



68th IFLA Council and General Conference

August 18-24, 2002

Code Number: 091-099-F
Division Number: 0
Professional Group: Preservation and Conservation (PAC)
Joint Meeting with: -
Meeting Number: 99
Simultaneous Interpretation: -

La convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et les protocoles de 1954 et 1999 ¹

Patrick J. Boylan

Université de la ville de Londres
Londres, Royaume-Uni

Au cours de plusieurs siècles, parallèlement à la lente émergence des concepts de loi diplomatique et de droit humanitaire international, la communauté internationale et les législations nationales ont commencé à admettre que, lors de conflits armés, les biens culturels immeubles importants, comme les sites historiques, religieux et d'enseignement, les bâtiments et les zones historiques ainsi que les biens culturels meubles comme les œuvres d'art, les collections des musées, des bibliothèques et des archives et les institutions en charge de ces dernières doivent être respectés et protégés des actes directs de guerre et des risques associés tels que des actes de pillage et de vandalisme. (L'histoire de l'évolution du concept de protection culturelle en période de guerre depuis les croisades jusqu'à l'époque contemporaine a fait récemment l'objet de la publication suivante : P.J. Boylan, "The concept of cultural protection in times of armed conflict : from the crusades to the new millennium", pp. 43 - 108 in N. Brodie & K. Tubb (editors), 2002. *Illicit Antiquities* (London: Routledge), et ce court exposé est fondé largement sur celle-ci.

Cependant, en dépit de l'adoption de clauses au développement plus officiel dans le droit international sur la guerre depuis la deuxième moitié du XIXe siècle jusqu'à nos jours, la deuxième guerre mondiale a vu, en Europe, des destructions culturelles à une échelle sans aucun précédent, par la perte de plusieurs centaines de milliers de bâtiments historiques, d'ensembles historiques et de millions d'objets culturels meubles. Face au risque d'une nouvelle guerre mondiale et à la lumière de l'expérience de la guerre civile espagnole à la fin des années trente, le Bureau International des Musées de la Ligue of Nations, prédécesseur de l'actuel Conseil international des musées (ICOM) de l'UNESCO, a commencé à travailler

¹ Parmi les sites permettant de consulter les textes officiels < www.unesco.org/culture/legalprotection/war/html_fr/index_fr.shtml >

à un projet de traité international destiné spécifiquement à protéger les biens culturels meubles et immeubles en période de guerre.

Bien que ce travail ait été interrompu en 1939 lorsque la guerre a éclaté en Europe, ce travail important d'avant-guerre a été repris au départ par le gouvernement italien, mais la responsabilité principale a été transmise très rapidement à l'UNESCO. Après une très longue période consacrée à des travaux préparatoires comprenant un développement détaillé des propositions faites avant la guerre par le gouvernement néerlandais, une Conférence diplomatique s'est tenue officiellement à La Haye en 1954. Il en est résulté l'adoption, le 14 mai 1954, de la *Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflits armés, La Haye, 1954*, complétée par un *Règlement d'exécution détaillé* pour la transposition concrète de la Convention (qui en représente une partie intégrante) et un *Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé* qui en est séparé. Malgré de nombreuses discussions et des points de vue très divers sur des détails - surtout sur des points pratiques - la conférence de 1954 a permis très nettement d'obtenir un accord sur des principes importants, en particulier, sur le concept d'intérêt international réel de la communauté mondiale pour les biens culturels représentant le patrimoine culturel de l'ensemble de l'humanité, requérant des mesures spécialisées au niveau international pour leur sauvegarde.

Le contexte et les objectifs de la Convention et du Protocole sont exposés clairement dans le *préambule*. « *Les Hautes Parties contractantes ; Constatant que les biens culturels ont subi de graves dommages au cours des derniers conflits et qu'ils sont, par suite du développement de la technique de la guerre, de plus en plus menacés de destruction ; Convaincues que les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent, constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité entière, étant donné que chaque peuple apporte sa contribution à la culture mondiale ; Considérant que la conservation du patrimoine culturel présente une grande importance pour tous les peuples du monde et qu'il importe d'assurer à ce patrimoine une protection internationale ; Guidées par les principes concernant la protection des biens culturels en cas de conflit armé établis dans les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 et dans le Pacte de Washington du 15 avril 1935, Considérant que, pour être efficace, la protection de ces biens doit être organisée dès le temps de paix par des mesures tant nationale qu'internationales ; Résolues à prendre toutes les dispositions possibles pour protéger les biens culturels ; Sont convenues des dispositions qui suivent.* » (Préambule de la Convention de La Haye de 1954)

La Convention définit d'abord par l'expression de « biens culturels » trois catégories conceptuelles différentes : (1) les biens, meubles ou immeubles, qui présentent un intérêt historique scientifique ou artistique, comme les monuments historiques, les œuvres d'art ou les collections scientifiques, (2) les édifices tels que les musées, les bibliothèques et les dépôts d'archives et (3) les centres monumentaux telles que les villes historiques ou les zones archéologiques. La Convention protège aussi (article 2) " les refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, les moyens de transports d'urgence autorisés en période d'hostilité et le personnel spécialisé autorisé : ces concepts sont directement inspirés de la protection des refuges civils contre les attaques aériennes, des hôpitaux et des ambulances trouvées dans la protection humanitaire des conventions de Genève.

