

CD 2003 – 8.5/1
Original : anglais
Pour information

CONSEIL DES DÉLÉGUÉS
Genève, 30 novembre – 2 décembre 2003

LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

**Rapport sur le suivi de la résolution 11 du
Conseil des Délégués de 2001**

(Point 8.5 de l'ordre du jour provisoire)

**Document préparé par
la Croix-Rouge britannique
en consultation avec
le Comité international de la Croix-Rouge**

Genève, juillet 2003

Résumé

Les conflits armés récents ont démontré une fois encore l'importance de la protection des biens culturels. Le public est de plus en plus sensibilisé à ce problème et, de toute évidence, beaucoup reste à faire pour assurer de façon efficace la mise en œuvre des dispositions pertinentes.

La résolution 11 du Conseil des Délégués de 2001, « Protection des biens culturels en cas de conflit armé », a donné une base spécifique et formelle à l'action du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans ce domaine. Le CICR et les Sociétés nationales ont pris des mesures concrètes pour mettre en œuvre la résolution.

En coopération avec l'UNESCO, le CICR a organisé en Afrique australe et en Amérique latine des séminaires régionaux traitant spécifiquement de ce sujet, afin de promouvoir la ratification de la Convention de La Haye de 1954 et de ses Protocoles de 1954 et 1999, ainsi que leur mise en œuvre effective sur le plan national. En outre, la protection des biens culturels en cas de conflit armé a systématiquement fait partie des sujets traités dans le cadre des séminaires sur la mise en œuvre du droit international humanitaire (DIH), organisés aux échelons national et régional.

De plus, les Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR ont publié sur ce sujet un livre contenant de très utiles « conseils pratiques pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ».

Il est également encourageant de constater que les Sociétés nationales ont déployé des efforts assidus : elles ont notamment inclus la protection des biens culturels dans leurs cours de formation en DIH et dans d'autres activités de diffusion ; elles ont invité leur gouvernement à devenir partie à la Convention de La Haye de 1954 et/ou à ses Protocoles ; elles se sont appliquées à promouvoir des mesures de mise en œuvre effective de ces traités sur le plan national, notamment en protégeant l'emblème distinctif des biens culturels, et elles ont coopéré avec les organisations compétentes pour mener à bien ces tâches.

Une Société nationale a incité son gouvernement à inclure la protection des biens culturels dans sa nouvelle loi relative à la politique d'intervention en cas de catastrophe.

Beaucoup reste à faire pour amener les États à devenir parties à la Convention de La Haye de 1954 et à son Protocole de 1999, et à mettre en œuvre ces traités à l'échelon national.

L'année 2004 marquera le 50^e anniversaire de l'adoption de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont invitées à saisir cette occasion pour sensibiliser le public à la protection des biens culturels et pour travailler aux aspects qui appellent des améliorations.

On espère que, pour donner suite à la résolution 11, un nombre croissant de composantes du Mouvement considéreront la protection des biens culturels en cas de conflit armé comme partie intégrante de l'action qu'elles mènent dans le domaine du DIH et, au besoin, intensifieront leurs activités dans ce domaine.

En outre, il ne faut pas négliger le rapport étroit qui existe entre la protection des biens culturels et l'action du Mouvement en matière de préparation aux catastrophes et d'intervention.

LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

1. RAPPEL DU CONTENU DE LA RÉOLUTION

La résolution 11 du Conseil des Délégués de 2001 est la première des résolutions adoptées par le Conseil à donner une base spécifique et formelle à l'action des organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le domaine de la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Le préambule de la résolution reconnaît l'importance de sauvegarder l'héritage culturel lors d'un conflit armé, note que la protection est améliorée par l'adhésion aux règles pertinentes du droit international humanitaire et que bon nombre de ces règles doivent être mises en œuvre en temps de paix pour être efficaces dans les situations de conflit armé, et rappelle le rôle particulier que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge jouent en matière de promotion, de diffusion et de mise en œuvre du droit international humanitaire.

