

JUIN
JUNE
2004
VOLUME 86
N° 854



Revue fondée en 1869
et publiée par le
Comité international
de la Croix-Rouge
Genève

Review founded in 1869
and published by the
International Committee
of the Red Cross
Geneva

REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE
Débat humanitaire: droit, politiques, action

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS
Humanitarian Debate: Law, Policy, Action

Mission de la Revue internationale de la Croix-Rouge

La *Revue internationale de la Croix-Rouge* est un périodique publié par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) qui entend favoriser la réflexion sur la politique, l'action et le droit international humanitaires et, en même temps, renforcer le dialogue entre le CICR et les autres institutions ou personnes intéressées par l'humanitaire.

- La *Revue* est au service de l'analyse, de la réflexion et du dialogue sur l'humanitaire en temps de conflit armé et d'autres situations de violence collective. Elle porte une attention particulière à l'action humanitaire elle-même, mais elle entend également contribuer à la connaissance de son histoire, à l'analyse des causes et des caractéristiques des conflits – pour mieux saisir les problèmes humanitaires qui en découlent – et à la prévention de violations du droit international humanitaire. La *Revue* entend stimuler un débat d'idées.

- La *Revue* sert de publication spécialisée sur le droit international humanitaire, rédigée à la fois pour un public académique et pour un public général. Elle cherche à promouvoir la connaissance, l'examen critique et le développement de ce droit. Elle stimule le débat entre, notamment, le droit international humanitaire, le droit des droits de l'homme et le droit des réfugiés.

- La *Revue* est un vecteur de l'information, de la réflexion et du dialogue relatifs aux questions intéressant le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et, en particulier, à la doctrine et aux activités du Comité international de la Croix-Rouge. Ainsi la *Revue* entend-elle contribuer à promouvoir la cohésion au sein du Mouvement.

La *Revue* s'adresse à plusieurs publics à la fois, notamment aux gouvernements, aux organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, aux milieux académiques, aux médias et à toute personne spécifiquement intéressée par les questions humanitaires.

Mission of the International Review of the Red Cross

The *International Review of the Red Cross* is a periodical published by the International Committee of the Red Cross (ICRC). Its aim is to promote reflection on humanitarian policy and action and on international humanitarian law, while at the same time strengthening the dialogue between the ICRC and other organizations and individuals concerned with humanitarian issues.

- The *Review* is a forum for thought, analysis and dialogue on humanitarian issues in armed conflict and other situations of collective violence. While focusing particular attention on humanitarian action per se, it also strives to spread knowledge of the history of such activity, to analyse the causes and characteristics of conflicts – so as to give a clearer insight into the humanitarian problems they generate – and to contribute to the prevention of violations of international humanitarian law. The *Review* wishes to encourage the exchange of ideas.

- The *Review* is a specialized journal on international humanitarian law, intended for both an academic and a more general readership. It endeavours to promote knowledge, critical analysis and development of the law. It also fosters the debate on such matters as the relationship between international humanitarian law, human rights law and refugee law.

- The *Review* is a vector for information, reflection and dialogue on questions pertaining to the International Red Cross and Red Crescent Movement and, in particular, on the policy and activities of the International Committee of the Red Cross. The *Review* thus seeks to promote cohesion within the Movement.

The *Review* is intended for a wide readership, including governments, international governmental and non-governmental organizations, National Red Cross and Red Crescent Societies, academics, the media and all those interested by humanitarian issues.

JUIN
JUNE
2004
VOLUME 86
N° 854

Revue fondée en 1869
et publiée par le
Comité international
de la Croix-Rouge
Genève

Review founded in 1869
and published by the
International Committee
of the Red Cross
Geneva

REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE
Débat humanitaire : droit, politiques, action

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS
Humanitarian Debate: Law, Policy, Action

Crossley

- 309** *Éditorial/Editorial*
- 313** La genèse de la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé
FRANÇOIS BUGNION
- 325** Mesures préventives prises en Suisse dans le cadre de la protection des biens culturels
RINO BÜCHEL
- 337** De nouvelles perspectives pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé : l'entrée en vigueur du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954
VITTORIO MAINETTI
- 367** Cultural property v. cultural heritage: A «battle of concepts» in international law?
MANLIO FRIGO
- 379** Marking of cultural property with the distinctive emblem of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict
JAN HLADIK

- 389** La protection des biens culturels au Cambodge pendant la période des conflits armés, à travers l'application de la Convention de La Haye de 1954
ÉTIENNE CLÉMENT ET FARICE QUINIO

- 401** UNESCO's mandate and recent activities for the rehabilitation of Afghanistan's cultural heritage
CHRISTIAN MANHART

Affaires courantes et commentaires
Current issues and comments

- 415** Quand l'humanitaire commençait à faire son cinéma: les films du CICR des années 1920
ENRICO NATALE

- 439** La plume de Jean-Georges Lossier au service de la Croix-Rouge

Faits et documents

Reports and documents

- 441** Déclaration de l'UNESCO concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel, Paris, 17 octobre 2003
Déclaration adoptée lors de la 32^e session de la Conférence générale de l'UNESCO

- 447** UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage, Paris, 17 October 2003
Declaration adopted by the thirty-second session of the UNESCO General Conference

- 453** Conseil des Délégués 2003 et XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: enjeux et résultats
FRANÇOIS BUGNION

Livres et articles**Books and articles**

- 473** Récentes acquisitions faites par le Centre d'Information et de Documentation / Recent acquisitions of the Library & Research Service

Un texte paraissant dans la *Revue* n'engage que son auteur. En publiant un article dans la *Revue*, ni la rédaction ni le CICR ne prennent position au sujet des opinions exprimées par son auteur. Seuls les textes signés par le CICR peuvent lui être attribués.

Texts published by the *Review* reflect the views of the author alone and not necessarily those of the ICRC or of the *Review*. Only texts bearing an ICRC signature may be ascribed to the institution.

Éditorial

Tout le monde se souvient de la tragique destruction des deux bouddhas debout de Bamiyan par les taliban, une image qui a ébranlé le monde en mars 2001. Le site archéologique de la vallée de Bamiyan, en Afghanistan, témoigne de l'évolution artistique et religieuse qui, du I^{er} au XIII^e siècle, a caractérisé l'ancienne Bactriane, reflète l'intégration de diverses influences culturelles dans l'école du Gandhara d'art bouddhique, et contient des édifices fortifiés de la période musulmane.

Ce numéro de la Revue célèbre le 50^e anniversaire du premier instrument juridique compréhensif conçu spécifiquement pour protéger les biens culturels pendant des hostilités: la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, adoptée à La Haye le 14 mai 1954. Sur le plan institutionnel, la protection des biens culturels a été placée sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) qui, dans un cadre plus large, surveille le patrimoine mondial et contribue à le préserver et le protéger.

Partout dans le monde, des sites culturels ont subi et continuent de subir les conséquences des conflits armés. Dans les Balkans, la «perle de l'Adriatique» – Dubrovnik – qui avait réussi, pendant des siècles, à préserver ses magnifiques églises, monastères, palais et fontaines gothiques, Renaissance et baroques, avait été gravement endommagée par le conflit armé des années 1990 en ex-Yougoslavie. La ville est aujourd'hui au cœur d'un vaste programme de restauration. En revanche, le célèbre pont de Mostar en Bosnie-Herzégovine n'a pas été reconstruit, et prouve que les efforts déployés pour rebâtir la paix et le dialogue intercommunautaire, en l'occurrence en restaurant le patrimoine culturel, n'ont pas encore été entièrement acceptés.

Lors des récentes hostilités en Irak, rares sont ceux qui, pendant les troubles dans le triangle sunnite, avaient en mémoire Ashur, l'antique capitale de l'empire assyrien, édifiée sur les rives du Tigre il y a 5000 ans. De même, on oublie la ville fortifiée d'Hatra, près de Mossoul, qui fut la première capitale du royaume arabe et qui résista aux invasions romaines. Il y a tout juste un an, le pillage du musée de Bagdad, à la fin de l'invasion de l'Irak, occupait la une des journaux et rappelait la magnificence de la civilisation mésopotamienne. Et dans la ville sainte de Nadjaf, le mausolée chiite au dôme doré est aujourd'hui le théâtre d'intenses combats et a déjà été endommagé par les affrontements.

Comme l'a dit un expert du Moyen-Orient, qui pense à autre chose que Hamas, djihad, colonies controversées, caches d'armes et combats en entendant les noms de Jénine, Qalqilya, Hébron et Beit Jala ? Il y a pourtant dans ces villes d'anciens tombeaux de la période ayyoubide, des monastères de l'époque byzantine, des mosquées mameloukes, des ateliers ottomans et des synagogues dans des mosquées, sacrées pour les musulmans comme pour les juifs. Qui se souvient que Naplouse repose sur les vestiges de la Neapolis romaine et que sa vieille ville arabe, avec ses ruelles étroites, ses vieilles églises, ses mosquées, ses bains turcs, ses marchés et ses caravansérails, n'est pas seulement un lieu où forces armées israéliennes et militants palestiniens se livrent à un meurtrier jeu de cache-cache ?

D'innombrables monuments historiques, œuvres d'art et lieux de culte ont été endommagés ou démolis lors de conflits armés. Les bombardements, les tirs d'artillerie, les bulldozers et le passage des tanks ont détruit en partie ou en totalité de nombreux sites

culturels. Ces destructions sont généralement qualifiées de dommages collatéraux, inévitables dans la lutte qui est menée pour remporter la victoire ou garantir la sécurité. Prendre pour cible ou détruire des biens culturels est-il vraiment une conséquence regrettable des opérations militaires ou est-il devenu le signe de politiques délibérées, engagées pour dépouiller une population de son patrimoine, de son histoire et de sa culture? Les biens culturels et le patrimoine culturel vivant, transmis de génération en génération, sont parfois eux-mêmes la principale cause de conflits. Il arrive que les pratiques et les expressions, ainsi que les connaissances et les compétences qui y sont associées et qui sont reconnues par les communautés, les groupes, voire les personnes, comme des éléments de leur patrimoine culturel soient mises hors-la-loi. Un patrimoine culturel tout entier peut devenir une cible prioritaire dans les conflits armés contemporains, pour des raisons de symbolisme ou d'identité, par agressivité, ignorance ou rejet.

Tous les articles dans ce numéro de la Revue traitent d'un aspect particulier du droit international humanitaire: la protection des biens culturels. Cinquante ans après l'adoption de la Convention de La Haye de 1954, et pour marquer l'entrée en vigueur récente de son Deuxième Protocole, qui vise à renforcer la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé, ces articles expliquent l'importance du patrimoine culturel de l'humanité, parlent de l'intérêt qu'il suscite et permettent de mieux connaître les règles juridiques destinées à le protéger.

Editorial

Everybody remembers the tragic destruction by the Taliban of the two standing Buddha statues at Bamiyan in Afghanistan, images of which shocked the world in March 2001. The archaeological site of the Bamiyan Valley testifies to the artistic and religious developments from the first to the thirteenth century AD that characterized ancient Bakhtria, reflects the integration of various cultural influences into the Gandhara school of Buddhist art and contains fortified edifices from the Muslim period.

This issue of the Review celebrates the 50th anniversary of the first comprehensive legal instrument specifically designed to protect cultural property during hostilities: the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, adopted at The Hague on 14 May 1954. Institutionally, the protection of cultural property has been placed under the auspices of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), which in a broader framework also monitors and helps to preserve and protect the world heritage.

Cultural sites all over the world have suffered and continue to suffer the consequences of armed conflicts. In the Balkans the “Pearl of the Adriatic” — the city of Dubrovnik — managed to preserve its beautiful Gothic, Renaissance and Baroque churches, monasteries, palaces and fountains throughout the centuries, but was seriously damaged in the 1990s by the armed conflict in the former Yugoslavia. The city is now the focus of a major restoration programme. The famous Mostar bridge in Bosnia-Herzegovina, however, remains destroyed and bears witness to the fact that efforts to rebuild peace and intercommunity dialogue, in this case by restoring the cultural heritage, are not yet fully accepted.

In the recent hostilities in Iraq few recalled the ancient capital of the Assyrian empire dating back to the third millennium BC, the city of Ashur on the bank of the Tigris River, when reference was made to the restive Sunni triangle; nor was thought given to the fortress city of Hatra, which was the first capital of the Arab Kingdom and withstood invasions by the Romans, when observing the events unfolding in Mosul. Only a year ago the looting of the Baghdad Museum as the invasion of Iraq ended hit the headlines and was a reminder of the greatness of the Mesopotamian civilization. But even Najaf’s holy Shia Muslim shrine with its gilded dome is nowadays the scene of intense fighting and has already been damaged in armed clashes.

As a Middle East expert put it: who thinks of anything other than Hamas, jihad, contentious settlements, arms caches and fighting on hearing the names of Jenin, Qalqilya, Hebron and Beit Jala? Yet in those very same towns there are ancient tombs dating back to the Ayyubid period, monasteries from Byzantine times, Mameluke mosques, Ottoman workshops, and synagogues within mosques sacred to both Muslims and Jews. Who remembers that Nablus is built on the old walls of the Roman settlement of Neapolis and that its oriental-Arab old town, with its typical narrow alleys, old churches, mosques, Turkish baths, market places and caravanserais, is not only a place where Israeli armed forces and Palestinian militants engage in a deadly game of hide and seek?

Countless historic monuments, works of art and places of worship have been damaged or demolished in recent conflicts. Bombing, shelling, bulldozers and the passage of tanks have brought about the partial or total destruction of numerous cultural sites. This is

usually claimed to be collateral damage, inevitable in the fight for victory or to ensure security. Is the targeting or destruction of cultural property really an unfortunate side-effect of military action, or has it instead come to be evidence of a deliberate policy to deprive a population of its heritage, its history and its culture? Cultural property and the living cultural heritage, handed down from generation to generation, are sometimes even a main source of conflict. Practices and expressions, as well as the associated knowledge and the necessary skills which communities, groups and in some cases individuals recognize as part of their cultural heritage, may become outlawed. An entire cultural heritage sometimes becomes a prime target in today's armed conflicts, for reasons of symbolism, identity, aggressiveness, misunderstanding and rejection.

All the articles in this issue of the Review deal with a particular aspect of international humanitarian law: the protection of cultural property. Fifty years after the adoption of the 1954 Hague Convention and to mark the recent entry into force of its Second Protocol to enhance the legal protection of cultural property in times of war, the various articles explain the significance of the cultural heritage of mankind, tell of the concern felt for it and shed light on the legal rules established to protect it.

La genèse de la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé

FRANÇOIS BUGNION*

« Les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix », déclare la Constitution de l'UNESCO. La culture, qui devrait unir les hommes par-delà leurs différences et contribuer ainsi à renforcer les défenses de la paix, est aussi, malheureusement, dans bien des cas, ce qui les divise. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que la guerre débouche sur la destruction de monuments, de lieux de culte, d'œuvres d'art, qui comptent parmi les plus précieuses créations de l'esprit humain.

Certaines de ces destructions sont accidentelles. Dans d'autres cas, les belligérants ont justifié la destruction de biens culturels en invoquant les nécessités militaires. C'est ainsi que les États-Unis ont expliqué le bombardement, en février 1944, de la célèbre abbaye du Mont Cassin, sur laquelle s'appuyait le dispositif défensif allemand qui bloquait la marche des Alliés en direction de Rome¹.

Mais trop souvent, ces destructions sont délibérées. À travers la destruction de monuments, de lieux de culte ou d'œuvres d'art, c'est l'identité de l'adversaire, son histoire, sa culture et sa foi que l'on cherche à anéantir, afin d'effacer toute trace de sa présence et, parfois, jusqu'à son existence même.

« *Delenda est Cartago* », « Il faut détruire Carthage », répétait Caton l'Ancien. Et la fière cité fut détruite: aucun monument, aucun temple, aucun tombeau ne fut épargné. Selon la tradition, on répandit du sel sur les ruines, afin que l'herbe même ne pût y pousser à nouveau. Aujourd'hui encore, lorsqu'on flâne dans les ruines de cette antique cité, qui régna sur la moitié de la Méditerranée et qui fut la rivale de Rome, on ne peut manquer d'être frappé par leur modestie, qui atteste de la sauvagerie de la destruction.

* François Bugnion est Directeur du droit international et de la coopération au sein du Mouvement. Le présent article, qui développe un exposé donné au Caire dans le cadre d'un séminaire régional organisé pour célébrer le 50^e anniversaire de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, est une contribution personnelle de l'auteur et ne reflète pas nécessairement les positions du CICR.

C'est aussi le sort que connut Varsovie à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Aucun monument, aucune église, aucun bâtiment ne fut épargné. Et l'on pourrait citer de nombreux exemples récents. Nous avons tous en mémoire la destruction d'innombrables églises, mosquées, monastères, et jusqu'aux cimetières, lors des récents conflits de l'ex-Yougoslavie ou du Caucase. Nous avons tous en mémoire la destruction des Bouddhas de Bamiyan, en Afghanistan, au printemps 2001¹. Dans chacun de ces cas, ce n'était pas seulement des monuments que l'on visait, c'était aussi, c'était surtout la conscience collective des peuples.

En vérité, la destruction délibérée de monuments, de lieux de culte ou d'œuvres d'art est une manifestation de la dérive vers la guerre totale. C'est parfois l'autre face d'un génocide³.

Mais l'histoire nous montre aussi que des mesures ont été prises depuis les époques les plus anciennes pour épargner les lieux de culte et les œuvres d'art. Ainsi, dans la Grèce des cités, les grands sanctuaires panhelléniques – comme Olympie, Délos, Delphes et Dodone – étaient reconnus sacrés et inviolables (*ιεροι και ασυλοι*): il était interdit d'y commettre des actes de

1 Située sur un éperon rocheux dominant le confluent des rivières Liri et Rapido, la célèbre abbaye fondée en 529 par saint Benoît de Nursie se trouvait au cœur du dispositif défensif allemand permettant de bloquer la progression des forces alliées en direction de Rome. À partir du 18 janvier 1944, les Alliés livrèrent plusieurs batailles en vue de forcer le passage et se heurtèrent à une résistance acharnée de la *Wehrmacht*. Convaincus que les Allemands s'étaient retranchés dans le monastère, les Alliés se résolurent à le bombarder et leur aviation le réduisit en ruines le 15 février. Les Allemands occupèrent les ruines et les transformèrent en centre de résistance. De fait, ce n'est que le 18 mai 1944 que les Alliés parvinrent à forcer le passage. Les moines avaient été évacués avant les bombardements. Quant aux précieuses collections de livres et de manuscrits, elles avaient été mises à l'abri avant la bataille et furent ainsi préservées. Après la guerre, le monastère fut reconstruit avec l'aide des États-Unis.

2 Sous prétexte de supprimer tous les vestiges de l'idolâtrie, le mullah Muhammad Omar, leader spirituel du régime théocratique des talibans, au pouvoir en Afghanistan depuis septembre 1996, publia le 26 février 2001 un décret ordonnant de détruire toutes les statues pré-islamiques, y compris les deux statues colossales du Bouddha creusées dans une falaise de calcaire près de Bamiyan. En dépit d'un concert de protestations, les deux statues furent anéanties le 8 mars 2001 (*Keesing's Record of World Events*, février et mars 2001, pp. 44003 et 44053).

3 Ainsi, le régime nazi ordonna la destruction systématique des synagogues, écoles et centres culturels juifs, cimetières et autres monuments attestant de la présence du judaïsme sur le territoire du Reich et dans la plus grande partie de l'Europe occupée. Les œuvres d'auteurs ou d'artistes juifs furent retirées des bibliothèques et des musées pour être détruites. À Prague seulement, les synagogues, le cimetière juif et l'hôtel de ville de Josephov furent épargnés, les Nazis ayant imaginé, par un surcroît de cynisme, de préserver ce patrimoine pour en faire un « musée de la race juive éteinte », qui attesterait, par contraste, du caractère systématique de l'entreprise d'extermination et d'éradication du judaïsme conduite d'un bout à l'autre de l'Europe.

violence et les ennemis vaincus pouvaient y trouver refuge⁴. C'est l'origine de notre droit d'asile. Dans l'Europe médiévale, les codes de chevalerie protégeaient les églises et les monastères⁵.

De même l'islam comporte de nombreuses prescriptions protégeant les lieux de cultes des chrétiens et des juifs, ainsi que les monastères. On peut citer les recommandations du premier calife, Abou Bakr Essedik (632-634 apr. J.-C.), premier compagnon et beau-père du Prophète Mahomet, qui déclara à ses soldats lors de la conquête de la Syrie et de l'Irak : « À mesure que vous avancez, vous rencontrerez des religieux qui vivent dans des monastères et qui servent Dieu dans leur retraite. Laissez-les seuls, ne les tuez point et ne détruisez pas leurs monastères »⁶. De même, dans *Le Livre de l'impôt foncier*, Abou Yousof Yakoub écrit à propos des chrétiens de Najran : « La protection de Dieu et la garantie du Prophète Muhammad, envoyé de Dieu, s'étendent sur Najran et alentours, soit sur leurs biens, leurs personnes, leur culte, leurs absents et présents, leurs sanctuaires et ce qui, grand ou petit, se trouve en leur possession »⁷.

L'ancien droit des conflits armés indou, fondé sur le principe d'humanité, reflète les mêmes sentiments⁸. Les *Upanishads* enseignent que tous les êtres humains sont l'œuvre du Créateur et que tous sont ses enfants⁹. Les anciens

4 Pierre Ducrey, *Le traitement des prisonniers de guerre dans la Grèce antique, des origines à la conquête romaine*, Éditions E. de Boccard, Paris, 1968, pp. 295-300.

5 Henry Coursier, « Étude sur la formation du droit humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 33, N° 389, décembre 1951, pp. 370-389; N° 391, juillet 1951, pp. 558-578; N° 396, décembre 1951, pp. 937-968, ad pp. 377 et 562.

6 Citation originale dans chaybani, siyar, commenté par Sarakshi, Vol. 1, Éditions A. A. Al-Munajjid, Institut des manuscrits de la Ligue des États arabes, Le Caire, 1971, pp. 43 et suivantes.

7 Abou Yousof Yakoub, *Le Livre de l'impôt foncier*, Geuthner, Paris, p. 74 (cité dans Ameur Zemmal, *Combattants et prisonniers de guerre en droit islamique et en droit international humanitaire*, Éditions A. Pedone, Paris, 1997, p. 109). Nous sommes très reconnaissant à notre collègue Zidane Meriboute qui a bien voulu nous donner de précieuses indications sur la protection des biens culturels en droit musulman.

8 Pour une présentation générale du droit des conflits armés dans l'Inde ancienne, on pourra notamment se référer aux ouvrages suivants : H. S. Bhatia, *International Law and Practice in Ancient India*, 1977; Hiralal Chatterjee, *International Law and Inter-state Relations in Ancient India*, 1958; V.S. Mani, « International humanitarian law: an Indo-Asian perspective », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 83, N° 841, mars 2001, pp. 59-76; Nagendra Singh, *India and International Law*, Vol. 1, 1973; S. V. Viswanatha, *International Law in Ancient India*, 1925. On pourra également se reporter à « War in ancient India » in *A Tribute to Hinduism* – disponible sur : http://www.atributetohinduism.com/War_in_Ancient-India.htm (104 pages, visité le 23 avril 2004).

9 Lakshmi R. Penna, « Conduite de la guerre et traitement réservé aux victimes des conflits armés : règles écrites ou coutumières en usage dans l'Inde ancienne », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 71, N° 778, juillet-août 1989, pp. 346-363. Les *Upanishads* sont une des sources du droit hindou. C'est un recueil védique de 112 écrits spéculatifs et mystiques. Ce recueil est notamment connu, d'une part pour sa doctrine du *brahman*, l'ultime et universelle réalité de la pureté de l'être et de la conscience et, d'autre part, pour l'idée qu'en réalisant l'équation entre le *brahman* et l'*âtman* (l'être profond ou l'âme) l'homme transcende la joie, la peine, la vie et la mort, et se libère totalement de la nécessité de la réincarnation.

hindous respectaient la distinction entre les objectifs militaires, qui pouvaient seuls être attaqués, et les objets civils, contre lesquels il était interdit de diriger des attaques¹⁰. La guerre ne visait que les combattants. Villes et cités devaient être épargnées, même lorsque l'armée adverse passait au travers. Bien que les termes « biens culturels » fussent inconnus du droit traditionnel indou, le principe de la protection de ces biens existait et, selon la coutume et les textes sacrés, il était notamment interdit d'attaquer ou de détruire les temples et les lieux de culte, qui sont à l'évidence des biens culturels¹¹. Ainsi, le recueil de légendes et de préceptes religieux appelé *Agni Pourana* prescrivait que les temples et les autres lieux de culte devaient être épargnés et protégés en temps de guerre¹². Souvent décorés d'une profusion de statues, les anciens temples sont aussi des œuvres d'art et beaucoup d'entre eux sont aujourd'hui classés comme monuments historiques¹³.

Au Japon, les seigneurs féodaux avaient coutume, à partir du XVI^e siècle, de proclamer des instructions appelées « *sei-satu* » par lesquelles ils interdisaient à leurs troupes d'attaquer des temples ou des sanctuaires, en contrepartie d'une donation que ces fondations religieuses leur faisaient. Avant cette époque, il n'était pas rare que des sanctuaires ou des temples fussent attaqués, que ce soit pour en piller les richesses, pour y loger des troupes ou pour en utiliser les bâtiments comme place fortifiée, alors même que la population avait conscience du respect dû aux dieux et au Bouddha et respectait les temples et les sanctuaires, sans que ce respect fût nécessairement perçu comme l'expression d'une règle de droit¹⁴.

¹⁰ Mégasthènes, l'ambassadeur grec que Seleucos Nicator dépêcha à la cour de l'empereur Chandragupta Maurya à Pataliputra, relevait : « Tandis que les autres nations ont coutume, quand la guerre fait rage, de dévaster les terres et de rendre impossible toute culture, chez les Indiens au contraire, même au plus fort d'une bataille se déroulant dans le voisinage, tout sentiment de péril est épargné à ceux qui travaillent la terre, les agriculteurs appartenant à une classe sacrée et inviolable. Les adversaires qui s'affrontent se livrent entre eux à un véritable carnage, tout en permettant aux agriculteurs de continuer à travailler en paix. En outre, jamais les Indiens n'incendent le territoire d'un ennemi, ni n'en abattent les arbres. » Cité par Penna, *op. cit.* (note 9), pp. 352-353, qui renvoie à J. W. McCrindle, *Ancient India as described by Megasthenes*, 1926, p. 33.

¹¹ Singh, *op. cit.* (note 8), pp. 72 ss.

¹² Penna, *op. cit.* (note 9), pp. 348-349. Les *Pouranas*, sont un recueil de légendes et de préceptes religieux, qui constituent une autre source de droit hindou.

¹³ Nous sommes très reconnaissant au professeur Lakshminanth Rao Penna, professeur à l'Université nationale de Singapour, qui a bien voulu nous donner de précieuses indications sur le droit applicable à la protection des biens culturels dans l'Inde ancienne.

¹⁴ Nous sommes reconnaissant au Professeur Jun-ichi Kato, Professeur-associé de l'Université Seijoh, qui a bien voulu nous transmettre des renseignements par les bons offices de M. Kentaro Nagazumi, Directeur-adjoint de la Division de la planification et de la coordination au département des relations internationales de la Croix-Rouge japonaise. Que tous deux en soient remerciés.

On pourrait multiplier les exemples en se référant à d'autres civilisations, puisque la limitation de la violence – y compris de cette forme organisée de violence que l'on nomme la guerre – est l'essence même de la civilisation.

Toutefois, ces règles anciennes, généralement d'inspiration religieuse, étaient respectées par des peuples qui partageaient la même culture et qui honoraient les mêmes dieux. En cas de guerre entre des peuples appartenant à des cultures différentes, ces règles étaient fréquemment méconnues. On sait les destructions auxquelles donnèrent lieu les croisades et les guerres de religions.

En vérité, c'est seulement à une époque relativement récente que l'on s'est préoccupé d'introduire dans le droit positif des règles protégeant les biens culturels en cas de guerre.

Tout d'abord à travers le principe fondamental de la distinction entre objectifs militaires et biens civils. C'est à Jean-Jacques Rousseau que revient le mérite d'avoir, le premier, posé clairement le principe de cette distinction :

«La guerre n'est pas une relation d'homme à homme mais une relation d'État à État, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats, non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs»¹⁵.

Le principe de la distinction entre objectifs militaires et biens civils sous-tend l'ensemble des lois et coutumes de la guerre, en particulier les règles relatives à la conduite des hostilités.

Ainsi, les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 interdisent «de détruire ou de saisir la propriété ennemie, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre»¹⁶. «Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus»¹⁷. «Il est interdit de livrer au pillage une ville ou localité même prise d'assaut»¹⁸.

Le développement de l'aviation de bombardement au cours de la Première Guerre mondiale amena la Conférence sur la limitation des arme-

¹⁵ Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, livre I, chapitre IV, Éditions Garnier, Paris, 1962, pp. 240-241 (première édition : 1762).

¹⁶ Article 23 (g) du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexe à la Convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907 (ci-après «Règlement de La Haye»).

¹⁷ Article 25 du Règlement de La Haye.

¹⁸ Article 28 du Règlement de La Haye.

ments, réunie à Washington en 1922, à donner mandat à une commission de juristes d'élaborer un projet de règles visant à réglementer la guerre aérienne. Réunie à La Haye du 11 décembre 1922 au 19 février 1923, la Conférence rédigea un projet de règles relatif à la guerre aérienne qui réglemente les bombardements aériens et définit les objectifs militaires, qui peuvent seuls être attaqués du haut des airs¹⁹. Ce projet ne fut malheureusement jamais ratifié et l'on sait les ravages que les bombardements ont provoqués au cours de la Seconde Guerre mondiale et lors des conflits ultérieurs. C'est donc essentiellement à travers l'adoption, le 8 juin 1977, des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949 que les règles régissant la conduite des hostilités et la protection des personnes et des biens civils contre les effets des hostilités ont été réaffirmées et développées²⁰. Il est généralement admis que la plupart des dispositions du Premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève qui ont trait à la conduite des hostilités sont l'expression de règles coutumières qui, à ce titre, s'appliquent à tous les belligérants, qu'ils soient ou non liés par ce Protocole; il est également admis que ces règles s'appliquent à tous les conflits armés, internationaux ou non internationaux²¹.

En tant que biens civils, les biens culturels sont à l'évidence protégés par l'ensemble de ces dispositions. Il est interdit de s'en servir à des fins militaires, comme il est interdit de les attaquer intentionnellement; toute précaution doit être prise dans l'attaque et dans la défense pour éviter de les mettre en danger; il est, enfin, interdit de les piller.

19 Règles concernant le contrôle de la radiotélégraphie en temps de guerre et la guerre aérienne, fixées par la Commission des juristes chargée d'étudier et de faire rapport sur la révision des lois de la guerre, réunie à La Haye du 11 décembre 1922 au 19 février 1923, publiées dans la *Revue générale de droit international public*, Vol. 30, 1923, Documents, pp. 1-9.

20 Articles 35 à 67 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I); articles 13 à 17 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II).