Le langage de la Convention de 1954 est simple en ce qui concerne le deuxième des deux concepts clés qui figure dans son titre et son objectif : celui de « protection » des biens culturels. Il a été simplement défini comme représentant « la sauvegarde et le respect de tels biens ». Néanmoins les définitions complémentaires (relatives à la « sauvegarde » et au « respect ») sont plutôt étranges. Le mot « sauvegarde » n'est pas utilisé dans le sens habituel, à savoir garder et maintenir sauf ce qui est sauvegardé (dans ce cas, les biens culturels) à tout moment, y compris les périodes de grand danger (autrement dit, ici, en cas de conflit armé). En revanche, dans la Convention, le mot « sauvegarde » est explicitement défini en se référant uniquement à la préparation en temps de paix des effets prévisibles de la guerre ou d'autres conflits armés. « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à préparer, dès le*

temps de paix, la sauvegarde des biens culturels situés sur leur propre territoire contre les effets prévisibles d'un conflit armé, en prenant les mesures qu'elles estiment appropriées.” (article 3)

Pour évoquer la protection en temps de guerre ou de conflit armé, on parle seulement de respect, un terme qui, entre autre, en anglais courant, est moins fort que le terme « protection » utilisé dans la définition générale. Le terme de « respect » est défini en détail, bien que l'accent ait été mis tout particulièrement sur « le fait de s'interdire » certaines activités plutôt que sur la prise de mesures actives pour « sauvegarder » pendant les hostilités réelles : “ *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter les biens culturels situés tant sur leur propre territoire que sur celui des autres Hautes Parties contractantes 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, et en s'abstenant de tout acte d'hostilité à leur égard.*” (article 4 (1)).

En droit international, l'état-major et les commandants individuels des forces envahissantes et occupantes sur les terrains de guerre ont des responsabilités établies qui consistent non seulement à s'interdire des actes illégaux (le « respect ») mais d'assurer des contrôles de police militaire et/ou civile etc.. non seulement sur leurs propres forces armées mais aussi sur les forces irrégulières et sur les civils dans les territoires occupés pour assurer également la « sauvegarde » (au sens de la Convention de La Haye) à la fois de la vie et de la propriété des non-combattants. Il est évident que dans les discussions actuelles sur l'existence de crimes de guerre en ex-Yougoslavie la question du commandement et du contrôle sur les forces irrégulières et les civils en ce qui concerne la destruction intentionnelle de la propriété est perçue comme une question importante. C'est pourquoi il semble raisonnable d'exiger des forces attaquantes et occupantes non seulement le respect mais aussi la « sauvegarde » des biens également, tant que cela reste possible. Néanmoins, en dépit des nombreuses discussions et des arguments contraires avancés lors de la conférence de La Haye en 1954, toutes ces obligations ont été qualifiées en retenant la doctrine bien installée mais déjà controversée de « nécessité militaire » au bénéfice des pouvoirs attaquants et défendants “ *Il ne peut être dérogé aux obligations définies au paragraphe premier du présent article que dans les cas où une nécessité militaire exige, d'une manière impérative, une telle dérogation..*” (Article 4 (2))

Peu de sujets liés au droit humanitaire de la guerre ont inspiré autant de commentaires et de discussions que les exceptions liées aux « nécessités militaires » et aux limitations que le droit international y a mis. Il est généralement admis que la doctrine de « nécessité militaire » ne donne en aucune manière des pouvoirs illimités et sans contraintes aux forces attaquantes ou défensives. Néanmoins, à partir du moment où l'ennemi utilise un monument protégé d'une manière ou d'une autre ou d'autres éléments à des fins militaires, ou s'il place un appareil de guerre quelconque (entendu au sens large) à proximité d'un endroit protégé, il perd immédiatement la protection de la Convention de 1954. Il ne la retrouvera que lorsque l'utilisation militaire aura pris fin. Si ceci n'est pas fait, alors peu importe l'importance de cet élément qui devient, dans ce cas, une cible militaire légitime.

L'exigence générale de « respect » (soumis bien sûr à des nécessités militaires impératives), plus tard clarifiée par deux clauses supplémentaires à la Convention de 1954 exigeant des mesures effectives contre le vol et le pillage et interdisant les représailles à l'encontre de biens culturels, à savoir : “ *3. Les Hautes Parties contractantes s'engagent en outre à interdire, à prévenir et, au besoin, à faire cesser 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. Elles s'interdisent de réquisitionner les biens culturels meubles situés sur le territoire d'une autre Haute Partie contractante.* (Article 4 (3)). Elles s'interdisent toute mesure de représailles à l'encontre des biens culturels. (article 4 (4)).

On y trouve également une interdiction expresse de représailles ou d'autres actes interdits de ce type, même à l'encontre d'une des Hautes parties contractantes qui n'aurait pas répondu aux obligations de la

Convention : « 5. Une Haute Partie contractante ne peut se dégager des obligations stipulées au présent article, à l'égard d'une autre Haute Partie contractante, en se fondant sur le motif que cette dernière n'a pas appliqué les mesures de sauvegarde prescrites à l'article 3 (article 4 (5)).

