un certain scepticisme quant à la capacité à se conformer à des normes plus exigeantes et plus nombreuses au vu des difficultés que rencontre déjà la communauté internationale pour respecter le droit international humanitaire. Nous devons sauver ce qui peut être sauvé d'un point de vue réaliste. Davantage de normes amènerait-il les parties à abandonner complètement le droit coutumier ?

Et pourtant, observons bien. À certains égards, les défis qui se posent aujourd'hui en matière de destruction des biens culturels, d'extrémisme ou des politiques identitaires ne sont-ils pas différents de ceux qui ont abouti à l'adoption de la Convention de La Haye en 1954 ? Si l'on observe les récentes tragédies survenues au Sri Lanka ou en Iraq, il n'est pas question uniquement d'attaques visant des biens, mais plutôt de tensions bien plus ancrées, d'instrumentalisation de l'identité, de politique extrémiste et de déni des droits individuels et collectifs. Les biens culturels sont au cœur du problème, mais les enjeux sont bien plus importants.

Tout d'abord, si nous considérons la destruction des biens culturels comme la partie émergée de l'iceberg d'un problème plus large et complexe, qu'en est-il des dynamiques politiques et culturelles sous-jacentes, et comment une approche fondée sur les droits de l'homme peut-elle correspondre à une approche élargie de la protection du patrimoine culturel ? Si l'on reconnaît que le patrimoine culturel se trouve régulièrement impliqué dans des conflits complexes et anciens, dans quelle mesure notre analyse des conflits est-elle équipée pour décrypter ces dynamiques, d'une part, et pour élaborer des réponses adaptées à la culture, d'autre part ? La culture, qui est un élément particulièrement crucial des conflits actuels, comme en témoigne le simple concept de politique identitaire, devrait être au cœur de toutes les analyses de conflits et stratégiques de paix. Toutefois, qu'est-ce que cela signifie en pratique ?

En s'appuyant sur deux entretiens menés avec des professionnels de ce domaine, cette présentation entend explorer les implications d'une réponse d'urgence, en traitant notamment la pertinence d'un cadre fondé sur les droits culturels.

À l'été 2015, le Professeur Khaled Al-Asaad, Directeur des Antiquités à Palmyre, en Syrie pendant plus de quatre décennies, fut brutalement décapité par Daech¹⁸, après avoir vraisemblablement refusé d'indiquer l'emplacement de certains artefacts cachés¹⁹. Cette violence nous rappelle que le patrimoine n'est pas uniquement une profession, une question des coutumes et des signes culturels d'un lointain passé, mais bien des symboles, des pratiques, des moyens de communication et des cibles dans le présent. Nous pouvons également penser aux personnes qui perdent la vie et aux communautés et populations qui

¹⁸ The martyr of Palmyra: Khaled Al Asaad

¹⁹ Beheaded Syrian scholar refused to lead Isis to hidden Palmyra antiquities, The Guardian, 18 Aug. 2015

s'éteignent en raison des personnes avec lesquelles elles étaient liées par le passé et de la nature de ce lien, ou encore de la façon dont elles sont liées à des lieux distincts. Si d'un côté cela peut s'apparenter à une symbolique politique dénuée de sens, de l'autre, cela nous rappelle le caractère central des questions identitaires dans la justification et la conduite de la guerre, mais également de manière plus profonde les efforts nécessaires au maintien de la paix qui permettraient potentiellement d'éviter ou plutôt de prévenir le recours à l'action humanitaire en premier lieu.

Pour commencer, la protection des biens culturels est au cœur de la Stratégie de renforcement de l'action de l'UNESCO de 2015 pour la protection de la culture et la promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé. La Stratégie adopte une approche plus large fondée sur deux dimensions. D'une part, il s'agit de renforcer la capacité des États membres à prévenir, atténuer et surmonter la perte de patrimoine culturel et de diversité qui résulte de conflits. D'autre part, il s'agit d'intégrer la protection de la culture dans l'action humanitaire, les stratégies de sécurité et les processus de maintien de la paix²⁰. La Stratégie affirme clairement que :

« les atteintes à la culture sont caractérisées par le ciblage délibéré d'individus et de groupes sur la base de leur appartenance culturelle, ethnique ou religieuse. Conjuguées à la destruction intentionnelle et systématique du patrimoine culturel, au déni de l'identité culturelle, notamment des livres et des manuscrits, des pratiques traditionnelles, ainsi que des lieux de culte, de mémoire et d'apprentissage, ces attaques ont été assimilées à un « nettoyage culturel » ». (UNESCO, 2015).

La stratégie précise également que :

« Les actes de ce type, tels que ceux récemment perpétrés par l'EIL/Daech en Iraq et en Syrie ainsi que par des groupes associés dans d'autres pays, servent à imposer une vision sectaire du monde et des sociétés, à effacer la diversité et le pluralisme culturels et à nier les droits culturels et les libertés fondamentales. »

En d'autres termes, c'est une tentative assumée d'établir un lien non seulement en présentant la destruction des biens culturels comme une question de droits, mais également en évoquant la confrontation sous-jacente de visions du monde, les attaques à la diversité culturelle et le déni de droits culturels. Comment répondre essentiellement à ces violations de droits et les traiter d'une façon qui faciliterait la mise en œuvre de la Stratégie ? Nous proposons ici d'étudier l'attention croissante portée aux biens culturels comme une opportunité de promouvoir une approche plus exhaustive de la culture, du pluralisme culturel et une approche fondée sur les droits en matière de culture et de patrimoine.

2019 marque non seulement le 65e anniversaire de la Convention de La Haye de 1954 et le 20e anniversaire du Deuxième Protocole de 1999, mais c'est également le 25e anniversaire du Génocide au Rwanda²¹, tandis que nous achevons tout juste de célébrer le 70e anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits Humains. Pourquoi évoquer cela ? Sans assimiler la destruction de biens culturels à un génocide, ni à toute autre violation flagrante des droits

20 ROSEN, F. 2018. NATO and cultural property: Embracing New Challenges in the Era of Identity Wars. NATO Science for Peace and Security Project "Best Practices for Cultural Property Protection in NATO-led Military Operations". Copenhagen: Nordic Center for Cultural Heritage and Armed Conflict (CHAC).

21 MACKINTOSH, A. 1996. The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience edited by David Millwood*. Journal of Refugee Studies, 9, 334-342.

de l'homme en temps de conflits, cette forme de destruction est néanmoins de plus en plus souvent qualifiée de crime contre l'humanité. En outre, il peut être intéressant de prendre du recul et de réfléchir à une définition plus générale du patrimoine, et sur son utilisation et son lien avec les destructions, les atteintes à la dignité humaine et l'architecture internationale des droits de l'homme instaurée au cours du XXe siècle.

Il a longtemps été considéré que les droits culturels étaient négligés²², le parent pauvre des droits de l'homme²³, et orphelin dans cette grande famille des droits de l'homme. Nous constatons actuellement une prise de conscience concernant le lien intime existant entre culture, patrimoine et droits culturels. La conviction que les droits culturels ne sont pas un motif de division, mais plutôt un ingrédient nécessaire à la construction de la cohésion sociale a connu une adhésion croissante au cours des vingt dernières années. Nous pouvons ajouter que ces droits culturels ne traitent pas uniquement de la protection du patrimoine culturel, mais consacrent plutôt la liberté et de la capacité à jouir de ces droits culturels de manière plus générale, notamment par la libre expression artistique, la transmission de sa propre langue et la participation à la vie culturelle de son choix.

Si la destruction des biens culturels mondialement reconnus est un fait dramatique, cela doit être mise en perspective avec les dommages tout aussi dramatiques dont font quotidiennement l'objet des immeubles, des hôpitaux, des écoles, des sites sacrés ainsi qu'avec la perte de vies.

En effet, au premier abord, la sauvegarde du patrimoine culturel pourrait ne pas apparaître comme essentiel à la lutte menée pour sauver des vies et apporter refuge, nourriture et soins médicaux en situation d'urgence immédiate, mais elle a de toute évidence une importance considérable qui prendra tout son sens sur le long terme. Toutefois, cette division concernant la nature des conflits, les situations d'urgence et la valeur d'une approche consciente d'un point de vue culturel apparaît comme étant trop simpliste et manichéenne.

Pour autant, d'une autre manière, la protection des biens culturels et du patrimoine au sens large dépasse assurément la simple préservation des preuves matérielles en des cas isolés, mais traite également des tensions sous-jacentes, de l'instrumentalisation de l'identité et du déni des droits individuels et collectifs. De la destruction du Pont *Stari Most* pris pour cible lors de la guerre de Bosnie, parce qu'il était érigé en symbole de la ville de Mostar « cosmopolite » qui devait être « nettoyée »²⁴, aux attaques de l'État Islamique visant « les sites associés à la mémoire des défunts et les bâtiments symboliques des cultures pré-islamiques », ce sont les droits collectifs à la mémoire, à l'identité et à la survie, pourtant ancrés dans un contexte politique et historique de longue date, qui sont profondément remis en cause. Considérons également la manière dont la montée du populisme, et un contexte politique polarisé peuvent alimenter les conflits et une politique identitaire antagoniste, laissant le patrimoine à la merci des récupérations et des instrumentalizations, et favorisant un terrain propice aux tragédies humaines ainsi que nous avons pu le constater pour les Rohingyas²⁵. Le patrimoine ou l'identité culturelle devient ainsi la cible des attaques ou le moyen d'attaquer et non un espace de cohésion sociale.

22 SYMONIDES, J. 1998. Cultural rights: a neglected category of human rights. *International Social Science Journal*, 50, 559-572.

23 MARAÑA, M. 2015. Heritage and human rights: A participation and gender-based analysis of the work carried out by the United Nations in the field of cultural heritage. Getxo: UNESCO.

24 BROSCHE, J., LEGNER, M., KREUTZ, J. & IJLA, A. 2017. Heritage under attack: motives for targeting cultural property during armed conflict. *International Journal of Heritage Studies*, 23, 248-260.

25 HAUSER-SCHÄUBLIN, B. (ed.) 2011. *World Heritage Angkor and Beyond: Circumstances and Implications of UNESCO Listings in Cambodia*, Göttingen.

D'une part, la sauvegarde des biens culturels constitue un impératif sur le court terme, d'autre part davantage de réflexions et d'approches sur le long terme apparaissent comme nécessaires pour penser le patrimoine et les droits culturels comme des outils essentiels de reconnaissance et de réconciliation²⁶. Une approche fondée sur les droits culturels apportera assurément une perspective complémentaire essentielle pour permettre de cibler davantage les communautés et les gardiens du patrimoine, leurs particularités et leurs droits. Elle concerne les manifestations quotidiennes de l'appartenance à un territoire, la toponymie des lieux, la définition des accès et en définitive la façon dont les gens se rassemblent - ou s'isolent. En ce sens, elle offre une perspective différente et ascendante sur l'importance des biens culturels et du patrimoine, qui comprend, mais dépasse également, les catégories des biens culturels et de patrimoine mondialement reconnus.

Elle donne à considérer les menaces pesant sur les biens culturels et sur la protection comme la partie émergée de l'iceberg que constituent les dynamiques structurelles sociales, culturelles et politiques. En effet, si ces tensions sociales et politiques identitaires sous-jacentes ne sont pas traitées ouvertement, la sauvegarde momentanée des biens culturels sur le court terme pourrait très bien se trouver menacée sur le long terme face au caractère prolongé du conflit.

Pour simplifier le propos : Il n'y a pas de biens culturels sans patrimoine culturel, et il n'y a pas de patrimoine culturel sans un minimum de droits culturels. Il s'agit là sans doute d'une perspective complémentaire qui constitue la base pour les populations de leur droit à l'accès à la culture, à la pratique de cette culture, et essentiellement de leur droit à apprécier une diversité culturelle et la présence de biens culturels en premier lieu. Il est intéressant de constater que les entretiens avec des professionnels sur le terrain dans les domaines humanitaire, de maintien de la paix et du patrimoine culturel ont démontré l'importance concrète que revêt l'association dès le départ dans le cadre d'une approche exhaustive des biens culturels, du patrimoine culturel et des droits culturels.

Les effets des attaques visant le patrimoine culturel sur les droits culturels sont de nos jours de plus en plus reconnus et dénoncés, notamment par le biais des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies 2199(2015) et 2347(2017), ainsi que des Résolutions 33/20(2016) et 37/17(2018) du Conseil des Droits de l'Homme. Toutefois, la dénonciation de la destruction de biens culturels en tant que violation des droits humains ne constitue que le premier pas d'un long chemin vers la reconnaissance du lien existant entre patrimoine et droits. Nous appelons à une approche plus exhaustive de la culture, du patrimoine et des droits culturels, en reconnaissant par exemple les perspectives et bénéfiques complémentaires qui en découlent. Nous pouvons aller plus loin pour confirmer le rôle central joué par les questions de culture, de patrimoine et d'identité dans les conflits actuels - et dans les situations de maintien de la paix et pratiques humanitaires.

La prise en compte d'une approche fondée sur les droits culturels, constituée de plusieurs piliers, serait sans doute une première avancée en la matière.

Premièrement, il convient de réaffirmer l'importance du cadre des droits culturels, en ce qu'il dépasse la simple protection du patrimoine culturel, et qu'il souligne les capacités et conditions permettant aux individus et aux communautés d'exercer librement leurs droits

²⁶ KALMAN, H. 2017. Destruction, mitigation, and reconciliation of cultural heritage. *International Journal of Heritage Studies*, 23, 538-555.

culturels au sens large, notamment la liberté d'expression artistique, la liberté de religion, la langue et le droit de participer à la vie culturelle de son choix.

Deuxièmement, il convient de ne pas oublier le rôle des professionnels et gardiens du patrimoine dans la mobilisation locale aux efforts de sauvegarde en premier lieu. Le transfert de manière discrète des biens culturels et la coopération avec les communautés locales ont été couronnés de succès, tant au Mali qu'en Syrie²⁷. Même les opérations de sauvetage d'envergure mondiale dépendent en définitive du soutien concret apporté par les gardiens locaux sur le long terme.

Troisièmement, les droits culturels traitent de la manière dont la question est abordée au départ. Cela concerne la manière dont est envisagé ce qui est digne de protection, ce qui peut être sauvé et dans quelle mesure les efforts de protection tiennent compte des conditions permettant aux populations de vivre et de transmettre le patrimoine culturel aux futures générations, de manière libre et efficace. L'enjeu tient au fait que la culture peut se voir facilement manipulé, et que l'identité et le patrimoine peuvent facilement être récupérés pour des intérêts politiques, par les parties belligérantes ou même en contrepartie d'un avantage financier. En d'autres termes, aborder la destruction des biens culturels consiste également à s'opposer à la destruction, à l'iconoclasme actuel²⁸, et en définitive à protéger les droits culturels des groupes vulnérables.