21 Le Groupe d'experts intergouvernemental pour la protection des victimes de la guerre, réuni à Genève du 23 au 27 janvier 1995, recommanda que le CICR soit invité à préparer, avec l'assistance d'experts du droit international humanitaire représentant les diverses régions géographiques et les différents systèmes juridiques, un rapport sur les règles coutumières du droit humanitaire applicables aux conflits armés internationaux et non internationaux. La XXVI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, réunie à Genève en décembre 1995, endossa cette recommandation. Quelque 50 experts ont contribué à l'étude en conduisant des recherches étendues en vue d'identifier la pratique des États et celle des belligérants lors de conflits internationaux ou non internationaux. Les recherches ont porté sur la pratique de 48 pays, ainsi que sur 39 conflits. Le rapport du CICR est actuellement en voie de finalisation.

Toutefois, cette protection générale, applicable à l'ensemble des biens civils, ne suffira pas toujours pour assurer la protection des biens culturels, qui font partie du patrimoine des peuples et de l'humanité. Eu égard à leur nature particulière et à ce que ces biens représentent pour l'humanité, il a été décidé de leur conférer une protection particulière.

Au XVIII^e siècle déjà, Emer de Vattel pose le principe du respect des sanctuaires, tombeaux et autres édifices culturels. Il écrit en effet dans son grand traité *Le Droit des Gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains* :

« Pour quelque sujet que l'on ravage un pays, on doit épargner les édifices qui font honneur à l'humanité, et qui ne contribuent point à rendre l'ennemi plus puissant: les temples, les tombeaux, les bâtiments publics, tous les ouvrages respectables par leur beauté. Que gagne-t-on à les détruire? C'est se déclarer l'ennemi du genre humain que de le priver de gaieté de cœur de ces monuments des arts, de ces modèles du goût²². »

À la fin des guerres napoléoniennes, les Alliés exigeront la restitution des innombrables œuvres d'art que les armées de Napoléon avaient pillées lors de leurs conquêtes des différents pays, affirmant par là le principe de l'immunité des œuvres d'art contre la saisie et le pillage²³.

L'article 17 de la Déclaration de Bruxelles du 27 août 1874 prévoyait qu'en cas de bombardement d'une ville, d'une place forte ou d'un village défendu, toutes les mesures nécessaires devaient être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts et aux sciences.

De même, la Convention (IV) de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907 posera le principe de l'immunité des biens culturels, même en cas de siège ou de bombardement :

« Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés aux cultes, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement de malades et de blessés, à condition qu'ils ne soient pas employés en même temps dans un but militaire²⁴. »

²² Emer de Vattel, *Le Droit des Gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Vol. II, livre III, chapitre IX, Institut Henry Dunant, Genève, 1983, p. 139 (première édition: 1758).

²³ Stanislas-Edward Nahlik, « Protection des biens culturels », dans *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO et Librairie Pedone/Institut Henry-Dunant, Paris/Genève, pp. 238-249, ad p. 238, qui cite G. F. de Martens, *Nouveau Recueil de Traités*, Vol. II, pp. 632 ss.

²⁴ Article 27 du Règlement de La Haye.

En territoire occupé, la Convention interdit en outre toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle d'établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même s'ils appartiennent à l'État²⁵.

Ces dispositions n'ont malheureusement pas empêché les nombreuses destructions de biens culturels commises au cours de la Première Guerre mondiale et, sur une échelle beaucoup plus large encore, au cours de la Seconde. Pour prévenir le retour de telles destructions, les États ont jugé nécessaire d'adopter une convention particulière pour la protection des biens culturels. Telle est l'origine de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954, dont on célèbre cette année le cinquantième anniversaire.

Enfin, comme tous les États ne sont pas liés par cette Convention, la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, qui siégea à Genève de 1974 à 1977, inséra dans les deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève un article relatif à la protection des biens culturels. Ainsi, l'article 53 du Protocole I contient la disposition suivante :

« Sans préjudice des dispositions de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et d'autres instruments internationaux pertinents, il est interdit :

- a) 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 ;
- b) d'utiliser ces biens à l'appui de l'effort militaire ;
- c) de faire de ces biens l'objet de représailles²⁶. »

L'article 16 du Protocole II prévoit lui aussi l'interdiction de commettre tout acte d'hostilité dirigé contre des biens culturels et de les utiliser à l'appui de l'effort militaire.

Il est généralement admis que ces dispositions reflètent le droit coutumier et qu'elles s'imposent, à ce titre, à tous les belligérants, qu'ils soient ou non liés par les Protocoles additionnels.

²⁵ Article 56.

²⁶ Cet article ne mentionne pas l'interdiction de piller des biens culturels. Il n'y a pas lieu de s'en étonner. En effet, le Protocole additionnel complète les Conventions de Genève. Or l'article 33 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949 (IV^e Convention) dispose déjà que « Le pillage est interdit ». Cette disposition s'applique à l'ensemble des biens civils, y compris les biens culturels.

Enfin, le Statut de la Cour pénale internationale, adopté à Rome le 17 juillet 1998, qualifie de crime de guerre

«... 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»²⁷.

Cette promenade trop rapide à travers les principaux instruments relatifs à la protection des biens culturels en cas de conflit armé permet de dégager quelques remarques.

Tout d'abord, en ce qui concerne les fondements de la protection: les biens culturels sont protégés d'une part en raison de leur caractère civil, et d'autre part en tant que partie du patrimoine culturel ou spirituel des peuples.

Ils jouissent ainsi d'une double protection:

- (i) d'une part, ils sont protégés en tant que biens civils et toutes les dispositions relatives à la protection des biens ou objets civils leur sont applicables;
- (ii) d'autre part, ils font l'objet d'une protection particulière au titre des dispositions relatives à la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Ces deux protections ne sont pas exclusives l'une de l'autre, mais se superposent l'une à l'autre.

En ce qui concerne les sources du régime de protection, on constate que l'article 53 du Protocole I et l'article 16 du Protocole II réservent expressément les dispositions de la Convention de La Haye du 14 mai 1954. Il n'y a donc aucune exclusive, mais au contraire complémentarité entre les dispositions des Protocoles additionnels aux Conventions de Genève et celles de la Convention de La Haye.

Sur le plan des principes, enfin, les biens culturels doivent être respectés et protégés en tant que tels, en tant que parties du patrimoine commun de l'humanité et quelle que soit la tradition culturelle à laquelle ils appartiennent. La protection de ces biens transcende donc les diversités culturelles, nationales ou religieuses. «Les Hautes Parties contractantes, (...) convaincues que les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent,

²⁷ Statut de la Cour pénale internationale, adopté à Rome le 17 juillet 1998, articles 8 (2) (b) (ix) et 8 (2) (e) (iv), *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 80, N° 832, décembre 1998, pp. 734 et 737. L'interdiction vise aussi bien les actes commis à l'occasion de conflits armés internationaux que les actes commis à l'occasion de conflits armés non internationaux.

constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité tout entière, étant donné que chaque peuple apporte sa contribution à la culture mondiale » proclame en effet le préambule de la Convention de La Haye.

Deux questions encore :

- (i) la protection des biens culturels fait-elle partie du droit international humanitaire, et
- (ii) le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a-t-il qualité pour s'en préoccuper ?

Commençons par la première question : la protection des biens culturels fait-elle partie du droit international humanitaire ? On n'en saurait douter. En effet, la destruction d'un bien culturel ne vise pas seulement le bien en question. En vérité, à travers la destruction d'un bien culturel, ce sont toujours des personnes que l'on vise. Le bien seul ne suscite pas l'hostilité.

À travers la protection des biens culturels, ce ne sont donc pas seulement des monuments et des objets que l'on cherche à protéger, c'est la mémoire des peuples, c'est leur conscience collective, c'est leur identité, mais c'est aussi la mémoire, la conscience et l'identité de chacun des individus qui les composent. Car en vérité, nous n'existons pas en dehors de notre famille et du corps social auquel nous appartenons.

Fermez les yeux et imaginez Paris sans Notre-Dame, Athènes sans le Parthénon, Gizeh sans les Pyramides, Jérusalem sans le Dôme du Rocher, la Mosquée Al-Aqsa ni le Mur des Lamentations, l'Inde sans le Taj Mahal, Pékin sans la Cité interdite, New York sans la statue de la Liberté. Ne serait-ce pas un peu de l'identité de chacun de nous qui nous serait arrachée ?

Il n'y a donc pas de doute que ces dispositions relèvent du droit international humanitaire. En outre, les correspondances entre la Convention de 1954 et les Conventions de Genève de 1949 sont trop nombreuses pour qu'on puisse douter de leur profonde parenté. Enfin, les obligations essentielles de la Convention de 1954 sont reprises dans l'article 53 du Protocole I et l'article 16 du Protocole II.

Cela nous conduit à la seconde question : la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge ont-ils qualité pour s'en préoccuper ?

C'est aux Puissances protectrices chargées de sauvegarder les intérêts des parties au conflit et à l'UNESCO que la Convention de 1954 renvoie pour veiller à la mise en œuvre de ses dispositions²⁸. La Convention ne confie

²⁸ Articles 21, 22 et 23 de la Convention de 1954. La Puissance protectrice est un État neutre auquel un État belligérant a confié la protection de ses intérêts et celle de ses ressortissants au pouvoir de la partie adverse.

aucun mandat spécifique au Comité international de la Croix-Rouge de veiller au respect des règles qu'elle édicte. En revanche, il n'y a pas de doute qu'il appartient au Comité international de la Croix-Rouge de veiller au respect de l'article 53 du Protocole I et de l'article 16 du Protocole II, de même qu'il lui appartient de veiller au respect de toute autre disposition des Conventions de Genève ou des Protocoles additionnels à ces Conventions.

Mais bien au-delà, c'est tout le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui est concerné par la protection des biens culturels car il est concerné par tout ce qui se rapporte à la protection des victimes de la guerre. C'est ainsi que le Conseil des Délégués a adopté, en novembre 2001, une importante résolution sur cet objet. Aux termes de cette résolution, le Conseil reconnaissait que les biens culturels sont des éléments essentiels de l'identité des peuples, notait avec satisfaction le rôle croissant que le CICR joue, en coopération avec l'UNESCO, pour encourager la ratification et la mise en œuvre de la Convention de La Haye et de ses Protocoles, encourageait 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, et invitait les États qui ne l'avaient pas encore fait à devenir parties à la Convention de La Haye et à ses deux Protocoles²⁹.

C'est donc à bon droit qu'une des premières études consacrées à la Convention de 1954 a été publiée sous le titre évocateur de « La Croix-Rouge des Monuments »³⁰.

²⁹ Conseil des Délégués, Genève, 11-14 novembre 2001, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé*, 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, septembre 2001; Conseil des Délégués, Genève, 11-14 novembre 2001, résolution 11: « Protection des biens culturels en cas de conflit armé », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 84, N° 845, mars 2002, pp. 284-285. Le Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge réunit les représentants des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, du Comité international de la Croix-Rouge et de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il se réunit en principe tous les deux ans et permet à ses membres de débattre des questions qui concernent le Mouvement dans son ensemble.

³⁰ René-Jean Wilhelm, « La Croix-Rouge des Monuments », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 36, N° 430, octobre 1954, pp. 793-815.

Abstract

Legal history of the protection of cultural property in the event of armed conflict

François Bugnion

Countless historic monuments, works of art and places of worship have been destroyed in recent conflicts, despite the fact that cultural property, as part of the cultural heritage of all mankind, is protected by the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 14 May 1954 — the fiftieth anniversary of which is being celebrated this year — and by other provisions of international humanitarian law, in particular Articles 53 and 16 respectively of Protocols I and II additional to the Geneva Conventions.

This article retraces the origin and development of the main rules of international law adopted to safeguard cultural property in the event of armed conflict, and shows their place in the context of international humanitarian law.

Mesures préventives prises en Suisse dans le cadre de la protection des biens culturels

RINO BÜCHEL*

La Suisse a ratifié en 1962 la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954)¹, s'engageant ainsi à assurer de façon optimale la protection de tous ses biens culturels de valeur. Une étape décisive a été franchie en 1966 avec l'élaboration d'une loi spécifique². Celle-ci définit les mesures préventives de protection qu'il convient de planifier, en encourage la mise en œuvre par des subventions et nomme les instances chargées d'en garantir l'application. Dans certains domaines, la Confédération assume la totalité des frais. Les mesures exigées à l'article 5 du Deuxième Protocole³ sont d'ores et déjà en grande partie appliquées dans notre pays, comme en témoigne le compte rendu ci-après.

La protection des biens culturels en Suisse repose sur une structure fédéraliste, c'est-à-dire sur les trois échelons politiques (Confédération, cantons, communes). Elle englobe aussi des institutions culturelles, des organes spécialisés et des personnes privées (fig. 1).

Inventaire des biens culturels

Parmi les mesures de protection, l'Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale joue un rôle clé. Élaboré par les cantons, en étroite collaboration avec la Confédération, il répertorie les biens culturels à protéger, conformément à l'article premier de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. L'inventaire actuel datant de 1995 est en voie de révision. Il subsiste une lacune à combler à propos du classement non uniforme de certains biens culturels dans divers inventaires fédéraux, une situation qui crée la confusion et soulève des interrogations. Il y sera remédié dans le cadre de la révision en

* Rino Büchel est chef de la Section de la protection des biens culturels à l'Office fédéral de la protection de la population, Division conception et coordination.

cours. En outre, un catalogue de critères a été élaboré concernant les biens culturels immeubles; il devrait enfin permettre un classement clair des objets en question. Des critères adéquats sont actuellement établis par analogie pour les biens culturels meubles, c'est-à-dire ceux des archives, des collections et des musées. L'inventaire suisse constitue la base de référence pour toutes les autres mesures de protection susceptibles d'être prises ultérieurement.

Documentations de sécurité et microfilms

Dans divers services spécialisés cantonaux, tels que la conservation des monuments historiques, l'archéologie, les archives, les musées et le génie civil, on trouve des plans, des dossiers, des publications et des documents de restauration et d'inventorisation relatifs à des objets répertoriés dans l'Inventaire suisse des biens culturels. Or, on manque souvent d'une vue d'ensemble des documents requis pour une restauration, pour la reconstruction d'un bâtiment ou pour l'établissement de fiches signalétiques précises après la destruction de monuments. Les relevés photogrammétriques de monuments et d'éléments d'architecture, les moulages – de chapiteaux dans une cathédrale par exemple – et autres mesures similaires, sont très coûteux. C'est pourquoi la Confédération apporte une contribution financière à ce genre de travaux, à condition que les services concernés se donnent la peine de réunir les documents et de combler les lacunes, par exemple par l'élaboration de plans dans le cadre d'une restauration, constituant ainsi une « documentation de sécurité ». Cette documentation doit être, si possible, conservée sur microfilms (fig. 2 et 3).

Les collections originales de bibliothèques et d'archives doivent être conservées aussi longtemps que possible. Aujourd'hui, l'intérêt d'un large

1 Convention de La Haye du 14 mai 1954, Protection des biens culturels en cas de conflit armé, disponible à l'adresse : < http://www.admin.ch/ch/f/rs/co_520_3.html > (site visité le 31 mars 2004).

2 Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 6 octobre 1966, disponible à l'adresse : < http://www.admin.ch/ch/f/rs/520_3/ > (site visité le 31 mars 2004).

3 Un Deuxième Protocole à la Convention de La Haye de 1954 a été adopté en 1999. Il est disponible à l'adresse : < http://www.unesco.org/culture/laws/hague/html_fr/protocol2.shtml > (site visité le 31 mars 2004). L'article 5 mentionne explicitement toutes les mesures de protection à prendre dans le domaine civil :

« Article 5 : Sauvegarde des biens culturels. Les mesures préparatoires prises en temps de paix pour la sauvegarde des biens culturels contre les effets prévisibles d'un conflit armé conformément à l'article 3 de la Convention comprennent, 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 ».

public pour les documents historiques est nettement plus marqué qu'il y a une vingtaine d'années. Les documents précieux sont donc exposés à une usure accrue, au danger de vol ou de manipulations inappropriées et, par conséquent, à un risque croissant de destruction ou d'endommagement. L'intérêt principal des visiteurs portant généralement sur le contenu ou l'aspect de ces documents, le microfilm est le support idéal pour tenir les informations souhaitées à la disposition des milieux intéressés sous une forme sûre. Dans des conditions climatiques idéales, le microfilm dispose d'une durée de vie qui dépasse largement les 100 ans. La Confédération achète une copie positive de chaque microfilmage et la conserve dans des archives « mortes » ou archives historiques lui appartenant. Chaque année, les cantons livrent à la Confédération quelque 2500 nouveaux microfilms à archiver. Fin 2003, les archives en comptaient 54 000. Les nouvelles possibilités offertes par l'enregistrement numérique des données, et l'utilisation simplifiée des données au quotidien, sont intéressantes à deux égards: d'abord, des données numériques doivent être générées à des fins de recherche et d'exploitation; ensuite, les données numériques sont fixées sur microfilms pour un stockage en toute sécurité. Cela présente l'avantage que les pertes liées à des erreurs de manipulation ne sont pas irrémédiables.

Stockage sûr dans des abris pour biens culturels

Concernant les biens culturels meubles, la question qui se pose aujourd'hui est celle de leur mise à l'abri dans des lieux protégés. En effet, ce que l'on voit dans les expositions n'est qu'une petite partie du trésor d'un musée, pour ainsi dire la pointe de l'iceberg. La majeure partie des objets est entreposée dans des dépôts qui ne répondent pas toujours aux conditions climatiques idéales pour un stockage dans les règles de l'art. De plus, dans bien des cas, seul un petit nombre de personnes ont accès à ces dépôts. Un dommage qui s'étend de manière insidieuse y est souvent découvert trop tard.

La Confédération suisse encourage de ce fait, depuis deux décennies, la construction d'abris pour les biens culturels meubles. En Suisse, on disposait fin 2003 de 288 abris représentant un volume protégé de 210 000 m³. Depuis le début de l'année 2004, les frais supplémentaires reconnus pour la construction d'un abri sont assumés par la Confédération. Un aménagement approprié permettant un stockage moderne dans un espace réduit en fait partie. Reste que les besoins en locaux d'entreposage adéquats sont loin d'être couverts. Il suffit de penser au nombre d'archives, de bibliothèques, de musées ou de monastères de renom qui doivent encore entreposer leurs trésors dans des

locaux qui ne satisfont pas vraiment aux normes de sécurité. Dans les communes possédant de petites collections, il est possible de recourir à des abris destinés à la population qui ne servent plus à cet usage. Grâce à ce type de mesures, on devrait parvenir, au cours des dix prochaines années, à trouver des solutions appropriées pour une grande partie des biens culturels meubles d'importance qui sont propriété publique. L'entreposage des biens culturels meubles dans ce genre d'abris permet d'éviter d'avoir à les évacuer en cas de catastrophe. Les locaux sont aménagés à proximité des installations culturelles. Ils abritent, aujourd'hui déjà, les objets précieux et contribuent ainsi à décharger le personnel spécialisé d'une partie de ses tâches de gestion, de contrôle et d'entretien du patrimoine culturel (fig. 4 et 5).

Formation d'un personnel qualifié

Dans les communes et les régions, on a besoin d'un personnel professionnalisé, capable d'appuyer les institutions tant culturelles que religieuses et les pouvoirs publics dans leur travail. Souvent, les collectivités n'ont pas du tout conscience de la richesse des biens culturels en leur possession. À cet égard, un personnel PBC (protection des biens culturels) bien formé peut, en étroite collaboration avec les spécialistes, aider au recensement des biens culturels. Concrètement, il peut s'agir de l'établissement d'un plan de la construction avec descriptif détaillé, de prises de vue photographiques de biens culturels meubles et de leur mensuration, de l'élaboration d'un plan d'évacuation des biens culturels meubles ou encore de démarches pour trouver des locaux d'entreposage appropriés. Au cours des années passées, le personnel de la protection des biens culturels a investi maintes fois son savoir-faire dans le cadre de la restauration de musées, du déménagement d'archives ou de l'assainissement d'un monument. Aux mesures de planification et d'organisation ainsi qu'aux mesures pratiques prises dans des conditions idéales, s'est ajouté, depuis 1998, l'établissement d'un « plan d'urgence en cas de catastrophe ». Lors des divers événements dommageables qui ont marqué les années 90, d'importants biens culturels de la Suisse ont été détériorés par des incendies ou des inondations. De même, il y a eu des pertes considérables dans les archives et les collections. Un « plan d'urgence en cas de catastrophe »⁴ a donc été élaboré en étroite collaboration avec les cantons. Ce plan comporte quatre étapes.

4 <<http://www.kulturgueterschutz.ch/>> (Plan d'urgence) (site visité le 31 mars 2004).

Dans un premier temps, il s'agit de recenser tous les dangers et risques potentiels. Pour cela, il faut analyser non seulement le monument, mais aussi son environnement, un aspect qui avait été longtemps négligé, voire occulté, par les institutions culturelles.

Dans un deuxième temps, priorité doit être donnée à la réduction des dangers identifiés. Cela comporte, outre des mesures de construction, l'information et la formation du personnel spécialisé, la constitution d'une organisation d'alarme et enfin, les moyens de se procurer ou de mettre à disposition du matériel d'emballage et des conteneurs de transport appropriés. Il faut organiser des exercices et entraîner le personnel à la collaboration avec des partenaires tels que les sapeurs-pompiers et la protection civile.

La troisième étape consiste à maîtriser les répercussions d'un événement. Plus les mesures préventives ont été soigneusement mises en œuvre et plus l'organisation de l'intervention est bien rodée, plus l'ampleur des dégâts pourra être réduite de façon ciblée et la catastrophe efficacement maîtrisée.

La quatrième étape correspond à la phase de remise en état, qui voit l'entrée en action des experts. Suivant le type d'événement dommageable et l'ampleur des dégâts, la remise en état nécessite parfois plusieurs années.

Collaboration avec les institutions partenaires et formation exhaustive

Tous les événements dommageables de grande ampleur ont montré l'importance indéniable d'une information préalable des partenaires (sapeurs-pompiers, éléments d'intervention de la protection civile, armée) au sujet du bien culturel à protéger. Faute de contacts et d'une information mutuelle suffisante, il est arrivé plus d'une fois que des biens culturels sinistrés subissent des dégâts supplémentaires. Citons, à titre d'exemples, la démolition, après un incendie, d'éléments de construction faisant partie de monuments historiques, parce qu'ils menaçaient de s'effondrer, ou encore le sauvetage par des moyens inadéquats d'archives endommagées par les eaux (fig. 6 et 7).

Compte tenu du changement rapide des conditions-cadres, l'information a une importance de premier plan. C'est la raison pour laquelle la Section de la protection des biens culturels s'est dotée d'un réservoir d'informations en créant sa propre revue, le Forum PBC⁵. Une fois par an au moins, les institutions culturelles et les organisations partenaires sont ainsi informées, à travers

⁵ *PBC Forum*, Revue de la Section PBC auprès de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) à Berne.

divers points de vue, d'un thème touchant à la protection des biens culturels. Les prochaines éditions auront pour thèmes « Séismes et biens culturels » et « Formation du personnel de la protection des biens culturels ».

Nos partenaires et le public sont informés également par le biais de comptes rendus publiés dans divers médias ainsi que par Internet⁶.

Ratification du Deuxième Protocole: un objectif essentiel pour la Suisse

La ratification du Deuxième Protocole à la Convention de La Haye est de première importance pour la Suisse, qui s'est d'ailleurs fortement engagée lors de l'élaboration de cet instrument. À l'article 5, ce sont d'abord les mesures d'ordre civil qui sont clairement définies. Du point de vue de la Suisse, il s'agit d'un aspect primordial, vu que les instances civiles ont tout intérêt à préserver le patrimoine culturel dans son intégralité. En effet, il faut non seulement assurer l'entretien et la conservation, mais aussi élaborer un « plan d'urgence en cas de catastrophe » et garantir l'entreposage des biens culturels meubles en lieu sûr. Avec l'introduction de la possibilité de sanctions pénales côté militaire, ce n'est pas seulement l'information de la troupe qui gagne en importance⁷. Les nouvelles dispositions créent aussi l'obligation de sensibiliser les états-majors aux préoccupations de la protection des biens culturels et de leur donner une formation dans ce domaine⁸. Depuis 2003, le sujet de la protection des biens culturels est systématiquement abordé dans le cadre de la formation militaire des adjudants, qui reçoivent en outre une information générale sur le contenu du Deuxième Protocole. Les possibilités de coopération de la troupe dans le cadre d'un engagement subsidiaire sont montrées au moyen d'un exercice pratique. Les tâches s'étendent de la concertation avec les responsables d'une archive jusqu'à une mission de sécurisation, en passant par le transport de biens culturels.

6 Voir: <<http://www.kulturgueterschutz.ch>> (site visité le 31 mars 2004).

7 L'article 17 du Deuxième Protocole autorise les poursuites pénales, après la résolution d'un conflit armé, contre les personnes qui ont intentionnellement détruit des biens culturels.

8 Deux CD-ROM sur le thème du droit international des conflits armés ont été élaborés à cet effet. Le CD-ROM « Droit international des conflits armés 1 » peut être commandé via le site web: <<http://www.bbl.admin.ch/de/bundespublikationen/shop/alle/index.htm>> (site visité le 31 mars 2004). Le CD-ROM « Droit international des conflits armés 2 » n'est pas encore accessible au grand public. Des exemplaires uniques peuvent être demandés à: info.kvr@gst.admin.ch.

Collaboration internationale

L'article 32 du Deuxième Protocole⁹ fixe les modalités de l'assistance technique internationale aux échelons bilatéral et multilatéral. La Suisse trouve un intérêt évident dans l'échange d'informations et d'expériences, que ce soit dans le domaine civil de la prévention ou dans celui de la maîtrise des catastrophes, de même que sur le plan de l'instruction civile ou militaire.

Les terribles inondations qui ont touché l'Europe centrale en 2002 ont montré l'importance d'avoir des interlocuteurs nationaux sur place. En accord avec les organes spécialisés de la République tchèque, des déshumidificateurs ont été livrés aux musées et aux institutions culturelles par l'intermédiaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC) juste avant l'arrivée de l'hiver. Cela a permis d'éviter que des dégâts supplémentaires soient causés par le gel aux monuments historiques.

Les biens culturels ont une grande importance symbolique et spirituelle pour la population civile concernée. C'est pourquoi, dès le stade de l'élaboration de bases juridiques nationales, le CICR attire aussi l'attention sur la question de la protection des biens culturels. Les « Conseils pratiques »¹⁰ constituent un outil précieux à cet effet. Étant donné que le CICR est l'une des rares organisations qui assurent une présence dans les situations de crise, il conviendrait d'examiner s'il ne pourrait pas assumer une fonction de « séismographe » pour les biens culturels menacés. En plus des destructions, les pillages et le commerce illicite des biens culturels meubles causent un problème notable auquel il n'est possible de remédier que si tous les organes concernés collaborent de façon accrue.

9 « Article 32: Assistance internationale. (1) Une Partie peut demander au Comité une assistance internationale en faveur de biens culturels sous protection renforcée ainsi qu'une assistance pour l'élaboration, la mise au point ou l'application des lois, dispositions administratives et mesures visées à l'art. 10. (2) Une partie au conflit qui n'est pas Partie au présent Protocole mais qui accepte et applique ses dispositions, comme prévu au par. 2 de l'art. 3, peut demander au Comité une assistance internationale appropriée. (3) Le Comité adopte des dispositions régissant la présentation des demandes d'assistance internationale et définit les formes que peut prendre cette assistance. (4) Les Parties sont encouragées à fournir toutes formes d'assistance technique, par l'intermédiaire du Comité, aux Parties ou parties au conflit qui en font la demande. »

10 « Conseils pratiques pour la protection des biens culturels en cas de conflits armés », dans: *Protection des biens culturels en cas de conflit armé. Rapport d'une réunion d'experts*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève 2001, pp. 143 - 183.

Abstract

Swiss measures to protect cultural property

Rino Büchel

In 1962 Switzerland ratified the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. It thereby undertook to guarantee optimum protection for all its valuable cultural property. Specific legislation drawn up in 1966 marked a decisive step forward: it stipulates the protective measures to be planned, encourages their implementation by means of grants, and designates competent authorities responsible for their enforcement. The Confederation bears the full costs in some spheres. Most of the measures required under Article 5 of the Second Protocol are already in place in Switzerland; a Swiss inventory of cultural property of national and regional importance has been prepared, as have documentary and microfilm records, and shelters have been provided for the storage of cultural property. Staff have been trained, the general public has been informed and cooperation has been set up with institutions and partners such as the fire brigades.

In Switzerland the protection of cultural property is a responsibility shared by the Confederation, the cantons and the communes, but also by cultural institutions, specialized bodies and private persons (Fig. 1).

Illustrations

(source: Protection des biens culturels, Berne)

Fig. 1: Structure de la protection des biens culturels en Suisse

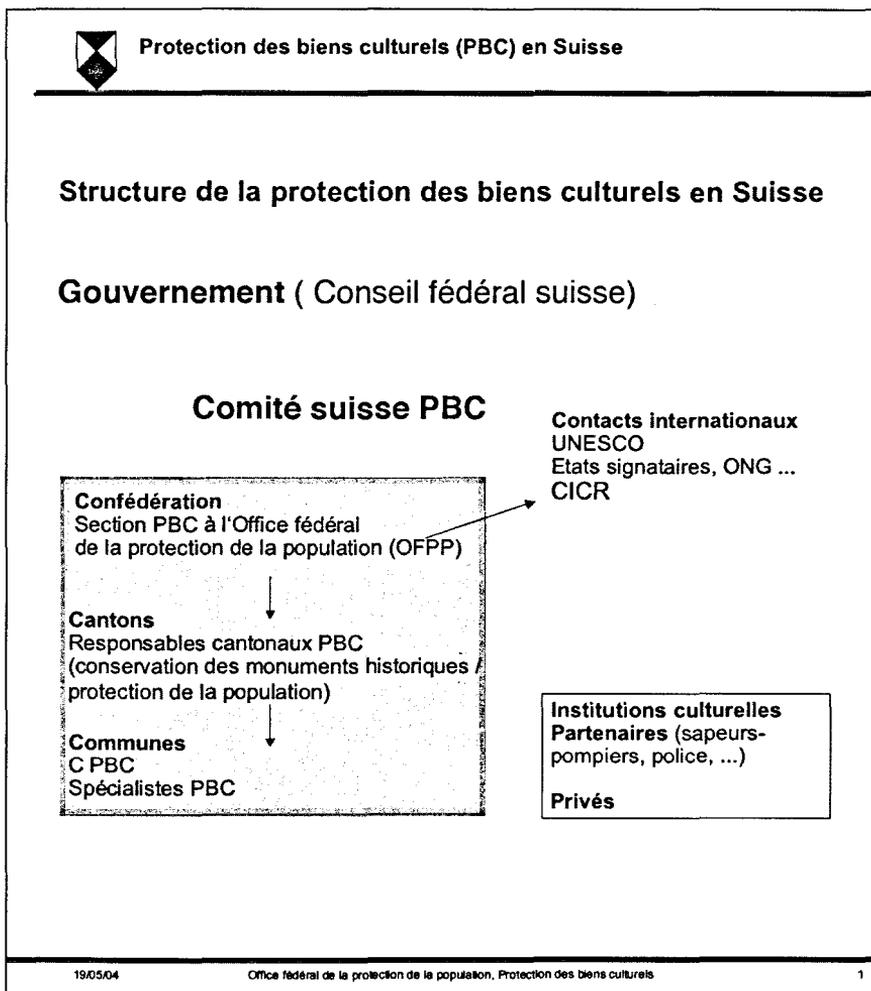


Fig. 2 et 3: Microfilmage



Fig. 4 et 5: Aménagement d'un abri PBC (protection des biens culturels)

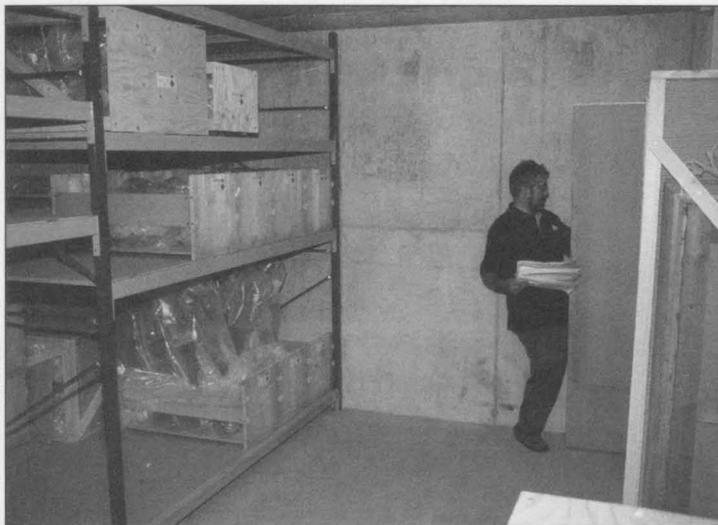


Fig. 6 et 7: Collaboration entre Protection des biens culturels et sapeurs-pompiers



De nouvelles perspectives pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé : l'entrée en vigueur du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954

VITTORIO MAINETTI*

«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.»