D'autres obligations importantes acceptées par les Etats parties de la Convention de 1954 sont mentionnées dans les clauses relatives à l'occupation. Elles demandent à chaque Etat contractant occupant l'ensemble ou une partie du territoire d'une autre Partie de soutenir, dans la mesure du possible, les autorités compétentes du territoire occupé pour assurer la protection des biens culturels. Mais si les autorités nationales compétentes ne pouvaient pas se charger de cette tâche, la puissance occupante doit prendre les mesures conservatoires les plus indispensables (article 5). Suit une clause quelque peu obscure qui affirme : « Toute Haute Partie contractante dont le gouvernement est considéré par les membres d'un mouvement de résistance comme leur gouvernement légitime, attirera si possible l'attention de ces membres sur l'obligation d'observer celles des dispositions de la Convention qui ont trait au respect des biens culturels. (article 5)

Un autre concept fondamental de la Convention correspond à l'obligation pour les Etats contractants de préparer, en période de paix, la protection des biens culturels en, selon le terme utilisé, les « sauvegardant »: « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à préparer, dès le temps de paix, la sauvegarde des biens culturels situés sur leur propre territoire contre les effets prévisibles d'un conflit armé, en prenant les mesures qu'elles estiment appropriées. « (article 3).

Le premier chapitre de la Convention conclut avec des clauses importantes demandant un entraînement de leurs forces armées en temps de paix. « 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à introduire dès le temps de paix dans les règlements ou instructions à l'usage de leurs troupes des dispositions propres à assurer l'observation de la présente Convention, et à inculquer dès le temps de paix au personnel de leurs forces armées un esprit de respect à l'égard des cultures et des biens culturels de tous les peuples 2.. Elles s'engagent à préparer ou à établir, dès le temps de paix, au sein de leurs forces armées, des services ou un personnel spécialisé dont la mission sera de veiller au respect des biens culturels et de collaborer avec les autorités civiles chargées de la sauvegarde de ces biens. » (article 7)

Le chapitre II (Articles 8-11) de la Convention de La Haye de 1954 présente et règle le concept de « protection spéciale ». D'après ces articles, l'UNESCO, après consultation des Hautes parties contractantes, peut inscrire sur une liste spéciale, à la demande de l'Etat concerné, un nombre limité de refuges temporaires ou d'abris pour les biens culturels meubles ainsi que de centres contenant des monuments et d'autres biens immeubles de grande importance, à condition que l'Etat qui se défend soit capable et ait la volonté de démilitariser cet endroit et ses environs.

Le chapitre III offre protection et immunité, selon des modèles très proches de ceux qui sont accordés aux ambulances par les Conventions de La Haye et de Genève, pour les transports officiels utilisés pour des transferts nationaux et internationaux de biens culturels, soumis néanmoins à une autorisation préalable et à un contrôle international des mouvements (Convention de 1954 : articles 12-14 ; Règlements : articles 17-19).

Les chapitres IV à VII couvrent un éventail large de clauses demandant aux belligérants d'accorder une protection au personnel autorisé, affecté spécifiquement à la protection des biens culturels (article 15), des détails relatifs à l'emploi de l'emblème officiel de la Convention de La Haye (un bouclier bleu et blanc) et abordent des questions liées à l'interprétation et à l'application de la Convention (articles 15-18). Toutes ces clauses sont également très proches des clauses similaires figurant dans la protection humanitaire des Conventions de Genève de 1949.

D'une importance particulière, de plus en plus prégnante, a été la décision prise par la Conférence intergouvernementale de 1954 de suivre l'article 3 des Conventions de Genève de 1949 afin d'étendre la protection des biens culturels au-delà des définitions traditionnelles de la « guerre » dans le cadre de la sphère difficile des conflits armés internes, telles que les guerres civiles, les luttes armées pour l'indépendance, comprenant probablement aussi les grandes luttes armées de terroristes.: *“1. En cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, chacune des parties au conflit sera tenue d'appliquer au moins les dispositions de la présente Convention qui ont trait au respect des biens culturels. 2. Les parties au conflit s'efforceront de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux tout ou partie des autres dispositions de la présente Convention. 3. L'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture peut offrir ses services aux parties au conflit. 4. L'application des dispositions qui précèdent n'aura pas d'effet sur le statut juridique des parties au conflit. (Article 19)*

Au cours des années qui ont suivi l'adoption de la Convention de 1954, les conflits armés non internationaux, en particulier ceux qui sont liés à des querelles internes nationales, régionales, pour des raisons ethniques, linguistiques ou religieuses, sont devenus progressivement un trait caractéristique de l'ordre du monde et sont à l'origine de pertes de monuments, musées, bibliothèques et autres dépôts de biens culturels. Quelqu'un de cynique pourrait avancer qu'il est possible que l'explosion du mouvement lié au patrimoine qui s'est développé dans presque toutes les parties du monde au cours de la deuxième moitié du siècle dernier a favorisé cette action en promouvant la compréhension de la notion de patrimoine culturel, comprenant les musées, les monuments, les sites, les archives et les bibliothèques, en particulier en les présentant comme des symboles prestigieux de l'identité culturelle, religieuses ou ethnique des nations, des peuples et des communautés. Quelle qu'en soit la raison, il est clair que la période qui a suivi la deuxième guerre mondiale a vu des attaques iconoclastes des symboles du patrimoine culturel et ses destructions qui n'a pas connu de précédent dans les temps modernes, qui évoque davantage les conflits religieux des croisades, de la révolution protestante et des guerres de religion des XVIe et XVIIe siècle.