Dans le dispositif, le Conseil des Délégués :

- i. note le rôle croissant que joue le CICR, en coopération avec l'UNESCO, pour encourager la ratification et la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 et de ses deux Protocoles de 1954 et 1999 ;
- ii. encourage les Sociétés nationales à inclure la Convention de La Haye et ses Protocoles dans les activités qu'elles mènent pour promouvoir, diffuser et mettre en œuvre le droit international humanitaire, de leur propre initiative ou en coopération avec leurs gouvernements ;
- iii. invite les États qui ne l'ont pas encore fait à devenir parties aux traités pertinents.

Ce rapport présente brièvement une partie des mesures prises pour mettre en œuvre la résolution. Il se base sur les informations disponibles et ne constitue pas une évaluation exhaustive du suivi assuré par toutes les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après, Mouvement).

2. PARTICIPATION DES ÉTATS AUX TRAITÉS PERTINENTS

Bien que la participation croissante des États à la Convention de La Haye et à ses Protocoles soit évoquée dans le dernier paragraphe du dispositif de la résolution 11, il semble logique de commencer par un exposé sur cette question. En effet, outre son importance juridique, diplomatique et pratique, elle fait l'objet d'une partie des activités entreprises par les composantes du Mouvement en matière de protection des biens culturels.

Depuis la session du Conseil des Délégués de novembre 2001, la participation des États a évolué de la façon suivante (situation en mars 2003) :

- a) Quatre États sont devenus parties à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Barbade, Botswana, Danemark et Honduras) ;
- b) Quatre États sont devenus parties au premier Protocole de 1954 (Danemark, El Salvador, Honduras et République dominicaine) ;
- c) Sept États ont ratifié le deuxième Protocole de 1999 ou y ont adhéré (Argentine, Autriche, El Salvador, Honduras, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie-et-Monténégro [ex-République fédérale de Yougoslavie]).

Il y a 105 États parties à la Convention de 1954 et 87 États parties au premier Protocole de 1954. Le deuxième Protocole de 1999 n'est pas encore entré en vigueur. Vingt ratifications ou adhésions (etc.) sont exigées et, en mars 2003, elles étaient au nombre de 16.

Les Sociétés nationales de certains des États mentionnés ci-dessus et le CICR ont joué un rôle important en matière de promotion du DIH en encourageant les gouvernements concernés à devenir parties à un ou plusieurs de ces traités. Les Sociétés nationales peuvent faire usage de leur statut spécial d'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine de l'action humanitaire pour travailler avec leur gouvernement dans un esprit de coopération et de soutien. Le gouvernement et la Société nationale peuvent aussi recourir aux conseils et à l'expérience du CICR, en particulier des Services consultatifs en droit international humanitaire, dans leur analyse des conditions requises ainsi que des avantages et des conséquences de la participation.

L'année 2004 marquera le 50^e anniversaire de l'adoption de la Convention de La Haye de 1954. Cet événement spécial sera l'occasion de promouvoir à grande échelle la ratification de la Convention et d'augmenter le nombre d'État parties à ses deux Protocoles, spécialement le deuxième, afin qu'il puisse entrer en vigueur.

3. MESURES PRISES PAR LE CICR

Le CICR a intensifié ses activités dans les trois domaines suivants :

3.1 Coopération avec les organisations compétentes

Le CICR a intensifié sa coopération avec l'UNESCO en matière de protection des biens culturels en cas de conflit armé. Les Services consultatifs ont fait une déclaration lors de la réunion des États parties à la Convention de La Haye de 1954, convoquée par l'UNESCO à Paris en novembre 2001. Le CICR entretient des relations suivies avec la division de l'UNESCO chargée d'administrer la Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles au nom du directeur général de l'UNESCO, qui est le dépositaire de ces traités.