Quatrièmement, la protection des biens et du patrimoine culturel est parfois perçue comme étant dirigée par les élites politiques et économiques, notamment dans les contextes sociaux caractérisés par la pauvreté, l'exclusion et la montée de l'extrémisme. En réponse, on peut se demander si la protection des biens culturels consiste uniquement en une mission de sauvegarde des biens possédant une valeur historique mondiale, ou bien s'il serait possible d'élaborer des approches permettant de faire le lien avec les vies, les communautés, les vulnérabilités et les politiques identitaires concernées ? Les politiques identitaires étant au cœur du conflit, une approche fondée sur les droits culturels pourrait apporter un cadre complémentaire et un discours différent qui permettrait de lier l'action d'urgence à court terme aux efforts fournis plus généralement pour garantir l'espace et les éléments nécessaires à la construction d'une cohésion sociale et culturelle sur le long terme.

Cinquièmement, le lien entre les questions de destruction des biens culturels et les problèmes de complexités sociales, de tensions ethniques et d'inégalités sociales amène des réponses qui vont au-delà des dimensions matérielles et offrent des moyens pour faire des rapprochements. C'est notamment le cas des questions plus profondes de droits culturels, qu'il s'agisse des droits au respect de la langue, à l'identité ou les droits collectifs de groupes particuliers à pratiquer et transmettre leurs cultures. Cette question dépasse alors la simple destruction d'un site ou d'un bien, et tient davantage à des questions d'identité, de symboles et de patrimoine qui peuvent être invoqués pour promouvoir la paix et la résolution des conflits. Considérons, par exemple, le rôle central du patrimoine et des droits culturels dans certains traités de paix signant la fin de conflits anciens, comme par exemple dans le cas du Guatemala. En ce sens, la protection des biens culturels n'est pas (seulement) une fin en soi ; elle constitue un moyen et le point d'entrée d'un dialogue social, culturel et politique plus profond pour mettre en avant les droits culturels dans le contexte des conflits armés et la construction de la paix.

27 BURNS, R. 2019. Weaponizing monuments. *International Review of the Red Cross*, 1-21.

28 ISAKHAN, B. & GONZÁLEZ ZARANDONA, J. A. 2018. Layers of religious and political iconoclasm under the Islamic State: symbolic sectarianism and pre-monotheistic iconoclasm. *International Journal of Heritage Studies*, 24, 1-16.

PANEL



5

PANEL 5

LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS AU REGARD DU DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

La responsabilité pénale individuelle pour la destruction délibérée de biens culturels en cas de conflit armé est reconnue depuis longtemps en droit international. Du Règlement de La Haye de 1907 aux Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève, en passant par la Convention de La Haye de 1954 et les Statuts établissant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et la Cour pénale internationale (CPI), la mise en danger ou la destruction injustifiée de biens culturels en temps de conflit armé a été reconnue comme une violation grave du droit international humanitaire et a désormais acquis le statut de règle coutumière.

Les effets de l'ajout du Deuxième Protocole de 1999, qui représente à bien des égards l'instrument international le plus complet dans ce domaine, à cette liste d'instruments juridiques dont l'objectif est de dissuader et pour certains d'entre eux de sanctionner les crimes contre les biens culturels, ont été significatifs. Non seulement il est venu clarifier davantage les actes qui constituent des violations graves nécessitant une sanction pénale s'ils sont commis intentionnellement, mais il a également renforcé le dispositif permettant aux États de parvenir à une application nationale efficace.

SERGE BRAMMERTZ



Dr Serge Brammertz a occupé pendant plus d'une décennie des postes de direction chargés d'enquêter et de poursuivre les auteurs de crimes internationaux graves. Le 28 novembre 2007, M. Brammertz a été nommé par le Conseil de sécurité des Nations Unies Procureur en chef du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. M. Brammertz a ensuite été nommé par le Conseil de sécurité pour exercer simultanément les fonctions de Procureur en chef du Mécanisme des tribunaux pénaux internationaux en 2016.

De janvier 2006 à décembre 2007, il a été chef de la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur l'assassinat de l'ancien Premier Ministre libanais Rafik Hariri. Auparavant, il a été le premier procureur adjoint de la Cour pénale internationale. Avant ses nominations internationales, le Dr Brammertz a d'abord été magistrat national, puis chef du Parquet fédéral du Royaume de Belgique. M. Brammertz est actuellement membre du Comité exécutif de l'Association internationale des procureurs et poursuivants et a été président du Réseau judiciaire européen.

De Dubrovnik à Palmyre : poursuites pénales concernant la destruction de biens culturels dans les conflits armés

Par SERGE BRAMMERTZ

*Procureur, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, La Haye,
Royaume des Pays-Bas*

Il y a vingt ans, lorsque le Deuxième Protocole a été adopté, les conflits survenus en ex-Yougoslavie étaient encore très présents dans nos esprits.

Le 6 décembre 1991, la Vieille Ville de Dubrovnik en Croatie, site classé au Patrimoine mondial de l'UNESCO, fut délibérément attaquée par l'armée populaire yougoslave. La ville fut bombardée de manière intensive et aveugle, sans aucun ordre ni aucune cible particulière.

Il n'y avait aucun objectif militaire dans la Vieille Ville, qui avait été démilitarisée, conformément à son statut de protection, les autorités ayant apposé les emblèmes protecteurs de l'UNESCO sur l'ensemble de ses bâtiments et structures.

Malgré cela, Dubrovnik a été attaquée dans l'intention de toucher des civils et des biens de caractère civil, en violation de toutes les lois de la guerre.

Le bilan fut catastrophique. Plus de 50 bâtiments détruits ou endommagés, laissant en ruines un « ensemble architectural exceptionnel témoignant d'une importante étape de l'histoire humaine ».

Malheureusement, les hostilités étaient loin d'être terminées. Entre 1992 et 1995, en Bosnie-Herzégovine, 1 200 mosquées, 150 églises, 4 synagogues et plus de 1 000 autres institutions culturelles telles que des musées, des bibliothèques, et des archives, furent attaquées, et endommagées ou détruites.

En août 1992, la Bibliothèque nationale de Bosnie-Herzégovine à Sarajevo fut bombardée et incendiée, bien qu'il ne s'agissait pas là d'une cible militaire. Des tireurs d'élite ont ensuite tiré sur les pompiers qui cherchaient à maîtriser l'incendie. Enfin, la Bibliothèque nationale a été complètement détruite, ainsi que des millions de livres et de manuscrits.

Puis, en novembre 1993, le Vieux Pont de Mostar, datant du milieu du XVI^e siècle, a été délibérément détruit par d'intenses bombardements. Le pont, joyau d'architecture ottomane, symbolisait l'héritage commun des diverses communautés de la ville, et constituait un monument culturel majeur du patrimoine de la région des Balkans. La destruction du pont apparaît comme la preuve parfaite que le conflit n'a pas uniquement de but militaire, mais qu'il s'agit d'une attaque contre les peuples et les cultures.

Les attaques contre les biens culturels dans les conflits des Balkans ont continué. Entre 1998 et 1999, un tiers des mosquées du Kosovo furent détruites ou endommagées, de même que les écoles religieuses et les bibliothèques islamiques, ainsi que 75 % des centres historiques de l'époque ottomane. Dans le même temps, plus de 70 sites orthodoxes serbes ont été vandalisés ou détruits.

Le Deuxième Protocole se voulait une réponse à ces attaques et à tant d'autres ayant visé par la suite notre patrimoine culturel commun, dont le monde entier fut témoin. Ce texte est venu renforcer les règles régissant la protection des biens culturels dans les conflits armés.

Il a également permis une avancée dans la reconnaissance des attaques visant les biens culturels en tant que graves crimes internationaux dont la portée est universelle, et a fixé un cadre visant à promouvoir la protection des biens grâce aux poursuites pénales et aux mesures de dissuasion.

Lorsque le Deuxième Protocole a été adopté, les poursuites pénales demeuraient un vœu pieux. Les crimes étaient pourtant évidents. Nous avons vu comment le nettoyage ethnique s'accompagnait d'un nettoyage culturel, visant à effacer les symboles de la diversité et de la coexistence culturelles. Cependant, aucune responsabilité n'avait encore été établie.

Aujourd'hui, vingt ans plus tard, nous pouvons nous réjouir que la sanction pénale des attaques contre les biens culturels soit une réalité bien établie. Au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, nous avons obtenu de nombreuses condamnations importantes, à commencer par celle des officiers supérieurs responsables de l'attaque contre Dubrovnik.

Grâce à notre jurisprudence, nous avons progressivement développé et affiné le droit en la matière. Il ne fait plus aucun doute aujourd'hui que le droit coutumier reconnaît en tant que

crime les attaques contre les biens culturels. Les hauts responsables militaires et politiques peuvent être et ont été tenus pour responsables de ces crimes, même s'ils sont très éloignés de la scène du crime. Ce droit s'applique aux conflits armés tant internationaux que ceux ne présentant pas un caractère international et doit être appliqué même si le droit interne ne le prévoit pas.

Nous avons également démontré dans la salle d'audience ce que l'expérience nous a enseigné. La plupart du temps, la destruction des biens culturels n'est ni aléatoire ni locale. Au contraire, comme nous l'avons prouvé à maintes reprises lors des procès devant le TPIY, la destruction culturelle fait partie du nettoyage ethnique.

Les crimes contre les biens culturels sont directement liés aux crimes contre les personnes dans le cadre de campagnes concertées de crimes contre des groupes ciblés. La destruction des biens culturels était une arme de guerre intentionnelle pour appuyer le nettoyage ethnique et effacer l'héritage d'une société multiculturelle et pluraliste.

Comme l'a déclaré ouvertement et sous serment un témoin devant notre tribunal, des mosquées ont été détruites en Bosnie-Herzégovine parce qu'on croyait que « s'il n'y avait plus de mosquées, il n'y aurait plus de musulmans. Et en détruisant les mosquées, les musulmans n'auraient plus de raison de retourner chez eux ».

Le Deuxième Protocole apparaît comme un maillon essentiel dans les avancées majeures réalisées en seulement vingt ans. Il fait partie des fondements que les procureurs et les juges du monde entier peuvent employer aujourd'hui.

Le Deuxième Protocole offre notamment des outils indispensables pour améliorer la coopération judiciaire et contribuer à faire avancer les poursuites pénales.

Ses dispositions garantissent que les responsables d'attaques contre des biens culturels ne puissent pas fuir la justice, tout en favorisant l'entraide judiciaire afin que les poursuites puissent être menées à terme.

Du point de vue du procureur, ce sont exactement le genre de mesures et d'outils concrets attendus pour faire la différence entre l'impunité et la justice.

Dans le même temps, nous sommes conscients que certaines lacunes subsistent encore dans la protection des biens culturels en période de conflit armé.

L'utilisation de biens culturels à des fins militaires, à laquelle nous avons été confrontés dans nombres d'affaires judiciaires, est un bon exemple. À titre d'exemple, si un tireur d'élite utilise un clocher d'église, alors, en vertu des lois de la guerre, le clocher devient un objectif militaire légitime qui peut être attaqué et même détruit.

La lacune ici est que, excepté dans des circonstances extrêmement limitées, le droit international ne sanctionne pas encore pénalement l'utilisation d'un bien culturel à des fins militaires susceptibles de l'exposer à une attaque. Faire en sorte que les combattants soient pénalement sanctionnés pour avoir utilisé des biens culturels à des fins militaires contribuerait grandement à leur protection.

Aujourd'hui, vingt ans plus tard, nous disposons de la loi, des pratiques et d'un bilan éprouvé en matière de poursuite des hauts dirigeants pour des attaques contre des biens culturels.

Pourtant, dans les faits, nous sommes aujourd'hui confrontés aux mêmes crimes que ceux constatés pendant les conflits survenus en ex-Yougoslavie.

En quelques mois, en 2015, le monde entier a assisté à la prise et à la destruction de la ville historique de Palmyre par Daech. L'État islamique a détruit d'anciens monuments dans la Vallée des Tombeaux. Il a dynamité et rasé le temple de Baalshamin. Il a réduit en ruines le temple de Bel, l'un des monuments religieux les plus anciens et les plus importants du Moyen-Orient. Il a également profané l'amphithéâtre romain en y assassinant des soldats capturés.

Ce n'est là que quelques exemples de la campagne de Daech contre le patrimoine culturel. Son objectif était clair : effacer notre mémoire, notre culture et notre histoire, et détruire notre diversité et notre richesse.

Ce dont nous avons besoin, c'est de voir les coupables répondre de leurs actes et de les punir pour leurs crimes contre notre patrimoine collectif. Que ce soit devant les tribunaux internationaux, régionaux ou nationaux, la communauté internationale doit montrer qu'elle condamne ces attaques et qu'elle est déterminée à traduire les responsables en justice.

Ce serait là une belle manière de célébrer ce vingtième anniversaire et de veiller à ce que les objectifs du Deuxième Protocole soient atteints.

Merci de votre attention.

FAUSTO POCAR



M. Fausto Pocar est professeur émérite de droit international, ancien doyen et vice-recteur de l'Université de Milan. Depuis 2012, il est président de l'Institut international de droit humanitaire. Il a plus de trente ans d'association avec les Nations Unies. Depuis 2000, il est juge d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Il a été vice-président puis président (2005-2008) du TPIY, et a présidé de nombreuses affaires yougoslaves et rwandaises, tant à La Haye qu'à Arusha. Il a siégé pendant seize ans, notamment comme rapporteur et président, au Comité des droits de l'homme des Nations Unies en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En outre, il a été Représentant spécial du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme pour des visites en Tchétchénie et dans la Fédération de Russie lors du premier conflit en 1995-1996. Le professeur Pocar a également été conseiller juridique de la délégation italienne auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et de la Commission des droits de l'homme, et a présidé le groupe de travail informel qui a rédigé, au sein de la Commission des droits de l'homme, la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques adoptée en 1992 par l'Assemblée générale.

Patrimoine culturel et nécessité militaire au sens du Deuxième Protocole de 1999

Par FAUSTO POCAR

Président, Institut international du droit humanitaire - Professeur émérite de droit international, Université de Milan, Italie

En vertu du droit conventionnel et du droit international humanitaire coutumier, les biens culturels ne constituent pas une cible légitime dans les opérations militaires. Ce principe est clairement établi à l'article 4.1 de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, conclue à La Haye le 14 mai 1954 (« Convention de La Haye de 1954 »), qui prévoit l'obligation pour les États parties de respecter les biens culturels situés sur leur propre territoire ainsi que sur celui des autres parties contractantes, notamment « en s'abstenant de tout acte d'hostilité à leur égard. » Ce principe est également consacré par les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, plus précisément par les articles 53 du Protocole additionnel I et 16 du Protocole additionnel II, selon lesquels et sans préjudice des dispositions de la Convention de La Haye de 1954, « il est interdit de commettre tout acte d'hostilité dirigé contre les monuments historiques, les œuvres d'art ou les lieux de culte qui constituent le patrimoine culturel ou spirituel des peuples ». Ce principe, selon lequel les biens culturels bénéficient d'une protection tant dans un conflit armé international que non international, est également consacré par le droit coutumier international ; même les États qui n'ont pas ratifié les Protocoles additionnels n'en ont pas contesté le caractère applicable.

Ce principe bien établi n'est toutefois pas absolu, et il peut faire l'objet d'une dérogation, ainsi que le précise la Convention de La Haye de 1954 dans son article 4.2, uniquement « dans les cas où une nécessité militaire exige, d'une manière impérative, une telle dérogation ». La possibilité d'une telle dérogation est confirmée par les Protocoles additionnels, dans la mesure où ils prévoient le principe sans préjudice des dispositions de la Convention. Comment cette disposition sur la dérogation doit-elle être interprétée ? En d'autres termes, quand sommes-nous face à une situation de nécessité militaire impérative ?