En ce qui concerne la promotion du texte de la Convention de 1954, les Hautes parties contractantes s'engagent à le faire le plus largement dans leurs pays respectifs auprès des militaires, et si possible, de la population civile (article 25), de communiquer leurs traductions nationales (en sus des traductions françaises, anglaises russes et espagnoles des textes de la Conférence de La Haye de 1954) à d'autres Parties (par le biais de l'UNESCO) et à remettre des rapports périodiques à l'UNESCO au moins une fois tous les quatre ans sur les mesures prises pour transposer la Convention (article 26). Dans les faits, il s'avère que seule une petite minorité des Hautes Parties contractantes s'est efforcée sérieusement de diffuser largement les informations sur la Convention au sein de leur pays et de remettre les rapports périodiques requis (Boylan 1993: 43, 89-90, 199-200).

Si l'on se souvient de l'importance des mesures d'exécution ainsi que des règles du tribunal de Nuremberg pour les crimes de guerre, les clauses liées à l'application de ces mesures et aux sanctions sont remarquablement légères et plutôt vagues : *« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre, dans le cadre de leur système de droit pénal, toutes mesures nécessaires pour que soient recherchées et frappées de sanctions pénales ou disciplinaires les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui ont commis ou donné l'ordre de commettre une infraction à la présente Convention. (article 28)*

Les articles conclusifs de la Convention abordent une série de questions plutôt de technique juridique, et l'on y trouve une clause permettant l'application de la Convention aux colonies et autres territoires dépendants, formalisant la relation entre la nouvelle Convention et les lois déjà existantes sur la guerre, ainsi que des clauses liées aux dénonciations individuelles par une Haute Partie contractante et à la révision inter-gouvernementale de la Convention et de son Règlement d'exécution (articles 28-40).

Les Règlements d'exécution de 1954 qui font partie de la Convention stipulent d'abord (Chapitre I, articles 1-10) les procédures pratiques à suivre en relation pour l'établissement, par le Directeur général de l'UNESCO, d'une liste internationale de personnalités qualifiées pour remplir les fonctions de commissaire général et les procédures à suivre dans le cas d'un conflit armé, incluant les règles pour la rémunération des représentants culturels, des commissaires généraux et les responsabilités des Puissances protectrices (rémunérés selon les principes des Conventions de La Haye de 1907 et de Genève de 1949).

La deuxième partie (Chapitre II, articles 11-16) des Règlements aborde les dispositions pratiques et les procédures permettant d'accorder et d'enregistrer une « protection spéciale », incluant la notification de toutes les propositions à chaque Haute partie contractante, les dispositions relatives à la soumission d'objections débouchant, si nécessaire, sur un arbitrage éventuel ainsi que des clauses permettant de mettre fin, le cas échéant, à cette « protection spéciale ».

Le chapitre III des règlements (articles 17-19) définit en détail les procédures liées au transport des biens culturels meubles vers des endroits sécurisés (peut-être à l'étranger) pour leur protection, avec l'approbation du commissaire général neutre supervisant les affaires liées au patrimoine culturel durant le conflit et la partie finale, chapitre IV, régule l'usage de l'emblème officiel, les cartes d'identité et autres marques identifiant des personnes dûment autorisées pour effectuer les tâches officielles en relation avec la mise en œuvre de la Convention (articles 20 - 21).

A un stade relativement avancé, à la lumière des comptes rendus de la conférence de La Haye de 1954, il est devenu clair qu'il y avait un fossé infranchissable. La majorité des délégations voulaient inclure de manière stricte dans la nouvelle Convention des contrôles sur les transferts de biens culturels meubles dans les zones de guerre et les territoires occupés. Mais plusieurs pays se sont opposés violemment à cette position, arguant que de telles mesures pourraient causer des dommages au commerce international de l'art et des antiquités ou qu'elles interféreraient avec les droits de la propriété privée au sein de ces pays, avançant d'ailleurs souvent les deux arguments de manière conjointe.