Des représentants du Comité international du bouclier bleu (CIBB) sont venus au CICR à Genève pour discuter des possibilités de collaboration. Le CIBB, qui est nommément mentionné dans le deuxième Protocole de 1999 (art. 11.3 et 27.3), a décidé d'inviter le CICR à participer à ses réunions en qualité d'observateur.

3.2 Activités régionales

Les Services consultatifs en droit international humanitaire du CICR ont veillé à ce que la question de la protection des biens culturels en cas de conflit armé soit traitée non seulement lors des séminaires régionaux spécifiquement consacrés à ce sujet, mais aussi dans le cadre des séminaires, nationaux ou régionaux sur la mise en œuvre du DIH en général.

3.2.1 Séminaires spécifiques

En coopération avec l'UNESCO, les Services consultatifs ont organisé à Pretoria (Afrique du Sud), du 19 au 21 juin 2001, un séminaire régional sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, auquel ont participé des représentants de pays d'Afrique australe et de l'océan Indien. Ce séminaire s'est appliqué à encourager la ratification et la mise en œuvre, par les pays participants, de plusieurs instruments du droit international humanitaire et de protection des biens culturels, afin d'accélérer le processus de mise en œuvre de ces traités sur le plan régional. Un rapport sur cette réunion a été distribué aux autorités concernées.

Un séminaire a aussi été tenu à Lima (Pérou) les 13 et 14 mai 2002. Les participants représentaient tous les pays d'Amérique latine ainsi que l'Espagne. Des experts en protection du patrimoine culturel, des archivistes et des muséologues, des archéologues, des architectes, des conseillers juridiques et des militaires se sont rencontrés pour discuter des possibilités d'améliorer la mise en œuvre, sur le plan national, de la Convention de La Haye de 1954 et de ses deux Protocoles. Un rapport sur ce séminaire a également été distribué aux autorités concernées dans la région et en Espagne.

Ces deux réunions ont montré qu'il existe déjà, dans diverses régions du monde, des lois et des structures nationales qui régissent la protection des biens culturels. Néanmoins, celles-ci doivent être élargies ou actualisées afin de remplir les obligations découlant des traités pertinents. En outre, on a reconnu qu'il était nécessaire de créer une synergie entre les organisations concernées, notamment les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de manière à renforcer la protection.

3.2.2 Séminaires généraux : examen systématique du sujet

La protection des biens culturels en cas de conflit armé a systématiquement été incluse dans le programme des séminaires nationaux et régionaux sur la mise en œuvre du droit international humanitaire. Cela a contribué à sensibiliser les autorités, d'une part à l'importance de la participation des États aux traités pertinents, et d'autre part aux mesures de mise en œuvre nationale qui doivent être adoptées pour que ces accords puissent entrer en vigueur.

3.3 Mise en œuvre nationale

En février 2002, les Services consultatifs du CICR ont publié un livre intitulé « Protection des biens culturels en cas de conflit armé ». La deuxième partie de ce livre contient des conseils pratiques qui aideront les autorités à mettre en œuvre, sur le plan national, les règles de la Convention de La Haye de 1954 et de ses deux Protocoles. Outre la description des obligations juridiques des États et des mesures que ceux-ci pourraient adopter, ce texte souligne les avantages de la participation aux traités pertinents, et explique le rôle que pourraient jouer les Sociétés nationales et d'autres organes existants (par exemple, les commissions nationales de DIH), en aidant les États à mettre en œuvre la loi et en faisant connaître les obligations qui leur incombent. Par exemple, les Sociétés nationales, dans le cadre de leur rôle reconnu en matière de protection des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge, pourraient aider les autorités à garantir le respect et l'usage adéquat de l'emblème distinctif de protection des biens culturels.

4. EXEMPLES DE MESURES PRISES PAR LES SOCIÉTÉS NATIONALES

Pour des raisons pratiques, il était impossible de consulter toutes les Sociétés nationales sur les mesures qu'elles avaient prises, le cas échéant, pour donner suite à la résolution 11. Nous espérons que les exemples suivants donneront une image assez éloquente de la situation actuelle. Durant la session du Conseil des Délégués, les Sociétés nationales auront l'occasion de s'exprimer oralement au sujet des commentaires qui suivent, et/ou d'en ajouter de nouveaux.