Préambule de la Convention de La Haye de 1954

L'Acte constitutif de l'UNESCO repose sur l'idée fondamentale que la culture, en favorisant la compréhension et l'entente mutuelles entre les peuples, peut jouer un rôle essentiel afin que la suspicion et la méfiance entre les nations ne conduisent plus, comme dans le passé, à la guerre, car – affirme-t-il – «les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix»¹.

Malheureusement, la culture, qui se doit de contribuer à un monde plus pacifique, est elle-même menacée par la guerre, à travers la destruction des biens qui en constituent le témoignage matériel. Depuis toujours, la guerre représente le danger principal pour l'intégrité des biens culturels et, encore aujourd'hui, les conflits armés sont la principale cause de destruction et de dégradation du patrimoine culturel et spirituel des peuples.

La destruction d'un monument, d'une bibliothèque ou d'une œuvre d'art constitue un préjudice incalculable, car ces biens sont l'expression de l'identité et de l'histoire d'un peuple.

* Doctorant en droit international à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève et à l'Université de Milan. L'auteur est assistant de recherche et d'enseignement à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève et «*culture della materia*» de droit international et européen au Département d'études internationales de l'Université de Milan.

Une telle perte est d'autant plus intolérable que la destruction est menée de façon délibérée, comme lors des conflits qui se sont déroulés sur le territoire de l'ex-Yougoslavie au début des années 90. La dévastation et le pillage systématique des biens culturels formaient alors partie intégrante des activités tristement connues sous le nom de « nettoyage ethnique », qui visait l'élimination totale, aussi bien physique que morale, de l'ennemi².

Depuis la fin du XIX^e siècle, le droit international des conflits armés s'est doté de règles spécifiques pour la protection des biens culturels, parmi lesquelles il convient de mentionner ici les articles 27 et 56 des Règlements de La Haye de 1899 et 1907³; l'article 5 de la Convention (IX) de La Haye de 1907⁴ et le « Pacte Roerich »⁵, adopté en 1935 dans le cadre de l'Union panaméricaine. Cependant, l'ensemble de règles le plus important en la matière est représenté par le système de la Convention de La Haye de 1954, dont on célèbre cette année le 50^e anniversaire. Il s'agit d'une série d'instruments adoptés à La Haye, le 14 mai 1954, par une Conférence intergouvernementale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, et composée d'une Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé⁶; d'un Règlement d'exécution⁷, qui forme partie intégrante de la

1 Préambule de la Convention créant une Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Londres, 16 novembre 1945), *Manuel de la Conférence générale de l'UNESCO*, UNESCO, Paris, 2002, pp. 7-21. C'est d'ailleurs sur la base de cette même idée que les Nations Unies ont proclamé 2001-2010 Décennie internationale de la promotion d'une culture de la non-violence et de la paix.

2 Voir le rapport de la Commission d'experts des Nations Unies, constituée en application de la résolution 780 (1992) du Conseil de sécurité des Nations Unies (UN doc. S/25274), pour enquêter sur les crimes commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. M. Cherif Bassiouni, *Indagine sui crimini di guerra nell'ex-Jugoslavia*, Giuffrè, Milan, 1997, paras. 285 à 321 et 528 à 529. Voir également UNESCO, *Informations sur la mise en œuvre de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, La Haye, 1954: Rapports de 1995*, CLT-95/WS/13 – Paris, décembre 1995 (ci-après cité « UNESCO, Rapport 1995 »), pp. 7-8.

3 Règlements annexés aux Conventions II et IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (La Haye, 29 juillet 1899 et 18 octobre 1907), Dietrich Schindler et Jiří Toman (éds.), *Droit des conflits armés – Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, Comité international de la Croix-Rouge/Institut Henry-Dunant, Genève, 1996, pp. 65-98.

4 Convention IX concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre (La Haye, 18 octobre 1907), Schindler/Toman, *op. cit.* (note 3), pp. 1123-1131.

5 Il s'agit du Traité pour la protection des institutions artistiques et scientifiques et des monuments historiques (Washington, 15 avril 1935), plus souvent appelé « Pacte Roerich », d'après le nom de l'intellectuel russe Nicholas C. Roerich qui en fut le principal inspirateur. Schindler/Toman, *op. cit.* (note 3), pp. 1039-1042.

6 Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, adoptée à La Haye le 14 mai 1954 (ci-après dénommée « Convention de La Haye de 1954 »), Schindler/Toman, *op. cit.* (note 3), pp. 1043-1062. La Convention de La Haye de 1954, la première des conventions de l'UNESCO en matière de patrimoine culturel, constitue le principal instrument international pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le

Convention; d'un Protocole facultatif⁸, visant principalement à empêcher l'exportation des biens culturels des territoires occupés et à garantir leur restitution à la fin des hostilités; et de trois résolutions⁹, visant les forces armées participant aux actions militaires sous l'égide des Nations Unies (Résolution I), la création par les Hautes Parties contractantes d'un comité consultatif national (Résolution II), et la convocation par le directeur général de l'UNESCO d'une réunion des Hautes Parties contractantes (Résolution III).

À ces instruments s'est ajouté tout récemment le Deuxième Protocole relatif à Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de

28 mars 2004, la Convention comptait 109 Hautes Parties contractantes. La Convention de La Haye a fait l'objet de nombreux travaux, parmi lesquels, voir: Jan De Breucker, « Pour les vingt ans de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels », *Revue belge de droit international*, Vol. 11, 1975, pp. 525-547; Maria Teresa Dutli (éd.), *Protection des biens culturels en cas de conflit armé – Rapport d'une réunion d'experts (Genève, 5-6 octobre 2000)*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 2001; Constantin Eustathiadès, « La réserve des nécessités militaires et la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé », dans *Hommage d'une génération de juristes au président Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, pp. 183-209; Manlio Frigo, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milan, 1986, pp. 61-110; Andrea Gioia, *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati*, dans Francesco Francioni, Angela Del Vecchio, Paolo De Caterini (éds.), *La protezione internazionale del patrimonio culturale: interessi nazionali e difesa del patrimonio comune della cultura (Actes du colloque – Rome, 8-9 mai 1998)*, Giuffrè, Milan, 2000, pp. 71-99; Institut international de droit humanitaire, *La protection internationale des biens culturels – Actes du Colloque organisé à l'occasion du 30^e anniversaire de la Convention de La Haye (Florence, 22-24 novembre 1984)*, Fondazione Europea Dragan, Rome, 1986; Kifle Jote, *International Legal Protection of Cultural Heritage*, Juristförlaget, Stockholm, 1994, pp. 25-107; Stanislaw E. Nahlik, « La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Vol. 120, 1967-I, pp. 61-163; Id., « Protection des biens culturels », dans *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, UNESCO/Institut Henry-Dunant/Pedone, Paris, 1986, pp. 237-249; Antonio F. Panzera, *La tutela internazionale dei beni culturali in tempo di guerra*, Giappichelli, Turin, 1993; Lyndel V. Prott, « 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (Commentary) », dans Natalino Ronzitti (éd.), *The Law of Naval Warfare – A Collection of Agreements and Documents with Commentaries*, Martinus Nijhoff, Dordrecht/ Boston/London, 1988, pp. 545-593; Waldemar Solf, « Cultural Property in Armed Conflict », dans Rudolf Bernhardt (éd.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1, 1992, pp. 892-897; Emanuelle Stavrakı, *La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Une convention de droit international humanitaire*, Editions Sakkoulas, Athènes/Komotini, 1996; Jiří Toman, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire à la Convention de La Haye du 14 mai 1954*, UNESCO, Paris, 1994; Sharon A. Williams, *The International and National Protection of the Movable Cultural Property: A Comparative Study*, Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry/New York, 1978, pp. 5-51.

7 Pour le texte, voir Schindler/Toman, *op. cit.* (note 3), pp. 1063-1072.

8 Protocole pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après dénommé « premier Protocole »). Au 28 mars 2004, le Premier Protocole comptait 88 Etats parties. Pour le texte, voir Schindler/Toman, *op. cit.* (note 3), pp. 1083-1089. Pour une analyse de cet instrument, voir: Guido Carducci, « L'obligation de restitution des biens culturels et des objets d'art en cas de conflit armé: droit coutumier et droit conventionnel avant et après la Convention de La Haye de 1954. L'importance du facteur temporel dans les rapports entre les traités et la coutume », *Revue générale de droit international public*, Vol. 104, 2000,

conflit armé (La Haye, 26 mars 1999)¹⁰. Élaboré dans le cadre de l'UNESCO, ce dernier intègre les évolutions du droit international humanitaire, du droit pénal international et du droit relatif à la protection du patrimoine culturel.

Le 9 mars dernier, trois mois après le dépôt du vingtième instrument de ratification, le Deuxième Protocole est entré en vigueur, conformément à son article 43. Cela constitue un événement majeur, car, comme nous le verrons, le Deuxième Protocole représente un progrès décisif pour l'amélioration de la situation des biens culturels en cas de conflit armé. Le dessein du présent travail est d'analyser les nouveautés fondamentales introduites par cet instrument. On ne peut toutefois commencer sans rappeler brièvement les raisons qui ont mené à l'adoption du Protocole.

Le réexamen de la Convention de La Haye de 1954 et l'adoption du Deuxième Protocole

Les conflits armés qui ont eu lieu après l'adoption de la Convention de La Haye de 1954 ont prouvé l'existence de certaines carences touchant à la mise en œuvre de cet instrument. Plus particulièrement, les événements qui se sont déroulés dans la première moitié des années 90 ont montré que la Convention n'a pas pu s'appliquer pleinement du fait que la plupart des conflits étaient de caractère non international¹¹. À cela, il faut ajouter l'échec du

pp. 332-340; Vittorio Mainetti, « Le Protocole de La Haye de 1954 et les moyens pour empêcher le trafic illicite de biens culturels en cas de conflit armé », dans *La protection des biens culturels nous concerne tous! – Actes du Congrès international sur la protection des biens culturels (Berne, 23-25 septembre 2002)*, Office fédéral de la protection de la population, Berne, 2003, pp. 215-222; Stephan Matyk, « The restitution of cultural objects and the question of giving direct effect to the Protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1954 », *International Journal Cultural Property*, Vol. 9, 2000, pp. 341-346; Lyndel V. Pratt, « The Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention) 1954 », *Humanitäres Völkerrecht*, Vol. 6, 1993, pp. 191-194; Stavradi, *op. cit.* (note 6), pp. 229-239; Toman, *op. cit.* (note 6), pp. 361-378.

9 Pour le texte, voir Schindler/Toman, *op. cit.* (note 3), pp. 1091-1092.

10 Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 26 mars 1999) (ci-après dénommé « Deuxième Protocole »), UNESCO, Doc. HC/1999/7. À ce jour, le Deuxième Protocole a reçu 21 ratifications. Il convient de mentionner que d'autres pays, dont l'Italie et la Suisse, envisagent sérieusement d'adhérer. Voir à ce propos le *Message concernant le Deuxième Protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé*, du 20 août 2003, envoyé par le Conseil fédéral au Parlement suisse et approuvé par l'Assemblée fédérale le 9 mars 2004. Pour des références bibliographiques concernant le Deuxième Protocole, voir *infra* notes 18, 22 et 23.

11 Sur la situation des biens culturels dans les divers conflits qui ont marqué les années 90, voir: *La protezione dei beni culturali nei conflitti armati e nelle calamità – Actes du premier Colloque de la Società ita-*

régime de la protection spéciale¹², ainsi que les défaillances du mécanisme de contrôle de la mise en œuvre de la Convention, fondé sur le système de la Puissance protectrice/du Commissaire général, qui s'est révélé impraticable¹³. C'est surtout à la suite du drame qui s'est produit en ex-Yougoslavie que l'UNESCO, poussée par une véritable mobilisation des consciences face à la

lienne pour la protection des biens culturels (Alessandria, 11-13 avril 1997), Società Italiana Protezione Beni Culturali/Fondazione Europea Dragan, Milan, 1997, pp. 38-45 et pp. 115-134; Patrick Boylan, *Réexamen de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye de 1954)*, UNESCO, Paris, 1993, pp. 91-99; Jote, *op. cit.* (note 6), pp. 102-107; Gregory M. Mose, « The destruction of churches and mosques in Bosnia-Herzegovina: Seeking a rights-based approach to the protection of religious cultural property », *The Buffalo Journal of International Law*, Vol. 3, 1996, pp. 180-197; Harvey E. Oyer III, « The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict — Is it working? A case study: the Persian Gulf war experience », *Columbia VLA Journal of Law & the Arts*, Vol. 23, 1999, pp. 49-65; UNESCO, *Rapports de 1995*, *op. cit.* (note 2), pp. 7-8. Sur le conflit le plus récent en Irak, voir Hirad Abtahi, « Le patrimoine culturel iraquien à l'épreuve de l'intervention militaire du printemps 2003 », *Actualité et Droit International* <<http://www.ridi.org/adi>> (mai 2003).

12 La protection spéciale, prévue aux termes du chapitre II de la Convention (articles 8 à 11) et du chapitre II du Règlement d'exécution (articles 11 à 16), était envisagée pour une catégorie plus restreinte de biens inscrits dans un Registre international des biens culturels sous protection spéciale. Sur le plan pratique, le régime de la protection spéciale a été un échec, car cinq biens seulement ont été enregistrés, parmi lesquels figure un seul site monumental (l'ensemble de la Cité du Vatican) et quatre refuges (un refuge en Allemagne et trois aux Pays-Bas). Il faut d'ailleurs noter que la dernière inscription remonte à 1978 et que le Registre compte également des radiations. En 1994, les Pays-Bas, qui à l'époque avaient six refuges inscrits, ont demandé la radiation de trois d'entre eux et, en 2000, l'Autriche, qui avait un refuge inscrit au Registre depuis 1969, en a demandé la suppression. Si aucun bien n'est inscrit au Registre, la protection spéciale est réduite à néant. Sur cette question, voir Boylan, *op. cit.* (note 11), pp. 75-82; Jan Hladik, « Activités de l'UNESCO en matière de mise en œuvre et de promotion de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles », dans Dutli, *op. cit.* (note 6), p. 66; Nahlik, « Convention », *op. cit.* (note 6), pp. 97s.; Toman, *op. cit.* (note 6), pp. 130-134; UNESCO, *Rapports de 1995*, *op. cit.* (note 2), pp. 7ss.

13 Les dispositions concernant la mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954 sont contenues dans le chapitre VII de la Convention (articles 20 à 28) et dans le chapitre premier (articles 1 à 10) du Règlement d'exécution. Les auteurs de la Convention ont jugé préférable d'adopter un système de contrôle inspiré des Conventions de Genève de 1949 (articles 8/8/8/9), consistant à faire appel au concours des Puissances protectrices, institutions traditionnelles du droit international humanitaire. La Convention de La Haye de 1954 attribue à ces dernières une fonction très importante. D'ailleurs, l'article 21 de la Convention affirme que celle-ci et son Règlement d'exécution « s'appliquent avec le concours des Puissances protectrices ». Cependant, celles-ci ne font que « concourir », ce qui signifie que la responsabilité principale de l'application incombe aux Hautes Parties contractantes. Il n'en reste pas moins que les Puissances protectrices, une fois désignées, pourraient jouer un rôle très important en nommant des délégués pour vérifier la mise en œuvre de la Convention (et ses violations éventuelles), et en prêtant leurs bons offices dans tous les cas où elles le jugent utile dans l'intérêt des biens culturels. Elles peuvent aussi choisir un Commissaire général aux biens culturels qui sera accrédité auprès de chaque partie au conflit. Toutefois, le système envisagé apparaît plutôt compliqué et, sur le plan pratique, il semble extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, de mettre en œuvre lesdites dispositions sans l'accord de toutes les parties au conflit. Sur la question, voir Toman, *op. cit.* (note 6), pp. 243-291 et Boylan, *op. cit.* (note 11), pp. 84ss.

destruction délibérée du pont de Mostar et aux bombardements de la vieille ville de Dubrovnik¹⁴, a ouvert un processus de réexamen de la Convention.

En 1991, l'UNESCO a demandé à un expert indépendant¹⁵ de préparer une étude des objectifs et du fonctionnement de la Convention et du Protocole de La Haye de 1954. Ce document, publié en 1993¹⁶, atteste que « en dépit des échecs apparents », les instruments en question « restent toujours valides et réalistes [...] et demeurent toujours applicables et adaptés aux circonstances actuelles », et il indique que le problème essentiel ne se trouve pas dans « des défauts qui seraient inhérents à ces instruments » mais dans le manque d'application de la part des Hautes Parties contractantes. À cet égard, une série de recommandations a été faite. D'après ces recommandations, l'amendement de la Convention et du Protocole de 1954 serait une priorité secondaire, par rapport à la « priorité absolue » qui est d'adopter des mesures pratiques afin que « les dispositions de ces instruments soient mieux reconnues, acceptées et appliquées »¹⁷.

L'élaboration du Deuxième Protocole

Il convient de constater que la plupart de ces recommandations et propositions n'ont pas été suivies pendant le processus de réexamen de la Convention, qui s'est concentré, comme on le sait, sur l'élaboration d'un

¹⁴ Grâce une campagne internationale de sauvegarde lancée par l'UNESCO, le pont de Mostar a été entièrement reconstruit et les monuments les plus importants de la vieille ville de Dubrovnik ont été restaurés. Ainsi, l'inscription de cette dernière sur la Liste du patrimoine mondial en péril a pu enfin être retirée. Cf. *Lettre du patrimoine mondial*, N°22, juillet/août 1999, disponible sur le site <<http://whc.unesco.org/news>> (visité le 28 mars 2004). Il convient de souligner que les bombardements continus (1^{er} octobre — 6 décembre 1991) de la vieille ville de Dubrovnik, site inscrit sur la *Liste du patrimoine mondial* depuis 1979, font maintenant l'objet d'une procédure devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). L'ouverture du « dossier Dubrovnik » par le procureur du TPIY, en février 2001, doit être considérée comme un événement majeur. Pour la première fois dans un acte d'accusation, on parle de « destruction ou endommagement délibéré des monuments historiques ». Cf. *Le Procureur c. Pavle Strugar et consorts*, Affaire n° IT-01-42 « Dubrovnik », chefs 10-12, para. 31 (TPIY 2001). Dans un communiqué de presse, le directeur général de l'UNESCO, Koïchiro Matsuura, se félicite avec le TPIY et déclare : « Cela constitue un précédent historique puisque c'est la première fois depuis les jugements des tribunaux de Nuremberg et de Tokyo qu'un crime contre un bien culturel est sanctionné par un tribunal international. » Il ajoute en outre : « Ce précédent important montre que la communauté internationale peut décider d'agir pour protéger des biens culturels et appliquer des sanctions pour leur protection. » Cf. communiqué de presse n° 2001-40 (13 mars 2001). Sur l'activité du TPIY et la protection des biens culturels, voir Hirad Abtahi, « The protection of cultural property in times of armed conflict: the practice of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia », *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 14, 2001, pp. 1-29.

¹⁵ Il s'agissait du professeur Patrick Boylan de la City University de Londres.

¹⁶ Patrick Boylan, *Réexamen de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye de 1954)*, UNESCO, Paris, 1993 (Doc. CLT-93/WS/12).

¹⁷ *Ibidem*, p. 5.

nouvel instrument¹⁸. En effet, bien que le professeur Boylan soit dans le vrai lorsqu'il montre que la plupart des Hautes Parties contractantes ont très peu fait pour appliquer la Convention, certains aspects et mécanismes prévus par celle-ci présentaient des failles importantes, auxquelles il fallait remédier.

Au cours des années suivantes, le Secrétariat de l'UNESCO s'est d'abord adressé à un groupe d'experts indépendants. Ces derniers ont tenu trois réunions (en juillet 1993, à La Haye; en février 1994, à Lauswolt, Pays-Bas; et enfin, en novembre/décembre 1994, à Paris) pendant lesquelles un projet de texte d'amendement a été élaboré (le « document de Lauswolt »)¹⁹. Par la suite, deux réunions d'experts gouvernementaux (la première à Paris, en mars 1997²⁰, la seconde à Vienne, en mai 1998²¹) ont été organisées afin de préparer un

¹⁸ Étienne Clément, « Le réexamen de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé », dans Najeeb Al-Nauimi et Richard Meese (éd.), *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law*, Martinus Nijhoff, La Haye/Boston/Londres, 1995, pp. 133-150; Thomas Desch, « The Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict », *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 2, 1999, pp. 63-90; Francesco Francioni, « Il contributo dell'Italia al rafforzamento della Convenzione de L'Aja del 1954 », dans *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale – Actes du 3^e Colloque international sur la protection des biens culturels dans les conflits armés (Padoue, 19-20 mars 1999)*, Società Italiana Protezione Beni Culturali/Edizioni Nagard, Milan, 1999, pp. 177-187; Fernando Pignatelli y Meca, « La revisión de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado », dans *idem*, pp. 81-116; Andrea Gioia, « The development of international law relating to the protection of cultural property in the event of armed conflict: the Second Protocol to the 1954 Hague Convention », *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 11, 2001, pp. 25-57; Jan Hladik, « The review process of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its impact on international humanitarian law », *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 1, 1998, pp. 313-322; Fernando Pignatelli y Meca, « El Segundo Protocolo de la Convención de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, hecho en La Haya el 26 de marzo de 1954 », *Revista española de derecho militar*, N° 77, 2001, pp. 357-441; Maja Seršič, « Protection of cultural property in time of armed conflict », *Netherlands Yearbook of International Law*, Vol. 27, 1996, pp. 32-355, « Towards the amelioration of the protection of cultural property in times of armed conflict: Recent UNESCO initiatives concerning the 1954 Hague Convention », dans *Héctor Gros Espiell Amicorum Liber – Personne humaine et droit international*, tome II, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 1532-1547.

¹⁹ UNESCO, *Document de Lauswolt*, Doc. CLT-95/CONF.009/2.

²⁰ Cette réunion, où la participation a été restreinte à 20 experts gouvernementaux choisis par le Secrétariat de l'UNESCO sur la base des groupes régionaux, a examiné le « document de Lauswolt ». Cf. UNESCO, *Rapport final de la réunion d'experts gouvernementaux pour le réexamen de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954 (Paris, 24-27 mars 1997)*, Doc. CLT-96/CONF.603/5, Paris, 30 avril 1997. Sur la base des résultats de cette réunion, l'UNESCO a préparé une version révisée du « document de Lauswolt ». Cf. Doc. CLT-97/CONF.208/2, Paris, octobre 1997.

²¹ UNESCO, *Meeting of Governmental Experts on the Revision of The Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 1954 (Vienna, 11-13 May 1998): Summary of comments received from the States Parties to the Hague Convention, the International Committee of the Red Cross and the International Council of Archives*, Paris, March 1998. Un projet préliminaire de Deuxième Protocole a été élaboré à l'issue de cette réunion (Doc. HC/1998/1, 9 octobre 1998).

projet de Deuxième Protocole²², qui a été finalement présenté à la Conférence diplomatique sur le projet de deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, convoquée par le gouvernement néerlandais du 15 au 26 mars 1999²³. C'est ainsi qu'après deux semaines de négociations, le 26 mars 1999, la Conférence diplomatique a adopté par consensus le texte du Deuxième Protocole.

Les thèmes principaux de la réforme

L'occasion de l'adoption de ce texte est doublement remarquable. D'un côté, elle s'inscrit dans le cadre des célébrations organisées pour le centenaire de la première Conférence de la Paix de 1899²⁴; de l'autre, elle clôt la décennie des Nations Unies pour le droit international²⁵. Le Deuxième Protocole, qui fait état des nombreux développements intervenus dans le droit international humanitaire et le droit international des biens culturels au cours des cinquante années précédentes, a, naturellement, d'autres mérites. Mais avant de nous pencher sur l'examen de son contenu, et afin de mieux le comprendre, il faut mettre en évidence les thèmes principaux qui ont été discutés tout au long du processus de révision, à savoir:

22 Projet de Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé – Doc. HC/1999/1/rev.1, février 1999. Ce document a été rédigé par le Secrétariat de l'UNESCO en collaboration avec le gouvernement néerlandais, à partir du projet préliminaire issu de la réunion de Vienne et des commentaires formulés par les États et par le CICR. Voir Desch, *op. cit.* (note 18), pp. 64-68 et Jean-Marie Henckaerts, « Nouvelles règles pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé: la portée du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé », dans Dutli, *op. cit.* (note 6), p. 29.

23 Pour la documentation relative aux travaux de la Conférence diplomatique de La Haye de 1999, voir: UNESCO, *Conférence diplomatique sur le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye pour la protection de biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 15-26 mars 1999): Rapport analytique*, Paris, juin 1999; UNESCO, *Comptes rendus de la Conférence diplomatique sur le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 15-26 mars 1999)*; UNESCO, *Acte final et résolution de la Conférence diplomatique sur le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 15-26 mars 1999)*, Paris, juin 1999. La plupart de ces documents sont disponibles sur le site Internet de l'UNESCO à l'adresse: <http://www.unesco.org/culture/legalprotection/war/html_fr/precis.shtml> (visité le 28 mars 2004). Voir aussi Jan Hladik, « Diplomatic conference on the Second Protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict – The Hague, Netherlands (March 15-26, 1999) », *International Journal of Cultural Property*, Vol. 8, 1999, pp. 526-529.

24 En effet, le Deuxième Protocole a été ouvert à la signature au Palais de la Paix à La Haye, le 17 mai 1999, à l'occasion des manifestations pour le centenaire de la première Conférence de la Paix de 1899. Cf. Henckaerts, *op. cit.* (note 22), p. 29.

25 Le Deuxième Protocole a été le dernier instrument adopté pendant la décennie des Nations Unies pour le droit international (1990-1999). Cf. Francioni, *op. cit.* (note 18), pp. 177-187.

- 1) la définition de mesures préventives spécifiques;
- 2) une meilleure définition de l'exception de la nécessité militaire;
- 3) la revitalisation du système de la protection spéciale;
- 4) la répression des infractions et la mise au point d'un système de sanctions en cas de violations graves (responsabilité pénale de l'individu et compétence); et enfin
- 5) la révision du système de contrôle de la mise en œuvre des obligations conventionnelles et la définition des structures permanentes chargées de ce contrôle (aspects institutionnels).

Le Deuxième Protocole a essayé de donner une réponse à chacun de ces thèmes, en prévoyant une série de nouveautés qui seront analysées ci-après. Pour l'instant, il nous suffit de constater que les solutions adoptées favorisent une nette amélioration du régime de protection prévu par la Convention de 1954 et, à beaucoup d'égards, le complètent²⁶.

Le choix d'un protocole additionnel et ses conséquences

Le Deuxième Protocole se compose d'un total de 47 articles, un chiffre supérieur à celui de la Convention, ce qui permet déjà de deviner la précision de cet instrument par rapport au régime juridique existant. Mais si le Deuxième Protocole complète la Convention de La Haye de 1954, il ne saurait en aucun cas la remplacer. Du point de vue strictement formel, il ne s'agit pas d'un protocole d'amendement ou de révision, ni d'un nouvel accord international autonome. Le Deuxième Protocole est un instrument facultatif et additionnel à la Convention de La Haye de 1954, laquelle reste le texte de base²⁷. Les États qui souhaitent y accéder doivent d'abord ratifier la Convention²⁸.

La question de la forme du nouvel instrument a été longuement débattue pendant tout le processus de révision²⁹. C'est seulement après une intense discussion que le choix s'est arrêté sur la forme d'un protocole addi-

²⁶ Selon Chip Colwell-Chanthaphonh et John Piper («War and cultural property: the 1954 Hague Convention and the status of US ratification», *International Journal of Cultural Property*, Vol. 10, 2001, p. 233), le Deuxième Protocole constitue un «*substantial face-lift*» de la Convention de La Haye de 1954.

²⁷ Cf. Henckaerts, *op. cit.* (note 22), p. 29.

²⁸ Cela constitue un élément qui le différencie du Premier Protocole. Conformément à ses paragraphes 6 à 8, le Premier Protocole pourrait, en théorie, être ratifié par des États qui ne sont pas parties à la Convention. Cette possibilité reste toutefois seulement théorique puisque, dans la pratique, tous les États parties au Premier Protocole ont également ratifié la Convention. Cf. Gioia, *op. cit.* (note 18), p. 28.

²⁹ Voir à ce sujet Pignatelli y Meca, «El Segundo Protocolo», *op. cit.* (note 18), pp. 364-366.

tionnel, selon le modèle des deux Protocoles additionnels de 1977 additionnels aux Conventions de Genève³⁰.

En effet, l'adoption d'un protocole additionnel présentait beaucoup d'avantages par rapport aux autres solutions qui avaient été envisagées. D'abord, il s'agissait d'un instrument plus facilement négociable qu'une nouvelle convention, qui risquait de remettre en question les résultats acquis ou de créer deux régimes de protection concurrents. Ensuite, l'adoption d'un protocole additionnel était conseillée, compte tenu de la procédure d'amendement prévue par l'article 39 de la Convention de La Haye de 1954, qui aurait demandé l'unanimité des Hautes Parties contractantes³¹.

Il convient en outre de souligner que les protocoles additionnels sont des instruments très flexibles qui, pour cette raison, sont de plus en plus utilisés (il suffit de se tourner vers les domaines des droits de l'homme ou de la protection de l'environnement pour s'en rendre compte). Leur caractéristique principale est qu'ils complètent les dispositions du traité principal (cadre), tout en laissant intacts tant la structure que les résultats obtenus par ce dernier.