Le compromis final à ces objections a consisté à isoler ces mesures dans un instrument juridique séparé : le Protocole pour la Protection des biens culturels lors d'un conflit armé (connu aujourd'hui en tant que Premier protocole suivant la conférence diplomatique de mars 1954 destiné à mettre à jour la Convention – voir ci-dessous). Le protocole de 1954 poursuit deux objectifs très clairs. Un Etat partie au protocole doit s'efforcer, tout d'abord, de prendre des mesures actives pour empêcher toutes les exportations de biens culturels meubles tels qu'ils ont été définis dans la Convention de La Haye de tout territoire qu'il pourrait occuper durant un conflit armé. Ensuite, toutes les Hautes parties contractantes doivent s'efforcer de saisir et de bloquer jusqu'à la fin des hostilités tous les biens culturels qui ont été exportés des zones de guerre, en contravention avec le premier principe du Protocole. En contradiction marquée avec la position prise par les Etats-Unis et l'Union soviétique à la Conférence de Berlin (Potsdam) de juillet-août 1945, soit moins de dix ans plus tôt, le Protocole prévoit aussi que de tels biens culturels ne peuvent jamais être gardés, après la fin des hostilités, en tant que réparations de guerre.

Les délégués officiels de la majorité des Etats souverains, membres des Nations-Unis à cette époque, ont participé à la Conférence intergouvernementale de 1954 et la plupart des Etats participants ont signé l'acte final au cours des mois suivants. Néanmoins le nombre d'Etats qui ont ratifié formellement la Convention et le Protocole a été décevant. Quarante ans après l'adoption de la Convention de La Haye, 82 pays (moins que la moitié des Etats membres de Nations-Unis) sont devenus parties de la Convention elle-même, et parmi eux, 14 seulement avaient accepté la Convention principale, rejetant ainsi la protection supplémentaire offerte aux biens culturels meubles par le Protocole. Grâce à un gros effort de l'UNESCO, la situation s'est améliorée considérablement au cours de ces dernières années bien que subsistent encore des dissensions majeures. Ainsi, par exemple, peu de pays africains ou d'Amérique latine ont adopté la Convention de 1954 et la non-ratification par trois des cinq membres permanents du

conseil de sécurité des Nations-Unis – la Chine, le Royaume-Uni et les Etats-Unis – a sans nul doute affaibli grandement son autorité et son efficacité.

Ceux qui ont ébauché la Convention de 1954 ont probablement considéré la guerre en terme de conflits internationaux bien définis entre des commandements militaires bien structurés et très disciplinés sur le modèle des deux guerres mondiales. Mais, même en termes historiques, ce fut probablement une erreur : plus de la moitié des conflits armés, résultats d'événements funestes qui ont eu lieu entre 1820 et 1945, ont été plutôt des conflits internes qu'externes voire des conflits mixtes, et certainement la grande majorité de près des deux cents conflits armés qui ont eu lieu dans le monde depuis 1954 ont été des guerres non conventionnelles ou des guérillas. En outre, même dans les cas d'opérations militaires plus organisées et plus contrôlées qui ont impliqué des Etats ou des territoires concernés par la Convention de La Haye de 1954 et son Protocole, bien peu de ses principes et de ses termes ont été respectés par les parties durant les conflits et les occupations qui ont suivi, y compris celles qui concernent les nombreuses régions ayant un patrimoine culturel important.

On a enregistré cependant quelques progrès importants dans la protection des biens culturels, surtout depuis les années soixante-dix. Ainsi, par exemple, après des négociations longues et difficiles, la Conférence générale de l'UNESCO de 1970 a adopté la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de la propriété illicite des biens culturels* (UNESCO 1985) qui avait pour objectif de proscrire le trafic très répandu d'œuvres d'art et d'autres biens introduits illégalement ou volés. Deux années plus tard, l'UNESCO a adopté la *Convention concernant le patrimoine mondial culturel et naturel* (1972) qui prévoit la désignation de sites et de zones d'une importance mondiale particulière en tant que « sites du patrimoine mondial ». Cette Convention qui couvre à la fois les sites culturels et, pour la première fois, les sites naturels, a inclus une clause importante qui veut que les Etats parties à cette Convention doivent promouvoir activement le respect pour le patrimoine national et international au sein de leur population et établir et maintenir des systèmes adéquats et des structures organisationnelles pour mettre en œuvre les mesures pratiques nécessaires.

L'inquiétude et l'horreur du public ont augmenté avec les événements qui ont abouti à la désintégration de la Yougoslavie depuis la fin des années quatre-vingt-dix, tout particulièrement au moment du long siège et des bombardements de Vukovar et de la ville de Dubrovnik, héritage du patrimoine mondial, toutes les deux situées en Croatie, puis des centres historiques de Sarajevo et de Mostar (parmi bien d'autres endroits) en Bosnie-Herzégovine. A cette époque, l'UNESCO et plusieurs membres clefs de gouvernements ont déjà porté leur attention sur l'inefficacité manifeste de la Convention de La Haye de 1954 et avaient décidé de se lancer dans une révision fondamentale. Le gouvernement des Pays-Bas a proposé à l'UNESCO des fonds supplémentaires issus du budget néerlandais pour des projets soutenant la Décennie des Nations Unies pour le droit international (1990–99) pour apporter un supplément au budget de l'UNESCO afin de travailler sur la Convention de La Haye, et, en utilisant ces fonds, en septembre 1992, l'UNESCO m'a demandé si je voulais entreprendre une telle révision de la Convention de La Haye de 1954, des règlements et du protocole, non tellement d'un strict point de vue juridique mais pour tenter d'identifier les raisons concrètes de son inefficacité manifeste dans de très nombreux cas.