4.1 Diffusion

Bon nombre de Sociétés nationales donnent des informations sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, dans le cadre de leurs activités de diffusion. Elles le font essentiellement par le biais des programmes existants de formation en droit international humanitaire menés à l'intention du personnel, des membres et des volontaires de la Société nationale ainsi que d'autres publics, notamment les forces armées. Certaines insistent particulièrement sur la sensibilisation à l'emblème distinctif de protection des biens culturels (le bouclier bleu et blanc) et sur le respect de cet emblème.

Il peut être très utile de parler de l'emblème distinctif lors d'une séance de diffusion. Une Société nationale a remarqué que les participants à ses cours manifestaient généralement de l'intérêt pour la très brève présentation sur la protection des biens culturels. Cet intérêt s'explique par le fait que dans leur pays, de nombreux bâtiments sont protégés comme biens culturels, et que tout le monde a déjà vu l'emblème distinctif.

Lors d'un séminaire de droit international humanitaire organisé par le ministère de la Culture et l'Académie de défense nationale d'un pays, le conseiller juridique de la Société nationale d'un autre pays a présidé une séance et fait une présentation sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Cette même Société nationale a collaboré à une conférence universitaire sur le sujet et a introduit cette matière dans le programme de son cours de DIH de haut niveau, destiné aux étudiants en droit, aux étudiants des académies militaires et de police, ainsi qu'à ses propres chargés de la diffusion sur le plan régional. Ces cours se déroulant dans un palais du XVIII^e siècle, la question a pu être facilement illustrée par un exemple pratique.

Des informations ont été diffusées par le biais de sites Web, qui ont aussi servi de support à la recherche et à la publication.

Une Société nationale prévoit de tenir un cours international de DIH en décembre 2003, à l'intention des étudiants en droit de son pays et de l'étranger. La protection des biens culturels sera un sujet à part entière du programme.

Une Société sœur affirme son intention d'inclure la question, en collaboration avec le CICR, dans toutes ses séances de diffusion destinées au grand public, aux forces armées et aux fonctionnaires à tous les niveaux. Une autre déclare qu'elle n'a pas donné suite à la résolution 11, car l'État a déjà ratifié les traités pertinents, dont les règles font partie intégrante des activités que mènent le gouvernement, l'armée et la Croix-Rouge en vue de promouvoir et de diffuser le droit international humanitaire.

Une Société nationale utilise la fiche technique d'information du CICR sur la Convention de La Haye de 1954 et ses Protocoles, alors qu'une autre a créé sa propre fiche technique.

4.2 Encourager les États à devenir parties aux traités pertinents

Plusieurs Sociétés nationales ont fait appel à leur commission nationale de droit international humanitaire pour encourager le gouvernement à participer à la Convention de La Haye de 1954 et à son deuxième Protocole de 1999. D'autres ont eu des contacts bilatéraux avec le gouvernement. Certaines ont fait appel à leur commission nationale de DIH tout en dialoguant directement avec le gouvernement.

À la Conférence des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge du Commonwealth sur le droit international humanitaire, tenue en février 2003, des groupes de travail ont étudié les difficultés découlant de la participation aux traités et ont proposé des solutions pour les résoudre.

Une Société nationale a aidé à traduire le deuxième Protocole de 1999 en langue nationale, afin d'aider le gouvernement dans son étude de ce texte, en vue de l'adhésion de l'État.

4.3 Mesures de mise en œuvre nationale

Les commissions nationales de droit international humanitaire ont aussi été amenées à promouvoir l'adoption de mesures de mise en œuvre des traités sur le plan national. Elles ont notamment recommandé au gouvernement d'identifier tout bien culturel, de le marquer de l'emblème distinctif, et d'établir un système national de protection de cet emblème (ainsi que du signe distinctif international de la protection civile).