Il s'ensuit que le Deuxième Protocole ne vise pas à amender la Convention, mais, selon les termes employés par son article 2, à la « compléter » pour ce qui concerne (exclusivement) les relations entre les États qui y sont parties. Pour cette raison, les rédacteurs ont veillé à faire en sorte que

³⁰ L'exemple des deux Protocoles additionnels de 1977 a joué un rôle très important dans l'élaboration du Deuxième Protocole. Plusieurs dispositions de cet instrument reprennent, parfois textuellement, les dispositions contenues dans les Protocoles de 1977. Par ailleurs, il est possible d'affirmer que le Deuxième Protocole est aux Protocoles additionnels de 1977 ce que la Convention de La Haye de 1954 est aux Conventions de Genève de 1949. Sur les rapports entre la Convention de La Haye de 1954 et les Conventions de Genève de 1949, voir Stavradi, *op. cit.* (note 6), *passim*.

³¹ Un tel choix semble se fonder juridiquement sur l'article 24 de la Convention de La Haye de 1954 qui reconnaît que les Hautes Parties contractantes « peuvent conclure des accords spéciaux sur toute question qu'il leur paraît opportun de régler séparément », à condition qu'ils ne diminuent pas la protection assurée par la Convention. Cf. Pignatelli y Meca, « El Segundo Protocolo », *op. cit.* (note 18), pp. 364-365. Il convient de signaler que, pendant le processus de réexamen, trois autres options furent envisagées. La première consistait à amender la Convention conformément à la procédure prévue à l'article 39, ce qui aurait demandé non seulement l'adoption à l'unanimité par les Hautes Parties contractantes, mais aussi l'acceptation de l'amendement par chacune d'entre elles, à travers le dépôt d'un instrument formel d'acceptation auprès du directeur général de l'UNESCO. Une telle solution, qui faisait appel à une procédure solennelle similaire à la ratification, aurait rendu l'entrée en vigueur des amendements quasiment impossible. La deuxième, tout à fait similaire à la première, envisageait l'adoption d'un protocole de révision, ce qui aurait demandé encore une fois l'unanimité, et fut par conséquent écartée. Enfin, la troisième option consistait à adopter une nouvelle convention. Cette solution fut également écartée, car elle aurait demandé d'importantes négociations et présentait le risque de créer deux régimes de protection différents et potentiellement conflictuels. Sur la question, voir Gioia, *op. cit.* (note 18), pp. 28-29 et Henckaerts, *op. cit.* (note 22), pp. 29-30.

chaque disposition du Deuxième Protocole soit réellement additionnelle. Par ailleurs, dès lors que le Deuxième Protocole traite de questions déjà réglées par la Convention de La Haye de 1954, les dispositions correspondantes du premier Protocole prévaudront, dans les rapports entre les Parties, sur celles, éventuellement incompatibles, de la Convention³².

Le champ d'application du Deuxième Protocole

Champ d'application *ratione materiae*

L'un des plus grands mérites de la Convention de La Haye de 1954 est d'avoir introduit dans le vocabulaire juridique (et pas seulement celui du droit international) la notion nouvelle de « biens culturels »³³. Cette notion uniforme offre un avantage considérable par rapport à la multitude d'expressions qui avaient été utilisées auparavant. Par sa nature « omnivore » et inclusive, elle est en mesure de résumer dans un seul *nomen juris* une variété d'objets et de biens, qui ont néanmoins des caractéristiques communes. Aux termes de l'article premier de la Convention de 1954, la notion de biens culturels s'étend à trois sortes de biens : 1) « Les biens meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire [...], les sites archéologiques, les ensembles de constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique, les œuvres d'art, les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives » [...] ; 2) les édifices qui servent à abriter les biens de la catégorie précédente, tels que « les musées, les grandes biblio-

³² Sur les rapports avec la Convention de La Haye de 1954, voir les articles 2 et 4 du Deuxième Protocole. Sur la question, voir Gioia, *op. cit.* (note 18), p. 29.

³³ Cette expression trouve son correspondant dans les principales langues européennes : « cultural property » en anglais ; « bienes culturales » en espagnol et « beni culturali » en italien. Il est à signaler que la pratique internationale montre de manière prépondérante une tendance à remplacer le terme « bien » par celui de « patrimoine ». Ce dernier est en effet de plus en plus préféré, car il peut inclure un plus grand éventail d'éléments, y compris les biens immatériels (*intangible heritage*). Cf. Janet Blake, « On defining the cultural heritage », *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, 2000, pp. 61-85. Notons que les biens culturels sont des éléments du patrimoine culturel. C'est pourquoi la Convention de 1954, en définissant la notion de biens culturels (article premier), se réfère aux « biens meubles et immeubles qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples ». Sur la question, voir Roger O'Keefe, « The meaning of 'cultural property' under the 1954 Hague Convention », *Netherlands International Law Review*, Vol. 46, 1999, pp. 26-56 ; Lyndel V. Prott et Patrick J. O'Keefe, « 'Cultural heritage' or 'cultural property'? », *International Journal of Cultural Property*, Vol. 1, 1992, pp. 307-320. Voir également Frigo, *op. cit.* (note 6), pp. 25-34.

thèques, les dépôts d'archives, ainsi que les refuges destinés à abriter, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles»; et 3) «les centres monumentaux, comprenant un nombre considérable de biens culturels».

Les critères généraux utilisés pour déterminer les biens protégés sont: «l'importance pour le patrimoine culturel des peuples» et l'«intérêt artistique, historique ou archéologique»³⁴. Dans cette détermination, deux intérêts principaux sont en jeu: celui des États *uti singuli* et celui des États *uti universi* (la communauté internationale dans son ensemble). Cependant, ce n'est qu'aux États individuellement considérés qu'il appartient de désigner les biens se trouvant à l'intérieur de leur territoire qui méritent d'être protégés en raison de leur importance.

Cette définition a été considérée comme «quelque peu dépassée et fort imprécise»³⁵, et il a été recommandé à l'UNESCO d'adopter «une approche plus cohérente» de la question des définitions dans les futures conventions et recommandations³⁶. Il convient de signaler que les rédacteurs du Deuxième Protocole sont restés sourds à ces critiques (à notre avis, injustifiées et quelque peu exagérées) et ont préféré, plus prudemment, ne pas modifier cette définition³⁷. De la sorte, le champ d'application matérielle du Deuxième Protocole n'a pas été indûment élargi, mais est resté le même que celui de la Convention de La Haye de 1954³⁸.

Champ d'application *ratione temporis*

Le Deuxième Protocole, de la même manière que la Convention de La Haye de 1954, s'applique, en dehors des dispositions qui doivent entrer en vigueur dès le temps de paix, dans les situations où le droit des conflits armés est applicable, à savoir, en cas de guerre déclarée ou de tout autre conflit armé international, même si l'état de guerre n'est pas reconnu par une ou plusieurs des parties au conflit, ou encore, en cas d'occupation³⁹. Cependant,

³⁴ Il est intéressant d'observer que la Convention parle d'«intérêt» et non de «valeur», qui est généralement considérée comme un critère beaucoup plus restrictif.

³⁵ Cf. Boylan, *op. cit.* (note 11), p. 147.

³⁶ *Ibidem*, p. 51. Voir également la comparaison des définitions de la notion de bien culturel figurant dans différents instruments internationaux, *ibidem*, pp. 151-159.

³⁷ Conformément à l'article 1(b) du Deuxième Protocole, par «biens culturels» on entend «les biens culturels tels que définis à l'article premier de la Convention». Sur la notion de biens culturels dans la Convention de La Haye de 1954, voir O'Keefe, *op. cit.* (note 33), pp. 26-56; Toman, *op. cit.* (note 6), pp. 61-73.

³⁸ Gioia, *op. cit.* (note 18), pp. 30-31.

³⁹ Voir à cet égard l'article 3, paragraphe 1, du Deuxième Protocole ainsi que l'article 18, paragraphes 1 et 2, de la Convention.

il faut remarquer un incontestable progrès en matière de conflits armés non internationaux⁴⁰. Contrairement à l'article 19 de la Convention, qui ne rendait applicables à de tels conflits que les normes concernant le respect des biens culturels, l'article 22, paragraphe 1, du Deuxième Protocole affirme que le nouvel instrument s'applique entièrement « en cas de conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Parties »⁴¹.

Cette extension du champ d'application temporelle aux conflits armés non internationaux correspond à une tendance du droit international contemporain à rejeter toute distinction entre conflits armés internationaux et non internationaux, du moins quant aux règles du droit humanitaire qui leur seraient applicables. Elle constitue d'ailleurs un fait doublement remarquable car, d'un côté, la plupart des conflits armés actuels sont de nature non internationale, et de l'autre, le régime international de protection demeure entièrement applicable⁴² quelle que soit la nature du conflit.

Les nouvelles dispositions concernant la « protection générale »

Le régime de protection prévu par le Deuxième Protocole, de même que celui de la Convention de La Haye de 1954, s'organisent autour de deux niveaux de protection : une « protection générale » et une « protection renforcée ». S'agissant du régime de la protection générale, le nouvel instrument

⁴⁰ Notons que l'expression « conflit armé » n'est pas définie dans le Deuxième Protocole, ni d'ailleurs dans la plupart des traités de droit international humanitaire. Elle doit, partant, être entendue à la lumière du sens qu'elle a acquis en droit coutumier. À cet égard, il faut noter que la Chambre d'appel du TPIY a récemment donné la définition suivante : « Nous estimons qu'un conflit armé existe chaque fois qu'il y a recours à la force armée entre États ou un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État ». Cf. *Le Procureur c. Duško Tadić – Arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence* – Affaire n° IT-94-1-AR72, para. 70. Le texte de l'arrêt est disponible sur le site web <<http://www.un.or/icty/ind-f.htm>> (visité le 12 février 2004). Sur ce point, voir Jean-François Quéguiner, « Dix ans après la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : évaluation de l'apport de sa jurisprudence au droit international humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 850, 2003, pp. 273-280.

⁴¹ Notons également que, selon une disposition reprenant textuellement l'article premier, paragraphe 2, du Protocole additionnel II de 1977, le Deuxième Protocole exclut de son champ d'application les « situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues » (article 22, para. 2).

⁴² Voir Pignatelli y Meca, « El Segundo Protocolo », *op. cit.* (note 18), pp. 424-429 et Gioia, *op. cit.* (note 18), pp. 32-34. Il est toutefois utile de souligner que, lors d'un conflit ne présentant pas un caractère international, seules seront mises en œuvre les dispositions qui pourront être juridiquement et matériellement appliquées par les parties. En ce sens, voir : Desch, *op. cit.* (note 18), pp. 83-84.

ne se limite pas à confirmer les obligations de sauvegarde et de respect prévues par la Convention. Il prend le soin de donner des exemples et en précise la portée, introduisant ainsi plusieurs nouveautés qui méritent d'être analysées.

Les mesures de sauvegarde

La première nouveauté à signaler concerne les mesures de sauvegarde. À ce propos, il est utile de rappeler que l'article 3 de la Convention de La Haye de 1954 ne donne aucune précision quant aux mesures à prendre dès le temps de paix, qui sont ainsi laissées à la discrétion des Hautes Parties contractantes. À cet égard, l'article 5 du Deuxième Protocole se veut plus explicite, en indiquant une série de mesures préparatoires concrètes contre les effets prévisibles d'un conflit armé. Ces mesures comprennent notamment: a) l'établissement d'inventaires; b) la planification de mesures d'urgence pour assurer la protection des biens culturels contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments; c) la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection *in situ* adéquate desdits biens et d) la désignation d'autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels.

Il faut naturellement observer que la liste donnée à l'article 5 ne se veut pas exhaustive, et qu'il s'agit de l'énumération de mesures correspondant à un seuil acceptable de protection⁴³. Ces mesures revêtent une grande importance pratique et il est concevable qu'elles soient organisées dans le cadre de la protection civile⁴⁴. Signalons, à cet égard, que l'utilité de l'adoption de ces mesures ne se limite pas au seul cas des conflits armés, et qu'elle est reconnue en cas de catastrophes ou de calamités naturelles. Cela témoigne d'une tendance de plus en plus marquée à concevoir un système permanent de protection et de *monitoring* des biens culturels, dont l'impact va bien au-delà de la seule exigence de la protection en cas de conflit armé.

⁴³ De surcroît, il est à signaler que le Deuxième Protocole précise aussi les dispositions de la Convention en matière de diffusion de l'information. En particulier, l'article 30 donne des exemples précis des mesures concrètes à prendre afin d'assurer la diffusion des obligations conventionnelles auprès des forces armées ainsi que de la population civile. À cet égard, l'expérience du CICR en matière de diffusion du droit international humanitaire a joué un rôle essentiel en tant que modèle. Cf. Henckaerts, *op. cit.* (note 22), p. 32; Yves Sandoz, *Le Comité international de la Croix-Rouge gardien du droit international humanitaire*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1998, pp. 18-24.

⁴⁴ La Confédération suisse a depuis longtemps adopté un tel modèle avec succès. Dans ce pays, la protection des biens culturels relève en effet de l'Office fédéral de la protection civile. Voir à ce propos, *Forum PBC*, N° 2, 2002, pp. 54-61.

L'organisation de ces mesures préparatoires requiert, souvent, des moyens financiers importants et un savoir-faire que beaucoup de pays ne possèdent pas. C'est pourquoi les rédacteurs du Deuxième Protocole, afin d'éviter que les mesures prévues ne restent lettre morte, ont pensé à la création d'un Fonds – que nous examinerons en détail plus loin – auquel les Parties peuvent recourir pour soutenir les efforts qu'elles déploient en la matière.

Le respect des biens culturels

Pour ce qui est du respect des biens culturels, le Deuxième Protocole, en s'inspirant de l'exemple du Protocole additionnel I de 1977, introduit la notion d'objectif militaire, défini à l'article premier, lettre f), comme :

« un objet qui, par sa nature, son emplacement, sa destination ou son utilisation, apporte une contribution effective à l'action militaire et dont la destruction totale ou partielle, la capture ou la neutralisation offre en l'occurrence un avantage militaire précis »⁴⁵.

L'introduction de cette notion a été doublement importante puisqu'elle a permis, d'un côté, de réaffirmer que les biens culturels sont tout d'abord des biens civils au sens de l'article 52 du Protocole additionnel I, à savoir des biens présumés ne pas être utilisés à des fins militaires⁴⁶, de l'autre, d'inclure d'autres règles relatives à la conduite des hostilités contenues dans le Protocole additionnel I. C'est en s'inspirant des articles 57 et 58 de ce dernier⁴⁷, que le Deuxième Protocole établit deux nouvelles catégories d'obligations : les précautions dans l'attaque (article 7) et les précautions contre les effets de l'attaque (article 8). Les premières sont des mesures actives, c'est-à-dire des précautions que la Partie attaquante doit prendre dans la conduite des hostilités. En revanche, les secondes sont des précautions passives, que doit prendre le défenseur.

Le Deuxième Protocole prend en compte également le sort des biens culturels dans les territoires occupés, et complète à cet égard les articles 4 et 5

⁴⁵ Voir à cet égard l'article 52, paragraphe 2, du Protocole additionnel I de 1977.

⁴⁶ L'article 52, paragraphe 3, du Protocole additionnel I introduit une présomption en leur faveur : « En cas de doute, un bien qui est normalement affecté à un usage civil [...] est présumé ne pas être utilisé en vue d'apporter une contribution effective à l'action militaire ».

⁴⁷ Voir Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (éds.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, Comité international de la Croix-Rouge/Martinus Nijhoff, Genève, 1986, pp. 695-713.

de la Convention de La Haye de 1954 ainsi que le paragraphe 1 du Premier Protocole. Plus particulièrement, l'article 9 prévoit que la Partie occupante « interdit et empêche [...] : a) toute exportation, autre déplacement ou transfert illicites de biens culturels; b) toute fouille archéologique, à moins qu'elle ne soit absolument indispensable aux fins de sauvegarde, d'enregistrement ou de conservation de biens culturels; c) 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 ».

Signalons que les termes employés, « interdit » et « empêche », signifient que la Partie occupante a, tout à la fois, une obligation de moyens (l'adoption des règles visant à interdire ces actes) et de résultat (empêcher que ces actes se vérifient).

La définition de l'exception de la « nécessité militaire impérative »

L'une des causes de dérogation au régime de protection prévu par la Convention de La Haye de 1954 est représentée par la possibilité d'invoquer une nécessité militaire. La clause de la nécessité militaire, introduite dans le texte sous la pression des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni qui en firent une condition *sine qua non* de leur participation⁴⁸, constitue l'un des aspects les plus problématiques de la Convention de 1954⁴⁹. Selon certains auteurs, la présence d'une telle clause constitue une dérogation qui rendrait « nulle toute convention en cas de guerre »⁵⁰, raison pour laquelle elle a été durement critiquée. Son maintien a donc fait l'objet d'un large débat tout au long du processus de réexamen. Cette question a probablement été la plus controversée de toute la négociation.

Il convient de signaler que la clause de la nécessité militaire disparaît à l'égard des biens culturels sous protection renforcée, mais qu'elle subsiste vis-à-vis des biens sous protection générale. Plusieurs délégations étaient opposées à cette élimination, et la Conférence, ne pouvant pas l'exclure, a préféré être réaliste et admettre cette possibilité de dérogation, mais à des conditions bien

⁴⁸ Il convient de noter qu'aucun de ces deux pays n'a ratifié la Convention à ce jour.

⁴⁹ Sur la clause de la nécessité militaire, voir : Jan De Breucker, « La réserve des nécessités militaires dans la Convention de La Haye du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels », *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre*, Vol. 14, 1975, pp. 255-269; *Id.*, *op. cit.* (note 6), pp. 525-547; Eustathiadès, *op. cit.* (note 6), pp. 183-209; Jan Hladik, « The 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and the notion of military necessity », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 81, N° 835, Septembre 1999, pp. 621-631.

⁵⁰ En ce sens, voir Stavraki, *op. cit.* (note 6), pp. 63-64.

précises pour empêcher tout abus. La solution adoptée constitue, en tout cas, l'une des avancées les plus importantes de la nouvelle réglementation.

Le Deuxième Protocole a donc le mérite de définir clairement les conditions de son application. Aux termes de l'article 6, une dérogation sur le fondement d'une « nécessité militaire impérative [...] ne peut être invoquée pour diriger un acte d'hostilité contre un bien culturel que lorsque et aussi longtemps que: 1) ce bien, par sa fonction, a été transformé en objectif militaire, et 2) il n'existe pas d'autre solution pratiquement possible pour obtenir un avantage militaire équivalent à celui qui est offert par le fait de diriger un acte d'hostilité contre cet objectif »⁵¹. Ces deux conditions sont cumulatives.

En dehors d'une attaque, une nécessité militaire peut aussi commander l'utilisation d'un bien culturel à des fins militaires. Pour cette raison, l'article 6 précise qu'une dérogation sur le fondement d'une nécessité militaire impérative « ne peut être invoquée pour utiliser des biens culturels à des fins qui sont susceptibles de les exposer à la destruction ou à la détérioration » que lorsque et aussi longtemps qu'aucun autre choix n'est possible pour obtenir un avantage militaire équivalent.

À ces conditions, le Deuxième Protocole ajoute une garantie ultérieure, à savoir que la décision d'invoquer une nécessité militaire impérative pour justifier une attaque ou l'utilisation d'un bien culturel ne peut être prise que par un officier supérieur (commandant d'une formation égale en importance à un bataillon⁵²). De surcroît, en cas d'attaque, celui-ci est tenu de donner un avertissement à l'adversaire « en temps utile et par des moyens efficaces, lorsque les circonstances le permettent ».

Le nouveau système de la « protection renforcée »

À côté de la protection générale, le chapitre 3 du Deuxième Protocole prévoit un nouveau régime de « protection renforcée », appelé à remplacer l'ancienne « protection spéciale » prévue par la Convention de La Haye de 1954, dont on a constaté plus haut l'échec⁵³.

⁵¹ Cette disposition semble donc donner une réponse aux auteurs qui se posaient la question de savoir quel était le sens du terme « impérative ». Selon l'article 6 du Deuxième Protocole, une nécessité militaire est impérative s'« il n'existe pas d'autre solution possible ». Comme l'affirme Henckaerts [*op. cit.* (note 22), p. 35]: « Cela signifie que si l'on a le choix entre plusieurs objectifs militaires et l'un d'entre eux est un bien culturel, celui-ci ne doit pas être attaqué. »

⁵² Il faut toutefois remarquer que l'article 6, alinéa c, ajoute à la fin « ou par une formation de taille plus petite lorsque les circonstances ne permettent pas de procéder autrement ». Cette adjonction est particulièrement malheureuse, car elle semble faire entrer par la fenêtre ce qui avait été chassé par la porte.

⁵³ Cf. *Supra*, note 12.

La revitalisation du système de la protection spéciale a été l'un des thèmes centraux du processus de réexamen. Toutefois, étant donné que le Deuxième Protocole est additionnel à la Convention et ne l'amende pas, il n'était pas possible de modifier le fonctionnement de ce système. Il a donc fallu en prévoir un nouveau qui a été baptisé d'un nom nouveau, car l'utilisation de l'ancien aurait impliqué un amendement du système existant.

Le régime de la « protection renforcée » est appelé à s'appliquer aux biens culturels inscrits sur une liste – la Liste des biens culturels sous protection renforcée – qui sera gérée par un organe intergouvernemental, le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Les critères prévus pour l'inscription sur la Liste sont moins restrictifs que ceux du Registre international des biens culturels sous protection spéciale. Plus particulièrement, pour être placés sous protection renforcée, les biens culturels doivent satisfaire aux trois conditions mentionnées à l'article 10, à savoir: 1) être de la plus haute importance pour l'humanité; 2) être déjà protégés par des mesures internes qui en reconnaissent la valeur culturelle et historique exceptionnelle et qui garantissent le plus haut niveau de protection; et enfin 3) ne pas être utilisés à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires. Ces trois conditions sont cumulatives⁵⁴.

Il convient d'observer que la décision d'octroyer ou de refuser la protection renforcée appartient au Comité⁵⁵ et ne peut se fonder que sur les critères mentionnés⁵⁶. La possibilité de s'opposer à une inscription a d'ailleurs été fortement limitée⁵⁷. En outre, le Comité pourra intervenir afin d'inviter

⁵⁴ Disparaît ici le critère de la distance d'un objectif militaire possible, qui était l'un des critères prévus pour l'inscription au Registre.

⁵⁵ Articles 11 et 27, paragraphe 1, du Deuxième Protocole. C'est là le trait qui différencie le plus la protection renforcée de la protection spéciale. Tandis que la première fait l'objet d'une décision du Comité, la seconde est accordée aux biens qui sont inscrits au Registre par le directeur général de l'UNESCO. Cependant, cette dernière procédure est assez lourde et compliquée et présente le risque de se heurter à l'opposition d'autres États parties, ce qui rend vain tout effort d'inscription. Le système adopté dans le Deuxième Protocole s'inspire de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, le 16 novembre 1972) (ci-après dénommée « Convention du patrimoine mondial »), dans Jan A. Konopka (éd.), *La protection des biens culturels en temps de guerre et de paix d'après les conventions internationales multilatérales*, Imprimerie de Versoix, Genève, 1997, pp. 72-83.

⁵⁶ Article 11, paragraphe 7, du Deuxième Protocole.

⁵⁷ À cet égard, l'article 11, paragraphe 5, prévoit la possibilité pour les Parties de soumettre, dans un délai de soixante jours, des « représentations » relatives aux demandes d'inscription. Notons que l'article 14 du Règlement d'exécution prévoyait la possibilité de « faire opposition à l'inscription ». Aux termes du Deuxième Protocole, les autres Parties ne peuvent plus s'opposer à l'inscription, mais peuvent, plus simplement, « soumettre des représentations ». Ce n'est pas uniquement une question de langage. Ce qui change, ce sont

un État partie à demander l'inscription d'un bien particulier sur la Liste. Toutes ces mesures visent à encourager les États à demander l'inscription, plutôt qu'à les décourager, comme c'était le cas pour le Registre, de manière que le régime de protection correspondant puisse être effectif.

Une fois inscrits sur la Liste, les biens culturels commencent à jouir d'un régime de protection qui se veut plus élevé à la fois que la protection générale et que l'ancienne protection spéciale⁵⁸. En effet, non seulement le Deuxième Protocole ne prévoit aucune possibilité de dérogation à l'immunité (ici, la clause de la nécessité militaire disparaît), mais encore il définit plus clairement les conditions qui entraînent la perte de la protection renforcée. À cet égard, l'article 13 affirme qu'un bien sous protection renforcée ne perd cette protection que « si et aussi longtemps que le bien, par son utilisation, est devenu un objectif militaire », ce qui signifie que la perte de la protection renforcée est subordonnée au fait que le bien soit utilisé de telle manière qu'il devient un objectif militaire.

Cependant, cela ne suffit pas pour que le bien en question puisse faire l'objet d'une attaque. Même si le bien culturel est devenu un objectif militaire, il ne peut faire l'objet d'une attaque que si celle-ci « est le seul moyen pratiquement possible de mettre fin à [son] utilisation » et « si toutes les précautions possibles ont été prises » afin d'éviter ou, en tout cas, de réduire au minimum les dommages.

aussi les conséquences de ces actes. À la différence de l'inscription au Registre, pour laquelle une opposition constituait une sorte de veto et donc rendait l'inscription impossible, les représentations relatives aux demandes d'inscription sur la Liste font, plus simplement, que la décision du Comité sera prise à une majorité des quatre cinquièmes des membres présents et votants.

⁵⁸ En ce sens, voir Desch, *op. cit.* (note 18), p. 78. Au contraire, Gioia, *op. cit.* (note 6), p. 96, considère que la distinction entre protection générale et protection renforcée semble, encore une fois, quelque peu artificielle. Ce dernier auteur semble avoir changé d'avis récemment, cf. Gioia, *op. cit.* (note 18), pp. 41-47. À ce sujet, il faut signaler que Henckaerts [*op. cit.* (note 22), p. 45] est critique quant à l'idée que les biens culturels sous protection générale et les biens sous protection renforcée jouissent d'un niveau de protection différent. « En fait – affirme-t-il – il n'existe pas de niveaux de protection plus ou moins élevés. La protection de base est la même. » Toutefois, nous ne saurions suivre son raisonnement. En fait, s'il est vrai, comme il le dit, que l'essence du système de la protection renforcée porte sur une certaine forme de « protection certifiée », il y a là déjà suffisamment de matière pour affirmer que le niveau de protection est plus élevé. L'auteur a peut-être raison d'affirmer qu'en dernière analyse, un bien est protégé ou ne l'est pas ; cependant, c'est justement l'existence de certaines conditions supplémentaires (ne serait-ce que la certification) qui augmente l'assurance contre une éventuelle attaque, et garantit en conséquence un niveau plus élevé de protection. Signalons, par ailleurs, que l'idée avancée par ce dernier auteur, selon laquelle la protection renforcée ne serait qu'une forme de « protection certifiée », n'est pas confortée par les autres dispositions du Deuxième Protocole. Une telle « certification » aurait en effet demandé la mise en place d'un système de contrôle international, de surveillance et d'inspection qui fait ici défaut.

Il convient d'ajouter à cela que l'ordre d'attaquer doit provenir du niveau le plus élevé du commandement opérationnel; qu'un avertissement doit être donné aux forces adverses, leur enjoignant de mettre fin à l'utilisation du bien; et, enfin, qu'un délai raisonnable doit être accordé à ces dernières pour redresser la situation.

Il faut d'ailleurs observer que faire d'un bien culturel sous protection renforcée l'objet d'une attaque, ou l'utiliser à l'appui d'une action militaire, constitue une violation grave du Deuxième Protocole, ce qui entraîne, comme nous le verrons, la responsabilité pénale des individus auteurs de la violation⁵⁹.

La prévision d'un cadre institutionnel

Afin d'assurer une mise en œuvre efficace de ses dispositions et un engagement plus fort de la part des États parties, le Deuxième Protocole prévoit la création d'un cadre institutionnel appelé à compléter le système de mise en œuvre de la Convention de La Haye de 1954.

À côté des organes traditionnels de l'UNESCO (Secrétariat et directeur général), le chapitre 6 du Deuxième Protocole prévoit un Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, un Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et une Réunion des Parties.

- Le Comité pour la protection de biens culturels (le Comité)⁶⁰ constitue l'une des nouveautés les plus importantes du Deuxième Protocole et l'accomplissement d'un projet dont on parlait depuis des années. Il s'agit d'un organe intergouvernemental, inspiré du Comité du patrimoine mondial⁶¹, composé des représentants des 12 Parties élues par la Réunion des Parties pour une durée de quatre ans et immédiatement rééligibles une seule fois.

Le Comité se réunit en session ordinaire une fois par an et, chaque fois qu'il le juge nécessaire, en session extraordinaire, afin d'exercer ses attributions, à savoir: a) élaborer des Principes directeurs pour l'application du Protocole; b) accorder, suspendre ou retirer la protection renforcée à des biens culturels, et établir, tenir à jour et assurer la promotion de la Liste des biens culturels sous protection renforcée; c) suivre et superviser l'application

⁵⁹ Article 15, paragraphe 1, lettres (a) et (b), du Deuxième Protocole de 1999.

⁶⁰ Articles 24 à 28 du Deuxième Protocole.

⁶¹ Le Comité du patrimoine mondial est un organe intergouvernemental *ad hoc* établi conformément à l'article 8 de la Convention du patrimoine mondial.

du Protocole; d) examiner les rapports des Parties et établir un rapport sur l'application du Protocole; e) recevoir et examiner les demandes d'assistance internationale⁶²; f) décider de l'utilisation du Fonds; et g) exercer toute autre attribution qui pourrait lui être conférée par la Réunion des Parties.

Cela faisant, le Comité agit en coopération avec le directeur général de l'UNESCO ainsi qu'avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales et nationales compétentes. À cet égard, le Comité peut inviter à participer à ses réunions à titre consultatif des « organisations professionnelles éminentes » telles que le Comité international du Bouclier bleu et ses organes constitutifs⁶³, le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM – Rome) et le CICR. Dans l'exercice de ses fonctions, le Comité est assisté par le Secrétariat de l'UNESCO qui établit sa documentation, l'ordre du jour de ses réunions et assure l'exécution de ses décisions.

- Le Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (le Fonds)⁶⁴ s'inspire, lui aussi, de la Convention du patrimoine mondial, et vise à accorder une assistance financière ou autre pour soutenir les mesures préparatoires et autres mesures à prendre en temps de paix, ou pour soutenir des mesures d'urgence, des mesures provisoires ou toute autre mesure de protection en période de conflit armé ou de rétablissement aussitôt après la fin des hostilités. Les ressources du Fonds sont constituées en fonds de dépôt conformément aux dispositions du règlement financier de l'UNESCO. Toutefois, contrairement au Fonds pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel⁶⁵, elles sont composées des contributions volontaires des Parties et

62 Aux termes de l'article 32 du Deuxième Protocole, les Parties peuvent demander au Comité une assistance internationale en faveur des biens culturels sous protection renforcée, ainsi qu'une assistance pour l'élaboration, la mise au point ou l'application des lois, des dispositions administratives et des mesures visant des biens de valeur culturelle ou historique exceptionnelle.