Mon rapport a fait l'objet, dans un premier temps, d'un projet présenté lors d'une réunion d'experts issus de dix-neuf pays qui s'est tenue au Ministère des affaires étrangères, à La Haye, en juin 1993, où la totalité des plus de 40 recommandations adressées aux gouvernements, à l'UNESCO, aux Nations-Unies et aux organisations non gouvernementales ont été revues. La version finale du rapport, proposée en version anglaise et en française, a été présentée lors de la réunion automnale du Bureau de l'UNESCO qui a accepté sa publication et sa diffusion large et gratuite (Boylan 1993). Il a également été accepté d'inviter tous les Etats partis à la Convention de 1954 à une réunion officielle des Etats durant la prochaine Conférence générale de l'UNESCO pour débattre des principales questions qu'elle soulève et pour soutenir les efforts de l'UNESCO pour persuader davantage d'Etats à adopter la Convention de 1954 et

son protocole pour que tous les pays qui n'ont pas ratifié ou ne les ont qu'adoptés, de le faire sans attendre davantage, une démarche qui n'a été suivie que par des réponses modérément encourageantes.

Au cours de la même année, des discussions ont été entamées par le Dr. Leo Van Nispen, au nom du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), sur la création d'une sorte de « Croix rouge » pour le patrimoine culturel sous le titre de « Conseil international du bouclier bleu » - le symbole officiel de la protection du patrimoine culturel de la Convention de La Haye de 1954 étant un bouclier bleu et blanc. Après les premiers conseils et séminaires impliquant des spécialistes et des organisations concernées par les monuments, les sites, les musées et les galeries d'art, en particulier l'ICOMOS et le Conseil international des musées (ICOM), le Bouclier bleu (ICBS) a été élargi pour apporter à l'UNESCO d'autres organismes reconnus dans deux autres sphères concernées par les biens culturels protégés par la Convention de La Haye : le Conseil international des archives (ICA) et la Fédération internationale des associations et des institutions de bibliothèques (IFLA). L'ICBS a été finalement officiellement constituée en 1996 en tant que conseil permanent d'urgence de coordination et de réponse des quatre organisations non-gouvernementales, avec les organisations inter-gouvernementales spécialisées, l'UNESCO et le Centre international pour la conservation, de Rome (ICCROM), comme partenaires les plus proches possibles et comme observateurs permanents lors de toutes les réunions de l'ICBS. Après ceci, il y eut un nombre croissant de démarches vers une coopération et une solidarité émergeante rapidement entre les quatre instances professionnelles de l'ICBS à un niveau international, ainsi que par le développement d'organisations nationales du Bouclier bleu, mouvement initié par la Belgique et le Canada.

Après deux réunions préliminaires d'experts en 1993 et 1994, durant la Conférence générale bisannuelle de l'UNESCO en 1995, une réunion des Etats parties à la Convention de La Haye de 1954 a été organisée avec les autres Etats membres de l'UNESCO et les Nations-Unies (auxquels se sont ajoutés des représentants des principales organisations non-gouvernementales) invités à assister en tant qu'observateurs. Cette réunion a confirmé la tendance vers une sorte de mise à jour de la Convention, comme je l'avais recommandé dans mon rapport en 1993 ainsi que par les deux réunions d'experts, soit par la révision de la Convention elle-même, soit par l'adoption d'un nouvel instrument international lié à ce texte, sous la forme d'un protocole additionnel, régi par le droit international des traités. Ceci a été suivi par une réunion supplémentaire d'experts chargés d'élaborer un projet, hébergée par le gouvernement autrichien, puis par une réunion des Etats membres et des observateurs au cours de la Conférence générale de l'UNESCO en 1997.

Au cours de la dernière réunion, le gouvernement des Pays-Bas a annoncé officiellement qu'il entendait inviter tous les Etats membres de l'UNESCO et des Nations-Unies à une Conférence Diplomatique officielle à La Haye pour examiner et, si nécessaire, corriger ou apporter des suppléments à la Convention de La Haye de 1954 afin d'apporter une nouvelle contribution à la Décennie mondiale du droit international. Après quelques dérapages dans le programme provisoire des Pays-Bas du à des retards dans la mise au point des négociations pour la création de la Cour criminelle permanente internationale, l'accord s'est finalement fait sur une conférence diplomatique organisée à Rome en mai-juin 1998 et des invitations ont été envoyées à la fin de l'année 1998 par le Ministre néerlandais des affaires étrangères appelant une conférence diplomatique de deux semaines destinées à revoir ou à apporter des compléments à la Convention de La Haye de 1954.

Cette conférence a débuté le 15 mars 1999 au Centre de congrès de La Haye, un endroit tout particulièrement significatif, voire symbolique, car situé très près du Palais de la Paix où la Convention de 1954 a été rédigée et dans le pâté de maison que la Cour du tribunal criminel international pour la Yougoslavie, où ont lieu les jugements des personnes accusées à la fois de crimes humanitaires ou culturels. Les 84 délégations nationales qui y ont participé ont représenté plus de 300 diplomates et d'experts dans le domaine juridique, militaire et culturel ainsi que d'autres représentants d'organisations

inter-gouvernementales et non-gouvernementales, comprenant la Croix-Rouge internationale. Le Secrétariat de la conférence a été fourni par la division de l'UNESCO du patrimoine culturel, aidée par le Ministère néerlandais des affaires étrangères.