La protection des biens culturels en cas de conflit armé a été incluse dans le rapport-type sur l'établissement d'un système d'échange d'informations relatives à la mise en œuvre nationale du droit international humanitaire.

Une autre Société nationale a déclaré que la législation en vigueur dans son pays était satisfaisante et qu'il n'était donc pas nécessaire de prendre des mesures additionnelles dans ce domaine.

4.4 Coopération avec d'autres organisations

Vu les compétences et le rôle que jouent d'autres organisations, une coopération peut être particulièrement opportune dans le domaine de la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Certaines Sociétés nationales sont en contact avec les ministères de la Culture, de la Défense et des Affaires étrangères notamment, ainsi qu'avec les forces armées. Quelques-unes ont aussi des contacts avec la Commission nationale pour l'UNESCO, le Comité national du bouclier bleu, ainsi que des organisations et des représentants des milieux culturels locaux. Une Société a aussi noué des contacts directs avec l'UNESCO.

4.5 Préparation aux catastrophes et intervention

Une Société nationale encourage l'introduction de la protection des biens culturels dans la nouvelle loi sur la politique nationale d'atténuation des catastrophes. Elle le fait par le biais de la commission nationale de prévention des catastrophes, coprésidée par la Société nationale et le Bureau du président.

4.6 Célébration du 50^e anniversaire de l'adoption de la Convention de La Haye de 1954 en 2004

Plusieurs Sociétés nationales veulent tirer parti du 50^e anniversaire de la signature de la Convention de La Haye de 1954 pour promouvoir la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Confrontée à une pénurie de ressources, une Société n'envisage pas d'entreprendre elle-même des activités spéciales. Cependant, elle participera aux manifestations déjà programmées par les étudiants et le ministère de la Culture. Une autre a accepté de soutenir une conférence organisée par le Comité national du bouclier bleu, notamment en faisant appel à un orateur du CICR.

Un engagement collectif sera pris à la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge d'utiliser l'anniversaire de la Convention de La Haye en 2004 pour promouvoir la protection du patrimoine culturel, et au besoin, encourager les États à devenir parties aux traités pertinents et à les mettre en œuvre de façon effective à l'échelon national. On espère que le plus grand nombre possible de membres de la Conférence internationale (les composantes du Mouvement et les États) pourront souscrire à cet engagement collectif.

5. L'AVENIR

Il semble que la résolution du Conseil des Délégués de 2001 a été utile. Elle a reconnu et appuyé l'action du CICR dans le domaine de la protection des biens culturels. La résolution 11 a aussi encouragé les Sociétés nationales à considérer cette question comme partie intégrante de leur travail habituel de promotion, de diffusion et de mise en œuvre du droit international humanitaire. Cependant, beaucoup reste à faire : 55% seulement de la communauté internationale est partie à la Convention de La Haye de 1954 (les États de *common law* sont particulièrement absents) ; le deuxième Protocole de 1999 n'est pas encore entré en vigueur ; et, au vu des conflits armés récents, des efforts considérables doivent encore être faits pour mettre en œuvre les traités de façon effective sur le plan national et pour garantir le respect des règles pertinentes.

Le 50^e anniversaire de l'adoption de la Convention de La Haye, en 2004, est l'occasion idéale pour toutes les composantes du Mouvement, individuellement et en coopération avec les gouvernements, de promouvoir la protection des biens culturels et de progresser dans les domaines qui nécessitent des améliorations. Il offre aussi l'occasion de nouer des contacts avec d'autres organisations compétentes aux échelons national et international, et de travailler avec elles afin de sensibiliser le public à l'importance de la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Une telle coopération peut aussi contribuer à promouvoir la ratification et la mise en pratique des règles mentionnées dans les traités.

* La Croix-Rouge britannique remercie les Services consultatifs du CICR et les Sociétés sœurs de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui ont eu l'amabilité de fournir les informations sur lesquelles se fonde ce rapport.