Il convient de rappeler ici que le principe selon lequel les biens culturels ne sont pas une cible légitime dans les opérations militaires est indissociable de l'obligation, également énoncée à l'article 4.1 de la Convention de La Haye de 1954 et reprise dans les dispositions susmentionnées des Protocoles additionnels, qui est faite aux États parties de respecter les biens culturels « en s'interdisant 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 ». Tout comme l'obligation de s'abstenir de tout acte d'hostilité, cette obligation est soumise à la dérogation visée à l'article 4.2.

La question qui se pose est donc de savoir si, en adoptant ces obligations parallèles, la Convention entendait établir un lien strict selon lequel le respect de la première, soit celle de ne pas utiliser les biens culturels à des fins qui pourraient les exposer à la destruction ou à une détérioration, est une condition préalable à la seconde, c'est-à-dire l'obligation de ne commettre aucun acte d'hostilité contre les biens culturels. En particulier, si, dans une situation donnée, les conditions d'une dérogation à l'interdiction d'utiliser des biens culturels à des fins militaires n'étaient pas réunies et que cette utilisation se produit, une dérogation serait-elle aussi automatiquement justifiée pour commettre un acte d'hostilité contre ces biens ? La réponse à une telle question, si elle est prise en termes généraux en ce qui concerne les biens civils, en l'absence de la Convention, semble affirmative. La règle générale veut que si un bien civil est utilisé à des fins militaires, il devient un objectif militaire et peut faire l'objet d'une attaque ou de représailles, ainsi que le confirme l'article 52 du Protocole additionnel I. Cependant, une telle règle est-elle également applicable s'agissant des biens culturels ?

Je ne le crois pas, et ce serait une erreur juridique de l'appliquer dans ce contexte, ainsi que l'a récemment décidé la jurisprudence, dans l'affaire *Prlić et al.*, finalement jugée par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) le 29 novembre 2017. En ce qui concerne la destruction du vieux pont de Mostar - qui avait été reconnu par la Chambre de première instance comme ayant une « valeur culturelle, historique et symbolique indéniable » - la Chambre d'appel du TPIY a estimé que, comme le pont était également utilisé à des fins militaires et qu'il était donc une cible militaire au moment de l'attaque, sa destruction offrait un avantage militaire certain et pouvait être considérée comme justifiée par la nécessité militaire. Comme je l'ai expliqué dans mon opinion contraire sur cet arrêt, la Chambre d'appel a confondu la notion de cible militaire avec celle de nécessité militaire, n'a pas examiné l'impact possible des principes de proportionnalité et de précaution, et n'a pas tenu compte de l'impact éventuel de l'article 53 (a) du Protocole additionnel I ainsi que de la Convention de La Haye de 1954, en vertu desquels une dérogation à l'obligation de s'abstenir d'actes d'hostilités contre des biens culturels ne peut être justifiée que dans les cas où la nécessité militaire exige impérativement une telle dérogation.

La nature impérative de la nécessité militaire exigée par la Convention oblige les États à l'évaluer plus rigoureusement que d'habitude dans le cas où il s'agit d'un acte d'hostilité dirigé contre un bien culturel. Une interprétation stricte du concept de nécessité militaire dans ce cas est non seulement suggérée par le sens du mot « impératif » employé dans la Convention, mais aussi par son interprétation en droit international, qui définit la nécessité comme une situation où la nécessité est absolue et ne laisse aucun choix. Sans revenir sur la célèbre affaire Caroline (1837), où la notion de nécessité a été développée pour la première fois pour caractériser la nécessité en cas de légitime défense, on peut faire valoir que si seule une telle nécessité peut justifier le recours à la force en cas de légitime défense, elle devrait a fortiori s'appliquer lorsque la nécessité est explicitement définie comme impérative et qu'une justification est nécessaire pour une attaque contre un bien culturel, qui bénéficie d'une protection renforcée en vertu du droit international humanitaire. On peut donc raisonnablement conclure qu'il est légitime de commettre un acte d'hostilité contre un bien culturel qui est devenu un objectif militaire uniquement lorsqu'il n'y a pas d'autre solution possible pour obtenir un avantage militaire similaire.

Cette conclusion est conforme au Deuxième Protocole de la Convention de La Haye de 1954, dont l'article 6 prévoit de manière similaire une interprétation stricte de la nécessité militaire impérative en vertu de l'article 4.2 de la Convention. Toutefois, indépendamment du nombre limité mais croissant de ratifications du Deuxième Protocole, c'est une conclusion qui se justifie également en vertu du droit international humanitaire coutumier. Comme démontré ci-dessus, et ainsi que le confirme en essence le Manuel militaire sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, publié en 2016 par l'UNESCO en coopération avec l'Institut international de droit humanitaire de San Remo (paragraphe 103), le droit international coutumier s'est développé de telle sorte que lorsqu'un bien culturel est affecté et devient un objectif militaire, l'analyse de la nécessité militaire devient plus rigoureuse en exigeant qu'il n'existe aucune autre solution possible pour obtenir un avantage militaire équivalent à celui qu'offre le fait de diriger un acte d'hostilité contre ce bien culturel.

WILLIAM A. SCHABAS



Le professeur William A. Schabas est professeur de droit international à l'Université du Middlesex de Londres. Il est également professeur de droit international humanitaire et de droits de l'homme à l'Université de Leyde, professeur invité distingué à Sciences Po à Paris et président honoraire du Centre irlandais des droits de l'homme. Il est l'auteur de plus de vingt ouvrages dans les domaines des droits de l'homme et du droit pénal international. Il a rédigé les rapports quinquennaux 2010 et 2015 de l'ONU sur la peine de mort.

M. Schabas a été membre de la Commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone et est Officier de l'Ordre du Canada. Il a été membre de la Royal Irish Academy en 2007. Le professeur Schabas détient un bachelor et un master en histoire de l'Université de Toronto ainsi qu'un bachelor, un master et un doctorat en droit de l'Université de Montréal, ainsi que plusieurs doctorats honorifiques

Définitions inadéquates dans le Statut de Rome

Par WILLIAM A. SCHABAS

Professeur de droit international, Université du Middlesex, Royaume-Uni

Le Procureur de la Cour pénale internationale s'est montré particulièrement concerné par la poursuite des crimes relatifs aux biens culturels. En septembre 2016, elle a obtenu la condamnation d'un chef religieux du nord du Mali, Ahmad Al Faqi Al Mahdi, qui avait organisé la destruction d'un site inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO à Tombouctou.²⁹ Elle a également annoncé que la politique des poursuites en matière de sélection des affaires « [s'intéresserait] également de près aux attaques contre des biens culturels, religieux, historiques et autres biens protégés ».³⁰ Le Bureau du Procureur a tenu des consultations à ce sujet en vue de la publication d'un document d'orientation qui y soit consacré.

Le jugement Al Mahdi est plutôt sommaire, du fait de la décision de l'accusé de ne pas contester l'accusation et de plaider coupable. Al Mahdi s'est avéré être un défendeur coopératif et docile qui a exprimé des remords considérables pour ses actions. En retour, il fut condamné à neuf ans de détention, ce qui constitue une peine assez sévère en comparaison des autres peines prononcées par la Cour.

Deux dispositions du Statut de Rome de la Cour pénale internationale régissent les crimes contre les biens culturels. L'une s'applique aux conflits armés internationaux, l'autre aux conflits armés ne présentant pas un caractère international. Pour le reste, elles sont identiques

²⁹ Le Procureur c. *Al Mahdi* (ICC-01/12-01/15), Jugement portant condamnation, 27 septembre 2016.

³⁰ Bureau du Procureur, Document de politique générale relatif à la sélection et à la hiérarchisation des affaires, 15 septembre 2016, para. 46.

en tout point. L'article 8 du Statut de Rome caractérise comme « violations graves des lois et coutumes applicables aux conflits armés » : « Le fait de diriger intentionnellement des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires ». ³¹

Il est possible de faire valoir que le chef d'accusation prévu par le Statut de Rome ne s'appliquait pas aux faits reprochés. Nous ne saurons peut-être jamais si Al Mahdi avait été correctement instruit par son avocat commis d'office du fait qu'il avait en réalité une bonne défense à faire valoir contre ce chef d'accusation. Lorsque les juges l'ont interrogé, il a répondu qu'il avait été correctement conseillé par son avocat, mais alors, comment aurait-il pu savoir si son avocat était vraiment compétent ? Tout ce que nous pouvons dire, c'est qu'il a plaidé coupable pour un chef d'accusation qui ne correspond pas entièrement aux faits. Cette condamnation relativement facile a été une source de grande satisfaction pour un tribunal qui avait besoin de mettre une victoire à son crédit. Toutefois, la plus grande victoire de l'affaire *Al Mahdi* fut sans doute de susciter la révision approfondie des dispositions applicables du Statut, qui mis en lumière certaines lacunes et la nécessité de les amender.

L'accusé a été reconnu coupable d'un chef d'accusation commençant par l'expression « avoir dirigé intentionnellement des attaques ». En réalité, s'il a bien organisé la destruction des monuments de Tombouctou, il ne les a pas « attaqués », du moins pas au sens où ce terme est compris dans le droit international humanitaire. Selon une jurisprudence constante, une « attaque » exige qu'il y ait « actes de violence contre l'adversaire, que ces actes soient offensifs ou défensifs ». Or, aucun adversaire ne se trouvait sur les lieux au moment des destructions et aucune action ne pouvait s'apparenter à une attaque. Les auteurs étaient équipés de pioches et de pelles, et n'étaient absolument pas préparés à se battre. Il n'y a pas eu de victimes. Les agissements d'Al Mahdi ne peuvent tout simplement pas constituer une « attaque », alors même que c'est là ce que requiert l'article 8 du Statut de Rome.

La distinction entre les attaques contre les objets culturels et les actes visant à leur destruction figure déjà dans les textes des Conventions de La Haye de 1899 et 1907. Chacun de ces textes contient deux dispositions, l'une régissant la protection des objets culturels pendant la conduite des hostilités (« sièges et bombardements ») et l'autre applicable aux biens culturels qui sont tombés sous le contrôle d'une partie au conflit (en territoire occupé). Il convient également de se référer aux règles pertinentes figurant dans l'étude du droit coutumier menée par le Comité international de la Croix-Rouge, qui vont dans le même sens.

La distinction entre les deux contextes, l'un applicable aux attaques et l'autre aux actes de destruction, apparaît également très clairement à l'article 15 du Deuxième Protocole de 1999, qui définit les « violations graves » et oblige les Parties à adopter une législation appropriée pour incriminer ces infractions au Deuxième Protocole dans leur droit interne. Il constitue une évolution importante par rapport à la Convention de La Haye de 1954, laquelle ne définissait pas les crimes internationaux mais exigeait seulement des Parties qu'elles poursuivent les violations de la Convention et imposent des sanctions pénales ou disciplinaires pour ces violations en vertu de leur droit pénal ordinaire. En 1977, le Protocole additionnel I, applicable aux conflits armés internationaux, a introduit une disposition sur les biens culturels dans son texte sur les infractions graves. Le Protocole additionnel II ne contenait pas de disposition

³¹ Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, Art. 8.2(b)(ix) et Art. 8.2(e)(iv).

équivalente. L'article 85.4(d) du Protocole additionnel I était la seule disposition de droit pénal international traitant des biens culturels avant l'adoption du Statut de Rome en 1998.

L'article 15 du Deuxième Protocole de 1999 va un peu plus loin que le Statut de Rome. Il s'agit de la disposition du traité qui définit ce que constituent les « violations graves » prévues dans le Deuxième Protocole. Contrairement à la Convention de La Haye de 1954, qui n'exigeait que des poursuites dans le cadre du système national de justice pénale ordinaire, le Deuxième Protocole de 1999 traite les « violations graves » comme de véritables crimes internationaux et impose des obligations similaires à celles des Conventions de Genève et des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, tels que la Convention sur le génocide, la Convention sur la torture et la Convention sur les disparitions forcées.

Deux des paragraphes de l'article 15 du Deuxième Protocole de 1999 traitent des biens culturels comme cibles d'attaque, tandis qu'un troisième vise l'utilisation de biens culturels à l'appui d'une action militaire. Il s'agit de violations en matière de conduite des hostilités dont la portée est similaire à celle des dispositions de l'article 8 du Statut de Rome. Deux autres infractions concernent des actes visant des biens culturels qui ne nécessitent pas d'action militaire et qui n'ont pas à se produire au cours des hostilités. Elles concernent la destruction ou l'appropriation sur une grande échelle de biens culturels et le vol, le pillage ou le détournement de biens culturels ou les actes de vandalisme dirigés contre des biens culturels. La destruction des monuments de Tombouctou est couverte par l'infraction de destruction de biens culturels et non par l'une des infractions concernant les attaques.

Pourquoi alors les dispositions du Statut de Rome sont-elles si incomplètes, si les rédacteurs du Statut de Rome étaient conscients des deux dimensions de la protection des biens culturels ? Une première version du projet de Statut contenait un texte traitant de la destruction des biens culturels sous le contrôle d'une partie au conflit, mais il a été abandonné au profit du texte exigeant qu'il y ait une attaque, c'est-à-dire pendant la conduite des hostilités.³²

Dans la décision *Al Mahdi*, les juges de la Chambre de première instance n'ont pas du tout abordé cette question. Il semblerait qu'ils aient appliqué le mot « attaque » à tout acte dirigé contre des biens culturels, que cet acte soit de nature militaire ou non, et qu'il ait lieu ou non durant des hostilités. Ils se sont demandé si une autre disposition, régissant « l'enlèvement ou la saisie des biens d'un adversaire », pouvait également être opportune. Cependant, elle apparaît comme inapplicable car les biens culturels de Tombouctou ne peuvent être décrits comme étant « la propriété d'un adversaire ».

La discussion juridique superficielle engagée lors de la décision de la Chambre de première instance sur *Al Mahdi*, a conduit à ce que l'inadéquation du cadre juridique du Statut de Rome ne reçoive pas une attention suffisante. Il semble également y avoir un sentiment naïf que des juges activistes seraient prêts à coopérer avec le Procureur et à combler les lacunes dans les définitions des crimes, transformant par là même les dispositions plutôt restreintes de l'article 8 du Statut de Rome relatif aux biens culturels en un texte général applicable tant à la destruction des biens culturels qu'aux attaques en tant que telles. Toutefois, une telle interprétation intentionnelle ne peut être appliquée durablement et pourrait tout à fait se

³² Se référer aux *travaux préparatoires* des dispositions en question du Statut de Rome, voir William Schabas, 'El Mahdi Has Been Convicted of a Crime He Did Not Commit', (2017) 49 *Case Western Reserve Journal of International Law* 75.

trouver contestée par un accusé plus virulent.³³ Rappelons l'article 22.2 du Statut de Rome, qui stipule que « la définition d'un crime est d'interprétation stricte et ne peut être étendue par analogie. En cas d'ambiguïté, elle est interprétée en faveur de la personne qui fait l'objet d'une enquête, de poursuites ou d'une condamnation ».