63 Le Comité international du Bouclier Bleu est une organisation non gouvernementale fondée en 1996 et constituée de quatre membres : le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), le Conseil international des musées (ICOM), le Conseil international des archives (CIA), et la Fédération internationale des associations des bibliothécaires et des bibliothèques (IFLA). Inspiré de l'action du CICR, son objectif est de devenir la véritable « Croix-Rouge des monuments ».

64 Article 29 du Deuxième Protocole.

65 Le Fonds du patrimoine mondial a été créé et fonctionne conformément au chapitre IV (articles 15 à 18) de la Convention du patrimoine mondial. Les ressources du Fonds du patrimoine mondial sont constituées par des contributions obligatoires ou volontaires des États parties et par des versements, dons ou legs effectués par d'autres États, organisations internationales, organismes publics ou privés et particuliers. Le Fonds créé par le Deuxième Protocole ne prévoit pas de contributions obligatoires pour les Parties.

des contributions, dons ou legs d'autres États, organisations internationales ou non gouvernementales, organismes publics ou privés, etc.

- La Réunion des Parties⁶⁶, convoquée tous les deux ans, en même temps que la Conférence générale de l'UNESCO, et en coordination avec la Réunion des Hautes Parties contractantes⁶⁷ (si celle-ci est convoquée par le directeur général⁶⁸), constitue l'organe de garantie de la mise en œuvre du Deuxième Protocole.

Parmi ses attributions, la Réunion des Parties: a) élit les membres du Comité; b) approuve les Principes directeurs élaborés par le Comité; c) fournit des orientations concernant l'utilisation du Fonds par le Comité et en assure la supervision; d) examine le rapport sur l'application du Deuxième Protocole établi par le Comité, et e) examine tout problème lié à l'application du Protocole et formule, le cas échéant, des recommandations.

La responsabilité pénale individuelle et la responsabilité des États

Responsabilité pénale et compétence

L'un des aspects, sans doute les plus novateurs du Deuxième Protocole, est représenté par la criminalisation de certains comportements (qualifiés de « violations graves ») et la mise en place d'un système de répression des violations⁶⁹. Il convient de rappeler que la Conférence de La Haye de 1954 avait assigné à

⁶⁶ Article 23 du Deuxième Protocole.

⁶⁷ La Réunion des Hautes Parties contractantes est prévue par l'article 27 de la Convention de La Haye de 1954. Dans l'esprit des rédacteurs de la Convention, la Réunion devait représenter un organe de coopération internationale ainsi qu'un organe d'étude des problèmes de l'application de la Convention. Sa fonction était donc de garantir la mise en œuvre de la Convention. Pour cette raison, la Conférence intergouvernementale de La Haye de 1954 avait adopté une résolution (la Résolution III) émettant le vœu qu'une Réunion des Hautes Parties contractantes soit convoquée « aussitôt que possible après l'entrée en vigueur de la Convention ». Il convient cependant de remarquer que la première Réunion n'a eu lieu qu'en 1962, et qu'il a fallu attendre jusqu'en 1995 pour qu'une deuxième soit convoquée. Depuis, des Réunions des Hautes Parties contractantes ont eu lieu tous les deux ans, en même temps que la Conférence générale de l'UNESCO (1997, 1999 et 2001).

⁶⁸ Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, de la Convention de La Haye de 1954, deux modes de convocation des Réunions des Hautes Parties contractantes sont prévus: 1) le directeur général de l'UNESCO « peut » convoquer des Réunions, mais seulement après avoir obtenu l'approbation du Conseil exécutif; 2) le directeur général est « tenu » de convoquer la Réunion si un cinquième des Hautes Parties contractantes le demande.

⁶⁹ Sur ces questions, voir M. Cherif Bassiouni et James A. R. Nafziger, « Protection of cultural property », dans M. Cherif Bassiouni (éd.), *International Criminal Law*, 2nd Edition, Vol. I: Crimes, Transnational Publishers Inc., Ardsley/New York, 1999, pp. 957-960; Henckaerts, *op. cit.* (note 22), pp. 49-53 et Pignatelli y Meca, « El Segundo Protocolo », *op. cit.* (note 18), pp. 406-424; Abtahi, *op. cit.* (note 14), pp. 1-29.

cette question une place modeste. Selon la Convention, la destruction et le pillage de biens culturels, l'utilisation abusive du signe distinctif, l'agression, le vol, ainsi que toute forme de menace dirigée contre le personnel affecté à la protection des biens culturels sont passibles de sanctions. Mais à la différence du projet initial, dans lequel un chapitre entier portait sur les sanctions, le texte final ne comprend à ce sujet qu'une disposition très sommaire et générale, l'article 28, qui consacre néanmoins la responsabilité pénale individuelle⁷⁰. Aux termes de cette disposition, qui reprend les articles 49/50/129/146 des Conventions de Genève de 1949, les Hautes Parties contractantes s'engagent à prendre, dans le cadre de leur droit interne, toutes les mesures nécessaires (préventives et répressives) « pour que soient recherchées et frappées de sanctions pénales ou disciplinaires » toutes les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui ont commis ou donné l'ordre de commettre une infraction à la Convention⁷¹.

Notons qu'il ne s'agit pas d'une obligation de poursuivre et de punir les auteurs des infractions, mais plus simplement de prendre « toutes les mesures nécessaires » à cette fin. D'ailleurs, la Convention n'indique pas quelles sont ces mesures, ni quand elles doivent être prises, mais laisse aux Hautes Parties contractantes une grande marge d'appréciation. Naturellement, il serait préférable que toutes les mesures nécessaires soient prises dès le temps de paix.

En outre, il faut observer que la Convention de La Haye de 1954, contrairement aux Conventions de Genève de 1949, ne contient pas une liste d'infractions graves⁷². Une telle liste avait été établie pendant les travaux préparatoires, mais elle s'est heurtée à l'opposition de quelques pays⁷³, de sorte que la

⁷⁰ Voir James A. R. Nafziger, « International penal aspects of protecting cultural property », *International Lawyer*, Vol. 19, 1985, pp. 835-852 et M. Cherif Bassiouni, « Reflections on criminal jurisdiction in the international protection of cultural property », *Syracuse Journal of International Law & Commerce*, Vol. 10, 1983, pp. 281-322.

⁷¹ La Convention de La Haye de 1954 prévoit la responsabilité de toute personne ayant enfreint ses dispositions : directement, en commettant personnellement des infractions, ou indirectement, en donnant l'ordre de les commettre. Il faut remarquer que le terme « infraction » a été préféré à celui de « crime ». Le terme « infraction », plus large, s'entend de toutes les violations de la Convention et non pas seulement des violations les plus graves. D'ailleurs, malgré le libellé du texte, qui dit « qui ont commis » ou « ont donné ordre de commettre », on entend par « infraction » aussi bien les actions que les omissions.

⁷² Signalons que pour réaliser l'universalité et l'uniformité de la législation pénale en la matière, les États parties à la Convention pourraient adopter, éventuellement dans le cadre d'une Réunion des Hautes Parties contractantes, une loi-type, de telle sorte que la culpabilité des personnes accusées soit toujours appréciée de la même manière. Pour une liste d'infractions élaborée par la doctrine, voir Stanislaw E. Nahlik, « Des crimes contre les biens culturels », *Annuaire de l'A.A.A.*, Vol. 29, 1959, pp. 14-27. Sur le sujet, voir également Toman, *op. cit.* (note 6), pp. 316-325.

⁷³ Voir en particulier l'opposition du représentant des États-Unis. Sur ce point Stavvaki, *op. cit.* (note 6), p. 191.

Conférence, afin d'aboutir à l'universalité de la Convention, a jugé préférable de retirer la liste. Partant, la tâche d'identifier les infractions et de prévoir des sanctions adéquates a été laissée au droit interne des Hautes Parties contractantes⁷⁴.

Il n'est donc pas étonnant que cette question ait fait l'objet d'une profonde réflexion pendant les travaux de la Conférence diplomatique de La Haye de 1999. Signalons que les rédacteurs étaient partagés entre deux positions. Des États proposaient de s'en tenir aux solutions indiquées dans l'article 85 du Protocole additionnel I⁷⁵, tandis que d'autres favorisaient une approche plus en ligne avec les développements les plus récents du droit humanitaire et du droit pénal international⁷⁶. C'est cette dernière approche qui a été finalement retenue.

C'est ainsi que le chapitre 4 du Deuxième Protocole, intitulé « responsabilité et compétence », complète les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 en prévoyant une distinction entre deux catégories d'infractions: les violations graves (article 15) et les autres infractions (article 21).

En ce qui concerne les premières, en s'appuyant à la fois sur le Protocole additionnel I et sur le Statut de la Cour pénale internationale, l'article 15, paragraphe 1, définit cinq infractions qui constituent des « violations graves » lorsqu'elles sont commises intentionnellement et en violation de la Convention de La Haye de 1954 et du Deuxième Protocole. Ces infractions sont notamment les suivantes:

- a) faire d'un bien culturel sous protection renforcée l'objet d'une attaque;
- b) utiliser un bien sous protection renforcée ou ses abords immédiats à l'appui d'une action militaire;
- c) détruire ou s'approprier sur une grande échelle des biens protégés par la Convention de La Haye de 1954 et le Deuxième Protocole;
- d) faire d'un bien culturel couvert par la Convention de La Haye de 1954 et le Deuxième Protocole l'objet d'une attaque; et
- e) le vol, le pillage et le détournement et les actes de vandalisme dirigés contre les biens culturels protégés par la Convention de La Haye de 1954.

⁷⁴ Sur le plan pratique, très peu d'États donnent, dans leurs rapports périodiques à l'UNESCO, des informations concernant les dispositions de leur droit pénal en la matière. Il suffit de voir le document UNESCO, *Rapports de 1995, op. cit.* (note 2), *passim*. Il convient, par ailleurs, de noter que très peu d'États ont adopté une législation adéquate en vue de la mise en œuvre de la Convention. On peut donc considérer comme une exception le cas de la Suisse, qui a adopté une loi d'application de la Convention très détaillée. Cf. Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 6 octobre 1966. Le chapitre VII de cette loi (articles 26 à 31) est consacré aux dispositions pénales.

⁷⁵ Plus particulièrement, une référence a été faite à l'article 85, paragraphe 4, lettre d).

⁷⁶ À cet égard, les comptes rendus de la Conférence diplomatique de La Haye de 1999 font référence au Statut de la Cour pénale internationale, ainsi qu'à la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 décembre 1997.

Les Parties s'engagent à adopter toutes les mesures nécessaires pour que ces cinq violations figurent dans leur droit interne en tant qu'infractions pénales (criminalisation des infractions) et pour qu'elles soient réprimées par des peines appropriées (répression)⁷⁷.

Il convient toutefois de remarquer que les violations graves ainsi envisagées n'entraînent pas toutes les mêmes conséquences. En effet, il est possible de distinguer deux catégories de « violations graves » sur la base des conséquences qu'elles entraînent. Les trois premières, correspondant aux « infractions graves » aux Conventions de Genève de 1949 et au Protocole additionnel I, forment une catégorie qu'on pourrait qualifier de « violations gravissimes », étant donné qu'elles entraînent l'obligation, pour les Parties, de poursuivre ou d'extrader (*aut dedere aut iudicare*) toute personne accusée de les avoir commises, en application du principe de la compétence universelle obligatoire⁷⁸.

Ce dernier point est particulièrement important, puisque, face à de telles violations, les Parties doivent faire en sorte que leur compétence s'exerce non seulement lorsque l'infraction est commise sur leur territoire ou que l'auteur présumé est un de leurs ressortissants, mais aussi lorsque l'infraction a été commise ailleurs par un ressortissant d'un autre pays. Dès lors que la personne accusée d'avoir commis la violation se trouve sur leur territoire, elles sont tenues de faire jouer leur compétence pour la juger ou l'extrader⁷⁹.

Il faut néanmoins signaler qu'à la demande des États-Unis, une exception a été introduite, suivant laquelle les ressortissants des États qui ne sont

⁷⁷ Article 15, paragraphe 2, du Deuxième Protocole. Il faut souligner que le paragraphe en question, après avoir mentionné l'engagement cité, affirme : « Ce faisant, les Parties se conforment aux principes généraux du droit et au droit international, notamment aux règles qui étendent la responsabilité pénale individuelle à des personnes autres que les auteurs directs de l'acte. » C'est toute la question de la responsabilité des supérieurs hiérarchiques ou des complices, de la défense des accusés, etc. Pendant les travaux préparatoires, une proposition avait été faite d'insérer des règles spécifiques à cet égard. Cependant, la majorité des délégations a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'insérer dans le Deuxième Protocole un « mini-code pénal », avec tout le risque de superposition avec les instruments internationaux pertinents, tels que le Statut de la Cour pénale internationale ou le Protocole additionnel I, et qu'il était préférable de se limiter à renvoyer aux principes et règles pertinents du droit international. Cf. Henckaerts, *op. cit.* (note 22), p. 50; Desch, *op. cit.* (note 18), p. 80; Pignatelli y Meca, « El Segundo Protocolo », *op. cit.* (note 18), pp. 413-416. Sur les principes généraux régissant la responsabilité pénale internationale, voir Nasser Zakr, « La portée de la responsabilité pénale individuelle dans le droit international », *Revue suisse de droit international et européen*, Vol. 12, 2002, pp. 35-56.

⁷⁸ Comme il ressort d'une lecture combinée des articles 15, paragraphe 1, et 17, paragraphe 1, du Deuxième Protocole.

⁷⁹ Les dispositions du Deuxième Protocole de 1999 relatives à la compétence ne préjugent pas la possibilité d'encourir la responsabilité pénale internationale, par exemple, en application du Statut de la Cour pénale internationale. Voir à cet égard l'article 16, paragraphe 2, lettre a), du Deuxième Protocole.

pas Parties au Deuxième Protocole n'encourent pas de responsabilité pénale individuelle en vertu du Protocole et sont exclus du régime de la compétence universelle obligatoire⁸⁰. Le Deuxième Protocole ne peut donc constituer la base juridique pour l'exercice de la compétence. Au contraire, il l'exclut. Naturellement, cela n'empêche pas les Parties d'exercer leur compétence sur la base de leur droit interne ou de toute autre règle de droit international applicable, y compris du droit international coutumier⁸¹.

Les deux autres violations graves, quant à elles, ont été ajoutées à la liste parce qu'il s'agit d'infractions qualifiées de crimes de guerre dans le Statut de la Cour pénale internationale. Cependant, elles n'entraînent pas les mêmes conséquences que les trois premières violations et les Parties ne sont tenues de les réprimer par des sanctions pénales que lorsqu'elles ont été commises sur leur territoire ou lorsque l'auteur présumé est un de leurs ressortissants. Lorsque la violation a été commise ailleurs, par un ressortissant d'un autre pays, c'est le principe de la compétence universelle facultative qui prévaut, ce qui signifie que tout État est compétent pour juger de telles violations, mais n'est pas obligé de le faire.

À côté des violations graves et gravissimes, il y a les « autres infractions » qui ne comportent pas nécessairement une responsabilité pénale⁸². Pour ces infractions, l'article 21 du Deuxième Protocole prévoit simplement que, sans préjudice de l'article 28 de la Convention de La Haye de 1954, chaque Partie adopte les mesures législatives, administratives ou disciplinaires qui pourraient être nécessaires pour les faire cesser⁸³.

La responsabilité des États

Bien que la Convention de La Haye de 1954 ne se réfère qu'à la responsabilité pénale des individus, la responsabilité internationale de l'État n'est pas exclue,

⁸⁰ Cf. article 16, paragraphe 2, lettre b), du Deuxième Protocole.

⁸¹ Cf. Henckaerts, *op. cit.* (note 22), p. 52; Pignatelli y Meca, « El Segundo Protocolo », *op. cit.* (note 18), p. 421. Il faut par ailleurs signaler que cette exception est « sans préjudice de l'article 28 de la Convention ». Par conséquent, les bases de la compétence peuvent être bien sûr recherchées dans cette disposition.

⁸² Les « autres infractions » énumérées à l'article 21 du Deuxième Protocole sont les actes suivants, lorsqu'ils sont accomplis intentionnellement : a) toute utilisation de biens culturels en violation de la Convention et du Protocole et b) toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels depuis un territoire occupé, en violation de la Convention ou du Protocole.

⁸³ Il est d'ailleurs particulièrement important de souligner que les dispositions relatives à la répression des infractions s'appliquent entièrement tant aux conflits armés internationaux qu'aux conflits armés non internationaux. Il y a néanmoins une petite différence entre les deux situations. Elle concerne le « droit préférentiel » de l'État sur le territoire duquel se produit le conflit armé non international d'exercer sa compétence à l'égard de violations graves commises sur son territoire.

car «c'est un principe du droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement entraîne l'obligation de réparer»⁸⁴. La Convention renvoie néanmoins cette question au droit international coutumier⁸⁵.

En revanche, le Deuxième Protocole contient une référence explicite à la responsabilité des États. Il s'agit de l'article 38, qui affirme :

«Aucune disposition du présent Protocole relative à la responsabilité pénale des individus n'affecte la responsabilité des États en droit international, notamment l'obligation de réparation.»

Il convient de rappeler qu'au début du processus de réexamen, une certaine importance avait été attribuée à cette question⁸⁶. Cependant, les États représentés à la Conférence diplomatique ont préféré ne pas aborder directement le sujet, car cela présentait un risque de chevauchement avec les travaux en cours de la Commission du droit international⁸⁷. Il a donc été décidé de se limiter à une référence très générale.

Comme l'a fait observer le délégué du CICR lors de la Conférence, aux termes de l'article 91 du Protocole additionnel I (article 3 de la Convention IV de La Haye de 1907), les États sont responsables de tous les actes commis par les personnes faisant partie de leurs forces armées⁸⁸.

Violations graves et «devoir d'ingérence culturelle»

Le Deuxième Protocole contient également d'autres dispositions intéressantes. En particulier, il y a lieu de mettre en évidence la disposition

⁸⁴ Cf. Cour permanente de justice internationale, *Affaire relative à l'Usine de Chorzów* (Allemagne c. Pologne), arrêt du 13 septembre 1928, C.P.J.I., Série A, N° 17, p. 29. Comme l'affirme l'article 1 du projet d'articles de la Commission du droit international sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite (cf. *infra*, note 87) : «Tout fait internationalement illicite de l'État engage sa responsabilité internationale.»

⁸⁵ À cet égard, il faut souligner que la question était traitée dans la Convention IV de La Haye de 1907, dont l'article 3 affirme : «La Partie belligérante qui violerait les dispositions dudit Règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée.» Notons que cette disposition a été reprise textuellement par l'article 91 du Protocole additionnel I de 1977. Cf. Sandoz, Swinarski et Zimmermann (éds.), *op. cit.* (note 47), pp. 1079-1084.

⁸⁶ Il faut signaler que le «Document de Lauswolt révisé» contenait une série de dispositions à ce sujet. Voir en particulier le projet d'article 8 de ce document. Voir également la proposition avancée par le CICR à la Réunion d'experts gouvernementaux de Vienne (11-13 mai 1998). Cf. UNESCO, *Meeting of Governmental (...)*, *op. cit.* (note 21), p. 5.

⁸⁷ Voir le Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par la Commission du droit international à sa 53^e session (2001), Résolution 56/83 de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 12 décembre 2001.

⁸⁸ Sandoz, Swinarski et Zimmermann (éds.), *op. cit.* (note 47), pp. 1079-1084. Voir également l'article commun 51/52/131/148 aux quatre Conventions de Genève de 1949.

énoncée à l'article 31 qui, caché sous le titre très peu évocateur de «Coopération internationale», prévoit:

« Dans les cas de violations graves du présent Protocole, les Parties s'engagent à agir, tant conjointement, par l'intermédiaire du Comité, que séparément, en coopération avec l'UNESCO et l'Organisation des Nations Unies et en conformité avec la Charte des Nations Unies. »⁸⁹

Cette disposition est à notre avis très importante, car elle annonce la possibilité d'une sorte d'*actio popularis* lorsque les violations du Deuxième Protocole constituent des « violations graves ». Il faut par ailleurs souligner que l'action envisagée n'est pas une simple possibilité offerte aux Parties, mais une obligation. Les Parties sont en effet tenues (« s'engagent à agir ») de ne pas tolérer que certaines violations de la Convention de La Haye de 1954 et du Deuxième Protocole (les « violations graves » énumérées à l'article 15) puissent avoir lieu.

Or, l'engagement pris dans le cadre du Deuxième Protocole se déploie sur deux niveaux différents et comporte deux types d'actions que les Parties doivent accomplir. Le premier type d'actions concerne les individus responsables de ces violations, et entraîne l'obligation de les poursuivre ou de les extradier (*aut dedere aut iudicare*), selon le système précédemment analysé. Le second se présente sous la forme d'un devoir d'action sur le plan international. Ce dernier aspect est très important puisque l'article 31, dont il est question ici, envisage un véritable devoir d'intervention, ce qu'on pourrait appeler un « devoir d'ingérence culturelle ».

L'article 31 ne définit pas l'ampleur ou la nature des actions que les Parties s'engagent à mener en cas de violations graves. Cependant, que ces actions soient déployées conjointement, par l'intermédiaire du Comité, ou menées séparément, en coopération avec l'UNESCO et les Nations Unies, elles doivent être conformes à la Charte des Nations Unies⁹⁰. De telles actions ne sauraient donc, en accord avec l'article 41, paragraphe 1, du Projet d'articles sur la responsabilité, employer des moyens illicites en matière de violations graves découlant de normes impératives du droit international.

⁸⁹ Cette disposition s'inspire de l'article 89 du Protocole additionnel I qui, à son tour reprend, *mutatis mutandis*, le libellé de l'article 56 de la Charte de Nations Unies, visant la coopération au respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vue d'assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales. Cf. Sandoz, Swinarski et Zimmermann (éds.), *op. cit.* (note 47), pp. 1055-1059. Voir également Lazhar Bouony, « Article 56 », dans Jean-Pierre Cot et Alain Pellet (éds.), *La Charte des Nations Unies – Commentaire article par article*, 2^e éd., Economica, Paris, 1991, pp. 887-893.

⁹⁰ Ce qui exclut l'emploi de la force.

À ce propos, on ne saurait passer sous silence la similitude frappante entre les termes employés par la Commission du droit international et ceux de l'article 31 du Deuxième Protocole. Nous croyons ne pas être trop loin de la réalité en affirmant que les rédacteurs de cette disposition ont voulu ainsi souligner la nature impérative ainsi que la valeur *erga omnes* de certaines obligations, ce qui nous paraît l'aboutissement d'une importante évolution.

En guise de conclusion

Le Deuxième Protocole vient d'entrer en vigueur et il nous paraît donc quelque peu prématuré de dresser un bilan, qui ne pourra se faire qu'à la lumière de sa mise en œuvre ultérieure. Nous ne pouvons pour l'instant que constater la nature profondément novatrice de cet instrument, dont l'entrée en vigueur constitue un événement majeur dans l'évolution du régime juridique international de protection des biens culturels en cas de conflit armé. Comme toute œuvre humaine, il n'est pas exempt de lacunes. Le Deuxième Protocole, par exemple, ne contient aucune disposition concernant le signe distinctif⁹¹, et ne prévoit aucun mécanisme d'inspection, qui serait très utile pour concrétiser le régime de la protection renforcée. Par ailleurs, les dispositions finales ne disent rien sur les réserves, lesquelles sont ainsi admises (à moins qu'elles ne soient incompatibles avec l'objet et le but du Protocole), ce qui n'est pas, à proprement parler, une condition idéale⁹².

Le Deuxième Protocole fait néanmoins état de l'importance accrue que la communauté internationale attache aux biens culturels et montre que la protection de ces biens est devenue un objectif de plus en plus important pour le droit international contemporain. Il convient à cet égard de remarquer que l'élaboration d'un cadre juridique constitue un élément essentiel, mais ne suffit pas à elle seule pour la mise en place d'un régime efficace de protection. Il faut encore que les règles en question soient universellement acceptées et que les États parties les mettent en œuvre. Pour cela, il faudra les promouvoir activement si l'on veut qu'elles atteignent leurs objectifs et ne restent pas lettre morte. D'ailleurs, c'est aussi à travers la protection de ces biens que les hommes s'assurent de la protection des valeurs humaines⁹³.

⁹¹ Massimo Carcione, « Il simbolo di protezione del patrimonio culturale: una lacuna del protocollo del 1999 », dans *Uno scudo blu per la salvaguardia del patrimonio mondiale*, op. cit. (note 18), pp. 121-130.

⁹² Voir l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

⁹³ Stefan Glaser, « La protection internationale des valeurs humaines », *Revue générale de droit international public*, Vol. 60, 1957, pp. 211-241.

Abstract

New prospects for the protection of cultural property in the event of armed conflict: The entry into force of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention

Vittorio Mainetti

Fifty years after the adoption of the 1954 Hague Convention, the entry into force of the Second Protocol is the most recent step forward in the legal protection of cultural property during armed conflicts. The aim of this article is to explain the significance of the new rules introduced by this instrument. Drawn up within the framework of UNESCO, the Second Protocol takes into account major developments in international humanitarian law, international criminal law and cultural heritage law. It significantly reinforces the provisions of the Hague Convention, particularly regarding measures to safeguard and ensure respect for cultural property, provides for a new system of enhanced protection, establishes a new institutional framework, defines serious violations, which entail individual criminal responsibility and the duty upon States Parties to establish jurisdiction over those violations, and, finally, extends the scope of application to non-international armed conflicts.

Cultural property v. cultural heritage: A “battle of concepts” in international law?

MANLIO FRIGO*

The influence of domestic legal traditions in the elaboration of multilingual international conventions

According to an established rule of customary international law, the destruction, pillage, looting or confiscation of works of art and other items of public or private cultural property in the course of armed conflicts must be considered unlawful. The illicit character of the above practices may be asserted at least since the codification of that rule in the Hague Convention respecting the Laws and Customs of War on Land, adopted and revised respectively by the First and Second Peace Conferences of 1899 and 1907, and in the 1907 Hague Convention concerning Bombardment by Naval Forces in Time of War.

Although the opening sentence appears clear and correct, doubt may arise as to the meaning of some concepts expressed and hence the scope of the protection granted by the relevant international law rules. The scope of international legal protection cannot be determined without defining the scope of application of those rules.

In legal doctrine, the difficulty of providing a sole and universally accepted definition of the interests and values protected has been encountered by a number of authors, who have emphasized the difference between the concept of “cultural property” and the broader concept of “cultural heritage”.¹

It is well known that the first use of the term *cultural property* in an international legal context occurred in the 1954 Hague Convention for the Protection of *Cultural Property* in the Event of Armed Conflict,² followed some fifteen years later by the 1970 United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of

* Professor of European Union and international law, *Università degli Studi di Milano*.

Ownership of *Cultural Property*.³ The same approach is taken in the Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of *Cultural Property* in the Event of Armed Conflict, of 26 March 1999,⁴ which applies to both international and non-international armed conflicts. Unlike the examples mentioned above, the more recent Unidroit Convention of 24 June 1995 relates to the slightly different concept of stolen or illegally exported "cultural objects";⁵ although it is of interest to note that most legal writers, including some who directly participated in drafting that Convention, still use the term "cultural property" in their commentaries on it.⁶

Other legal instruments expressly refer to the concept of heritage, notably some international agreements executed under the auspices of the Council of Europe, such as the 1969 European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage and the 1985 Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe. It would be wrong, however, to think that the said choice of terminology reflects a theoretical approach specific to that international organization, for UNESCO — unlike its previous usage — refers to that same concept in the 1972 Convention concerning the Protection of the World *Cultural and Natural Heritage*.⁷ It is

1 See Anna Przyborowska-Klimczak, "Les notions de 'biens culturels' et de 'patrimoine culturel mondial' dans le droit international", *Polish Yearbook of International Law*, Vol. XVIII, 1989-1990, p. 51; Lyndel Prott and Patrick J. O'Keefe, " 'Cultural heritage' or 'cultural property'?", *International Journal of Cultural Property*, Vol. 1, 1992, p. 307; Roger O'Keefe, "The meaning of 'cultural property' under the 1954 Hague Convention", *Netherlands International Law Review*, Vol. XLVI, 1999, p. 26; Janet Blake, "On defining the cultural heritage", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, 2000, p. 61.

2 Emphasis added.

3 Emphasis added.

4 Emphasis added.

5 Emphasis added.

6 See, for instance, Kurt Siehr, "The Unidroit Draft Convention on the International Protection of Cultural Property", *International Journal of Cultural Property*, Vol. 1, 1992, p. 321; Riccardo Monaco, "Primo commento della Convenzione di Roma sui beni culturali rubati o illecitamente esportati", *Rivista di studi politici internazionali*, Vol. 62, 1995, p. 500; Marina Schneider, "La Convention Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés", *Nouvelles de l'ICOM*, Vol. 49, 1995, p. 18; Vieira Loureiro, "A proteção internacional dos bens culturais: uma nova perspectiva", *Revista dos Tribunais*, 1995, p. 364; Ridha Fraoua, "Projet de Convention de l'Unidroit sur le retour international des biens culturels volés ou illicitement exportés", *Aktuelle Juristische Praxis*, 1995, p. 317; Pierre Lalive, "Une avancée du droit international: la Convention de Rome d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés", *Revue de droit uniforme*, Vol. 1, 1996, p. 40; Manlio Frigo, "La convenzione dell'Unidroit sui beni culturali rubati o illecitamente esportati", *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, Vol. 32, 1996, p. 435; Manlio Frigo, *La circolazione internazionale dei beni culturali. Diritto internazionale, diritto comunitario, diritto interno*, Giuffrè, Milano, 2001.

7 Emphasis added.

found again in the wording of the more recent UNESCO Convention for the Protection of Underwater *Cultural Heritage* of 2 November 2001,⁸ the UNESCO Convention for the Safeguarding of the Intangible *Cultural Heritage* and the UNESCO Declaration concerning the Intentional Destruction of *Cultural Heritage*, both of 17 October 2003.⁹

It is evident that the concept of cultural heritage, if compared to that of cultural property, is broader in scope, as it expresses a “form of inheritance to be kept in safekeeping and handed down to future generations”.¹⁰ Conversely, the concept of cultural property is “inadequate and inappropriate for the range of matters covered by the concept of the cultural heritage”,¹¹ which includes, *inter alia*, the non-material cultural elements (like dance, folklore, etc.) more recently deemed entitled to legal protection at the international level. This can readily be seen from the text of Article 2 of the above Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage of 17 October 2002, which includes in the definition of “intangible cultural heritage” the practices, expressions, knowledge, skills — as well as the instruments, objects, artefacts and cultural spaces associated therewith — that communities, groups and in some cases individuals recognize as part of their cultural heritage.

Whatever the relevant legal regime of public or private ownership under domestic legislation may be, the protection of cultural property is clearly governed by the rules laid down in the aforesaid international agreements on the circulation of movables, i.e. works of art and objects of artistic, historic and archaeological interest. Such property can and indeed has been conceived as a sub-group within the notion of cultural heritage, the protection of cultural heritage being “capable of encompassing this [within its] much broader range of possible elements, including the intangibles”.¹² On the other hand, the “equivalent” of the term cultural property (e. g. *beni culturali*) certainly includes not only immovables but also intangibles and/or non-material elements, at least for the civil law countries.

