

CD 2001/11/1
Original : Anglais

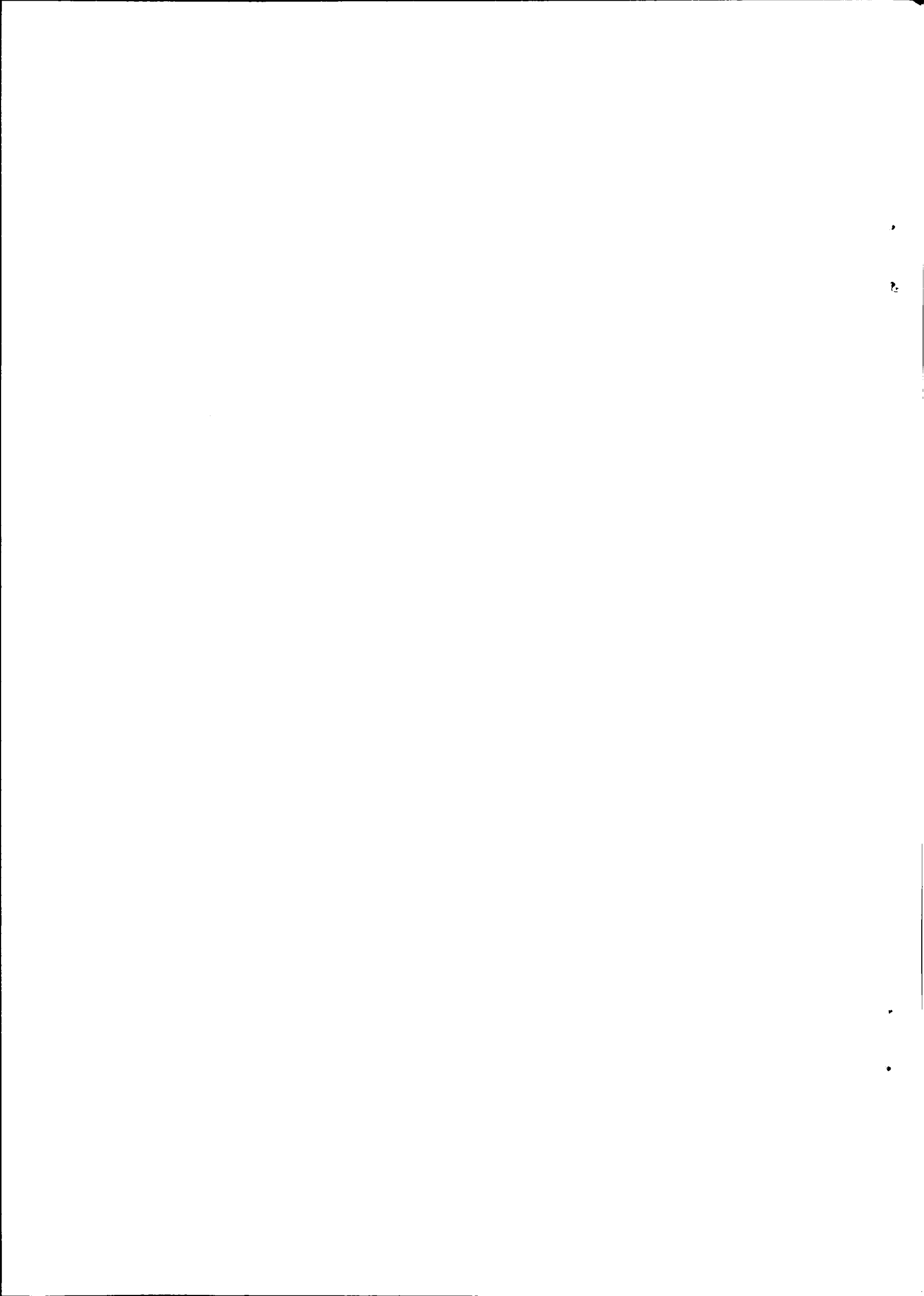
CONSEIL DES DELEGUES
Genève, 11 - 14 novembre 2001

LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

(Point 11/1 de l'ordre du jour provisoire)

Document établi par
la Croix-Rouge britannique et la Croix-Rouge allemande
en consultation avec
le Comité international de la Croix-Rouge et
la Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Genève, septembre 2001



Résumé

La destruction des biens culturels reste un problème important pendant les conflits armés. Des biens culturels irremplaçables, tels que des monuments historiques, des livres et des œuvres d'art, sont détruits, ce qui constitue une perte non seulement pour la communauté ou le pays concerné, mais aussi pour le patrimoine culturel de tous les peuples.