Les travaux préparatoires au Statut de Rome ne fournissent aucune explication à la décision de limiter la protection des biens culturels à la conduite des hostilités. Il est possible de comprendre cela en se référant à la disposition pertinente du Protocole additionnel I qui s'applique lorsqu'un bien culturel est « l'objet d'une attaque provoquant ainsi sa destruction sur une grande échelle ».

L'une des contributions essentielles du Deuxième Protocole de 1999 est de dépasser le contexte de la conduite des hostilités pour la pénalisation des actes dirigés contre les biens culturels. L'article 15 du Deuxième Protocole de 1999 constitue un modèle qui fait autorité pour les amendements au Statut de Rome visant à ne laisser aucune brèche dans la protection des biens culturels en période de conflit armé. L'intégration de ses dispositions à l'article 8 du Statut de Rome augmentera également la pression exercée sur les États pour qu'ils déterminent leur compétence à l'égard de ces infractions dans le cadre de leur propre système judiciaire pénal, ainsi que l'article 15 leur en fait l'obligation, et qu'ils respectent les autres obligations qui leur incombent en vertu du Deuxième Protocole de 1999.

La protection des biens culturels en temps de paix pourrait dépasser le cadre de la présente conférence. Cette question a été abordée dans la Déclaration de l'UNESCO de 2003. Elle fait référence à « l'évolution des règles du droit international coutumier, que confirme en outre la jurisprudence pertinente, qui concernent la protection du patrimoine culturel en temps de paix de même qu'en cas de conflit armé ». Il s'agit là d'un nouvel obstacle au développement progressif du droit international régissant la protection des biens culturels.

³³ Dans le cadre du procès en cours à la Cour d'un autre défendeur, celui-ci est notamment accusé d'avoir intentionnellement dirigé des attaques contre des bâtiments consacrés à la religion et des monuments historiques à Tombouctou : *Le Procureur c. Al Hassan* (ICC-01/12-01/18), Mandat d'arrêt à l'encontre d'Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, 27 mars 2018.

PANEL



6

PANEL 6

LA PRATIQUE ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR DU CADRE INSTITUTIONNEL DU DEUXIÈME PROTOCOLE DE 1999

Les États ont adopté le Deuxième Protocole de 1999 pour renforcer la Convention de La Haye de 1954 et la rendre plus efficace. En ce qui concerne le mécanisme directeur, comme c'est le cas pour de nombreux autres traités internationaux, un Comité intergouvernemental du Deuxième Protocole de 1999, composé de douze membres, a été créé en vertu de l'article 24 de cet instrument, avec pour mandat principal de suivre et de superviser la mise en œuvre du Deuxième Protocole. Plus précisément, le Comité est chargé d'examiner les demandes de protection renforcée, d'examiner les demandes d'octroi d'assistance internationale et de déterminer l'utilisation du Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le Comité se réunit une fois par an pour discuter de nombreuses autres questions en vue d'une meilleure protection des biens culturels. La première réunion du Comité s'est tenue le 26 octobre 2006.

NOUT VAN WOUDEBERG

Dr M. Nout van Woudenberg est conseiller en politique stratégique pour les affaires du Royaume au ministère des Affaires étrangères du Royaume des Pays-Bas. Auparavant, il a travaillé comme conseiller juridique à la Division du droit international du même ministère et, à ce titre, a été respectivement vice-président et président du Comité de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé jusqu'à fin 2012.

*Il a également été membre de la délégation néerlandaise de négociation sur le retour des objets culturels déplacés pendant la Seconde Guerre mondiale et membre du groupe de travail de la Méthode ouverte de coordination de l'UE sur la mobilité des collections (2008-2012). Il a coédité *Protecting Cultural Property in Armed Conflict* (Leiden-Boston : Brill, 2010) et est l'auteur de *State Immunity and Cultural Objects on Loan* (Leiden-Boston : Brill, 2012).*

1999 - 2019 : Nouvelles menaces pour la sécurité des biens culturels

Par NOUT VAN WOUDEBERG

*Président du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2010- 2012) ;
Conseiller en politique stratégique pour les affaires du Royaume au ministère
des Affaires étrangères, Royaume des Pays-Bas*

Nous célébrons cette année le vingtième anniversaire de l'adoption du Deuxième Protocole de 1999 de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflits armés. Nous pouvons nous féliciter de l'existence de ce Protocole, qui renforce de manière significative la Convention de 1954 de l'UNESCO et le Premier Protocole, et a prouvé sa valeur dans le temps, en établissant par exemple la norme en matière de protection des biens culturels.

Et pourtant, pouvons-nous vraiment nous réjouir ?

Depuis la fin du deuxième millénaire, le monde connaît une globalisation constante. Ainsi, les différents systèmes, leurs causes premières, leurs conséquences et leurs caractéristiques sont de plus en plus interdépendants. Cela ne constitue pas systématiquement un avantage et peut amener de nombreux défis.

Je vais tenter de m'expliquer :

J'ai été pendant plus d'un an affecté à Aruba, un État à part entière du Royaume des Pays-Bas au cadre idyllique et situé dans les Caraïbes. Le Venezuela est l'un des États voisins de l'île

et la situation actuelle de ce pays pousse de plus en plus de ressortissants à quitter le pays par tous les moyens, y compris illégaux. Ainsi, des vénézuéliens tentent de venir à Aruba (et Curaçao) illégalement par bateaux. Malheureusement, alors qu'avant seuls voyageaient une vingtaine de personnes à bord de ces vaisseaux, désormais il n'est pas rare que les garde-côtes du Royaume du Pays-Bas trouvent également des drogues ou des armes sur le bateau. Là où le crime organisé international se contentait auparavant du trafic d'êtres humains, il combine désormais d'autres formes de criminalité comme le trafic de stupéfiants ou d'armes.

Par ailleurs, certaines composantes du crime organisé international moderne, telles que le terrorisme ou la cybercriminalité, nous étaient pratiquement inconnues il y a une vingtaine d'années. Assurément, nous vivons dans un monde différent de celui de la fin du siècle dernier.

Il en va de même pour les conflits armés actuels. S'ils sont fréquents depuis le début de l'existence humaine, ils se sont particulièrement complexifiés et ont acquis des dimensions multiples au cours des dernières décennies. En règle générale, le développement et l'adoption de nouveaux instruments juridiques internationaux intervient en réaction à des événements vécus. La Convention de La Haye de 1954 et les Conventions de Genève de 1949 ont été élaborées à la suite des tragédies vécues lors de la Seconde Guerre mondiale. Le Protocole de 1999 de la Convention de La Haye prend directement son origine dans les guerres des Balkans. Toutefois, actuellement, il sera de plus en plus difficile de perpétuer ce schéma d'action négative associée à une réaction, dans la mesure où les facteurs à l'origine des conflits armés sont multiples et que leurs causes premières sont de plus en plus étroitement interconnectées : origine ethnique, religion, ressources naturelles, et plus récemment, le changement climatique.

En effet, le changement climatique constitue un motif des conflits armés nationaux et internationaux. Le Royaume des Pays-Bas a lancé en 2015 une initiative nommée PSI (Planetary Security Initiative, ou Initiative de Sécurité Planétaire). Celle-ci illustre les rapports qui peuvent être établis entre le changement climatique et les défis posés en matière de sécurité. Elle souligne que le changement climatique provoque des inondations, des sécheresses, une salinité croissante de l'eau, l'élévation du niveau de la mer, l'érosion du littoral... qui à leur tour présentent des risques et des défis en matière de sécurité des populations et peuvent causer des conflits (armés). Après avoir été élu membre non-permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies, le Royaume des Pays-Bas a souhaité se saisir du problème et a inscrit ce sujet à l'ordre du jour et dans les débats du Conseil. Je suis conscient que l'UNESCO s'intéresse également aux catastrophes naturelles. Je ne pourrais que me réjouir de voir la dynamique entre catastrophes naturelles, conflits armés et protection des biens culturels se renforcer.

Ainsi, les causes des conflits armés sont multiples, de plus en plus imbriquées et, par conséquent, plus complexes qu'auparavant, faisant par conséquent obstacle à l'émergence d'une réponse claire, unique et juridique. Toutefois, il n'en demeure pas moins que dans un conflit armé, chaque partie cherche toujours à viser là où cela fait le plus mal à l'adversaire : son identité, et par conséquent sa culture et son patrimoine. Cela conduit et aboutit aux destructions de monuments historiques, de théâtres, de temples, de musées avec leurs collections, et bien plus encore. C'est pour cela qu'aujourd'hui plus que jamais nous avons besoin de la Convention de La Haye de 1954, du Protocole de 1999, du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, et du mécanisme de protection renforcée.

La guerre et ses causes premières sont devenues multidimensionnelles, empêchant ainsi les juristes et praticiens de droit international de faire face en proposant une réponse juridique suffisamment solide.

Il me semble donc souhaitable que l'UNESCO ne se concentre pas principalement sur l'élaboration de nouveaux instruments juridiques internationaux, mais plutôt sur une meilleure mise en œuvre et un meilleur respect par les États parties des instruments existants, ainsi que sur des initiatives visant à accroître le nombre d'États parties aux instruments juridiques internationaux. Je ne peux omettre d'évoquer également la sensibilisation, tant entre les États qu'à l'intérieur et au sein même des forces armées. Il s'agit là encore d'une approche à plusieurs niveaux et multidimensionnelle, qui nous amène à jouer sur plusieurs tableaux en même temps, et à se concentrer tant sur les périodes pré-conflit et post-conflit que sur le conflit armé en lui-même.

Le Royaume des Pays-Bas est plus que disposé à y contribuer, comme il tente de le faire depuis déjà longtemps, tant financièrement que par le biais du partage des connaissances, et en devenant le pays hôte d'institutions et de tribunaux internationaux qui examinent la responsabilité des États et la responsabilité pénale individuelle, tels que la Cour internationale de justice et la Cour pénale internationale. Actuellement, le Royaume est candidat au Conseil exécutif de l'UNESCO pour 2019-2023. En tant que membre du Conseil exécutif, il pourra contribuer davantage à ces objectifs, en travaillant aux côtés de l'UNESCO et de ses États membres.

Mon intervention touchant à sa fin, je vous prie d'excuser mon approche holistique qui ne s'est pas centrée uniquement sur le thème de la protection des biens culturels en période de conflit armé. Cependant, peut-être qu'une telle approche holistique et inclusive pourrait servir notre monde en constante évolution et le sujet qui nous occupe, face à la situation multidimensionnelle et interconnectée que j'ai préalablement dépeinte.

Je voudrais enfin terminer sur une note sincère et positive : nous nous réunissons ici avec un groupe d'États, de personnes et d'organisations qui s'engagent pleinement, en premier lieu grâce à l'UNESCO et au gouvernement suisse. Les biens culturels du monde ont plus que jamais besoin de nous, et le Protocole de La Haye de 1999 est aujourd'hui sans doute plus pertinent encore.

ARTEMIS PAPATHANASSIOU



Mme Artemis Papathanassiou est avocate et conseillère juridique principale au ministère grec des Affaires étrangères. Elle est spécialisée (PhD) en droit international public. En tant que conseillère juridique du ministère grec des Affaires étrangères, elle se spécialise dans les relations gréco-turques, le terrorisme international, le droit spatial international et le droit international des biens culturels et rédige des avis juridiques à ce sujet. Elle a participé et participe à un grand nombre de négociations bilatérales et multilatérales, représentant son pays à l'Assemblée générale des Nations Unies, à l'UNESCO, à l'Agence internationale de l'énergie atomique, au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique (COPUOS) et au Conseil de l'Europe. Elle a été présidente (2014-2016) du Comité intergouvernemental du Deuxième Protocole additionnel à la Convention de La Haye de 1954. Elle a facilité les négociations au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies pour l'élaboration des résolutions A/RES70/76 et A/RES/73/130 « sur le retour ou la restitution de biens culturels à leur pays d'origine », adoptées à l'unanimité par l'AGNU respectivement en décembre 2015 et 2018. Elle a été Présidente (2011-2012) du Comité intergouvernemental de l'UNESCO pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale (PRBC). La Grèce l'a désignée comme médiatrice et conciliatrice pour les conflits culturels internationaux figurant sur la liste des médiateurs et conciliateurs de l'UNESCO.

Nouveaux défis et réalisations récentes du Comité du Deuxième Protocole : nécessité de se recentrer sur le potentiel du Comité

Par ARTEMIS PAPATHANASSIOU

Présidente du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2014-2016) ;
Avocate et conseillère juridique principale au ministère grec des Affaires étrangères

Introduction

Cette présentation vise à décrire brièvement les réussites récentes du Comité du Deuxième Protocole, créé en réponse aux nouveaux défis qui sont apparus en conséquence de l'évolution des conflits armés modernes. Dans ce contexte, le Comité du Deuxième Protocole (ci-après dénommé le « Comité ») a engagé de *nouvelles initiatives* et a réalisé des *avancées significatives*. A cet égard, l'auteure, en sa qualité d'ancienne Présidente du Comité du Deuxième Protocole, formule quelques recommandations d'actions que le Comité pourrait engager ou poursuivre.

I. Initiatives et avancées du Comité

1. Introduction d'un nouveau signe distinctif pour les biens culturels faisant l'objet d'une protection renforcée. Contrairement à la Convention de La Haye qui prévoit l'utilisation d'un signe distinctif afin de reconnaître et protéger les biens culturels en cas de conflit armé,

le Deuxième Protocole ne prévoit pas l'utilisation d'un tel signe pour marquer les biens sous protection renforcée. Afin de palier à ce manque, le Comité du Deuxième Protocole a décidé que la création d'un signe distinctif spécifique aux biens sous protection renforcée, sur la base du Bouclier Bleu, était nécessaire ; un modèle de signe distinctif a donc été présenté et les Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole ont été amendés. Ce nouveau signe distinctif a été soumis en décembre 2015 à la Réunion des Parties au Deuxième Protocole de 1999, qui l'a approuvé. L'adoption de ce signe distinctif constitue clairement une grande réussite en ce qu'il favorise la reconnaissance des biens culturels faisant l'objet de ce statut spécial en vertu du droit international humanitaire. D'autre part, le nouveau signe distinctif contribue à l'application de l'article 12 du Deuxième Protocole, qui prévoit l'immunité des biens culturels sous protection renforcée, en sensibilisant les forces armées à la sauvegarde des biens culturels sous protection renforcée en cas de conflit armé et notamment en situation d'occupation.

2. La mise en place de nouvelles pratiques, comme la publication de Déclarations, afin de s'adresser à la communauté internationale pour condamner fermement les attaques délibérées et répétées à l'encontre des biens culturels dans le monde entier, qui constituent une violation des règles et principes du droit international humanitaire. Le Comité et sa Présidente ont publié entre décembre 2014 et décembre 2016 sept (7) *Déclarations* consécutives.³⁴ À titre indicatif, nous pouvons rappeler la *Déclaration de mars 2015*, centrée principalement sur la Résolution du Conseil de Sécurité 2199 (2015)³⁵, déclaration historique en ce qu'elle reconnaît le lien direct qui existe entre la destruction et le pillage du patrimoine culturel et le financement du terrorisme. D'autre part, la *Déclaration de mai 2015* a invité les États qui étaient parties à un conflit mais n'étaient pas des États parties au Deuxième Protocole à demander l'assistance internationale en vertu de ce dernier. De même, la *Déclaration de septembre 2015* a été publiée au lendemain de la destruction ciblée des anciens temples de Baalshamîn et de Bêl à Palmyre, et condamne en des termes particulièrement fermes la destruction délibérée de ces anciens temples. Enfin, la Déclaration d'octobre 2016 a été publiée suite à la condamnation d'Ahmad Al Faqi Al-Mahdi par la Cour Pénale Internationale le 27 octobre 2016 pour crimes de guerre liés à la destruction de patrimoine culturel du Mali protégé en vertu de l'article 8.2(e)(iv) du Statut de la CPI³⁶.