Ont été aussi officiellement accréditées à la Conférence les quatre organisations non-gouvernementales majeures liées à l'UNESCO - le Conseil international des Archives (ICA : International Council of Archives), la Fédération internationale des associations et des institutions de bibliothécaires (IFLA), le Conseil international des musées (ICOM : International Council of Museums) et le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS : International Council of Monuments and Sites) - par l'entremise d'une délégation conjointe sous les auspices du Conseil international du Bouclier bleu (ICBS : International Committee of the Blue Shield). J'ai dirigé cette délégation, aidé de temps à autre par Manus Brinkman, secrétaire général de l'ICOM et par Mme Marie-Thérèse Varlamoff, représentant l'IFLA à l'ICBS.

Après les deux semaines épuisantes du 15 au 26 mars 1999 au cours desquelles les choses sont apparues souvent très peu encourageantes à cause des différences bien établies entre Etats, il a été décidé d'adopter un nouvel instrument juridique, supplément à la *Convention sur la protection des biens culturels lors de conflits armés* de 1954, sous la forme d'un protocole additionnel baptisé Second Protocole (le protocole original de 1954 étant rebaptisé Premier protocole). La nouvelle mesure a été officiellement adoptée par un consensus unanime de la Conférence, le vendredi 26 mars, en fin de soirée, avec les chefs de toutes les délégations nationales qui ont pris part à la Conférence diplomatique qui ont signé le texte officiel final (Boylan 1999). Mais ce dernier n'engage pas automatiquement chaque Etat à signer et à ratifier ensuite le nouveau traité. Les législations nationales et d'autres procédures juridiques varient considérablement d'un pays à un autre et demandent généralement des examens, souvent longs, à un niveau politique (et dans ce cas aussi des considérations de nature militaire) et, dans de nombreux cas, de nouvelles lois importantes fondamentales au niveau national.

Le nouveau protocole représente, à plusieurs titres, des progrès considérables en matière de mesures de protection au niveau international des biens culturels depuis plusieurs décennies – certainement depuis la Convention de 1972 sur le patrimoine mondial, et probablement depuis la Convention originale La Haye en 1954. Il représente aussi l'évolution la plus substantielle dans le champ général des lois humanitaires internationales depuis la rédaction des protocoles additionnels de 1977 à la Convention de Genève. Après le préambule indispensable et les définitions du premier chapitre, le nouveau chapitre 2 clarifie et amplifie considérablement les clauses de La Haye de 1954 en matière de « protection » en général. On y trouve à présent des explications bien plus claires et, par exemple, les cas très limités où « la nécessité militaire impérieuse » peut être alléguée afin de permettre d'attaquer des biens culturels - en réduisant en fait considérablement l'utilisation possible (il s'agit d'un problème subsistant depuis longtemps puisqu'il date des premières conventions sur la Guerre de La Haye de 1899 et 1907. Les obligations des Etats liées à la préparation et à la formation en temps de paix ont également été clarifiées et étendues, en donnant, entre autre, un accent particulier à l'obligation de produire des inventaires et des catalogues adéquats de monuments, de sites et de collections muséales. Ce chapitre clarifie également (et limite très considérablement) ce qu'un pouvoir occupant peut faire sur les biens culturels dans les territoires occupés, en plaçant des limites très étroites sur les fouilles archéologiques, l'altération et la modification de l'usage de biens culturels, requérant des pouvoirs occupants d'interdire et d'empêcher toute exportation, déplacement ou modification illicite de la propriété des biens culturels.

Le chapitre 3 crée une nouvelle catégorie de protection exceptionnelle pour les sites, les monuments et les institutions les plus importantes. Ils feront l'objet d'une désignation au niveau international, publiée antérieurement (plutôt dans le cadre des lignes de la liste du patrimoine mondial de la *Convention concernant le patrimoine mondial* de 1972). Les clauses détaillées limitent encore plus que le nouveau chapitre 2 les clauses de l'exception pour « nécessité militaire impérieuse » de 1954 : même dans le cas de

mauvais usage grave par d'ennemi, il sera légal d'attaquer ou de riposter mais seulement si le bien culturel est à ce moment utilisé réellement en support direct du combat etc., et, même dans ce cas, il ne doit y avoir aucune autre alternative raisonnable. En outre, toutes les réponses militaires doivent toujours être proportionnées au risque et être strictement limitées quant à leur nature et à leur durée.