Le droit international humanitaire (DIH) contient des dispositions relatives à la protection des biens culturels lors d'un conflit armé. Les traités spécifiques sur les biens culturels sont la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles de 1954 et 1999. Ces traités ne sont pas aussi connus ni aussi largement ratifiés qu'ils pourraient l'être. La mise en œuvre de leurs règles doit elle aussi être améliorée.

De plus en plus, le CICR, en coopération avec l'UNESCO, s'attache à promouvoir la participation à ces traités et leur mise en œuvre effective. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui jouent un rôle particulier dans le cadre de la diffusion et de la mise en œuvre du DIH, pourraient apporter leur concours aux efforts déployés pour promouvoir et mettre en œuvre la Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles.

Il est recommandé que les composantes du Mouvement reconnaissent le rôle du CICR et des Sociétés nationales en matière de protection des biens culturels en cas de conflit armé. Il est aussi recommandé d'encourager le CICR et les Sociétés nationales à poursuivre leurs activités dans ce domaine parfois négligé du DIH et, le cas échéant, à les intensifier.

LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

1. LE PROBLÈME

La destruction des biens culturels reste un problème grave dans nombre de conflits armés. Des monuments, des lieux de culte et d'autres sites sont pris pour cibles pour détruire l'identité et miner le moral de l'adversaire et surtout de sa population civile. L'élimination des bibliothèques et des musées est un moyen d'imposer la volonté d'un régime et sa vision de l'histoire. Certes, des biens précieux pour le patrimoine de l'humanité entière peuvent être détruits intentionnellement en temps de paix, mais ceux-ci sont particulièrement menacés en temps de guerre. Il y a lieu de considérer que les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui sont investies d'un rôle reconnu dans le domaine du droit international humanitaire (DIH), portent un intérêt spécial à ces questions, à la fois en leur nom propre et en celui de la communauté internationale.

2. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE PERTINENT

Le droit international humanitaire contient des dispositions spécifiques pour la protection des biens culturels. Cette protection est assurée à la fois par le droit coutumier (universellement contraignant) et par le droit conventionnel (qui ne lie que les parties au traité en question). Les règles les plus importantes font partie du droit relatif aux méthodes et moyens de combat (la branche du DIH connue sous le nom de « droit de La Haye »). L'une des dispositions capitales de ce droit est que les biens de caractère civil ne doivent pas, en règle générale, être l'objet d'attaques : les biens culturels sont une sous-catégorie des biens de caractère civil, auxquels ces règles générales s'appliquent.

En outre, des règles spéciales relatives aux biens culturels s'appliquent aux États qui ont ratifié les traités pertinents, notamment la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles de 1954 et de 1999.

La protection des biens culturels n'est pas absolue : il y a différents niveaux de protection mais tous peuvent être inopérants, principalement si les biens culturels sont utilisés à des fins militaires.

Il y a trois grands groupes de règles : sur les mesures de précaution à prendre avant un conflit armé ; sur la protection lors d'un conflit armé et sur la répression des infractions après un conflit armé.

La protection débute en temps de paix, par exemple, par l'identification et la signalisation des biens protégés. Il faut aussi informer les soldats et les civils sur la manière dont ces biens doivent être protégés.

L'obligation de protéger les biens culturels incombe à toutes les parties au conflit : non seulement celles qui attaquent, mais aussi celles qui se défendent.

Les infractions graves aux dispositions du DIH protégeant les biens culturels peuvent faire l'objet de poursuites pour crimes de guerre, devant un tribunal national ou un tribunal international, suivant la nature de l'infraction et l'obligation acceptée par l'État ou les États concernés.

La plupart des règles sont énoncées dans des traités liant uniquement les États qui y sont parties. Des règles conventionnelles générales protégeant les biens culturels sont définies dans les deux Protocoles de 1977 additionnels aux Conventions de Genève de 1949.

3. PRATIQUE

Dans bien des actions militaires, des États parties à la Convention de La Haye de 1954 ont violé les dispositions de cet instrument. Le plus souvent, le mécanisme d'application prévu par la Convention, qui comprend la désignation de Puissances protectrices et de Commissaires généraux, n'a pas été mis en place. Rares sont les États qui ont muni leurs biens culturels du signe distinctif – un écusson bleu et blanc – destiné à les protéger. De même, un nombre relativement limité d'États ont honoré l'obligation que leur impose la Convention de La Haye de soumettre régulièrement des rapports sur les mesures de mise en œuvre qu'ils ont prises. Il est en outre apparu que la Convention de 1954 présentait quelques lacunes – par exemple, elle ne définissait pas le concept de la nécessité militaire – auxquelles il a été remédié en adoptant le Deuxième Protocole en 1999.