Par conséquent, le Comité recommande vivement de poursuivre cette pratique, en ce qu'elle permet d'informer la communauté internationale sur des sujets d'actualité importants, qui constituent le champ d'application du Deuxième Protocole et entrent dans les compétences du Comité.

3. La création d'un nouveau forum, la « Réunion des Présidents(tes) des Comités des Conventions culturelles de l'UNESCO »³⁷, visant à favoriser l'échange et à établir une coopération, selon les besoins, entre les Conventions, afin d'atteindre avec succès les

³⁴ Voir l'ensemble des Déclarations

³⁵ La [Résolution 2199\(2015\)](#) du Conseil de Sécurité en date du 12 février 2015 stipule notamment que : « Le Conseil [...] 17. réaffirme la décision qu'il a prise au paragraphe 7 de la [résolution 1483\(2003\)](#) et décide que tous les États Membres doivent prendre les mesures voulues pour empêcher le commerce des biens culturels irakiens et syriens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse, qui ont été enlevés illégalement d'Iraq depuis le 6 août 1990 et de Syrie depuis le 15 mars 2011, notamment en frappant d'interdiction le commerce transnational de ces objets et permettant ainsi qu'ils soient restitués aux peuples irakien et syrien, et demande à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, à INTERPOL et aux autres organisations internationales compétentes de faciliter la mise en œuvre des dispositions du présent paragraphe ». On peut également noter que le lien direct entre trafic illégal d'œuvres d'art et financement du terrorisme est également souligné au paragraphe 23 de la Résolution du [Conseil de Sécurité 2253\(2015\)](#). Se référer également aux [Résolutions du Conseil de Sécurité 2368\(2017\)](#) et [2379\(2017\)](#) qui ont précisément trait au financement du terrorisme par le trafic illégal d'objets culturels provenant de zones en conflits armés.

³⁶ L'affaire Al-Faqui Al-Mahdi a abouti à une condamnation à neuf ans de prison, et constitue la première affaire en matière de destruction du patrimoine culturel traitée par la CPI.

³⁷ Conformément à la décision du Comité en question ([Décision 9.COM 7](#)), adoptée lors de sa neuvième réunion en décembre 2014, la Directrice générale est invitée « à tenir, au moins une fois par an, des réunions de consultation avec les Présidents(tes) des organes statutaires établis par les Conventions culturelles ».

objectifs communs qu'elles partagent et d'améliorer leur mise en œuvre. À ce jour, deux Réunions des Présidents(tes) ont été convoquées par la Directrice générale de l'UNESCO, la première en juin 2015³⁸ et la seconde en septembre 2016, ce qui montre le besoin d'une nouvelle volonté politique en appui aux Conventions culturelles de l'UNESCO.

Le Comité recommande vivement la préservation de ce forum unique, convaincu que les objectifs communs des Conventions culturelles de l'UNESCO ne pourront être atteints que grâce à une coopération de leurs organes statutaires.

4. L'élaboration d'un Manuel militaire en matière de protection des biens culturels en cas de conflit armé. Cette initiative, développée en collaboration entre le Comité et le Secrétariat de l'UNESCO, constitue une avancée importante en la matière. Ce Manuel militaire, rédigé par l'Institut de San Remo pour le droit international humanitaire, est le premier outil de formation internationale du genre, et a été officiellement diffusé par l'UNESCO en décembre 2016. Ce Manuel se veut un guide pratique à destination de toutes les forces armées régionales et nationales ainsi que des forces de maintien de la paix, et allie un compte rendu des obligations juridiques des États et des individus sur le plan international avec des propositions de meilleures pratiques militaires aux différents niveaux de commandement, et durant les différentes phases des opérations militaires, que celles-ci soient aériennes, maritimes ou terrestres³⁹.

5. La création en 2015 de synergies entre le Deuxième Protocole et la Convention de 1970 de l'UNESCO concernant « les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels », constitue une autre réussite dont le Comité peut être fier. Ces synergies⁴⁰ ont été créées à l'aune des Résolutions du Conseil de Sécurité 2199 (2015) et 2253 (2015) afin de sensibiliser à la nécessité de protéger les biens culturels meubles dans les zones en conflit ou provenant de ces zones. Elles visent également à sensibiliser les personnes sur la nécessité de former les forces militaires, la police et les agents de douanes, notamment aux questions de protection des biens culturels contre leur trafic et leur commerce illicites, qui sont une conséquence indirecte de ces conflits armés et participent au financement du terrorisme.

Les possibles synergies entre le Deuxième Protocole et la Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003 sont également à l'étude, et permettrait de protéger le patrimoine culturel immatériel en cas de conflits armés, y compris en situation d'occupation. Ces synergies doivent être envisagées dans le contexte du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

³⁸ A la fin de la réunion, les Présidents ont présenté une *Déclaration conjointe* soulignant la nécessité d'une volonté politique renouvelée pour soutenir les Conventions culturelles de l'UNESCO et encourageant les Nations-Unies à veiller à ce que la protection, la sauvegarde et la compréhension du patrimoine culturel et naturel, la diversité culturelle et l'expression créative dans le monde entier soient reconnues comme une question transversale dans la mise en œuvre des objectifs interdépendants de l'Agenda du développement post-2015.

³⁹ *Manuel militaire* sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

⁴⁰ Conformément à la [Décision 3.SC/4.3](#), adoptée lors de la Troisième Réunion du Comité subsidiaire de la Réunion des États parties à la Convention de 1970 (qui s'est tenue du 28 au 30 septembre 2015 au Siège de l'UNESCO), une *réunion conjointe des deux Bureaux* (Bureau du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et Bureau du Comité subsidiaire de la Réunion des États parties à la Convention de 1970), s'est tenue le 7 décembre 2015 au siège de l'UNESCO. Conformément au mandat fixé par la [Décision 3.SC/4.3](#) du Comité subsidiaire, concernant les divers thèmes de la Réunion conjointe des Bureaux, les États membres participants ont échangé des informations concernant la destruction du patrimoine culturel dans le cadre de conflit armé, et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels, en particulier en Iraq et en Syrie. La deuxième partie de la réunion a été consacrée à un échange très enrichissant concernant l'organisation d'actions de sensibilisation et de formation des militaires, des agents de police et de douane en matière de protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé et de lutte contre le trafic illicite du patrimoine mobilier. Cette réunion conjointe des Bureaux a produit une Recommandation à titre de conclusion.

Le Comité recommande vivement de développer ces synergies entre le Deuxième Protocole et la Convention de 1970 et de créer de réelles synergies entre la Convention de l'UNESCO de 2003 et le Deuxième Protocole.

6. En 2015, le Comité a souligné l'importance de l'article 32 paragraphe 2 du Deuxième Protocole, qui prévoit qu' « une partie au conflit qui n'est pas Partie au présent Protocole mais qui accepte et applique ses dispositions (...) peut demander au Comité une assistance internationale appropriée. » La Syrie et l'Iraq, bien que n'étant pas Parties au Deuxième Protocole, auraient pu faire une telle demande au Comité, à tout moment, sous réserve des conditions précédemment évoquées. En 2015 et 2016, le Comité a adressé à la Syrie et à l'Iraq une invitation à bénéficier de cette assistance internationale en se prévalant de l'article 32.2.⁴¹ Malheureusement, malgré les appels répétés du Comité, ceux-ci sont restés sans réponse des deux États à la fin 2016.

II. Observations diverses concernant la non implication du Comité dans certaines initiatives et actions de l'UNESCO

La Stratégie de renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection de la culture et la promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé,⁴² adoptée en novembre 2015 et suivie d'un Plan d'action aux fins de sa mise en œuvre, n'impliqua pas, contre toute attente, le Comité du Deuxième Protocole de 1999. Nous sommes d'avis toutefois que le développement et la mise en œuvre par l'UNESCO d'initiatives telles que la Stratégie et le son Plan d'action doivent en tout état de cause avoir recours aux mécanismes de mise en œuvre des conventions concernées, en particulier lorsque les objectifs recherchés coïncident. Les arguments tels que ceux mis en avant à l'époque (c'est-à-dire en 2015), s'appuyant notamment sur le constat que « le Deuxième Protocole ne fait pas l'objet d'une large adhésion et n'a pas un grand nombre de ratifications », n'apportent pas à notre sens une justification suffisante et convaincante.

Le Comité recommande de se voir impliqué dans la mise en œuvre des actions stratégiques futures de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé, y compris en situation d'occupation.

Conclusions

Le mandat de présidence de l'auteur de cette présentation (2014-2016) a coïncidé avec une vague de nettoyage culturel sans précédent, qui a majoritairement touché des sites archéologiques d'une importance majeure pour l'humanité et des lieux de cultes appartenant à des minorités religieuses en Syrie, en Iraq, en Libye et au Yémen. En réponse, la Présidente s'est efforcée de mobiliser, ou de concevoir tous types de moyens disponibles que le Comité pouvait révéler, en dehors des dispositions du Deuxième Protocole.

La culture étant devenue au cours des dernières années un élément essentiel des conflits armés modernes, il est essentiel d'élargir le mandat du Comité du Deuxième Protocole au vu de son rôle croissant, des nouveaux défis auxquels il fait face et des nouvelles activités qu'il développe. Dans ce cadre, **le Comité recommande vivement à la Réunion des Parties au Deuxième Protocole de 1999 de se prévaloir de l'article 27 (g) du Protocole⁴³ et de confier au Comité de nouvelles attributions importantes, le cas échéant.**

⁴¹ Il convient également de noter que, entre 2015 et 2016, le Comité a adressé pas moins de cinq demandes spécifiques à la Syrie et à l'Iraq afin qu'ils ratifient le Deuxième Protocole.

⁴² Voir la [Stratégie pour le renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection du patrimoine culturel et de promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé et le Document 38C/49.](#)

⁴³ L'article 27 (g) du Deuxième Protocole de 1999 prévoit que « *Le Comité [exercera] les attributions suivantes... (g) [et] toute autre attribution qui pourrait lui être conférée par la Réunion des Parties.* »

LORENA SOL DE POOL



Mme Sol de Pool est Ambassadrice, Déléguée permanente d'El Salvador auprès de l'UNESCO. Depuis 2015, elle préside également la Commission financière et administrative (FA) et les commissions mixtes (programme et relations extérieures et Commission financière et administrative) du Conseil exécutif de l'UNESCO.

Auparavant, elle a été vice-présidente de la Commission du programme et des relations extérieures du Conseil exécutif (2007-2011), ainsi que présidente du Comité du Siège de l'UNESCO (2012-2013). Au cours de son mandat, El Salvador a été membre du Conseil d'administration pendant deux mandats (2007-2011 et 2013-2017). Avant d'entrer à l'UNESCO, Mme Sol de Pool a été membre de carrière du Service extérieur d'El Salvador. Forte d'une expérience professionnelle de près de vingt-cinq ans en tant que diplomate, elle a été nommée Ambassadrice et Déléguée permanente auprès de l'UNESCO en 2009.

Synergies entre le Deuxième Protocole de 1999 et les autres conventions de l'UNESCO en matière de culture

Par LORENA SOL DE POOL

*Présidente du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2018-2019) ;
Ambassadrice, Déléguée permanente d'El Salvador auprès de l'UNESCO*

Mesdames et Messieurs, chers collègues,

C'est un grand plaisir et un honneur que de participer à cet important panel composé de plusieurs des anciens Présidents(tes) du Comité Intergouvernemental du Deuxième Protocole et d'entendre leur avis sur le travail du Comité. Je souhaite revenir dans ma présentation sur les synergies entre le Deuxième Protocole de 1999 et les autres conventions culturelles de l'UNESCO, et en particulier les Conventions de 1972, de 1970 et de 2001.

Je commencerai par présenter les caractéristiques communes du Deuxième Protocole et de la Convention du patrimoine mondial, puis je traiterai du critère spécifique de « plus haute importance pour l'humanité » visé dans le Deuxième Protocole par rapport au principe de valeur universelle exceptionnelle conformément à la Convention du patrimoine mondial de 1972, avant de souligner l'importance de promouvoir la Liste des biens culturels sous protection renforcée en vertu du Deuxième Protocole. Puis je reviendrai sur la nécessité pour le Comité Intergouvernemental du Deuxième Protocole de réévaluer ses méthodes de travail et de créer des complémentarités pour développer la collaboration avec les organes directeurs des autres conventions culturelles.

Il existe quatre caractéristiques communes au Deuxième Protocole et à la Convention de 1972 : les textes visent tous deux la protection du patrimoine culturel ; ils ont amené la création d'un comité intergouvernemental ; ils instaurent un système de listes ; enfin ils prévoient la redistribution d'une assistance internationale par le biais d'un fonds.

Le Deuxième Protocole protège l'ensemble du patrimoine culturel tel que défini à l'article 1 de la Convention de La Haye (meuble et immeuble), tandis que la Convention du patrimoine mondial protège uniquement cinq catégories de biens immeubles présentant une valeur culturelle (les monuments, les ensembles de constructions, les sites, le patrimoine mixte culturel et naturel et les paysages culturels ; ces deux derniers éléments ayant été introduits dans les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial) et possédant une valeur universelle exceptionnelle (voir l'article 1 de la Convention du patrimoine mondial). Il apparaît donc, en pratique, que les deux traités sont susceptibles de protéger un même bien, et c'est en effet le cas. Nous y reviendrons plus tard.

Le paragraphe 36 des Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole prévoit que les biens culturels immeubles inscrits à la Liste du patrimoine mondial sont présumés satisfaire à la condition de la plus haute importance pour l'humanité, sous réserve d'autres considérations pertinentes. Dans la pratique du Comité, seize des dix-sept biens culturels inscrits sur la Liste des biens culturels sous protection renforcée sont des biens inscrits sur la Liste du patrimoine mondial, le dernier restant – la Bibliothèque centrale nationale de Florence – faisant partie d'un site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. Par ailleurs, en analysant les demandes d'octroi de protection renforcée, le Secrétariat, le Bureau et le Comité s'appuient sur les mêmes informations factuelles, juridiques et techniques que celles contenues dans les demandes des biens culturels inscrits sur la Liste du patrimoine mondial.

Le Comité fait une promotion active de la Liste des biens culturels sous protection renforcée, et encourage en particulier les parties à un conflit ou dans une situation post-conflit à demander pour leurs biens culturels l'octroi de la protection renforcée. Toutefois, des défis restent à relever, comme par exemple le faible nombre de biens inscrits sur la Liste, ou bien le caractère non représentatif des biens inscrits sur la Liste (aucun bien culturel de la péninsule arabe ou d'Amérique latine n'est inscrit à ce jour).