Even though domestic law — which provided legal protection well before the adoption of international instruments — had frequent recourse in

⁸ Emphasis added. See Roberta Garabello and Tullio Scovazzi (eds.), *The Protection of the Underwater Cultural Heritage: Before and after the 2001 Unesco Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2003.

⁹ Emphasis added.

¹⁰ See Blake, *op. cit.* (note 1), p. 83.

¹¹ See Prott and O’Keefe, *op. cit.* (note 1), p. 319.

¹² See Blake, *op. cit.* (note 1), p. 67.

the past to terms such as “monuments”, “objects”, “antiquities” or “sites”, the English usage of the term cultural property, conceived as an expression of and testimony to human creation, now has a wider and more significant application.

It must be stressed that in our domain the various language versions of the terms under consideration here constitute a major difficulty, as they often do not provide a correct translation of the same concept. Rather than a mere shortcoming arising from different language versions conveying the same concept, this becomes a more substantive matter of different legal concepts. This is particularly true when considered that the term cultural property is commonly translated into terms such as “biens culturels”, “beni culturali”, “bienes culturales”, “Kulturgut”, and “bens culturais”, which are not only the (apparent) equivalent of it in other languages, but may also have a slightly but significantly different legal meaning in the relevant domestic legal systems.

The same applies to the term cultural heritage: expressions such as “patrimoine culturel”, “patrimonio culturale” and “património cultural” do not convey exactly the same or an equivalent concept.

Consequently, one of the difficulties to be borne in mind when starting negotiations on the drafting of a bilingual international text authentic in both languages, such as English and French, is to ensure that the different language versions not only convey the same meaning but also — if not primarily — take into account and express the different legal traditions.

An example of misleading drafting: the various authentic texts of the EC Treaty¹³

An example from international practice of how inaccurate drafting of the various authentic texts of a treaty may render the subject matter misleading can be drawn from the experience of the European Union.

With the exception of Article 151 of the EC Treaty, which is a general provision on cultural cooperation among the parties and which makes an

¹³ Treaty on European Community. As it is known the Treaty establishing the European Economic Community was originally signed in Rome on 25 March 1957, entered into force on 1 January 1958 and subsequently amended by the Treaty on the European Union, signed in Maastricht on 7 February 1992 and entered into force on 1 November 1993 — which changed the name of the European Economic Community to simply the European Community — by the Treaty of Amsterdam, signed on 2 October 1997, entered into force on 1 May 1999 — which, *inter alia*, changed the numbering of the articles of the EC Treaty — and by the Treaty of Nice, signed on 26 February 2001 and entered into force on 1 February 2003.

indefinite reference to a “common cultural heritage” of the Member States, Article 30 is in fact the only provision in the Treaty expressly concerned with the circulation of works of art. It is important to note *i*) that Article 30 belongs to Part 3 (“Community policies”), Title 1 (“Free movement of goods”), Chapter 2 (“Prohibition of quantitative restrictions between member States”), of the EC Treaty, and *ii*) that Articles 28 and 29 specify the principles contained in Article 14 on the progressive establishment of the internal market and Article 23 on the customs union covering all trade in goods by stating two general rules, which stipulate that quantitative restrictions on both imports and exports as well as all measures having equivalent effect shall be prohibited.

It is absolutely clear that in such a context Article 30 is an escape clause vis-à-vis the above general principles and rules, for it states that: “The provisions of Articles 28 and 29 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security, (...) the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value ...”.

In this regard a first interpretative problem, closely related to the meaning of Article 30 of the Treaty in the various authentic texts, may arise over the relevant derogations to the quantitative restrictions on the export, import and transit of goods, and the different consequences thereof for the powers granted to the Member States. For whereas, according to the Italian (Spanish, Portuguese) text of Article 30 of the Treaty, the provisions of Articles 28 and 29 (formerly Articles 34 and 30, before the entry into force of the Amsterdam Treaty) shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds – among others – of the protection of the “patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale”, (“patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional”, “património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico”), other authentic texts (notably the English and the French texts) refer to the protection of “national treasures of artistic, historic or archaeological value” and to “trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique”.¹⁴

In other words, it is clear that “national heritage” and “national treasures” evoke two different concepts. Consequently the Italian, Spanish, Portuguese texts appear *prima facie* to give the national authorities a broader

¹⁴ Emphasis added. The German text of Article 30 of the EC Treaty is slightly different, as it refers to “Kultur[g]u[t] von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert”.

discretionary power in deciding on the categories of goods to be included in the national protective legislation, and more specifically on limitations to their movement, a power which seems much more restricted in other authentic language versions.

The fact that an international treaty authenticated in two or more languages may differ even significantly in the various authentic texts is certainly not surprising. This is confirmed by the existence of an ad hoc rule of interpretation in customary international law as codified by the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. Article 33, paragraph 4, of that Convention stipulates that except where a treaty expressly provides, in case of divergence, for a particular text to prevail, "when a comparison of the authentic text discloses a difference of meaning which the application of articles 31 and 32 [the other relevant norms of the Convention] does not remove, the meaning which best reconciles the texts, *having regard to the object and purpose of the treaty*, shall be adopted".¹⁵

If Article 30 of the EC Treaty is interpreted in the light of this rule, the conclusion would almost certainly be that unlike the English and French texts, the Italian, Spanish and Portuguese texts do not strictly comply with the requirements of Article 33 of the Vienna Convention, in that Article 30 of the EC Treaty contains a limited number of derogations to the general rules laid down by Article 28 (former Article 30) prescribing the elimination of quantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effects, and by Article 29 (former Article 34) prescribing the elimination of quantitative restrictions on exports and all measures having equivalent effects. In other words, Article 30 is a norm that derogates from the ordinary rules applicable, and therefore cannot be interpreted extensively without infringing both the normative scheme of the EC Treaty and the balance between obligations arising from the EC Treaty and prerogatives reserved for the Member States.

National heritage v. national treasures: the interpretative role of the European Court of Justice

It could be objected that even assuming the above rules of interpretation do apply to the EC Treaty, under that treaty there is only one institution entitled to legitimately interpret its provisions, namely the European Court of Justice. According to established case-law, the Court has in fact largely adopted the same view as the Vienna Convention by stating that one language version of a multilingual text of Community law cannot alone take

¹⁵ Emphasis added.

precedence over all other versions, since the uniform application of Community rules requires that they be interpreted in accordance with the actual intention of the person who drafted them and the objective pursued by that person, in particular in the light of the versions drawn up in all languages,¹⁶ and secondly that the various language versions of a provision of Community law must be uniformly interpreted, and thus, in the case of divergence between those versions, the provision in question must be interpreted by reference to the purpose and general scheme of the rules of which it forms part.¹⁷

In view of the general principle laid down by Article 23 (former Article 9) on the free movement of goods and the customs union upon which the Community is based, and of the above-mentioned Articles 28 and Article 29 of the EC Treaty expressly outlining the aim of eliminating obstacles to the free movement of goods, derogations such as those provided for by Article 30 of the Treaty only justify restrictions on imports, exports and transit of goods that come within the more restrictive terms of the English and the French texts. It unquestionably follows that, in the light of the object and purpose of the Treaty, an extension of the national prohibitions or restrictions to categories of objects that fall within the definition of “national heritage”, but not within the more restrictive notion of “national treasures”, would not be adequately justified.

It might perhaps be maintained that works of art and cultural objects could hardly be considered as goods within the meaning of the EC Treaty. In this regard the Court of Justice has stated that cultural objects are to be considered as goods, as provided for under Articles 28, 29 and 30 of the Treaty, as long as they can be evaluated from an economic point of view and can be commercialized. According to the Court, they must therefore be subject to the rules governing the common market, the sole exceptions and derogations being those provided for under the Treaty.¹⁸

¹⁶ See, *inter alia*: Case 29/69, *Stauder* (1969) ECR 419, para. 3; Case C-219/95, *Ferriere Nord v. Commission* (1997), ECR I-4411, para. 15; Case C-268/99, *Aldona Malgorzata Jany and Oth. v. Staatssecretaris van Justitie* (2001), ECR, para. 47.

¹⁷ See, *inter alia*: Case C-449/93, *Rockfon* (1995), ECR I-4291, para. 28; Case C-236/97, *Skatteministeriet v. Codan* (1998), ECR I-8679, para. 28; Case C-257/00, *Nani Givane v. Secretary of State for the Home Department* (2003), ECR, para. 37.

¹⁸ See Case 7/68, *Commission v. Italy* (1968), ECR 562.

The EC approach is confirmed at the normative level, but the problem of interpretation of the EC Treaty's Article 30 is not resolved

The Community also confirmed this approach in the more recent rules adopted to strengthen the protection of cultural property at a European level: both Regulation 3911/92 adopted by the Council of Ministers on the export of cultural goods and its Directive 93/7 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State mainly refer their applicability to an annex detailing the categories of cultural objects that fall within the relevant scope of application.

The Regulation provides for uniform controls at the Community's external borders to prevent exports of cultural goods, which enable the competent (cultural and customs) authorities of the Member State from which the cultural goods are to be exported to a non-EC country to take the interests of the other Member State into account. As the European Commission says, "this is because, in the absence of such controls, abolishing checks at the physical borders within the Community would have meant that a national treasure unlawfully removed from a Member State could be presented at a customs office of another Member State and exported easily to a third country".¹⁹ The Directive complements this preventive instrument by providing mechanisms and a procedure for returning national treasures unlawfully removed from the territory of a Member State. It is important to stress that while the aim of the Regulation is to avoid national treasures being taken out of the Community territory without controls, the Directive deals with the arrangements for restoring such treasures to the Member State of origin when they have been unlawfully removed from it.²⁰

Turning to the scope of application, it should be noted that Regulation 3911/92 applies to the cultural goods listed in its Annex; the goods are divided into 14 categories, including archaeological objects, paintings, engravings, books, photographs, etc. The criteria for an article to qualify as a "cultural object", which vary according to the category, are the age (more than 100, 75 or 50 years, depending on the case) and the minimum financial

¹⁹ See Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee on the implementation of Council Regulation/EEC n. 3911/92 on the export of cultural goods and Directive 93/7/EEC on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State, (hereinafter *Report*), Brussels, 25.05.2000, COM (2000) 325, p. 3.

²⁰ *Ibid.*

value of the goods (from 0 Euro for certain cultural goods up to 150.000,00 for paintings.²¹ Directive 93/7 covers cultural goods which — as they belong to the categories mentioned in its Annex (i.e. the same as those listed in the Annex to the Regulation) — are classified as national treasures possessing artistic, historical or archaeological value under the terms of the legislation or administrative procedures of the Member States. Except for public collections and inventories of ecclesiastical institutions, national treasures that are not “cultural goods” within the meaning of the Annex are excluded from the Directive and are thus governed by the national legislation of the Member States in accordance with the rules of the Treaty.²²

The decision to make the minimum financial value a criterion in particular has been criticized for a number of reasons, which are very likely to be widely supported. On the other hand, even in cases where these two fundamental EC rules are applicable, Article 30 of the Treaty could not be excluded.²³ Article 1 of Regulation 3911/92 is quite clear in this respect when it states that the term “cultural goods” shall refer, for the purposes of the Regulation, to the items listed in the Annex “without prejudice to Member States’ powers under Article 30 (formerly 36) of the Treaty”.

In this respect the question is, once again, which Article 30 is to be applied?

The task of determining interests and values eligible for international protection

The example cited above shows that, given the almost unavoidable linguistic differences in the authentic international texts and the resultant different legal implications, great attention should be given to the need to provide a precise definition of the interests protected by the relevant norm, should the occasion arise. Here it must be stressed that there is no universally shared definition of either “cultural heritage” (“patrimonio culturale”, “patrimoine culturel”) or “cultural property” (“beni culturali”, “biens culturels”), as each multilateral agreement gives its own definition of those concepts in order to determine the specific scope of application of the relevant rules. However, the factual existence of multiple definitions at both the domestic

²¹ The Annex to Directive 93/7 specifies that “The financial value is that of the object in the requested Member State”.

²² See *Report*, p. 4.

²³ See Article 1 of Regulation 3911/92 and Article 1 of Directive 7/93.

and the international level does not rule out the possibility of determining those interests and values eligible for international legal protection.²⁴

In this respect the concept of "property" — like its almost equivalent concepts of "bene"/"bien" — therefore appears to be a suitable substitute for a number of different terms such as "objects", "monuments", "movables", etc., while the concept of "cultural" summarizes various qualifying criteria such as artistic, historical, archaeological, ethnographic, etc. Furthermore, the concepts of cultural property and of cultural heritage — at either the domestic or international level — may be regarded as equivalent, at least considering that both notions are incomplete and must rely upon other non-legal disciplines, such as history, art, archaeology, ethnography, etc., in order to determine more specifically their respective content. In our domain the existing international agreements and other legal instruments frequently establish diverse criteria to determine the (public) interest to be protected, the main ones being the time factor (such as the age of the property concerned, or a specific date or period), the importance or value of the property, and a precise enumeration (list) of the items protected.²⁵

It may be of interest to recall that the concepts of cultural heritage and cultural property practically never appear simultaneously as complementary notions in the same legal text. This was, almost exceptionally, the case of the 1985 Draft European Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage prepared by an ad hoc Committee of Experts and presented to the Committee of Ministers of the Council of Europe, which in Article 1, paragraph 1, stated that: "For the purposes of this Convention all remains and objects and any other traces of human existence (...) shall be considered as being part of the underwater cultural heritage, and are hereinafter referred to as 'underwater cultural property'."²⁶ Significantly, the final text of Article 1 of the 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage has dispensed with that draft and provides a completely different definition exclusively based on the concept of underwater cultural heritage.²⁷

²⁴ See Manlio Frigo, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milan, 1986, p. 135.

²⁵ *Ibid.*, p. 26.

²⁶ See Council of Europe, Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage and Explanatory Report, DOC. CAHAQ(85)5, Strasbourg, 23 April 1985 and, for further details, Janet Blake, "The protection of the underwater cultural heritage", in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, 1996, p. 819.

²⁷ According to Article 1 of the Convention: "(a) 'Underwater cultural heritage' means all traces of human existence having a cultural, historical or archaeological character which have been partially or totally under water periodically or continuously, for at least 100 years such as (...)".

Indeed, in most cases the tendency is to use one or other of the two expressions, even though some consider that the use of both might be more appropriate since they would be strictly complementary. In their view, cultural heritage is an abstract and ideal concept whereas property is a more concrete one; and it is only through the protection of the material and concrete evidence of culture — i. e. property — that the main goal of protecting cultural heritage might be reached.²⁸

It should be added, to cite a different point of view, that the concept of “cultural property”/“bien culturel” is not at all equivalent to that of “cultural heritage”/“patrimoine culturel”, when it is considered that the first concept should be completed by determining the existing factual and legal links with the second one. To provide legal protection for the cultural property concerned, it may be of great importance to ascertain the link with a specific community. This would require clarifying to which cultural heritage the property is assumed to belong. The question of whether the heritage is national or international not only brings with it the problem of determining the relevant applicable rules, but also entails in-depth study of a subject that would be far outside the scope of this short contribution.²⁹

In any case it is not possible in our domain to invoke the principle of the common heritage of mankind, in terms of either cultural property or cultural heritage, and to apply the relevant legal regime. This conclusion is valid regardless of any references emphatically made thereto by some international conventions, such as the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, or the 1972 Paris Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage.³⁰ In such cases a substantive legal imprecision is concealed behind a perfect formal coincidence of the language versions of the various authentic texts concerned.

²⁸ See Vittorio Mainetti, “The 2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage: A commentary”, on file with author, p. 23.

²⁹ See John Henry Merryman, “Two ways of thinking about cultural property”, *American Journal of International Law*, Vol. 80, 1986, p. 831; *Ibid.*, “The Nation and the Object”, *International Journal of Cultural Property*, Vol. 3, 1994, p. 61.

³⁰ The preamble to the 1954 Hague Convention refers to the “cultural heritage of mankind/patrimoine culturel de l’humanité”, while the 1972 Paris Convention refers more specifically to the concept of “world heritage of mankind/patrimoine mondial de l’humanité”, raising the question whether the legal regime governing the common heritage of mankind is applicable in our domain. For a negative answer to this, see Frigo, *op. cit.* (note 24), p. 283.

Résumé

Biens culturels ou patrimoine culturel: un combat terminologique en droit international ?

Manlio Frigo

La multiplicité des activités à l'échelle planétaire et, plus particulièrement, la prolifération de conventions internationales relatives à la coopération dans le domaine culturel, sous l'angle de la protection, ont montré la tendance à recourir, parfois indifféremment, à des concepts tels que « biens culturels » et « patrimoine culturel ». Toutefois, ces concepts ne sont pas tout à fait identiques, ni d'un point de vue terminologique ni d'un point de vue juridique. La tâche qui consiste à tracer des frontières précises entre le concept plus étroit et juridiquement défini de « bien » et l'autre, plus redondant, de « patrimoine » serait vraisemblablement plus facile si l'on pouvait utiliser les catégories juridiques élaborées par les systèmes nationaux de droit civil européens. Par contre, cette tâche devient relativement moins aisée du fait que les conventions internationales pertinentes font référence – dans les textes originaux en langue anglaise – aux concepts de « cultural property » et de « cultural heritage ». L'utilisation de cette terminologie pose effectivement des problèmes parce qu'il ne s'agit pas seulement d'un problème de traduction d'une langue dans une autre mais surtout parce qu'elle engendre une confrontation entre des traditions juridiques différentes à l'origine desdits concepts. Cet article a pour objet de relever quelques problèmes de compatibilité dus à la nécessité d'utiliser dans la pratique internationale des concepts qui ne sont pas parfaitement traduisibles dans une autre langue officielle, étant donné que les ordres juridiques concernés sont eux-mêmes différents.

Marking of cultural property with the distinctive emblem of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict

JAN HLADIK*

This article analyses an interesting legal issue related to the interpretation of Article 17 on the use of the distinctive emblem of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (hereinafter “the Convention”), following the query by Bosnia and Herzegovina in 1999 as to whether it is appropriate to mark destroyed cultural sites with that emblem. The first part is a general introduction to the marking of cultural property with the distinctive emblem, while the second part focuses in detail on the query made by Bosnia and Herzegovina.

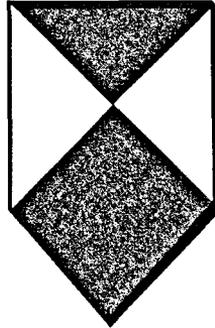
The marking of cultural property with the distinctive emblem of the Convention

The use of the distinctive emblem is mainly dealt with in Articles 6, 10, 16 and 17 of the Convention and in Article 20 of the Regulations for the Execution of the Convention.

Article 6, entitled “Distinctive Marking of Cultural Property”, stipulates that in accordance with the provisions of Article 16, cultural property may bear a distinctive emblem in order to facilitate its recognition. Article 16, entitled “Emblem of the Convention”, provides that the distinctive emblem of the Convention shall take the form of a shield, pointed below, per

* Jan Hladik is Programme Specialist, International Standards Section, Division of Cultural Heritage, UNESCO. The author is responsible for the choice and presentation of the facts contained in this article and for the opinions expressed therein, which are not necessarily those of UNESCO and do not commit the organization in any way. This article is partly based on an information document entitled *Point 8 of the provisional agenda – Marking of cultural property with the distinctive emblem of the Convention* (UNESCO document CLT – 99/206/INF.2 of September 1999) prepared for the fourth meeting of States party to the Hague Convention (Paris, 18 November 1999) and drafted by the author.

saltire blue and white (a shield consisting of a royal-blue square, one of the angles of which forms the point of the shield, and of a royal-blue triangle above the square, the space on either side being taken up by a white triangle). The second paragraph of Article 16 states that the emblem shall be used alone, or repeated three times in a triangular formation (one shield below) under the conditions provided for in Article 17:



The main thrust of the marking system is contained in Article 17 entitled "Use of the Emblem". Its paragraph 1 specifies the conditions for the triple use of the emblem. Such use is permitted only in the following three cases: (i) for the marking of immovable cultural property under special protection; (ii) for the transport of cultural property under special protection and in urgent cases; and (iii) for the marking of improvised refuges under the conditions set forth in the Regulations for the Execution of the Convention.

Paragraph 2 lays down four conditions for the single use of the emblem, which can be summarized as follows: (i) marking of cultural property under general protection; (ii) a means of identification of the persons responsible for the duties of control in accordance with the said Regulations, and (iii) of the personnel engaged in the protection of cultural property; finally, (iv) marking of the identity cards mentioned in those Regulations.

Paragraph 3 prohibits the use of the emblem in any other cases than those mentioned in paragraphs 1 and 2 of this article, as well as the use of any other sign resembling the distinctive sign of the Convention for any other purpose. Lastly, paragraph 4 prohibits the use of the emblem on any immovable cultural property unless at the same time an authorization dated and signed by the competent authority of the relevant State party to the Convention is displayed. The provisions of Article 17 of the Convention are complemented by those of Article 20 of the Regulations for the Execution of the Convention, which provide States Parties with a large degree of discretion as to the placing of the emblem and its visibility.

To sum up, the Convention does not require States Parties to mark cultural property under general protection with the emblem of the Convention; that choice is left to their discretion. It does, however, make it obligatory for them to mark cultural property under special protection, the transport of cultural property under special protection and in urgent cases, and improvised refuges. All these cases relate to wartime, but from the practical point of view it is preferable to prepare the marking in peacetime.

To identify the reasons for this distinction, it is necessary to go back to the circumstances surrounding the elaboration and adoption of the Convention. The UNESCO Secretariat's draft Convention, contained in the Director-General's circular letter CL/717 of 5 February 1953, comprised the following two draft articles: Article 15 on the "Emblem of the Convention" (current Article 16) and Article 16 on the "Use of the Emblem" (current Article 17).

Draft Article 15 read as follows: "The distinctive emblem of the Convention shall take the form of a solid light blue equilateral triangle on a white circle."¹ It was accompanied by the following commentary:

"...One question of some difficulty is whether the distinctive emblem should be affixed in peace-time or only on the outbreak of hostilities. In the case of isolated refuges specially constructed for the purpose, there can be little doubt; the emblem should be affixed as soon as the Convention enters into force. The case is otherwise, however, with other refuges (certain historic castles or palaces, for example) or with important monuments situated in large urban centres; such marking, in peace-time, might raise difficulties on aesthetic and even psychological grounds, and this would be even more true in the case of a centre containing monuments. The draft, therefore, contains no provision on this point."²

Draft Article 16 stipulated the following:

"1. The distinctive emblem may be used only as a means of identification of:
a) the immovable cultural property under special protection defined in Article 8; (b) the transport of cultural property under the conditions laid down in Articles 12 and 13; (c) the persons responsible for the duties of control in accordance with the Regulations for the execution of the Convention;

¹ *Records on the Conference convened by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization held at the Hague from 21 April to 14 May 1954*, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, The Hague, 1961, p. 383.

² *Ibid.*, p. 312.

(d) the personnel engaged in the protection of cultural property; (e) the identity cards mentioned in the Regulations for the execution of the Convention. 2. During an armed conflict the use of the distinctive emblem in any other cases than those mentioned in paragraph 1 of the present article, and the use for any purpose whatever of a sign resembling the distinctive emblem, shall be forbidden.”³

The commentary on that draft Article stated that:

“Article 16, paragraph 1, limits the permitted use of the distinctive emblem to five cases. There had been an idea that its use should also be authorized in order to identify material exclusively designed for the protection of cultural property in the event of armed conflict. It was, however, feared that the value of the sign would be lessened by the considerable amount of such material, and was observed that in most cases the material would be deposited in the same place as the property under special protection, in the event it would receive the protection afforded by the emblem designating that property. ...”⁴

Both draft Articles were substantially redrafted in Working Group II and subsequently adopted in the current form.

It can be seen that the original draft Article 16 (current Article 17) mainly focused on the use of the emblem for cultural property under special protection and other related cases.

The practice of implementation of the provisions relating to the use of the said distinctive emblem is not very extensive and is almost exclusively contained in the Secretariat’s periodic reports on the implementation of the Convention. Professor Toman, in his authoritative article-by-article commentary on the Convention, states that:

“The reports of the High Contracting Parties contain little information on the subject. Only the Federal Republic of Germany, Austria, the Netherlands and Switzerland give any details of measures taken – armlets, identity cards, information leaflets on immovable property, special stamps (Switzerland) – and on the use of the single or repeated form of the emblem. Some countries, such as Switzerland, have produced explanatory notes regarding the shield for cultural property, the armlet and identity cards.”⁵

³ *Ibid.*, p. 384.

⁴ *Ibid.*, p. 312.

⁵ Jiri Toman, *The Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (Commentary on the Convention of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Protocol, signed on 14 May 1954 in The Hague, and on other instruments of international humanitarian law concerning such protection)*, Dartmouth Publishing Company Limited/UNESCO, Hants/Paris, 1996, p. 187.

The Secretariat's last periodic report on the implementation of the Convention, published in 1995,⁶ does contain some information on this subject. Nine countries (Australia, Belarus, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, Hungary, Malaysia, Madagascar, Slovenia and Sweden) provided information about the marking of cultural property with the distinctive emblem of the Convention, and Egypt announced that such marking was planned.⁷ In addition, the German, the Swiss and the Ukrainian national reports contained brief references to the marking of cultural property.⁸ Finally, Croatia reported cases of the intentional targeting of marked cultural property by the then Yugoslav People's Army in 1991 and afterwards.⁹

The intentional targeting of marked cultural property may, under certain circumstances, constitute a grave breach of international humanitarian law.¹⁰ One of the worst aspects of such offences is that they will probably result in the reluctance of States party to the Convention to mark cultural property for fear of providing a potential adversary with a "hit-list", and thus undermine the very basis of that law – mutual trust between the belligerents.

When preparing its 2003 periodic report on the implementation of the Convention,¹¹ the Secretariat requested, among other things, information on the implementation of Chapter V thereof, entitled *The Distinctive Emblem*. Thirteen High Contracting Parties (Belgium, Bosnia and Herzegovina,

6 *Information on the Implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague 1954, 1995 Reports*, UNESCO document, Ref. CLT-95/WS/13, Paris, December 1995. For more about the reporting under the Convention, see the author's article, "Reporting system under the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict", *International Review of the Red Cross*, Vol. 82, No. 840, December 2000, pp. 1001-1016.

7 *Ibid.*, second document, p. 1006.

8 *Ibid.*, first document, pp. 24-25, 44 and 48, respectively.

9 *Ibid.*, first document), p. 23.

10 Article 85(4)(d) of Protocol I (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts), on the "Repression of breaches of this Protocol", stipulates the following: "4. In addition to the grave breaches defined in the preceding paragraphs and in the Conventions, the following shall be regarded as grave breaches of this Protocol, when committed wilfully and in violation of the Conventions or the Protocol: (...) (d) making the clearly-recognized historic monuments, works of art or places of worship which constitute the cultural or spiritual heritage of peoples and to which special protection has been given by special arrangement, for example, within the framework of a competent international organization, the object of attack, causing as a result extensive destruction thereof, where there is no evidence of the violation by the adverse Party of Article 53, sub-paragraph (b), and when such historic monuments, works of art and places of worship are not located in the immediate proximity of military objectives".

11 The report is still in the draft form and will be distributed as soon as it has been translated into Arabic, Chinese, French, Russian and Spanish.

Finland, Germany, the Holy See, Liechtenstein, Norway, Poland, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland and Turkey) provided information on various aspects of the marking of cultural property, such as the adoption of regulations on marking or the selection of cultural objects to be marked in case of necessity.

Query of Bosnia and Herzegovina as to the appropriateness of marking destroyed cultural sites with the distinctive emblem of the Convention

Following the query with regard to destroyed cultural property, made by Bosnia and Herzegovina at the beginning of 1999, the Secretariat decided to submit this issue for consideration to the fourth meeting of States party to the Convention that was held in Paris on 18 November 1999. It was prompted to do so for two main reasons. Firstly, the Secretariat's principal functions under the Convention are of a purely technical character, such as the provision of technical assistance under Article 23, or depositary functions (e.g. circulation of information on ratification, accession and succession or preparation of certified copies of the Convention). Consequently, the Secretariat is not authorized to interpret the Convention. That responsibility falls strictly within the power of States Parties. Secondly, the meeting of States party to the Convention was the most appropriate forum for an exchange of views on this matter,¹² so as to seek a consensual decision whereby a common understanding of States Parties as to the interpretation of the Convention could be reached.

In its information document¹³ the Secretariat proposed two solutions: (i) submit this issue to national authorities of States Parties with a view to studying it and providing the Secretariat with their observations; or (ii) in case of divergences of views, envisage the possibility of requesting, via UNESCO's General Conference, an advisory opinion of the International Court of Justice ("the Court") under Article X(2)¹⁴ of the Agreement between the United

¹² Article 27(2) of the Convention, entitled "Meetings", reads as follows: "2. Without prejudice to any other functions which have been conferred on it by the present Convention or the Regulations for its execution, the purpose of the meeting will be to study problems concerning the application of the Convention and of the Regulations for its execution, and to formulate recommendations in respect thereof." To date, five meetings of States party to the Convention have taken place, in 1962, 1995, 1997, 1999 and 2001.

¹³ Information document *Point 8 of the provisional agenda – Marking of cultural property with the distinctive emblem of the Convention* (UNESCO document CLT – 99/206/INF.2 of September 1999).

¹⁴ Article X(2) reads as follows: "2. The General Assembly authorizes the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization to request advisory opinions of the International Court of Justice on legal questions arising within the scope of its activities, other than questions concerning the mutual relationship of the Organization and the United Nations or other specialized agencies." *Basic Texts*, 2004 edition, UNESCO, Paris, 2004, p. 177.

Nations and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (1946) authorizing the latter to request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of its activities. Article X(3) of the same Agreement provides that "Such request may be addressed to the Court by the General Conference or by the Executive Board acting in pursuance of an authorization by the Conference."¹⁵ From the practical point of view, if the States Parties decided to take this course, they would have to request the General Conference to put the matter before the Court and an item would have to be included on the agenda of the Conference, which would subsequently have to decide whether to comply with the request.

When considering this issue, the meeting of States Parties was not in favour of requesting the advisory opinion of the Court. It proposed instead that the matter be referred to the relevant national authorities of States Parties for their views and that these be subsequently communicated to the Secretariat for it to prepare a working document for the fifth meeting of States party to the Convention.

No communication in this connection from States Parties had been received by the Secretariat before the fifth meeting of States Parties (Paris, 5 November 2001). The Secretariat, however, decided to keep the matter on the meeting's agenda in view of its interest for the interpretation of the Convention and the subsequent practice of States Parties.