Il y a aussi des cas où des États qui ne sont pas parties aux traités pertinents respectent néanmoins les règles protégeant les biens culturels dans la pratique, et s'attachent à identifier et protéger contre des attaques les sites culturels de la partie adverse.

4. PROMOUVOIR LA PARTICIPATION AUX TRAITÉS PERTINENTS DU DIH

Les traités pertinents du DIH – à savoir, la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles de 1954 et de 1999 – ne sont pas aussi connus ni aussi largement ratifiés qu'ils pourraient l'être.

Alors que la quasi-totalité des États sont parties aux quatre Conventions de Genève de 1949, seuls 100 le sont à la Convention de 1954 et 83 au Premier Protocole de 1954. Six États seulement sont parties au Deuxième Protocole de 1999. (Ces chiffres reflètent la situation en août 2001.)

En outre, la répartition géographique des États parties à la Convention de 1954 est inégale puisque 43 % font partie de la région européenne, les autres se répartissant plus ou moins à parts égales entre les autres régions. Qui plus est, les États parties de *common law* sont nettement moins nombreux que les États de tradition romano-germanique.

Le Plan d'action de la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1999) appelle les États à examiner ou réexaminer, afin de renforcer l'universalité du droit international humanitaire, la possibilité de devenir parties aux traités pertinents conclus depuis l'adoption des Conventions de Genève de 1949 (Objectif final 1.3, paragraphe 12). La Déclaration finale de la Conférence internationale pour la protection des victimes de la guerre (1993), à laquelle a souscrit la XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1995), contient des termes similaires et mentionne spécifiquement la Convention de La Haye parmi les traités pertinents.

Le CICR, en coopération avec l'UNESCO, a donc entrepris récemment de déployer des efforts accrus pour promouvoir la participation à ces traités et leur mise en œuvre effective. En outre, le CICR a participé, en qualité d'expert, aux négociations qui ont abouti à ces traités. En octobre 2000, les Services consultatifs du CICR en droit international humanitaire ont organisé une réunion d'experts sur la mise en œuvre des traités. Des lignes directrices sont élaborées dans le prolongement de cette réunion.

5. LE RÔLE DES SOCIÉTÉS NATIONALES DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui jouent un rôle particulier en matière de diffusion et de mise en œuvre du DIH, pourraient aussi contribuer à la promotion de la Convention de La Haye de 1954 et de ses Protocoles. Cette activité s'inscrirait tout naturellement dans le cadre de leurs fonctions liées au DIH. Les Sociétés nationales pourraient, par exemple, contribuer à la protection du signe protégeant les biens culturels et peut-être apporter leur concours à la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 et de ses Protocoles, soit individuellement soit en coopération avec d'autres. À l'échelon national, les partenaires possibles sont notamment, lorsque de telles instances existent, les Commissions nationales pour la mise en œuvre du DIH et les Comités nationaux du Bouclier bleu qui sont établis dans certains pays.

On peut aussi envisager d'élargir le savoir-faire des composantes en matière d'intervention et de relèvement après une catastrophe aux activités d'assistance en relation avec les biens culturels endommagés, ou de faciliter l'assistance fournie par d'autres.

6. RECOMMANDATIONS AUX COMPOSANTES DU MOUVEMENT

Le Mouvement s'emploie de longue date, dans le cadre du DIH, à assurer et améliorer la protection des victimes de conflits armés. Traditionnellement, et pour des raisons fondées, l'accent a été mis sur la protection des êtres humains, de leur santé et de leur bien-être général, plutôt que sur celle de leurs biens. Toutefois, des événements passés et plus récents ont montré que le patrimoine culturel d'un peuple est un élément essentiel de la vie, de l'histoire et de l'identité d'une communauté. C'est la raison pour laquelle les biens culturels sont précieux aussi pour la communauté internationale dans son ensemble. Le processus de reconstruction et de réconciliation qui suit un conflit peut être accéléré si les biens culturels ont été respectés et préservés pendant les hostilités.

Le Conseil des Délégués est l'organe où les représentants des composantes du Mouvement se réunissent pour débattre des questions qui concernent le Mouvement dans son ensemble. Il est établi que le DIH, tout comme le rôle particulier que jouent le CICR et les Sociétés nationales pour favoriser le respect et le développement du droit en vigueur, en fait partie.

Il est recommandé que les composantes du Mouvement soutiennent le rôle grandissant du CICR dans l'action menée, en coopération avec l'UNESCO, en faveur de la ratification et de la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 et de ses deux Protocoles de 1954 et 1999.

Il est en outre recommandé d'encourager les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à inclure la Convention de La Haye et ses Protocoles dans leurs activités afin de promouvoir, diffuser et faire appliquer le DIH, de leur propre initiative ou en coopération avec leurs gouvernements respectifs.