Pour conclure cette partie, il est important de souligner que s'il existe des synergies entre eux, le système de la protection renforcée et le système du patrimoine mondial présentent aussi des divergences. Les États parties au Deuxième Protocole d'une part, et à la Convention du patrimoine mondial d'autre part, ne sont pas les mêmes ; les conditions requises pour l'inscription d'un bien culturel sur la Liste du patrimoine mondial sont différentes des exigences de l'inscription sur la Liste des biens culturels sous protection renforcée. Si un État est partie aux deux accords, l'inscription d'un bien culturel sur l'une des listes n'est pas automatiquement liée au simple fait qu'il figure sur l'autre liste. De même, un bien culturel ne peut pas être transféré d'une liste à l'autre.

En ce qui concerne les synergies entre le Deuxième Protocole et la Convention de 1970, elles peuvent se développer dans le cadre de la lutte contre le trafic illicite de biens culturels, et notamment en ce qui concerne les biens culturels meubles situés sur un territoire occupé. Le Comité s'est, par le passé, penché sur cette question et a étudié les moyens par lesquels il pouvait contribuer à la protection de ces biens, par exemple par l'envoi d'une mission

d'évaluation. Le Comité peut également étudier toutes les mesures juridiques ou administratives prises par un État partie à la Convention de 1970 pour évaluer si le bien satisfait aux critères fixés par l'article 10(b) du Deuxième Protocole. Enfin, en décembre 2015, le Bureau du Comité du Deuxième Protocole et le Bureau du Comité Subsidaire de la Réunion des États Parties à la Convention de 1970 se sont réunis et ont travaillé sur les sujets suivants : l'échange d'informations pertinentes concernant la destruction du patrimoine culturel en période de conflits armés, et l'échanges d'informations pertinentes sur l'organisation d'actions de sensibilisation et de formation des militaires, des agents de police et de douane en matière de protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé et de lutte contre le trafic illicite du patrimoine mobilier.

En ce qui concerne les synergies présentes entre le Deuxième Protocole et la Convention de 2001, à ce jour aucun patrimoine culturel subaquatique n'a fait l'objet d'une demande de protection renforcée. Toutefois il est probable qu'à l'avenir le Comité ait à traiter une telle demande.

Dans une volonté de renforcer leurs synergies, les Présidents(tes) des Conventions culturelles de l'UNESCO ont été conviés à se réunir et à échanger sur les moyens de développer la collaboration entre eux. Au cours de la première réunion qui s'est tenue en juin 2015, les Présidents(tes) ont avant tout concentré leurs efforts à s'assurer que les conventions se renforçaient mutuellement et qu'elles pouvaient agir de concert afin d'atteindre leurs objectifs communs, consacrant ainsi une approche holistique de ces questions. Lors de la deuxième réunion en septembre 2016, l'accent a été mis sur la sauvegarde du patrimoine culturel en temps de conflits et le rôle des Conventions culturelles de l'UNESCO dans la poursuite des objectifs de développement durable. En raison de restrictions budgétaires qui se sont vues appliquées en 2017, la troisième réunion n'a pas eu lieu.

J'en viens maintenant au rôle du Comité Intergouvernemental du Deuxième Protocole en ce qui concerne ses méthodes de travail et les complémentarités qu'il doit développer avec les organes directeurs des autres conventions culturelles.

Ce Comité s'est principalement inspiré de la pratique du Comité pour le patrimoine mondial en trois aspects essentiels : l'élaboration de Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole, l'examen des demandes de protection renforcée, et l'octroi d'une assistance internationale provenant du Fond pour le Deuxième Protocole. Par ailleurs, les membres et observateurs passés et présents du Comité participent de manière active aux réunions du Comité du patrimoine mondial, au Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel ou à d'autres comités relatifs aux conventions culturelles. Ainsi, ils en maîtrisent parfaitement les pratiques et les méthodes de travail.

Je voudrais conclure en soulignant l'importance de ces synergies aux fins d'une mise en œuvre uniforme des conventions culturelles de l'UNESCO qui ne pourrait que renforcer la protection de notre patrimoine culturel.

Merci de votre attention. Je me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions.

BENJAMIN GOES

M. Benjamin Goes est conseiller à la Chancellerie du Premier ministre (Belgique). Sur proposition du Premier Ministre, il a été nommé expert permanent auprès de la Commission interministérielle du droit humanitaire (CIDH/ICHL) où il préside le groupe de travail sur la protection des biens culturels. Ce groupe de travail interfédéral est chargé d'assurer la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de ses Protocoles et de soutenir la coordination du positionnement international concernant ces instruments. Benjamin Goes a été Président du Comité intergouvernemental pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 2012 à 2014 et est membre du Comité des affaires juridiques (LEAC) du Conseil international des musées (ICOM) depuis 2016. Il est également membre de l'Association de droit international (ADI). Il intervient régulièrement en tant que conférencier et est l'auteur de divers articles dans son domaine d'expertise.

Développer une meilleure collaboration entre le Comité et ses partenaires naturels : une opportunité à saisir

Par BENJAMIN GOES,

*Président du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2012-2014) ;
Conseiller à la Chancellerie du Premier ministre, Belgique*

Introduction

L'article 27.3 du Deuxième Protocole prévoit explicitement que « le Comité coopère avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales et nationales dont les objectifs sont similaires (...) ». Il cite également plus loin que « des organisations professionnelles éminentes » peuvent être appelées à « l'aider dans ses fonctions », voire « peuvent recommander un bien culturel particulier au Comité » pour l'octroi de la protection renforcée (article 11.3).

La présentation a pour objet de faire un rapide tour d'horizon des collaborations à soutenir. Je me concentrerai sur les enjeux principaux et proposerai une série de recommandations concrètes pour améliorer l'efficacité de leurs relations.

I. L'UNESCO

L'UNESCO a en charge plusieurs Conventions internationales relatives au patrimoine culturel. La première d'entre elles est la Convention de La Haye de 1954. D'autres ont suivi :

- La Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels
- La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972)
- La Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique
- La Convention de 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel

Toutes ces Conventions culturelles sont liées entre elles par la Convention de 1954, qui leur est transversale car elle traite tant de bien culturels mobiliers que de biens culturels immobiliers.

Pourtant les synergies développées sont encore très faibles.

En ce qui concerne les synergies avec le Patrimoine mondial, il y a eu une avancée dans le cadre des rapports établis dans le cycle d'évaluation qui incluent désormais une mention relative à la Convention de 1954 et ses Protocoles. Par contre les demandes répétées du Comité de 1954 adressées au Comité du Patrimoine mondial en vue de faciliter l'octroi de la protection renforcée aux biens nouvellement inscrits par l'introduction d'un dossier unique auprès des deux Comités n'ont jamais été entendues.

D'autres tentatives de synergies, notamment avec la Convention de 1970, ont eu lieu mais n'ont jamais donné lieu à un suivi ou des résultats concrets autres que des déclarations.

Je recommande donc que des espaces de concertation soient développés entre ces différentes Conventions, tant au niveau des Secrétariats qu'au niveau politique via les présidences de ces Comités.

En parlant des Secrétariats, les restructurations en cours qui privent les Secrétariats des Conventions de 1954 et de 1970 de leurs experts attirés donnent l'impression que l'on tend à affaiblir le travail réalisé. Il n'est en effet pas certain que les remplacements envisagés puissent compenser les départs prévus. Or le Comité et les *États* membres doivent pouvoir compter sur une réelle plus-value du Secrétariat et pouvoir lui accorder leur pleine confiance en raison de sa compétence technique approfondie. Le chemin pris inquiète et il serait dommageable que l'action du Comité en souffre.

Je recommande donc que l'UNESCO renforce le personnel des Secrétariats des Conventions précitées, et spécialement celle de 1954 dont l'expertise est fortement sollicitée ces dernières années au vu de l'actualité.

Conscient des difficultés financières de l'UNESCO, je recommande que l'UNESCO investisse davantage dans une communication plus attractive, et envisage une plus grande ouverture envers les contributions privées, y compris le grand public, à l'instar de l'UNICEF.

II. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Avant la création du Comité, c'est grâce au CICR que la question de la protection des biens culturels en cas de conflit armé n'est pas tombée dans l'oubli. Les Protocoles additionnels I et II aux Conventions de Genève de 1949 se réfèrent d'ailleurs explicitement à la Convention de La Haye de 1954.

Le CICR a donc des objectifs communs avec celui du Comité, et le développement de synergies est évidente avec ce dernier et l'UNESCO.

Je me réjouis de constater que différentes activités de sensibilisation, comme des séminaires régionaux, sont menées conjointement par le CICR et l'UNESCO, j'espère que cela va encore s'intensifier à l'avenir.

Par ailleurs, le Mémorandum of Understanding (MoU) conclu entre l'UNESCO et le CICR en 2016, grâce à l'impulsion de la plateforme internationale du Bouclier bleu dont je parlerai par après, est également une avancée à saluer.

Je recommande cependant une évaluation de ce MoU afin de faire le point sur les acquis obtenus et les améliorations à apporter dans sa mise en œuvre.

Cependant, malgré ces constats positifs et le travail de sensibilisation que le CICR continue à mener sur le terrain, il faut constater sur le plan institutionnel que lors de la dernière Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2015, la question de la protection des biens culturels n'a été évoquée que dans le cadre d'un Side Event. La 33e Conférence de décembre 2019 est dès lors une opportunité à ne pas manquer pour remettre cette thématique à l'avant-plan

Je recommande que le CICR propose, à tout le moins, un modèle d'engagement relatif à la ratification de la Convention de 1954 (et ses Protocoles) et à sa mise en œuvre.

Je recommande en outre que lors de prochaines réunions régionales et universelles des Commissions nationales de mise en œuvre du Droit humanitaire, le CICR relaie et insiste sur l'intérêt que ces Commissions nationales auraient à traiter spécifiquement de ces questions, dans la ligne de la Résolution II de la Conférence diplomatique de La Haye de 1954⁴⁴. Un courrier conjoint du CICR et de moi-même au nom du Comité sur ce sujet en 2014, à destination de ces Commissions, avait déjà reçu une réaction positive dans plusieurs États. Il faudrait continuer sur cette lancée.

III. Le Bouclier Bleu international (BBI)

Le BBI, soutenu notamment par les associations internationales d'experts ICOMOS, ICOM, ICA et IFLA, est le pendant associatif du Comité. C'est un partenaire indispensable qu'il faut continuer à associer et qui pourra jouer un rôle important dans la mise en œuvre du futur plan d'actions.

⁴⁴ Voir le Protocole à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé 1954 et la Résolution II de la Conférence intergouvernementale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, (La Haye, 14 mai 1954).

Ces trois organismes sont les premiers partenaires naturels du Comité. J'avais constitué en 2014 une plate-forme internationale du Bouclier bleu constituée de représentants du Comité, de l'UNESCO, du CICR et du Bouclier bleu international. Son existence a été reconnue officiellement par le Comité.

Je recommande que cette plateforme soit réactivée et se réunisse de manière plus régulière, afin de continuer à échanger tant sur les enjeux stratégiques que sur les défis rencontrés sur le terrain en matière de protection des biens culturels.

Je recommande par ailleurs, qu'au vu de l'article 27.3 qui cite le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM) comme un partenaire du Comité, cette plateforme soit élargie à l'ICCROM, ou à tout le moins qu'il soit veillé à l'associer plus étroitement aux travaux du Comité. Une réflexion similaire doit se porter sur ALIPH, qui poursuit, selon ses statuts, la mise en œuvre de la Convention de 1954.

IV. L'ONU

Depuis la Circulaire SGNU du 6 août 1999⁴⁵ qui impose le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies, les choses ont beaucoup évolué avec la crise du Mali et les résolutions successives du Conseil de Sécurité⁴⁶, dont la 2347 centrée sur la protection des biens culturels. On notera aussi qu'alors que, jusqu'il y a peu, aucun des membres du P5 n'étaient Partie au Deuxième Protocole⁴⁷. Ce n'est plus le cas depuis 2017 avec l'adhésion de la France et du Royaume-Uni.

Cependant, l'ONU doit veiller à doter ses missions de budgets dédiés à la protection des biens culturels. Lorsque j'ai été au Mali, cet enjeu faisait partie du mandat mais sans financement y afférent. C'est l'UNESCO qui a donc formé les troupes onusiennes et maliennes. Des informations dont je dispose, c'est toujours le cas, aucun financement n'est prévu pour les missions en cours.

Je recommande que l'ONU assure le financement des charges liées au mandat qu'elle détermine, et en l'occurrence la protection des biens culturels.

Je recommande également que le dialogue entre le Comité, l'UNESCO et l'ONU s'intensifie, surtout au regard des interventions militaires internationales.

V. L'OTAN

Dans le même esprit, ayant participé, quand j'étais Président du Comité, à une réunion du CIMIC de l'OTAN (Coopération civilo-militaire), les besoins exprimés par les gradés pour intervenir de manière efficace en matière de protection des biens culturels étaient clairs :

- disposer d'un mandat politique d'intervention qui inclut la protection des biens culturels,

⁴⁵ Voir ST/SGSB/1999/13 – art. 6.6.

⁴⁶ Résolution 2100 (2013): MINUSMA; Résolution 1299 (2015): Lutte contre le terrorisme.

⁴⁷ Certains n'étant même pas Partie à la Convention de 1954, mais ce n'est plus le cas depuis la ratification du Royaume-Uni en 2017, dernier État du P5 à le faire.

- disposer de la liste des sites exclus du périmètre d'intervention (la « no strike list »)
- disposer de budgets y afférents (formation, protection in situ,...).

Je recommande qu'un Groupe de travail spécifique composé de représentants de l'OTAN, du Comité, de l'UNESCO, du CICR et du Bouclier bleu international, soit créé sur cette thématique.

VI. Les États

Dernier point cité mais non des moindres, les États forment de fait le cœur du Comité. Sans leur action et leur investissement, rien ne pourrait se faire. Nous avons la chance d'avoir eu depuis le début du Comité des Membres actifs et constructifs, ayant majoritairement à cœur de se centrer sur la protection du patrimoine culturel plutôt que de reproduire dans les débats des querelles politiques qui sont hors propos.

Néanmoins, cet engagement des États élus au Comité pourrait encore se renforcer.

Je recommande que les États membres du Comité intègrent dans leur action diplomatique l'universalisation indispensable de la Convention de La Haye de 1954, et particulièrement au sein de leur groupe régional.

Je recommande aussi que les États membres du Comité tentent au maximum d'assurer la présence d'experts nationaux dans leur délégation lors des réunions statutaires.

Je recommande également que les États membres du Comité veillent à assurer un dialogue et une coordination interne entre leurs experts des différentes Conventions. Il est en effet destructeur à plus d'un titre que, par exemple, certains de ses États Membres soutiennent et encouragent les synergies au sein du Comité 1954 alors que ces mêmes États Membres, dans d'autres Comités dont ils font partie, les rejettent ! Cela pose un problème global de confiance et de crédibilité.

Je recommande enfin que les États membres du Comité soutiennent les efforts en vue de la mise en place du Plan d'actions qui sera présenté en décembre et envisagent favorablement de soutenir logistiquement et financièrement les actions adoptées.