L'un des deux domaines où l'on a enregistré plus de progrès dans les droits humanitaire et criminel internationaux est le chapitre 4. Ce dernier établit une série de cinq nouveaux crimes, définis explicitement, en relation avec les entorses à la protection et au respect des biens culturels contraires soit à la convention originale de 1954 et au premier protocole soit aux clauses de nature culturelle des protocoles additionnels de Genève de 1997. Les Etats qui ont adopté le protocole de 1999 devront légiférer pour ceux-ci et a priori on attend d'eux qu'ils poursuivent de tels crimes dans leurs tribunaux civils et militaires habituels. Mais on y trouve aussi des clauses concernant les juridictions universelles internationales – donnant la possibilité de poursuites criminelles dans n'importe quelle partie du monde et au moins dans un Etat parti du deuxième protocole et les plus graves de ces nouveaux crimes peuvent donner lieu à des extraditions. (Ces clauses, situées peut-être au-dessus de toutes les autres, requerront des nouvelles lois importantes au niveau national pour chaque pays qui l'a adopté et c'est surtout pour cette raison que la procédure de ratification sera inévitablement relativement lente.)

Le chapitre 5 aborde les conflits non-internationaux tels que les guerres civiles et les conflits internes de « libération » et a pour objectif de clarifier et de renforcer considérablement les clauses de la Convention de La Haye de 1954 qui avaient été très nettement ignorées par les forces rebelles et les autres forces irrégulières ainsi que, parfois aussi, par les forces nationales de défense. Les clauses relatives aux crimes de guerre de nature culturelle (incluant les juridictions universelles internationales) figurant dans le chapitre 4 s'appliqueront de manière nette à de tels conflits à l'avenir.

L'autre progrès important et l'autre innovation significative se trouve dans le chapitre 6 qui crée, pour la première fois, des dispositions institutionnelles permanentes respectant l'application de la Convention de 1954. Deux réunions annuelles des Etats parties sont prévues (à mettre en parallèle avec l'absence de toute réunion durant les 22 ans qui séparent la réunion de l'année 1973 à celle de l'année 1995) et les Etats éliront un « Conseil pour la protection des biens culturels lors de conflits armés » de douze membres qui se réunira au moins une fois par an, plus fréquemment en cas d'urgence. Ce conseil assumera une tâche de contrôle, de promotion générale, d'examen des applications de la « protection exceptionnelle » et de l'aide financière émanant (il s'agit de contributions volontaires) de fonds à créer dans le cadre de ce protocole.

Pour la première fois un rôle clair a été défini pour la « société civile » – représentée par le secteur non-gouvernemental – au sein du système de la Convention de La Haye. Le Conseil international du Bouclier bleu (cité nommément) et ses organisations constituantes regroupant d'éminents professionnels (à savoir les quatre organisations non-gouvernementales reconnues par l'UNESCO pour les archives–ICA, les bibliothèques–IFLA, les monuments et sites–ICOMOS et les musées–ICOM), en relation avec l'ICCROM et le Comité international de la croix Rouge, auront des rôles directeurs en matière de conseil en relation avec le Comité et lors des réunions régulières des Etats parties. Elles devront également être consultées sur les propositions telles que la désignation des biens placés sous protection renforcée figurant dans le chapitre 3 et assument un rôle de conseil dans la mise en œuvre du conseil de ce nouveau protocole et de ses travaux à tous les niveaux (sur le modèle exact du rôle officiel tenu par l'ICOMOS et l'ICCROM dans le cadre de la Convention sur le patrimoine mondial depuis 1972).

Le chapitre 7 renforce la clause de 1954 relative à l'information, à la formation etc. sur le texte de la Convention, les Protocoles et les principes généraux de la protection culturelle. Un appel est lancé en ce moment aux Etats pour qu'ils augmentent la sensibilisation au sein du grand public et dans leur système d'éducation, et non seulement auprès du personnel militaire et des fonctionnaires opérant dans le secteur culturel, comme cela avait été le cas dans la Convention de 1954. (Ce développement important ne doit

pas être obligatoire dans le texte final car un grand nombre d'Etats fédéraux où les gouvernements centraux ne contrôlent ou n'influencent plus directement les programmes scolaires – bien qu'il subsiste néanmoins une reconnaissance importante croissante de l'importance et du rôle attaché à la « société civile » et à l'opinion publique).

Comme je l'ai déjà indiqué, avec des questions constitutionnelles très importantes qui doivent être traitées au niveau national telles que l'extension croissante du principe d'une juridiction internationale pour les nouveaux crimes de guerres internationaux les plus graves désignés explicitement, cela prendra un certain temps pour chaque pays suivre toute la procédure qui permettra tout d'abord d'obtenir un accord du gouvernement national sur les principes du Second protocole, puis de légiférer pour les appliquer. En outre, le Protocole entrera seulement en vigueur lorsqu'au moins vingt Etats auront déposé les instruments officiels de ratification avec le Directeur-General de l'UNESCO – une procédure qui demandera certainement plusieurs années. Il était cependant encourageant de voir que le lundi 17 mai, durant cette semaine de fête qui marquait le 100^e anniversaire de la Convention et la Conférence de la Paix de La Haye de 1899, soit moins de deux mois après la Conférence diplomatique, et aujourd'hui (juin 2002), 44 Etats ont signé le Second protocole et que 12 Etats (le minimum requis de 20 pour le faire entrer en vigueur) l'ont ratifié officiellement, ce qui permet d'espérer que le régime de la nouvelle Convention de La Haye pourra prendre effet au moment du 50^e anniversaire de la Convention, en 2004.

Traduction Michèle Battisti (ADBS) michele.battisti@adbs.fr