During the relevant discussion at the fifth meeting of States Parties, Bosnia and Herzegovina reiterated the importance of preserving the memory of destroyed cultural sites. However, in view of its national policy of reconciliation in the region, it expressed its wish not to submit the matter to the International Court of Justice for an advisory opinion. It therefore proposed that this item be definitely withdrawn from the agenda of the meeting of States Parties. The statement by Bosnia and Herzegovina was followed by an extensive discussion which may be summarized as follows: Argentina drew attention to the relevance of giving consideration to the marking of partially destroyed cultural property; Germany stated that the possibility of marking destroyed cultural property with the emblem of the Convention should not be excluded from the outset, citing as an example the ruins of the Kaiser Wilhelm Church in Berlin which is on the national register of heritage sites. Poland mentioned the discretion left to States Parties in selecting cultural property to be thus marked. Following the discussion Professor Adul Wichiencharoen (Thailand), Chairperson of the meeting, proposed that this

¹⁵ *Ibid.*, p. 177.

issue be kept on the agenda of the next meeting of States party to the Convention. The Secretariat then asked the participants to provide it with their substantive comments so that it could prepare a working paper for the next meeting. At the time of finalizing the present analysis two replies have been received. One State was essentially in favour of marking partially destroyed cultural sites with the emblem; the second placed emphasis on the marking of such sites with a view to their possible reconstruction. The latter also stressed the need to avoid any possible abuse of the use of the emblem.

To conclude, the issue raised by Bosnia and Herzegovina with regard to the marking of destroyed cultural property with the distinctive emblem of the Convention was not an abstract question of international humanitarian law which would be of interest to few international law scholars. On the contrary, it is an issue that may be of relevance in future armed conflicts and its interpretation by States party to the Convention would certainly facilitate implementation of the Convention and help to avoid distrust between future belligerents. It is regrettable that neither the fourth nor the fifth meeting of States party to the Convention have accepted the idea of requesting the advisory opinion of the International Court. Such an opinion would certainly have clarified the interpretation of Chapter V on use of the distinctive emblem, thus facilitating a common understanding of this issue among States Parties, and would also have made the Convention more visible.

Résumé

La signalisation des biens culturels au moyen du signe distinctif de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

Jan Hladik

Cet article examine les questions juridiques liées à l'interprétation de l'article 17 – relatif à l'usage du signe distinctif – de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, suite à la question posée en 1999 par la Bosnie-Herzégovine quant à l'opportunité de signaler au moyen de cet emblème les sites culturels détruits. La première partie de l'article est une introduction générale sur le thème de la signalisation des biens culturels au moyen de l'emblème, tandis que la seconde étudie en détail la question posée par la Bosnie-Herzégovine et, en particulier, l'analyse qu'en ont faite deux réunions des États parties à la Convention en 1999 et en 2001.

La protection des biens culturels au Cambodge pendant la période des conflits armés, à travers l'application de la Convention de La Haye de 1954

ÉTIENNE CLÉMENT ET FARICE QUINIO*

Vita Brevis, Ars Longa

La civilisation khmère est l'une des plus éblouissantes que le monde ait connues. Ses ensembles architecturaux figurent parmi les plus beaux chefs-d'œuvre de l'humanité. Au premier rang, Angkor, capitale de l'empire khmer du IX^e au XV^e siècle, conserve aujourd'hui une position privilégiée parmi les complexes monumentaux les plus vastes du monde. Ce parc archéologique couvre une superficie de 401 km² et comprend un nombre exceptionnel de temples, construits en l'honneur des dieux protecteurs.

Ce patrimoine culturel inestimable n'a pas été épargné par les vicissitudes de l'histoire qui ont frappé le Cambodge, un petit pays de la péninsule indochinoise, dont le nom même de «Kampuchéa» évoque encore le martyre et la tragédie de tout un peuple. Trente années de conflit et de désordre, dont le point d'orgue, en termes de cruauté et de barbarie idéologique, est le régime des Khmers rouges (1975-1979) qui a fait plusieurs millions de morts, ont durablement pesé sur le développement du pays. Les violations les plus horribles des droits de l'homme qui aient été perpétrées dans le monde depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sont commises sous ce régime. Durant cette période de conflits quasi ininterrompus, le précieux patrimoine khmer est endommagé: les monuments et les sites archéologiques souffrent du

* Étienne Clément est juriste, spécialisé en droit international et en droit du patrimoine. Il a travaillé pendant onze ans à la Division du patrimoine culturel de l'UNESCO où il était chargé de l'application des conventions internationales, notamment de la Convention de 1970 sur le trafic illicite des biens culturels. Depuis 1998, il est représentant de l'UNESCO au Cambodge et chef du bureau de l'UNESCO à Phnom Penh. Farice Quinio est juriste, spécialisé en droit international public. Responsable des questions juridiques au sein du bureau de l'UNESCO à Phnom Penh, il s'occupe également de la coopération et de la coordination des activités avec les autres agences du système des Nations Unies présentes au Cambodge.

manque d'entretien, de l'abandon, de la dégradation et des pillages, sans compter qu'ils sont aussi utilisés à des fins militaires. Il en est ainsi : la guerre est l'ennemi de ce que l'homme est capable de produire de meilleur.

Seront évoqués ici les événements qui ont touché le Cambodge de 1970, date du début des conflits armés, à 1991, année de la signature des Accords de Paris, à travers l'application de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Le Cambodge est Haute Partie contractante à cette Convention depuis 1961 et l'a ratifiée le 25 avril 1962. La Convention – dont on va fêter le 50^e anniversaire –, le Règlement d'exécution qui en fait partie intégrante, et les deux Protocoles de La Haye (l'un de 1954 et l'autre, plus récent, de 1999) pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, constituent les outils les plus importants pour la protection des biens culturels en droit international humanitaire contemporain.

L'application de la Convention de La Haye au Cambodge au début des années 70

Au début du XX^e siècle, force est de constater que l'École française d'Extrême-Orient, qui a vu le jour en 1899, joue un rôle majeur dans la protection d'Angkor. C'est sur l'initiative de l'École française qu'est créée en 1908 la Conservation d'Angkor, une institution qui va présider à la préservation et à la gestion d'Angkor en tant qu'unité historique et géographique. La Conservation d'Angkor va être ainsi un outil fondamental dans les activités de recherche, de conservation et de restauration menées jusqu'au début des années 1970. Les progrès qui sont accomplis dans la gestion du site connaissent cependant un brusque coup d'arrêt dès les années 70, à mesure que le pays, jusque-là épargné par les affres de la guerre, s'enfoncé tragiquement dans un conflit armé.

En effet, mêlé à la guerre du Viet Nam, le Cambodge voit, dès 1970, intervenir sur son territoire des troupes américaines et sud-vietnamiennes venues combattre les forces communistes nord-vietnamiennes et soutenir l'armée cambodgienne, qui prend le pouvoir à la faveur d'un coup d'État. Ces interventions poussent la résistance, organisée sous forme de guérillas communistes d'inspiration maoïste – les Khmers rouges –, à s'établir dans les campagnes de l'intérieur du pays. Les combats vont toutefois plonger le pays tout entier dans la guerre civile.

À la suite de l'intervention de forces armées vietcong/nord-vietnamiennes dans la région de Siem Reap – Angkor, le gouvernement cambodgien

décide de mettre en application les dispositions de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. En effet, l'objet même de la Convention est de protéger les biens culturels contre les menaces de destruction, qu'elles découlent d'un conflit international ou interne (articles 18 et 19). Par un message du 11 juin 1970, le gouvernement cambodgien alerte l'opinion mondiale et lance un appel à tous les pays signataires de ladite Convention, pour qu'ils entreprennent les démarches nécessaires et prennent les mesures appropriées afin d'aider le Cambodge à faire respecter et à sauvegarder son patrimoine artistique et culturel.

Suivant le texte de la Résolution II de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de La Haye en 1954, chacune des Hautes Parties contractantes constitue « un comité consultatif national composé d'un nombre restreint de personnalités [...] exerçant des fonctions ou compétent[e]s dans les domaines couverts par la Convention. » Conformément à cette résolution, le gouvernement du Cambodge institue, en date du 24 juin 1970, un Comité national pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

Dans un premier temps, les engagements militaires se déroulent hors de la zone du parc archéologique d'Angkor. Il n'est fait état d'aucune occupation militaire des bâtiments. Tout au plus, ceux-ci servent-ils d'abris tandis que les terrains avoisinants sont occupés par des installations militaires provisoires, comme cela est souvent le cas en matière de guérilla. Les opérations militaires aux alentours des temples entraînent des mouvements de civils qui viennent s'abriter à l'intérieur des temples afin de se protéger. Il existe toutefois un risque réel pour les monuments dont des pans entiers de murs pourraient céder sous l'effet du souffle provoqué par les tirs, même éloignés. De même, à plus longue distance, les bombardements lourds présentent aussi de grands dangers pour tous les monuments, dans la mesure où ils entraînent des vibrations du sol. Alors que les combats ont lieu non loin des sites archéologiques, dont ils se rapprochent dangereusement, les autorités cambodgiennes invoquent l'article 23 de la Convention de La Haye pour faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Cet article dispose que :

« Les Hautes Parties contractantes peuvent faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture en vue de l'organisation de la protection de leurs biens culturels, ou à propos de tout autre problème dérivant de l'application de la présente Convention et de son Règlement d'exécution. »

Cet article, qui n'est pas sans rappeler les droits et devoirs attribués par les Conventions de Genève au Comité international de la Croix-Rouge, confère une structure et un cadre institutionnel susceptibles d'assurer l'application des règles concernant la protection des biens culturels. Sur cette base juridique, fondement textuel de la requête des autorités cambodgiennes, le directeur général de l'UNESCO charge Vladimir Elisseieff (France), en juin-juillet 1970, et André Noblecourt (France), en octobre-novembre 1970, de conduire plusieurs missions sur place afin d'arrêter les mesures à prendre d'urgence pour assurer la protection des monuments et des objets archéologiques d'Angkor. André Noblecourt était chargé de la supervision technique des opérations en cours, et de l'élaboration d'un programme d'action à long terme pour la protection des biens culturels¹. De son côté, la mission de Vladimir Elisseieff avait pour objet l'application au Cambodge de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé².

Dans ce cadre, une équipe est constituée pour élaborer un plan de protection des bâtiments de la Conservation d'Angkor contre d'éventuelles attaques, et plus particulièrement ceux des dépôts et magasins dans lesquels sont entreposées de nombreuses œuvres d'art d'une valeur inestimable³.

Par ailleurs, le signe distinctif (écusson bleu et blanc) prescrit par les articles 16 et 17 de la Convention de La Haye de 1954 pour protéger les biens culturels de la fureur guerrière est apposé de façon visible sur plusieurs monuments d'Angkor ainsi que devant le musée national de Phnom Penh et celui du Wat Po Veal de Battambang, où il est d'ailleurs encore visible de nos jours.

En mars 1972, alors que le pays sombre inexorablement dans la guerre, les autorités cambodgiennes de l'époque (la République khmère du général Lon Nol qui a renversé le prince Norodom Sihanouk) usent de la possibilité offerte par l'article 8 de la Convention de La Haye de 1954 pour présenter à l'UNESCO une demande d'inscription au Registre international des biens culturels sous protection spéciale de la Convention. À la différence du chapitre premier de la Convention (« Dispositions générales concernant la protection »), qui définit un minimum de protection pour l'ensemble des biens cultu-

1 André F. Noblecourt, *Protection des biens culturels, rapport de mission du 7 octobre au 21 octobre 1970*, UNESCO, Paris, 1970.

2 Vladimir Elisseieff, *Rapport sur sa mission à Phnom Penh concernant l'application au Cambodge de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 23 juin au 12 juillet 1970*, UNESCO, Paris, 1970.

3 *Rapport annuel du Comité national pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (COPROBIC), Phnom Penh, 1971.*

rels présentant une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, le chapitre II et ses articles 8 à 11 élèvent le niveau de protection sur le plan matériel pour un nombre restreint de biens culturels immeubles et meubles d'une « très haute importance ». C'est ainsi qu'aux termes de l'article 8 :

« peuvent être placés sous protection spéciale un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, de centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance, à condition :

- a) qu'ils se trouvent à une distance suffisante d'un grand centre industriel ou de tout autre objectif militaire important constituant un point sensible [...];
- b) qu'ils ne soient pas utilisés à des fins militaires. »

En l'espèce, les biens culturels visés par la requête des autorités cambodgiennes aux fins d'une protection spéciale sont constitués des deux centres monumentaux d'Angkor et de Roluos, du bureau de la Conservation d'Angkor et des monuments de Phnom Bok et Phnom Krom. Ces biens, considérés comme étant d'une très haute importance, entrent dans le champ de la définition des biens devant bénéficier de la protection spéciale. Ils remplissent, par ailleurs, les conditions posées par l'article 8. La demande de la République khmère est adressée le 31 mars 1972 au directeur général de l'UNESCO, qui tient le Registre international des biens culturels sous protection spéciale, et ce conformément aux articles 12 et 13 du Règlement d'exécution de la Convention. Comme il doit le faire en application de la Convention, le directeur général informe, le 25 avril 1972, les Hautes Parties contractantes de la demande de la République khmère en se référant à l'article 14 du Règlement d'exécution de la Convention, qui dispose que chacune des Hautes Parties contractantes peut faire opposition à l'inscription d'un bien culturel par lettre adressée au directeur général de l'UNESCO. Dans le délai prévu, le directeur général reçoit de quatre Hautes Parties contractantes (Cuba, l'Égypte, la Roumanie et la Yougoslavie) des lettres alléguant que la demande d'inscription n'a pas été le fait de l'autorité qu'elles estiment représenter le Cambodge⁴. En conséquence, le directeur général de l'UNESCO ne peut pas procéder à l'inscription de ces biens culturels dans le Registre international. Ainsi, les démarches ne peuvent pas aboutir en raison des objections émises par plusieurs États parties à la Convention sur la légitimité du gouvernement cambodgien. Le contexte international est alors, il faut bien

⁴ Jiri Toman, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé*, UNESCO, Paris, 1994, p. 131.

le souligner, celui de la guerre froide et il est vraisemblable et fort regrettable que les considérations politiques l'aient emporté sur l'intérêt de la protection du patrimoine culturel, pourtant d'une immense importance pour l'ensemble de l'humanité.

C'est dans ces conditions extrêmement difficiles et dangereuses que l'École française d'Extrême-Orient et la Conservation d'Angkor engagent une action particulièrement efficace pour une protection immédiate des biens culturels meubles et immeubles du parc – prémices d'une protection plus poussée.

Les temples bénéficient de l'organisation d'une protection sommaire contre les risques résultant directement des opérations militaires avec la mise en place de sacs de terre, de renforcements et d'étaisements des monuments. La protection contre les risques indirects, tels que l'occupation des temples par des réfugiés et les pillages s'articule autour du gardiennage et de l'entretien des temples. Les dépôts de la Conservation bénéficient d'une protection sur place avec l'installation de renforcements, de sacs de terre, de lits de sable, voire de coquilles de protection. Les objets transportables les plus précieux, entreposés dans les réserves de la Conservation, sont envoyés à Phnom Penh en raison de la situation d'insécurité grandissante. Le convoi bénéficie des mesures de protection prévues par le Règlement d'exécution de la Convention, notamment l'apposition du signe distinctif bleu et blanc sur les camions et le port de brassards par les convoyeurs. D'autres objets, qui ne peuvent pas être transportés ou qui sont de moindre valeur, restent dans les réserves de la Conservation. Des barrières sont dressées autour des dépôts, et parfois autour des objets mêmes.

L'accès au site archéologique, progressivement rendu plus difficile en raison de la présence militaire et des combats menés dans son environnement immédiat, finit par tomber aux mains des Khmers rouges et du Vietcong. Il en va de même pour le parc.

Les efforts de la Conservation d'Angkor se reportent alors sur des sites situés à Siem Reap et au sud de la ville, avant de cesser complètement en 1973.

La période des Khmers rouges

En avril 1975, le Cambodge entre dans une phase extrêmement sombre et tragique, avec la chute de Phnom Penh et la prise du pouvoir par les Khmers rouges. Dès lors se met en place une mécanique de terreur au service d'une hystérie meurtrière. Les villes, notamment Siem Reap, sont une à une vidées de leurs habitants, qui sont déportés dans les zones rurales. La presque

totalité des employés de la Conservation d'Angkor sont déportés. La religion bouddhique étant élevée au rang de crime sous le régime khmer, de nombreux objets de culte, monastères et statues sont détruits. Le parc archéologique d'Angkor est cependant épargné par le régime de Pol Pot, qui considère que le patrimoine angkorien est composé d'objets et d'édifices sans véritable portée religieuse. De nombreux monuments et objets angkoriens sont laissés à l'abandon. En pleine période khmère rouge, au milieu de l'année 1978, les anciens employés qui ont pu pénétrer dans les locaux de la Conservation rapportent que les objets d'art encore présents sont restés en l'état. Les dépôts sont devenus des étables, et la cour a été transformée en entrepôt pour motocyclettes, machines à coudre et objets divers.

Il serait toutefois profondément erroné de dire que le patrimoine angkorien est sorti intact du régime des Khmers rouges. Des statues de Bouddha de l'époque post angkorienne ont été détruites à l'explosif alors que des statues en bois d'Angkor Vat ont servi de combustible⁵.

La période vietnamienne

L'année 1979 marque la fin de la folie meurtrière des Khmers rouges, chassés du pouvoir par les troupes d'occupation vietnamiennes qui envahissent le pays et établissent un régime communiste. Les troupes vietnamiennes occupent la Conservation d'Angkor après la prise de Siem Reap. Les dépôts sont alors utilisés à des fins diverses, par exemple pour stocker le riz, le sel et d'autres types de provisions. Les œuvres qui étaient jusque-là conservées dans les dépôts sont installées dans la cour, où elles sont fatalement l'objet de pillages, rendus plus faciles par les nouvelles conditions de conservation.

L'occupation du site par des militaires vietnamiens, qui avaient commencé à se retirer de la Conservation d'Angkor en 1980, se termine définitivement en 1982. C'est paradoxalement à ce moment que le patrimoine artistique cambodgien connaît une situation particulièrement délicate et difficile. Les objets d'art cambodgiens vont être la cible d'un important réseau international de trafic d'art qui, sous l'effet de plusieurs facteurs, deviendra une véritable industrie au cours des années 80 et 90. La grande pauvreté de la population, conjuguée à l'abondance des armes et à une autorité militaire grandissante, auxquelles il convient d'ajouter l'insécurité généralisée, en particulier dans les régions limitrophes de la Thaïlande, constituent un terreau favorable à un enracinement rapide du trafic illicite des

⁵ *Angkor passé, présent et avenir*, UNESCO, APSARA, Gouvernement royal du Cambodge, mai 1997, p. 113.

biens culturels khmers et du vandalisme à grande échelle. À une vitesse phénoménale, les temples sont non seulement dépouillés de leurs objets mobiliers tels que les statues, mais aussi soumis aux assauts des vandales, qui n'hésitent pas à enlever des linteaux ou des frontons pesant plusieurs tonnes, ou à buriner les reliefs des murs pour arriver à leurs fins.

Le retour de la communauté internationale

À partir de 1989, quand la situation internationale, marquée par d'intenses négociations de paix entre factions rivales, le permet, l'UNESCO dépêche un certain nombre de missions sur le site d'Angkor. Il faut rappeler que l'UNESCO, à l'instar d'autres organisations internationales intergouvernementales, n'a pas pu poursuivre son action au Cambodge de 1975 à 1989, compte tenu, d'abord, de la politique isolationniste des Khmers rouges, puis de la limitation, par les Nations Unies, de l'aide internationale aux seuls domaines strictement humanitaires pendant l'occupation vietnamienne de 1979 à 1989. Les missions de l'UNESCO, au début des années 90, ont abouti à un renforcement des mesures de sécurité à l'intérieur et autour de l'enceinte de la Conservation d'Angkor.

En octobre 1991, sont signés les Accords de Paris, qui font entrer le Cambodge dans une nouvelle phase de paix. Alors que les combats militaires ont cessé, l'heure n'est plus à la protection des monuments dans un contexte de conflit armé, mais à la protection contre un danger plus insidieux, à savoir les pillages systématiques. Des mesures de protection juridiques sont adoptées afin de lutter contre ce péril. C'est ainsi que le prince Norodom Sihanouk signe en novembre 1991 les instruments d'accession à la Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Suite à cette signature, le site historique d'Angkor est doublement classé en 1992: d'abord sur la Liste du patrimoine mondial et ensuite sur celle du patrimoine mondial en péril. L'inscription sur ces listes est conditionnée à l'obligation, pour le gouvernement royal, de prendre des mesures en vue de protéger le site et d'adopter des lois pour la protection des biens culturels. Cet instrument vient compléter les obligations découlant des deux autres conventions dont le Cambodge est déjà signataire, à savoir la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites des biens culturels. Toute une série de mesures est adoptée par les autorités cambodgiennes pour renforcer l'arsenal juridique dont dispose le pays pour la protection du

patrimoine culturel. Au titre de ces mesures, on peut notamment mentionner la création de l'Autorité pour la protection du site et l'aménagement de la région d'Angkor (APSARA), la création du Comité international de coordination pour la sauvegarde et le développement du site historique d'Angkor (CIC), l'adoption d'un décret sur le zonage de la région de Siem Reap/Angkor (ZEMP) et la promulgation de la loi sur la protection du patrimoine culturel national de 1996.

Conclusion

Les élections de 1993 ont consolidé une nouvelle ère de paix que tous espèrent durable. Il faut reconnaître que les temples ont moins souffert des combats des vingt dernières années qu'on ne le craignait, même si des traces de vandalisme ont subsisté, témoignant de l'occupation militaire des sites. Nous pouvons considérer que l'application de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé a eu quelque effet, non seulement en fournissant aux autorités cambodgiennes de l'époque une base juridique mais aussi, et surtout, en légitimant leurs actions. Cette Convention pourrait de surcroît redevenir d'actualité dans les mois qui viennent, avec le procès attendu des dirigeants Khmers rouges encore en vie, au titre des chefs d'accusation susceptibles d'être retenus. Bien plus, ce procès donnera au peuple cambodgien la possibilité de refermer la porte, ne serait-ce qu'à demi, sur le passé et d'œuvrer à l'édification d'un avenir pacifique et meilleur.

Abstract

The role of the 1954 Hague Convention in protecting Cambodian cultural property during the period of armed conflict

Etienne Clément and Farice Quinio

Cambodia's unequalled cultural heritage – and in particular Angkor – was not spared the sufferings that country endured from 1970 onwards. Cambodia went through 30 years of conflict, with the Khmer Rouge régime (1975-1979) marking the peak of cruelty and ideological barbarity. These years have left a permanent scar on the country and its memory. Monuments and archaeological sites in particular suffered the consequences of abandonment, vandalism, looting and lack of maintenance, together with the effects of military use. However, despite the traces of vandalism that bear witness to the sites' having been subjected to military occupation, the temples suffered less during the fighting than had been feared. The application of certain of the provisions contained in the Hague Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict of 14 May 1954 played a crucial role in protecting Cambodian heritage. The Convention constitutes one of the most important tools for the protection of cultural property under international humanitarian law. It clearly helped to protect cultural property by providing the Cambodian authorities with a legal basis and, above all, by legitimizing the action they undertook in this area.



© UNESCO

Impact d'une balle



© UNESCO

Sigle de la Convention – mur de Banteay Chmar



© UNESCO

Pillage – temple de Preah Khan



© UNESCO

Travaux de restauration du temple Chau Sey Tevoda

UNESCO's mandate and recent activities for the rehabilitation of Afghanistan's cultural heritage

CHRISTIAN MANHART*

Afghanistan's cultural heritage

Afghanistan, situated at an important junction on the ancient Silk Road, has been a crossroads of cultures since time immemorial. Its unique cultural heritage reflects a history marked by the complex indigenous encounter with Achaemenid Persia, Alexandrian Greece, Buddhism, Hinduism and Islam. Among its many treasures are the Kanishka/Zoroastrian site of Surkh Kotal, the ninth-century Nine Domes Mosque of Haji Piyada, the twelfth-century Minaret of Jam, and the walled city of Herat including the Friday Mosque, the Musallah complex with its minarets and the Gawhar Shad mausoleum, the Mir Ali Sher Navai Mausoleum, the Gazargah Shrine and the Shah Zadehah mausoleum; the fourth and fifth-century Buddha statues of the Bamiyan Valley were destroyed in March 2001 by the Taliban regime.

The present situation of Afghanistan's heritage, which has suffered irreversible damage and loss during the past two decades of war and civil unrest, can be described as a cultural disaster. For many years the United Nations, through its specialized agencies UNESCO and UNOCHA¹, and non-governmental organizations involved in the preservation of Afghanistan's cultural heritage have constantly made every possible effort to protect it and continue to do so.

UNESCO's mandate in safeguarding Afghanistan's cultural heritage

In January 2002 UNESCO was officially requested by Abdullah Abdullah, Minister of Foreign Affairs of the Afghan interim administration, to play a coordinating role in all international and bilateral activities aimed at safeguarding Afghanistan's cultural heritage. As a first step, a Memorandum of Understanding was signed in March 2002 with the Afghan

* The author is program specialist in charge of Asia at UNESCO's Division of Cultural Heritage.

Minister of Information and Culture, Mr Said Makhdoom Raheen, which entrusted UNESCO with the coordination of international efforts for the National Museum of Kabul.

Following the request by the Afghan government, UNESCO responded firmly to the challenge of rehabilitating Afghanistan's endangered cultural heritage. As the UN Programme Secretariat for Education, Science and Culture, UNESCO is supporting the Afghan Ministry of Information and Culture and related government agencies by coordinating all activities in the field of culture. The safeguarding of all aspects of the country's cultural heritage, both tangible and intangible, including museums, monuments, archaeological sites, music, art and traditional crafts, is of particular significance in terms of strengthening cultural identity and a sense of national integrity. Cultural heritage can become a point of mutual interest for former adversaries, enabling them to rebuild ties, to engage in dialogue and to work together in shaping a common future.

UNESCO's strategy is to assist in the re-establishment of links between the populations concerned and their cultural history, helping them to develop a sense of common ownership of monuments that represent the cultural heritage of different segments of society. This strategy is therefore directly linked to the nation-building process within the framework of the United Nation's mandate and concerted international efforts for the rehabilitation of Afghanistan. Referring to the UN Secretary-General's dictum, "Our challenge is to help the Afghans help themselves", policies and activities for the safeguarding of Afghanistan's cultural heritage focus on training and capacity-building activities related to the preservation of that heritage.

In May 2002 UNESCO, in cooperation with the Afghan Ministry of Information and Culture, organized the first International Seminar on the Rehabilitation of Afghanistan's Cultural Heritage. Held in Kabul, it brought together 107 specialists on Afghan culture, as well as representatives of donor countries and institutions. Under the chairmanship of Makhdoom Raheen, Minister of Information and Culture of the Afghan government, the participants gave presentations on the state of conservation of cultural sites in the country and discussed programmes and coordination for the first conservation measures to be taken. This seminar resulted in more than US\$ 7 million being pledged for priority projects, allocated through bilateral agreements and UNESCO Funds-in-Trust projects. An eleven-page document

¹ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA).

containing concrete recommendations for future action was adopted, in which the need to ensure effective cooperation was emphasized.

Responding to the urgent need to enhance and facilitate the coordination of all international activities, and in accordance with the Afghan authorities, UNESCO has established an International Coordination Committee (ICC). Its statutes were approved by the 165th session of the organization's Executive Board in October 2002. The Committee, which consists of Afghan experts and leading international specialists belonging to the most important donor countries and organizations providing funds or scientific assistance for the safeguarding of Afghanistan's cultural heritage, meets on a regular basis to review ongoing and future efforts to rehabilitate that heritage.

In June 2003, the Committee's First Plenary Session was organized at UNESCO headquarters in Paris. It was chaired by Makhdoom Raheen in the presence of Prince Mirwais, seven representatives of the Afghan Ministry of Information and Culture, and more than 60 international experts participating as members of the Committee or as observers. The meeting resulted in specific recommendations for efficient coordination of actions to safeguard Afghanistan's cultural heritage to the highest international conservation standards. These recommendations concern key areas such as development of a long-term strategy, capacity-building, implementation of the World Heritage Convention and the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, national inventories and documentation, as well as rehabilitation of the National Museum in Kabul and safeguarding of the sites of Jam, Herat, and Bamiyan. Several donors pledged additional funding for cultural projects in Afghanistan following the meeting.

Bamiyan

The eyes of the world have been on the famous Bamiyan Valley since the destruction of the great Buddhist statues in early 2001: at 55 metres and 38 metres they were the tallest standing Buddhas in the world. The smaller of the two Buddhas is thought to have been carved into the sandstone cliffs of Bamiyan as long ago as the third century A.D. The demolition of the Bamiyan Buddhas was the result of a decree by Mullah Omar proclaimed in February 2001 and ordering "all non-Islamic statues and tombs considered offensive to Islam" to be destroyed.

Immediately after the fall of the Taliban regime in December 2001, UNESCO sent a mission to Bamiyan to assess the condition of the site and

to cover the remaining large stone blocks with fibreglass sheets to protect them from harsh climatic conditions during winter. This first mission revealed that as a result of the explosions, cracks had appeared in the rock cliffs in and around the niches where the Buddha statues had previously stood. It also noted that not only the two large Buddha statues had been destroyed by the Taliban, but also the smaller Kakrak Buddha.

Much discussion has taken place in Afghanistan and all over the world about the future of this great site, revolving around the question of whether the two giant Buddha statues should be reconstructed. The participants at the First International Seminar on the Rehabilitation of Afghanistan's Cultural Heritage clearly recognized that the first emergency priority is to stabilize the cliff face with its niches and caves. Noting that the decision whether to engage in the reconstruction of the Buddha statues is a matter to be settled by the government and people of Afghanistan, it was agreed that reconstruction is not a priority as long as humanitarian aid for the Afghan people is urgently needed. Furthermore, the participants emphasized that the authenticity, integrity and historical importance of this great site need to be memorialized in an appropriate way, and that reconstruction of the statues therefore requires further discussion and careful consideration.

In July 2002 a second UNESCO mission jointly organized with the International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) and directed by its president, Michael Petzet, was undertaken in order to prepare conservation measures at the Bamiyan site. A project preparation mission composed of German, Italian and Japanese experts then took place in September and October 2002. It was found that over 80 per cent of the mural paintings dating from the sixth to the ninth century AD in the Buddhist caves have disappeared through neglect or looting. In one cave, experts even came across tools used by the thieves and the remains of freshly removed paintings. In view of this situation a contract was concluded through the Afghan Ministry of Information and Culture with the local commander, who immediately provided ten armed guards to keep the site under permanent surveillance, and no further thefts have been reported since. It was also observed with concern that the large cracks which have appeared in and around the niches could lead to the collapse of parts of them and of the inner staircases. The experts thereupon made additional measurements and advised on appropriate action to consolidate the cliffs and niches. As a result of this mission, the Japanese Foreign Ministry generously approved a UNESCO Fund-in-Trust for the safeguarding of the Bamiyan site for a total budget of more than US\$ 1.8 million.

ICOMOS financed the restoration of a Sunni mosque and another building, both of which are in close proximity to the niche of the larger Buddha. The aforesaid building is now being used to house the guards and store the project equipment.

An Expert Working Group on the preservation of the Bamiyan site was jointly organized by UNESCO and ICOMOS in Munich, Germany, in November 2002. Twenty-five Afghan and international experts evaluated the present state of the site, compared different conservation methods and issued recommendations for implementation of the project's various activities. It was clearly reiterated that the statues should not be reconstructed. After delays due to the security situation resulting from the war in Iraq, the project was initiated in June 2003 with a three-week mission by architect Mario Santana from Louvain University for the scientific documentation of the back of the niches and the remaining fragments of the Buddhas.