Conclusions

Bien que je n'ai pu qu'esquisser qu'un certain nombre de défis liés aux collaborations que le Comité a mis et doit mettre en place, on peut mesurer l'extrême intérêt des partenariats, qui grâce à la concertation induite, mènent à plus de complémentarité et plus de cohérence dans les actions de chacun des partenaires, avec à la clef des gains concrets d'efficacité et de sérieuses économies d'échelle.

CÉRÉMONIE



DE CLÔTURE



L'ambassadeur Frank Grütter est actuellement le chef de la Division Nations Unies et organisations internationales à la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères, Berne. De 2016 à 2018, il a été chef de la Division politique de sécurité du Département fédéral des affaires étrangères.

Résumé du Président

Par FRANK GRÜTTER

Ambassadeur, Département fédéral des affaires étrangères, Suisse

Excellences,

Mesdames, Messieurs,

Nous approchons du terme de cette conférence et c'est un grand plaisir et un honneur pour moi que de partager avec vous les principales recommandations et conclusions issues de vos présentations enrichissantes et inspirantes, et des échanges non moins instructifs, de ces deux derniers jours.

Veillez les considérer comme la version préliminaire des conclusions approfondies, complètes et définitives qui vous seront communiquées à une date ultérieure. Elles visent à assister les États parties dans l'élaboration d'une feuille de route sur laquelle se fondera la stratégie transversale pour l'avenir du Deuxième Protocole.

Nous nous réjouissons de l'engagement pris, au cours du panel ministériel, par la République du Liban et la République d'Iraq de devenir parties au Deuxième Protocole. La République fédérale de Somalie, à la lumière du conflit armé auquel elle fait actuellement face, s'est également engagée à devenir partie à la Convention de La Haye de 1954 et à ses deux

Protocoles. La République de Vanuatu, face aux catastrophes naturelles récurrentes, a exprimé le souhait d'obtenir plus d'informations sur la manière dont le Deuxième Protocole peut aider les États sur la question de la protection des biens culturels face aux catastrophes naturelles et dans les situations d'urgence, afin de mieux en comprendre les mécanismes.

Chaque ratification supplémentaire enverra un signal fort et ô combien nécessaire en faveur de la protection des biens culturels. Nous constatons qu'à l'heure actuelle, 82 États sont parties au Deuxième Protocole, tandis que 133 États sont parties à la Convention de La Haye de 1954. Cet écart nous montre l'incroyable potentiel d'augmentation du nombre d'États parties au Deuxième Protocole !

Mme Karima Bennoune, Rapporteuse Spéciale des Nations Unies dans le domaine des droits culturels a souligné non seulement l'importance de l'adoption d'une approche basée sur les droits de l'homme, mais également l'importance d'intégrer la question du patrimoine culturel au sein du système des Nations Unies ; elle a également fixé une feuille de route très claire. Elle espère voir adhérer 18 nouveaux États au Deuxième Protocole afin d'atteindre le palier symbolique de 100 États parties avant 2024, année du 25^e anniversaire du Deuxième Protocole.

LE PANEL 1 A TRAITÉ DES PERSPECTIVES HISTORIQUES

Il a démontré que la Convention de La Haye de 1954 ainsi que ses Protocoles étaient tout aussi pertinents qu'ils ne l'étaient à l'époque de leur adoption.

Les principales recommandations formulées par les panélistes sont les suivantes :

- Augmenter le nombre d'États parties aux instruments de La Haye et en particulier au Deuxième Protocole de 1999.
- Renforcer la protection des biens culturels à l'échelle nationale par l'adoption d'une législation nationale contraignante.
- Élargir la portée de l'engagement sur ce sujet au-delà des autorités chargées de l'application de la loi afin d'inclure également la société civile.

LE PANEL 2 A TRAITÉ DE L'ÉCHANGE DES PRATIQUES EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

Les principales recommandations formulées par les panélistes sont les suivantes :

- Mettre en place des mesures préventives en temps de paix.
- Établir des inventaires des biens culturels à l'échelle nationale, et veiller à leur mise à jour régulière.
- Renforcer la coopération par le partage d'expertise et des meilleures pratiques, et l'échange d'informations entre les États dans des cadres bilatéraux et multilatéraux.
- Sensibiliser davantage le personnel militaire et les autres acteurs à la protection des biens culturels en développant des initiatives globales et holistiques de formation et de renforcement des capacités, en fonction des besoins.
- Définir une stratégie transversale et une stratégie de renforcement des capacités bénéficiant aux États parties.

LE PANEL 3 A TRAITÉ DU RÔLE DES ACTEURS NON-GOUVERNEMENTAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DEUXIÈME PROTOCOLE DE 1999

Les principales recommandations concernant l'amélioration de la coopération à l'échelle nationale et internationale sont les suivantes :

- Promouvoir des mesures préventives en temps de paix compte tenu de leur importance capitale.
- Partager les expériences; comme défenseurs de ces instruments, les États, par leur longue expérience, devraient convaincre d'autres États Membres de ratifier les traités pertinents.
- Encourager un engagement fort du secteur militaire, afin qu'il puisse apporter sa perspective au Ministère de la Culture souvent responsable de l'exécution globale de la Convention et des deux Protocoles. À ce titre, le manuel militaire de l'UNESCO est un outil important à diffuser.
- Engager les acteurs au plus haut niveau de l'État et les sensibiliser aux questions relatives à la protection du patrimoine culturel.
- Engager les acteurs au sein de la communauté sur le terrain, en particulier les communautés locales, en restant autant que possible à l'échelle locale.

LE PANEL 4 A TRAITÉ DES MÉCANISMES D'INTERVENTION D'URGENCE DANS LE CADRE DES CONFLITS ARMÉS MODERNES

Les principales recommandations formulées par les panélistes sont les suivantes :

- Soutenir le travail réalisé par le Secrétariat de la Convention et alimenter le Fonds du Deuxième Protocole de 1999 avec des contributions volontaires.
- Accroître le dialogue et les synergies entre les différentes conventions culturelles pour la protection des biens culturels.
- Promouvoir une approche inclusive de l'ensemble des parties prenantes au travers de la *Stratégie de 2015 pour le renforcement de l'action de l'UNESCO en matière de protection de la culture et de promotion du pluralisme culturel en cas de conflit armé*.
- Contribuer à la sensibilisation et à la diffusion des connaissances sur l'emblème du Bouclier Bleu.

LE PANEL 5 A TRAITÉ DE LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS AU REGARD DU DROIT PÉNAL INTERNATIONAL

La principale recommandation formulée par les panélistes est la suivante :

- Soutenir de manière accrue les efforts visant à mettre en œuvre le Chapitre 4 du Deuxième Protocole à l'échelle nationale et le recours à des moyens judiciaires pour son application.

LE PANEL 6 A TRAITÉ DE LA PRATIQUE ET DES PERSPECTIVES D'AVENIR DU CADRE INSTITUTIONNEL DU DEUXIÈME PROTOCOLE DE 1999

Les principales recommandations formulées par les panélistes sont les suivantes:

- Le Comité devrait poursuivre ses efforts pour tendre à l'universalité du Deuxième Protocole.
- Le Comité devrait continuer à œuvrer à la transformation de la Liste des biens culturels sous protection renforcée en un inventaire international exhaustif.
- Le Comité devrait partir du principe que la condition posée à l'article 10 (a), à savoir le caractère de la plus haute importance pour l'humanité, est remplie lorsqu'il examine une demande d'octroi de protection soumise par un État.
- Le Comité devrait poursuivre ses efforts pour renforcer les synergies entre les différentes Conventions de l'UNESCO et engager des échanges avec les autres Comités dans ce but.
- Le Comité devrait impliquer de manière encore plus étroite ses principaux partenaires.

En conclusion, je voudrais souligner que d'énormes efforts et de grands progrès ont été réalisés concernant les objectifs de protection qui sous-tendent le Deuxième protocole depuis son adoption il y a vingt ans. Nous avons entendu toutes les mesures et actions prises en faveur de la protection du patrimoine culturel. Et nous pouvons être fiers de ce qui a été accompli jusqu'à présent dans un effort commun !

Cependant, beaucoup de chemin reste à parcourir pour garantir une protection efficace et adaptée des biens culturels en cas de conflits armés dans le monde entier. C'est pourquoi je souhaiterais profiter de cette occasion pour vivement encourager les États :

- À envisager la ratification ou l'adhésion à la Convention de La Haye de 1954 et/ou ses Protocoles sans délai s'ils ne sont pas déjà parties à ceux-ci.
- À mettre en œuvre le Deuxième Protocole de manière adéquate à l'échelle nationale, en adoptant notamment une législation pénale appropriée.
- À faire évoluer la Liste des biens culturels sous protection renforcée en un inventaire international en soumettant des demandes en vue de l'octroi de la protection renforcée par le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.
- Enfin, à promouvoir la coopération des acteurs à tous les niveaux, des pompiers aux politiciens, des professionnels de la culture aux généraux.

Je vous remercie pour votre attention, votre participation active et vos contributions durant les échanges très édifiants de ces deux derniers jours. Je tiens à remercier l'UNESCO ainsi que mes collègues au sein du Département fédéral des affaires étrangères pour leur aide à l'organisation de cette merveilleuse conférence. Félicitations, merci, et à toutes et tous bon retour chez vous !



Conclusions

Par LAZARE ELOUNDOU ASSOMO

au nom du Sous-Directeur général pour la Culture de l'UNESCO

Excellences, Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Au nom de M. Ernesto Ottone Ramirez, Sous-Directeur général pour la Culture, qui ne pouvait être présent parmi nous à cause d'engagements survenus ultérieurement, je souhaite clôturer cette importante conférence marquant le 20^e anniversaire depuis l'adoption du Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye.

Tout d'abord, je tiens à saluer les États membres des Républiques d'Iraq et du Liban, de la République fédérale de Somalie et du Vanuatu qui ont annoncé leur intention de ratifier le Deuxième Protocole de 1999, réaffirmant ainsi leur détermination à renforcer la protection des biens culturels et rejoindre les 82 États parties déjà membres.

Dans son message vidéo, Mme Karima Bennoune a exprimé son souhait de voir, d'ici 2024, 100 États parties ratifier le Deuxième Protocole. Pourquoi pas une raison de nous réunir à nouveau dans cinq ans et célébrer les vingt-cinq ans du Deuxième Protocole de 1999 avec j'espère 100 États parties.

Avec cette vision stratégique, je peux affirmer que le Deuxième Protocole est sur le chemin de devenir progressivement universel contribuant ainsi à une meilleure protection des biens culturels.

Universel, nous avons dit : oui, la Convention de 1954 et son Deuxième Protocole sont pertinents au sein de nos sociétés modernes. La Convention de 1954 est, comme je l'ai rappelé, la mère des Conventions Culturelles de l'UNESCO.

Voyez la présence du ministre du Vanuatu, Son Excellence M. Jean Pierre Nirua : 15 000 km parcourus pour participer à cette conférence : un tel exemple montre l'intérêt et l'universalité de ce Protocole.

Je souhaite vraiment remercier tous les experts pour leurs contributions aux travaux de la Conférence nous donnant des informations claires sur les aspects juridiques, techniques et opérationnels de la mise en œuvre du Deuxième Protocole. Je suis convaincu que leurs idées vont nous inspirer et nous encourager, chacune et chacun, dans notre capacité, à mieux coopérer et protéger nos biens culturels.

Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Plus de 270 participants ont assisté à cette conférence, venus de toutes les régions du monde et de tous horizons, membres d'organisations intergouvernementales, membres d'organisations non gouvernementales, institutions universitaires et même experts indépendants, tant militaires que civils. C'est là, la preuve de leur engagement, de leur respect et de leur foi en ce Protocole. Comme certains l'ont fait remarquer, de nombreux succès ont été remportés depuis son adoption mais beaucoup reste à faire dans les années à venir.

Comme beaucoup d'entre vous l'ont rappelé hier, il ne s'agit pas seulement du patrimoine culturel matériel qui doit être protégé pendant les conflits armés ; il s'agit aussi de sauvegarder le patrimoine immatériel, qui lie les communautés, et de lutter contre le trafic illicite.

Nous touchons à la fin de cette Conférence. Je ne peux m'empêcher de constater que ces deux jours n'ont pas seulement été consacrés à des présentations techniques et à des délibérations, mais ont également donné l'occasion à des amis, des collègues ou parfois de parfaits inconnus - professeurs et étudiants, décideurs et praticiens - d'échanger des idées, de constituer des réseaux et de prendre part à des discussions stimulantes au sujet du Deuxième Protocole de 1999.

Malheureusement, l'heure est venue pour nous de nous quitter, mais gardons cette énergie et cet engagement exceptionnels pour nous mettre à la tâche et prendre les mesures nécessaires pour une meilleure protection des biens culturels dans la limite de nos capacités. Nous le devons à nous-mêmes, à nos communautés et surtout aux générations futures. L'avenir du Deuxième Protocole est notre responsabilité commune, ainsi que l'a souligné l'ambassadeur Frank Grütter dans son exposé en tant que Président ; faisons en sorte que cette conférence reste dans les mémoires comme ayant permis l'adoption d'une stratégie transversale pour le Deuxième Protocole.

Permettez-moi de conclure en remerciant, du fond du cœur, les autorités suisses pour leur inlassable engagement en faveur de la protection des biens culturels et pour leur soutien à l'UNESCO dans l'organisation de cette Conférence, et ce dans un esprit de coopération.

Pour terminer je voudrais remercier tous les anciens Présidents(tes) du Comité - M. Nout van Woudenberg, Mme Artemis Papathanassiou et M. Benjamin Goes - pour leur sagesse. Un mot très particulier pour notre Présidente du Comité, l'ambassadeur Lorena Sol de Pool, et notre Président de la Réunion des Parties, l'ambassadeur Mounir Anastas pour leurs conseils et leurs encouragements tout au long de la préparation de cet événement.

Je tiens également à remercier sincèrement le Département fédéral des affaires étrangères suisses, la Commission suisse pour l'UNESCO, le Bureau de liaison à Genève, les membres du Secrétariat de la Convention 1954 de l'UNESCO, le Centre International de Conférence de Genève, les interprètes, les photographes, l'équipe de sécurité et tous les techniciens ayant permis le bon déroulement de cette conférence.

Merci à tous et bon retour dans vos familles respectives.



Conclusions

Par LORENA SOL DE POOL

*Présidente du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2018-2019) ;
Ambassadrice, Déléguée permanente d'El Salvador auprès de l'UNESCO*

Au nom du Comité intergouvernemental pour le Deuxième Protocole, je souhaiterais commencer ces conclusions finales en remerciant chaleureusement les autorités suisses pour l'organisation de cette conférence cruciale et nécessaire. Ce fut un plaisir de participer à cet événement unique, qui nous a permis de célébrer des réussites mais également d'échanger sur les défis auxquels nous faisons face dans la mise en œuvre du Deuxième Protocole au niveau national.

Je souhaite également remercier le Président de cette conférence, son Excellence l'ambassadeur Frank Grütter pour son remarquable résumé des panels et son hospitalité, ainsi que mon ami son Excellence M. Martin Michelet, ambassadeur pour la Suisse auprès de l'UNESCO.

Je me réjouis des engagements pris par nos éminents ministres du Liban, de Vanuatu et de Somalie concernant la ratification du Deuxième Protocole. Je tiens à les remercier pour leur future participation au Deuxième Protocole, qui contribuera assurément à développer son universalité, renforçant ainsi la protection de notre patrimoine culturel tant en tant que paix qu'en période de guerre.

Je souhaite profiter de cette occasion pour remercier tous les représentants des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales ainsi que nos éminents experts pour leur précieuse contribution à cette Conférence. La mise en œuvre du Deuxième Protocole n'est pas la tâche d'un groupe particulier de professionnels, qu'il s'agisse d'officiers militaires, d'experts du patrimoine culturel ou d'agents publics ; elle est l'affaire de tous.

Pour reprendre les termes d'une célèbre déclaration de John Fitzgerald Kennedy, nous ne devrions pas nous demander ce que le Deuxième Protocole peut faire pour nous, mais plutôt ce que nous pouvons faire pour le Deuxième Protocole. Seuls nos efforts communs nous permettront d'éviter de nouvelles détériorations ou destructions du patrimoine culturel, et, à ce propos, j'invite tous les pays ayant ratifié le Deuxième Protocole à prendre des mesures préventives afin de protéger leurs biens culturels en temps de paix, ainsi que l'ont fait, par exemple, l'Égypte, les Pays-Bas et El Salvador.

Je souhaite sincèrement que notre Conférence marque une nouvelle étape dans l'existence du Deuxième Protocole. Ce vingtième anniversaire est l'occasion rêvée de s'arrêter pour réfléchir, tirer des conclusions et agir. C'est ce que nous avons fait à l'occasion de cette Conférence. Nous savons où nous allons. Allons-y main dans la main.

Pour conclure, je souhaiterais adresser un remerciement spécial à l'équipe UNESCO qui a co-organisé cet événement :

M. Ernesto Ottone Ramírez, Sous-Directeur général adjoint pour la Culture, M. Lazare Eloundou Assomo, Directeur Culture et Urgences, M. Jan Hladík, expert de la Convention de 1954 et du Deuxième Protocole, M. Tural Mustafayev, Mme Karume-Robert, Mme Sow, et Mme Otain.

Merci pour votre participation. Je vous souhaite un bon retour chez vous.



M. Christoph Flury, originaire de Domat/Ems., a été nommé au poste de Sous-Directeur de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) et Chef de la Division de la protection civile en 2013. Après avoir terminé sa formation d'enseignant, M. Flury a obtenu une licence en histoire à l'Université de Fribourg en 1994. En 1995, il rejoint l'ancien Office fédéral de la protection civile en qualité d'instructeur.

De 1998 à 2003, il a été membre de la direction du projet du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour la réforme de la protection de la population et chef du domaine spécialisé de la stratégie. En 2007, il a été nommé chef de la Division de la conception et de la coordination ainsi que membre du conseil de direction. Depuis mars 2012, M. Flury assure les fonctions de Directeur suppléant de l'OFPP.

Conclusions

Par CHRISTOPH FLURY

Vice-Directeur de l'Office fédéral pour la protection de la population, Suisse

Monsieur le Directeur général,
Monsieur le Sous-Directeur général,
Monsieur le Directeur général adjoint,
Mesdames et Messieurs les Ministres,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

Je tiens tout d'abord à vous assurer de ma plus haute reconnaissance pour votre engagement lors de ces deux jours de conférence dédiée au vingtième anniversaire du Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye. J'aimerais remercier en particulier les différents intervenants, les modérateurs des panels, les autorités locales de nous avoir accueillis si cordialement et les organisateurs et organisatrices pour cette parfaite réalisation de la conférence.

On ne cessera de répéter l'importance de la protection des biens culturels. Je me permets de reprendre l'idée fondamentale de la Convention de la Haye qui a animé les États à conclure ce traité. La Convention et le Deuxième Protocole repose sur la conviction que les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent, constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité entière. Ainsi, la conservation du patrimoine culturel présente une grande importance pour tous les peuples du monde et il importe d'assurer à ce patrimoine une protection internationale.

Ces deux jours de conférence ont montré que nous disposons d'un fondement international efficace et solide pour assurer la protection des biens culturels. J'aimerais saisir l'occasion pour vous rappeler notre conviction que les mesures de prévention demandées par le Second Protocole sont la clé de la protection du patrimoine.

En outre, je voudrais revenir sur les propos de la secrétaire d'État, Madame Pascale Baeriswyl, et réaffirmer que la Suisse entend contribuer à l'effort international et aimerait appuyer de son expérience les autres États parties à mettre en pratique les principes du Deuxième Protocole. Ce souhait de la Suisse d'apporter son soutien et de partager son savoir-faire a été formulé dans la *Stratégie pour la protection du patrimoine culturel en danger* adoptée récemment par le gouvernement suisse. C'est dans cette optique que nous aimerions encourager les autres pays à ratifier le Deuxième Protocole.

Souvenons-nous que le plus grand défi du droit international humanitaire est d'améliorer son respect. La Suisse s'engage également à contribuer à l'effort conjoint pour augmenter le nombre d'États parties au Deuxième Protocole.

Notre souci commun doit être de renfoncer la lutte pour la protection du patrimoine culturel. Il est primordial que le Deuxième Protocole gagne en visibilité et que ses règles deviennent universellement reconnues. Les bases ont été posées, il s'agit désormais de mettre en œuvre les instruments et les mesures de protection. La mise en pratique est un processus qui exige de la détermination et de l'engagement de la part de tous les États parties. Je vous convie donc à travailler ensemble afin d'améliorer le respect des règles du Deuxième Protocole et d'assurer une meilleure protection du patrimoine culturel.

J'espère que cette conférence aura offert permis d'avoir une vision claire et cohérente sur la manière dont nous entendons soutenir la mise en œuvre du Deuxième Protocole et de le rendre universel. Je voudrais vous remercier, Mesdames et Messieurs, d'y avoir contribué par votre présence ici à Genève.

Je vous remercie pour votre attention et je vous souhaite bon retour et bon succès.

ANNEXE 1 : Programme de la conférence

JEUDI, 25 AVRIL 2019

08:30 – 10:00

Inscription

10:00 – 11:00

Cérémonie d'ouverture

S. Exc. Mme Pascale Baeriswyl

Secrétaire d'Etat, Département fédéral des affaires étrangères, Suisse

M. Ernesto Ottone Ramírez

Sous-Directeur général pour la culture, UNESCO

M. Balthasar Staehelin

Directeur général adjoint, Comité international de la Croix-Rouge

M. Michael Møller

Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève

11:00 – 12:15

Panels ministériels

Discours liminaire

S.E. Mme N'Diaye Ramatoulaye Diallo

Ministre de la Culture, Mali

Modérateur

S. Exc. M. Frank Grütter

Ambassadeur, Département fédéral des Affaires étrangères, Suisse

Panélistes

S.E. M. Abulfas Garayev

Ministre de la Culture, République d'Azerbaïdjan

S.E. M. Abdulameer Al-Hamdani

Ministre de la Culture, du Tourisme et des Antiquités, Iraq

S.E. M. Mohammad Daoud

Ministre de la Culture, Liban

S.E. M. Abdullahi Godah Barre

Ministre de l'Éducation, de la Culture et de l'Enseignement Supérieur, République fédérale de Somalie

S.E. M. Jean Pierre Nirua

Ministre de l'Éducation et de la Formation, Vanuatu

12:15 – 13:00

Interventions des représentants des États

Deux minutes d'intervention pour chaque État, veuillez-vous inscrire à l'avance*

13:00 – 13:15

Photo de groupe dans le hall du Centre de Conférence

13:15 – 14:30

Déjeuner

14:30 – 15:45

PANEL 1**Perspectives historiques : Pertinence et valeur ajoutée du Deuxième Protocole de 1999****Modératrice****Mme Laurence Boillat**

Procureure cantonale, Commission suisse pour l'UNESCO, Suisse

Panélistes**M. Patrick Boylan**

Professeur émérite de politique et de gestion du patrimoine, City University, Londres, Royaume-Uni

M. Thomas Desch

Directeur du droit international, Ministère fédéral de la défense, Autriche

M. Yaron Gottlieb

Professeur invité au programme de maîtrise en droit international et européen, Université Jean Moulin Lyon III, France

M. Jan Hladík

Culture et Urgences, UNESCO

M. Roger O'Keefe

Professeur de droit international, Université Bocconi, Milan, Italie

15:45 – 16:15

Pause-café

16:15 – 17:30

PANEL 2**Mise en œuvre nationale : Succès et défis****Modérateur****Mme Justine Ferland**

Chaire UNESCO en droit international de la protection du patrimoine culturel et Centre de l'Art-droit, Université de Genève, Suisse

Panélistes**M. Axel Bérengier**

Chargé des questions patrimoniales, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, France

M. Rino Büchel

Chef de section de la Division de la protection des biens culturels, Office fédéral pour la protection civile, Suisse

Mme Sophio Chikhradze

Spécialiste principale, Département juridique de l'Agence nationale pour la préservation du patrimoine culturel, Géorgie

M. Joseph King

Directeur de l'unité Sites, Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels, ICCROM, Italie

M. Gianpietro Romano

Lieutenant-Colonel, expert au Département des carabiniers pour la protection du patrimoine culturel, Italie

17:30 – 18 :00

Cérémonie de finissage « protéger le patrimoine de l'humanité »

Devant la réplique de l'arc monumental de Palmyre sur la Place des Nations

18 :00 – 20:00

Réception (Offerte par le gouvernement suisse)

VENDREDI, 26 AVRIL 2019

09:00 – 09:30

Présentation sur l'approche fondée sur les droits de l'homme pour protéger le patrimoine culturel

Message vidéo de Mme Karima Bennoune, Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels

09:30 – 10:45

PANEL 3

Le rôle des acteurs non-gouvernementaux dans la mise en œuvre du Deuxième Protocole de 1999

Modérateur

M. Nicolas Mathieu

Secrétaire général de la Commission suisse pour l'UNESCO et chef de la section UNESCO, Département fédéral des affaires étrangères, Suisse

Panélistes

M. Benjamin Charlier

Conseiller juridique et chef des services consultatifs, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, Suisse

Mme France Desmarais

Directrice exécutive adjointe et directrice scientifique, Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (ALIPH), Genève, Suisse

M. Karl von Habsburg-Lothringen

Président, Comité international du Bouclier bleu

Mme Lisa Ott

Responsable de "Dealing with the Past Program", swisspeace, Genève, Suisse

M. Frederik Rosén

Directeur, Centre nordique pour le patrimoine culturel et les conflits armés, Copenhague, Danemark

10:45 – 11:15

Pause-café

11:15 – 12:30

PANEL 4

Conflits armés modernes : Mécanismes d'intervention d'urgence

Modérateur

S.Exc. M. Mounir Anastas

Président de la Réunion des Parties au Deuxième Protocole
Ambassadeur de la Délégation permanente de la Palestine auprès de
l'UNESCO

Panélistes

M. Maamoun Abdulkarim

Ancien Directeur général des Antiquités et des musées, Syrie

M. Lassana Cissé

Expert indépendant sur la protection du patrimoine culturelle, Mali

M. Lazare Eloundou Assomo

Directeur, Culture et Urgences, UNESCO

M. Peter Keller

Directeur général, Conseil International des musées, Paris, France

M. Peter Larsen

Expert indépendant sur la conservation et la justice sociale, Denmark

12:30 – 14:00

Déjeuner

14:00 – 15:15

PANEL 5

Protection des biens culturels au regard du droit pénal international

Modérateur

M. Benjamin Charlier

Conseiller juridique et chef des services consultatifs, Comité international
de la Croix-Rouge, Genève, Suisse

Panélistes

M. Serge Brammertz

Procureur, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, La Haye,
Royaume des Pays-Bas

M. Gilles Dutertre

Procureur, Cour pénale internationale, La Haye, Royaume des Pays-Bas

M. Fausto Pocar

Président, Institut international du droit humanitaire
Professeur émérite de droit international, Université de Milan, Italie

M. William Schabas

Professeur de droit international, Université du Middlesex, Londres, Royaume-Uni

15:15 – 15:45

Pause-café

15:45– 17:00

PANEL 6

La pratique et les perspectives d'avenir du cadre institutionnel du Deuxième Protocole

Modérateur

M. Jonathan Cuénoud

Conseiller juridique principal en droit international humanitaire au Département fédéral des affaires étrangères, Suisse

Panélistes

M. Nout van Woudenberg

Ancien Président du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2010- 2012)
Conseiller en politique stratégique pour les affaires du Royaume au ministère des Affaires étrangères, Royaume des Pays-Bas

Mme Artemis Papathanassiou

Ancienne Présidente du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2014-2016)
Avocate et conseillère juridique principale au ministère grec des Affaires étrangères

S. Exc. Mme Lorena Sol De Pool

Présidente du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2018-2019)
Ambassadrice, Déléguée permanente d'El Salvador auprès de l'UNESCO

M. Benjamin Goes

Ancien Président du Comité du Deuxième Protocole de 1999 (2012-2014)
Conseiller à la Chancellerie du Premier ministre, Belgique

17:00 – 17:15

Exposé du Président

S. Exc. M. Frank Grütter

Ambassadeur, Département fédéral des affaires étrangères, Suisse

17:15 – 17:30

Cérémonie de clôture

M. Ernesto Ottone Ramírez,

Sous-Directeur général pour la culture, UNESCO

S. Exc. Mme Lorena Sol De Pool

Présidente du Comité du Deuxième Protocole de 1999
Ambassadrice, Déléguée permanente d'El Salvador auprès de l'UNESCO

M. Christoph Flury

Vice-Directeur de l'Office fédéral pour la protection de la population, Suisse

ANNEXE 2 : Listes des OIG et des ONG

La liste des OIG et des ONG qui ont participé à la conférence figure ci-dessous.

ALIPH (Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit)

Association médicale mondiale (AMM)

Bouclier Bleu International (Blue Shield International)

Bouclier Bleu Royaume-Uni (UK Blue Shield)

Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme

Bureau des Nations Unies à Genève (UNOG)

Centre mondial pour la responsabilité de protéger

Centre nordique pour le patrimoine culturel et les conflits armés (CHAC)

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)

Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS)

Conseil international des musées (ICOM)

Cour pénale internationale (CPI)

CRAterre

Fondation suisse pour la paix (Swisspeace)

Friends of Art in the Andes

ICCROM

Institut international du droit humanitaire (IIHL)

Observatoire de la diversité et des droits culturels, dont le siège est à l'Université de Fribourg

Office fédéral de la police (Fedpol)

ONG VILLAGES UNIS (UNITED VILLAGES)

Organisation de la coopération islamique (OCI)

Musée d'histoire des femmes indiennes (Indian Women's History Museum)

Société suisse pour la protection des biens culturels (SSPBC)

Tayyab International Company

Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)

Université pour la paix (UPEACE)

« ...les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent, constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité entière...»

Préambule de la Convention de La Haye de 1954



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



• Convention pour la protection
des biens culturels en cas de
conflit armé

UNESCO
7, Place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP France
+33 (0) 1 4568 1478
geneva2019@unesco.org
www.unesco.org