During the First Plenary Session of the International Coordination Committee for the Safeguarding of Afghanistan's Cultural Heritage, which also took place in June 2003, a number of recommendations were made for the Bamiyan site. It was advised in particular that consolidation of the extremely fragile cliffs and niches and preservation of the mural paintings in the Buddhist caves be considered as priorities, as well as the preparation of an integrated master plan.

In order to prevent the collapse of the cliffs and niches, large scaffolding was supplied free of charge by the German Messerschmidt Foundation and transported by the German army to Afghanistan in August 2003. With the help of this scaffolding and other imported specialized equipment, the internationally renowned Italian firm RODIO has successfully completed the first phase of the emergency consolidation of the cliffs and niches. In July, September and October 2003 several missions by specialists from the National Research Institute for Cultural Properties (Japan) were sent to Bamiyan to safeguard the mural paintings and to draw up a master plan for the long-term preservation and management of the site. A Japanese firm was commissioned to prepare a topographical map of the valley and a 3-D model of the cliffs and niches. In addition, UNESCO is helping the Afghan government to create a site museum which will be set up in a traditional house close to the site. To this end, the Swiss government recently approved a UNESCO Funds-in-Trust project for the restoration of a traditional mud-brick house in the old Bamiyan village, with a budget of US\$ 250,000. Studies of the traditional houses will be conducted so as to recommend appropriate restoration methods.

To ensure the coordination of all safeguarding activities in Bamiyan, a Second UNESCO/ICOMOS Expert Working Group met in Munich, Germany, in December 2003. Twenty-five experts took part in this meeting and evaluated the progress of consolidation, conservation and archaeological activities. They especially commended the consolidation methods applied and work carried out by the Italian firm RODIO, which recently succeeded in preventing the upper eastern part of the Small Buddha niche from collapsing. They also formulated specific follow-up recommendations, as well as a work plan for 2004 for final consolidation of the Small Buddha niche, conservation of the fragments of the two Buddha statues, preservation of the mural paintings and coordination of the archaeological work undertaken by the D el egation Arch eologique Fran aise en Afghanistan (DAFA) and the National Research Institute for Cultural Properties (NRICP), Japan. In March 2004, a UNESCO mission composed of several experts from diverse fields went to the site to launch and coordinate follow-up work on finalizing the consolidation of the cliffs and niches, conserving the fragments of the Buddha statues and preserving the mural paintings.

Jam and Herat

The Minaret of Jam stands alone on a peninsula formed by the south bank of the Hari Rud river and the Jam river in a remote valley closely surrounded on all sides by mountains. Owing to its particularly isolated position, the existence of this most spectacular monument built at the end of the twelfth century was only rediscovered and confirmed in the late 1940s. Today, we know that at 65 metres it is not only the second-highest minaret in the world, but also one of the very few well-preserved architectural monuments from the Ghoriid period.

The walled city of Herat, the capital of Herat Province and once, despite its turbulent history, a great centre of religion and culture, is known for its famous citadel (Qala-i-Ikhtiyaruddin) in the heart of the old city, the stunningly decorated Friday Mosque (Masjid-I-Jami), the remains of the Musallah Complex with its minarets and the Gawhar-Shad's mausoleum topped by a flamboyant ribbed turquoise-blue dome.

In March 2002, UNESCO sent two consultants to Jam and Herat. The architect Professor Andrea Bruno and structural engineer Marco Menegotto assessed the state of conservation of the Minaret of Jam and of the Fifth Minaret of Gawhar-Shad gardens, the Gawhar Shad mausoleum, the Citadel, the Friday Mosque and other monuments in Herat and drafted project documents for their conservation. Two months later, Andrea Bruno, accompanied by a hydrologist, carried out a mission to advise on consolidating the Jam

Minaret's foundations, stabilizing its overall structure and improving the flow of the two rivers. They also recommended protective measures for the archaeological zone of Jam, threatened by illicit excavations. This mission revealed that, although the gabions (fortifying devices) installed by UNESCO in 2000 were damaged during the dramatic flash floods of April 2002, they remained efficient in protecting the monument, which perhaps only survived as a result of this measure. The Minaret of Jam was inscribed as the first Afghan cultural property on the UNESCO World Heritage List in June 2002. In October and November 2002, architects Tarcis Stevens and Mario Santana drew up detailed metric documentation of the five minarets of the Musalla complex in Herat, as well as of the Jam Minaret. They combined this documentation with a preliminary training session for Afghan experts on the use of the Total Station (a laser theodolite) donated by UNESCO to the Afghan Ministry of Information and Culture. This training will be continued in 2004.

An Expert Working Group Meeting on the Preservation of Jam and the Monuments in Herat was held at UNESCO headquarters in January 2003. Among the twenty-three participants were Sayed Makdoom Raheen, Zahir Aziz, Ambassador of Afghanistan to UNESCO, Omara Khan Massoudi, Director of the National Museum of Kabul, and Abdul Wasey Ferozi, Head of the Afghan Institute of Archaeology. The experts evaluated the present state of conservation of the site of Jam and of the above-mentioned historical monuments in Herat. They also addressed the problem of illicit excavations, compared different conservation methods and made emergency and long-term conservation and coordination proposals with reference to identified priorities. The concrete recommendations formulated by this Working Group enabled emergency activities to begin in 2003.

In November 2002 the Swiss authorities approved a UNESCO Funds-in-Trust project for emergency consolidation and restoration of the site of Jam, with a total budget of US\$ 138,000. In addition, the Italian authorities granted US\$ 800,000, as cooperation with the UNESCO Funds-in-Trust programme, for emergency consolidation and restoration of monuments in Herat and Jam. These projects began in April 2003 with the reconstruction of a project house in Jam, the clearing of the Jam river bed and the repairing and strengthening of the wooden and metal gabions installed in 2000 and 2002 by UNESCO and damaged in April 2002.

In July and August 2003, the Italian experts Andrea Bruno, Giorgio Macchi and Mariachristina Pepe, together with representatives of UNESCO, carried out a mission to Herat and Jam to start preliminary work on a geological

survey of the ground at the minarets, in preparation for their long-term consolidation. At the same time the Fifth Minaret in Herat, which was in imminent risk of collapse, was temporarily stabilized by means of steel cables designed by Giorgio Macchi. This emergency intervention was successfully carried out by the Italian firm ALGA, in very difficult security and logistical conditions. The minaret is now secured and stabilized, although it would probably not withstand severe earthquakes. The ground survey and the long-term consolidation of the Jam Minaret and the Fifth Minaret of Herat will be undertaken in 2004. In addition, three archaeologists from the Istituto per l'Africa e l'Oriente (IsIAO), under UNESCO contract, carried out safeguarding excavations on the site of Jam during the month of August 2003.

In 2002, UNESCO and the Society for the Preservation of Afghanistan's Cultural Heritage (SPACH) jointly financed the tile-making workshop in Herat which they had revived in 1994. There are currently 60 Afghan trainees at the workshop, learning how to manufacture traditional tiles. In December 2003, the German authorities approved a UNESCO Funds-in-Trust project for the retiling of the Gowhar Shad Mausoleum at the cost of US\$ 120,000. The traditional tiles needed for this project are now being produced at the tile-making workshop in Herat.

In February and March 2004, Professors Andrea Bruno and Claudio Margottini and a representative of UNESCO carried out a mission to Jam to advise the Afghan Ministry of Information and Culture on the construction of a road and bridge at the site. The mission resulted in the signature of a joint agreement by the local communities of Jam, the Afghan government and UNESCO, allowing the organization to resume its operational activities to consolidate and restore the minaret and preserve the surrounding archaeological remains. The necessary geophysical surveys, followed by detailed technical subsoil investigations, will be executed as soon as possible to prepare for the minaret's long-term consolidation.

Kabul Museum

The Kabul Museum has suffered tremendously in the past 24 years of conflict in Afghanistan. During that period it was extensively looted and destroyed. Before the Taliban arrived in the capital in 1996, the museum was temporarily closed and its collections were deposited at various locations in Kabul. From 1991 to 1996, many of its most precious items disappeared, such as the Begram ivories, the entire numismatic collection, most Buddha statues, and fragments of wall paintings from the Bamiyan Valley.

Immediately after the fall of the Taliban regime in December 2001, UNESCO sent a mission to identify and gather together the remains of various statues and objects in the Kabul Museum and to prepare a project for their restoration. In November 2002, in view of the approach of winter, UNESCO took some emergency measures. New windows were installed in several rooms on the ground and first floor and a deep well with a pressure tank and plumbing was built to provide water for the conservation laboratory. In addition, a large electric generator was donated to supply electricity. In 2003, UNESCO, through SPACH, contributed US\$ 42,500 to the restoration of the museum, in particular for completion of the roof.

In January 2003, the Greek government started restoration of the Kabul Museum building as part of a commitment it had made during the Kabul Seminar held in May 2002, consisting of a donation of approximately US\$ 750,000; UNESCO provided the Greek specialists with drawings and plans of the Kabul Museum produced by the organization's consultant, Andrea Bruno. The US government also contributed US\$ 100,000 to this project. The British International Security Assistance Force (ISAF) has furthermore installed a new restoration laboratory composed of two rooms, one wet-room and one dry-room, both of which were funded by the British Museum. In addition, the French CEREDAF donated conservation equipment, while the newly created French DAFA, together with the Guimet Museum in Paris, carried out training courses for the museum's curators that were begun by the Italian firm IsIAO in 2002.

In April/May 2003 and March 2004 a UNESCO expert, Bertille Lyonnet, undertook one-month missions to Kabul at the Afghan authorities' request in order to train staff from the National Museum in Kabul in the restoration of the ceramic collections.

Summary of international cooperation and funding for rehabilitation of Afghanistan's cultural heritage

Complementing its operational activities, UNESCO promotes existing normative instruments while developing new ones for the legal protection of tangible and intangible cultural heritage. Given that the prevention of illicit excavations and illicit trafficking is a major challenge in contemporary Afghanistan, UNESCO supports the efforts of the Afghan government to ban illicit excavations and control its borders to prevent smuggling of illicitly acquired movable cultural objects.

In conclusion, it can be stated that to date, funding and other forms of assistance well exceeding the \$7 million pledged during the Kabul Seminar held in May 2002 have been given for cultural projects in Afghanistan. To summarize, the UNESCO Funds-in-Trust programme has been entrusted with the following amounts from donor countries: \$1,815,967 from the government of Japan for the conservation of Bamiyan; a further US\$ 969,000 from the government of Italy for the monuments of Herat, Jam and the Kabul Museum; US\$ 705,000 from the Italian government for the Ghazni museums, plus US\$ 67,460 for a Cultural Heritage Seminar to be held in Kabul in May 2004; US\$ 138,000 for Jam and US\$ 250,000 for Bamiyan from the Swiss government; and US\$ 850,000 from the German government in 2002, through ICOMOS Germany and the German Archaeological Institute, for the restoration of the Babur Gardens and to train Afghan archaeologists, as well as US\$ 119,780 in 2003 for the retiling of the Gowhar Shad Mausoleum.

Besides these Funds-in-Trust donations, bilateral contributions include US\$ 5 million from the Aga Khan Trust for Culture for the restoration of the Babur Gardens and the Timur Shah Mausoleum in Kabul, and for the rehabilitation of traditional housing in Kabul, Herat and other cities. The Greek government has also earmarked \$750,000 for the restoration of the Kabul Museum building, and the US government has contributed US\$ 100,000 to this project. The French *Délégation Archéologique Française en Afghanistan* has carried out preventive excavations. The French *Musée Guimet* and the Italian *ISIAO* team have conducted several training courses for the staff of the Kabul Museum, while the British Museum has restored three rooms at the Kabul Museum for the installation of a conservation laboratory. In addition, UNESCO has provided \$400,000 under its Regular Budget for the biennium 2002/03 for cultural activities in Afghanistan. In September 2002, UNESCO concluded a contract with the French NGO *Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement (ACTED)* for the emergency repair of the protecting roof of the nine domes of the Hadji Pyada mosque in Balkh – the oldest mosque in Afghanistan – in order to preserve it from the harsh winter weather.

All UNESCO activities are being implemented in accordance with the recommendations of the International Coordination Committee for the Safeguarding of Afghanistan's Cultural Heritage.

UNESCO would like to take this opportunity to thank all of these generous donors for their invaluable contributions. It should also be emphasized

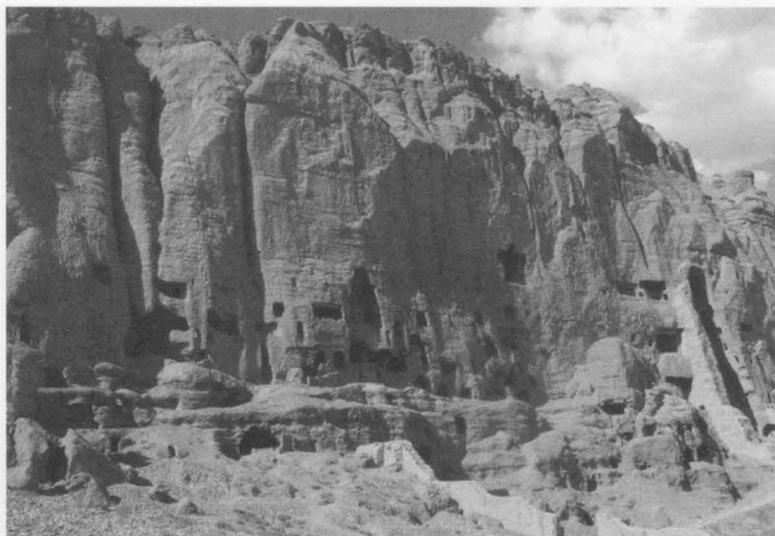
that these cultural funds come from specific cultural budgets. As such, they have not been taken from humanitarian funds, but instead constitute a supplement to them. If activities such as those described above are to continue, further financial support will have to be found.

Résumé:

Le mandat de l'UNESCO et ses activités récentes pour la réhabilitation du patrimoine culturel de l'Afghanistan

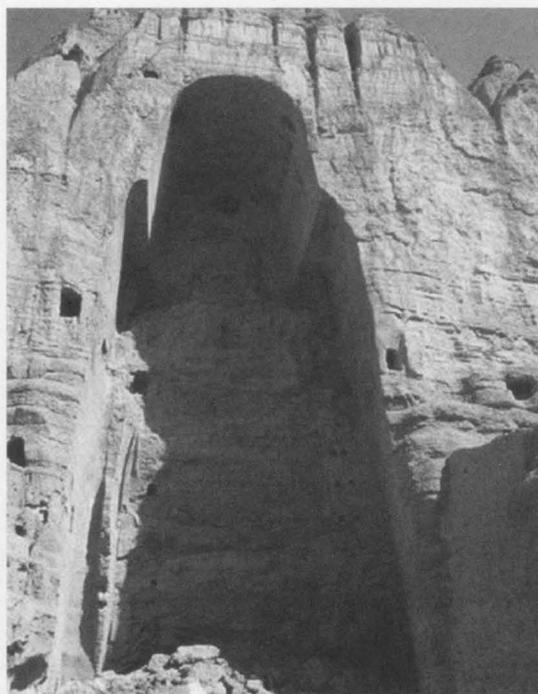
Christian Manhart

Le patrimoine culturel afghan a subi des pertes irréversibles au cours des deux dernières décennies de guerre. L'UNESCO a contribué à la protection de ce patrimoine pendant de nombreuses années et continue à tout mettre en œuvre pour assurer sa sauvegarde. En janvier 2002, l'UNESCO a été mandatée par le gouvernement intérimaire afghan pour assurer la coordination de l'ensemble des activités internationales en faveur de la sauvegarde de ce patrimoine, un rôle qu'elle assume par le biais du Comité international de coordination pour la sauvegarde du patrimoine culturel afghan. Ses activités concernent des secteurs clés tels que le développement d'une stratégie sur le long terme; le renforcement des capacités locales par la formation et l'équipement; l'application des conventions internationales; la documentation et la création d'inventaires nationaux; la reconstruction du musée national de Kaboul avec son laboratoire de conservation; la réhabilitation des musées de Ghazni; la consolidation des fondations du minaret de Djam; la conservation des quatrième et cinquième minarets et du mausolée de Gawar Shad à Herat; la conservation des fragments des deux Bouddhas à Bamiyan ainsi que la consolidation des niches et falaises et la protection des peintures murales dans les grottes.



©UNESCO

Buddhist caves in Bamiyan



©UNESCO

Bamiyan - Niche of Large Buddha



(Photo Sergio Colaone)

Emergency stabilisation works of the 5th minaret of Herat



(Photo François Langlois)

Jam – Gabion protection of the base of the minaret, carried out by UNESCO

Affaires courantes et commentaires

Current issues and comments

Quand l'humanitaire commençait à faire son cinéma : les films du CICR des années 20

ENRICO NATALE*

« Les images sont pareilles au miroir de la sorcière.
Elles reflètent nos désirs et nos peurs. »

Restaurer pour voir et voir pour comprendre

Dans ses archives audiovisuelles, le CICR conserve plus de 2700 mètres de films 35 millimètres réalisés durant la période 1920-1957.

Déposé en 1963 à la Cinémathèque suisse, ce fonds a bénéficié de l'intérêt du CICR et de Memoriav¹. Il a été restauré entre 1995 et 2001 sous la direction de Jean-Blaise Junod et Christine Ferrier, avec le concours d'Hermann Wetter, pour enrayer le processus d'autodestruction dû à la nature extrêmement sensible du support – la pellicule nitrates – qui en interdisait jusqu'ici la projection. Désormais, quarante années d'archives et de mémoire visuelles du CICR sont accessibles au public sur support vidéo.

Restait à les documenter et à les replacer dans leur contexte afin de les rendre utilisables pour la recherche historique. C'est ce travail, fruit de recherches menées tant aux Archives du CICR (ACICR) qu'aux Archives de la Société des Nations (ASDN) et aux Archives d'État de Genève (AEG), que nous présentons ici pour les films réalisés au début des années 1920.

Poursuivant diverses études récentes², nous avons analysé et documenté un corpus de neuf films³, parmi lesquels se distinguent un premier groupe de six films aux caractéristiques communes, réalisés à la demande du CICR, et un second groupe de trois films produits par d'autres institutions⁴. Les images sont de provenances diverses et les lieux de tournage, situés principalement en Europe centrale et orientale, ne couvrent pas moins de sept pays⁵.

* Enrico Natale est licencié d'histoire contemporaine et de latin auprès de l'Université de Genève. Il a mené cette recherche au sein des archives du Comité international de la Croix-Rouge.

Croix-Rouge et humanitaire dans les années 1920

La situation internationale en 1919

Au sortir de la Première Guerre mondiale, les traités de Versailles et de Saint-Germain-en-Laye entérinent une nouvelle carte de l'Europe. La Pologne, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie sont constituées en tant que nations souveraines au dépens de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Hongrie vaincues.

Ces pays, tous durement touchés par le conflit, plongent alors dans une misère noire. Ils sont, de plus, le théâtre de vastes mouvements de population, soldats et civils confondus, qui propagent des épidémies mortelles.

Pour les puissances occidentales, la Révolution bolchevique a rangé la Russie dans le camp des pays dont on se méfie même lorsqu'il s'agit de leur porter secours.

Dans ce contexte, les pays d'Europe centrale susceptibles de tomber sous influence soviétique deviennent un enjeu stratégique de première importance. Des sommes immenses sont débloquées outre-Atlantique pour financer la reconstruction d'une vingtaine de pays, dont des ennemis d'hier⁶.

L'après-guerre engendre un nouveau type de secours international doté de moyens importants dont les protagonistes participent désormais au jeu de la diplomatie.

1 Association pour la sauvegarde de la mémoire audiovisuelle suisse. Voir le site <<http://www.memoriav.ch>>.

2 Roland Cosandey, « La famine en Russie 1921-1923. Une filmographie documentée », dans *Archives*, Institut Jean Vigo, Perpignan, juin 1998, et Lukas Straumann, *L'humanitaire mis en scène : la cinématographie du CICR des années 1920*, CICR, étude interne, 2000.

3 *Le rapatriement des prisonniers de guerre via Stettin-Narva, Les réfugiés russes à Constantinople, La lutte contre le typhus : l'activité du CICR en Pologne et Actions de secours en faveur des enfants hongrois à Budapest* sont produits par le CICR en 1921. *Le CICR à Genève : ses activités d'après-guerre et L'activité du CICR lors de la guerre gréco-turque* sont produits par le CICR en 1923. *La famine en Russie et Film envoyé par la Croix-Rouge suédoise* sont produits respectivement par le *Save the Children Fund* et la Croix-Rouge suédoise en 1921. Enfin *Sword and fire in western Anatolia* est produit par le Croissant-Rouge ottoman en 1923. Il s'agit en réalité de 29 groupes d'images, dont la durée varie de 1'45" à 17'31". Certains de ces documents sont des films complets, mais la plupart sont des fragments. Il a néanmoins été possible de regrouper ces images selon leur contenu. On distingue ainsi neuf films qui documentent chacun une action de secours différente, même si ces films ne nous sont pas tous parvenus dans leur version complète ni avec leurs titres définitifs.

4 Les autres producteurs sont la Croix-Rouge suédoise, le Croissant-Rouge ottoman, le *Save the Children Fund* et probablement le gouvernement soviétique (cf. *infra* note 37).

5 Allemagne, Grèce, Hongrie, Pologne, Russie, Suisse et Turquie.

6 Le 24 février 1919, le Congrès américain vote la création de l'*American Relief Administration* dotée d'un budget de 100 millions de dollars. Deux ans plus tard, une somme supplémentaire de 20 millions de dollars est allouée pour acheminer des secours en Russie et dans les États baltes. Voir Clyde E. Buckingham, *For humanity's sake : the Story of the Early Development of the League of Red Cross Societies*, Public Affairs Press, Washington, 1964, p. 50.

Les nouvelles formes de l'aide humanitaire

Durant la Première Guerre mondiale, la plupart des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ont été massivement financées par leur gouvernement ; à la fin des hostilités, elles ont pris une importance sans précédent. À titre d'exemple, la Croix-Rouge américaine, présidée par Henry P. Davison, administre en 1918 un budget de 50 millions de dollars, soit dix fois supérieur à ce qu'il était au début du conflit⁷. Ainsi les Croix-Rouges nationales disposent-elles, à la fin de la guerre, d'un personnel nombreux et expérimenté, de réserves de médicaments et de matériel prêtes à être utilisées⁸.

Le CICR a aussi gagné de l'importance pendant la guerre, surtout grâce au travail de l'Agence internationale des prisonniers de guerre (AIPG). Au 1^{er} janvier 1920, il a constitué deux réserves financières. L'une provient des fonds de l'Agence et se monte à 170 000 francs suisses, l'autre du prix Nobel reçu en 1917⁹ et des réserves de la guerre de 1870, et se monte à 164 000 francs suisses¹⁰.

La guerre a aussi internationalisé l'aide humanitaire. Les Croix-Rouges de France, d'Angleterre, de Suède, suivant l'exemple de la Croix-Rouge américaine, agissent désormais au dehors de leurs frontières. C'est surtout en Europe centrale qu'elles concentrent leur action au début des années 20. En Pologne, en Hongrie ou en Russie, différentes organisations de secours travaillent ensemble et parfois en concurrence. À partir de 1921, la possibilité, pour les Croix-Rouges, d'intervenir dans d'autres pays « en cas de guerre civile, de troubles sociaux et révolutionnaires » est officiellement reconnue¹¹.

Un nouvel acteur humanitaire : la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge

Un organe central de secours se révèle nécessaire pour coordonner ces nouvelles activités qui nécessitent des stocks et une logistique importants.

⁷ *Ibid.*, p. 45.

⁸ André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge : de Sarajevo à Hiroshima*, Washington, Vol. 2, Institut Henry-Dunant, Genève, 1978, p. 113.

⁹ ACICR, Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 21 juin 1920 : situation financière.

¹⁰ Jean-François Golay, *Le financement de l'aide humanitaire : l'exemple du Comité international de la Croix-Rouge*, Peter Lang, Berne, 1990, p. 40 (Publications Universitaires Européennes).

¹¹ « Première résolution de la III^e commission de la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge », dans *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921 : compte rendu*, Albert Renaud, Genève, 1921, p. 217.

Ce rôle, assumé en période de conflit par le CICR en application des Conventions de Genève, va être revendiqué par une nouvelle institution, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge.

Les pourparlers qui précèdent la création de la Ligue s'engagent en février 1919. Convoquées à l'initiative de la Croix-Rouge américaine, les Sociétés nationales des cinq grands pays vainqueurs décident de coordonner sans délai leurs efforts. Une conférence médicale est organisée à Cannes, en avril de la même année, pour établir un programme de secours pour l'après-guerre. Les résolutions de cette conférence fixent comme priorité deux domaines d'activité: la lutte contre les épidémies (article premier) et la protection de l'enfance (article 2)¹².

Au sein du CICR, les débats que suscite l'hypothèse d'une « union organique » entre les deux institutions donnent le ton des relations à venir¹³: la Ligue entend s'engager à secourir les populations éprouvées par la guerre en coordonnant les efforts des Croix-Rouges et, en un mot, assumer en temps de paix le rôle du CICR en temps de guerre. La Ligue regroupe les Croix-Rouges des pays de l'Entente, et de ce fait exclut dans l'immédiat d'intégrer les Croix-Rouges des pays vaincus.

La Ligue devient *de facto* un concurrent direct du CICR qui n'est composé, alors, que de Genevois. Les deux institutions entament une décennie de rapports difficiles qui oscillent entre conflits d'intérêts et déclarations de bonne volonté.

Un nouveau média au service de la mobilisation humanitaire: le cinéma

Les organisations de secours, pour faire face aux défis humanitaires de l'après-guerre et promouvoir leurs nouvelles activités, vont faire appel à un média récent et prometteur: le cinématographe.

Depuis le début du siècle, un large public fréquente les salles de cinéma en Suisse. Ce nouveau média suscite l'enthousiasme des foules et l'ire des censeurs. Les Croix-Rouges entreprennent rapidement de produire leurs propres

¹² Roger Durand, *La conférence médicale de Cannes, 1^{er}-11 avril 1919*, Société Henry-Dunant, Genève, 1994, p. 89.

¹³ « I know that both your committee and International Committee of the Red Cross propose an organic union so soon as the temper of the world will permit. I wish all speed to that consummation, both for the promotion of Red Cross activity and for the prompt attainment of the time when peace and good will shall be written in men's hearts as plainly as it is now being written in their covenants. » Lettre du président Woodrow Wilson publiée dans *Red Cross Bulletin*, Vol. III, N° 21, Mai 1919, p. 4. Cité dans: Clyde E. Buckingham, *For humanity's sake: the Story of the Early Development of the League of Red Cross Societies*, Public Affairs Press, Washington, 1964, p. 86.

films; pour elles, la force suggestive du cinéma doit être mise au service de l'éducation populaire¹⁴.

Lorsque le CICR produit ses premiers films au printemps 1921, on s'accorde à dire que le cinéma est un puissant outil de communication, capable de jouer un rôle déterminant dans le succès d'une campagne humanitaire.

Ce moment coïncide surtout avec le besoin pressant qu'a le CICR de faire connaître ses activités et de réaffirmer sa place dans le champ de l'action humanitaire.

En effet, non seulement la création de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, mais aussi le nouveau contexte stratégique et financier dans lequel évolue désormais l'aide humanitaire, suscitent une crise au sein du CICR.

Crise de légitimité du CICR

Le 20 novembre 1918, au lendemain de l'Armistice, le CICR envoie aux Croix-Rouges une circulaire proposant de convoquer une Conférence internationale pour discuter des tâches de l'après-guerre. Mais son appel se heurte à la réticence des Croix-Rouges de l'Entente pour qui la chute des Empires centraux doit modifier l'organisation internationale de la Croix-Rouge. Les Croix-Rouges, dont la hiérarchie est encore intrinsèquement liée à celle des forces armées, accordent la priorité à la signature des traités de paix et n'envisagent pas dans l'immédiat de collaborer avec leurs ennemis d'hier.

Les mandats attribués au CICR¹⁵, notamment celui d'intermédiaire entre les Croix-Rouges nationales, sont par conséquent remis en question. Preuve en est que le CICR a toutes les peines à réunir la Conférence internationale de la Croix-Rouge, organe suprême du Mouvement international de la Croix-Rouge, qui sera repoussée à deux reprises pour se tenir enfin en avril 1921, à Genève.

¹⁴ « Le film, que la Conférence médicale de Cannes (avril 1919) avait déjà signalé comme l'un des plus puissants facteurs éducatifs, trop peu employé dans le domaine de l'hygiène, fut reconnu comme un auxiliaire particulièrement à recommander pour l'illustration des conférences populaires d'hygiène », ASDN, François Royon, « La Croix-Rouge et le cinéma », dans *Revue internationale du cinéma éducateur*, Rome, N° 5, 1930, pp. 578-581 (*Revue mensuelle de l'Institut international du cinématographe éducatif de Rome*, 1929-1938).

¹⁵ Le CICR reçoit des mandats des Conférences internationales réunissant périodiquement l'ensemble des Croix-Rouges et les États parties aux Conventions de Genève, qui élargissent ainsi ses mandats traditionnels: il a charge de veiller au respect des Conventions de Genève, de fonctionner comme intermédiaire entre les Croix-Rouges, de publier un bulletin, de reconnaître les nouvelles Croix-Rouges et de convoquer les Conférences internationales. Voir Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genève, Institut Henry Dunant, 1979, pp. 146-150.

Pendant les trois années qui séparent la fin des hostilités de la Conférence, les riches Croix-Rouges de l'Entente étendent leurs activités, sans coordonner systématiquement leurs actions avec celles du CICR.

Le CICR, quant à lui, cherche à renforcer son *leadership* en maintenant le contact avec toutes les Croix-Rouges, tout en lançant ses propres activités. L'objectif de cette stratégie est de défendre son statut privilégié au sein de la Croix-Rouge internationale en temps de paix en maintenant une activité opérationnelle importante.

Pour sortir de ce qu'il perçoit comme une crise de légitimité, le CICR multiplie durant ces années les contacts avec les principales organisations privées de secours, nées durant ou au lendemain de la guerre. Il cherche de nouvelles sources de financement et prépare minutieusement les Conférences internationales de la Croix-Rouge de 1921 et 1923.

Un film pour affirmer le rôle du CICR dans l'après-guerre

Les premiers films que le CICR fait tourner répondent à ce souci et, d'ailleurs, en témoignent, tel le film intitulé *Le CICR à Genève : ses activités d'après-guerre*. Produit en 1923 pour être projeté lors de la XI^e Conférence internationale, le film s'ouvre sur l'interrogation suivante : « Il n'est aujourd'hui plus question de se battre... C'est la paix. Avec la paix l'activité du Comité international de la Croix-Rouge à Genève va-t-elle se terminer ? »

La question est bien sûr rhétorique et sera réfutée point par point par Gustave Ador, président du Comité et principal protagoniste du film.

Le film prend pour cadre une séance du Comité présidée par Gustave Ador dans les nouveaux locaux du CICR, Promenade du Pin. Gustave Ador, entouré des autres membres du Comité, expose avec conviction les nouvelles missions qui incombent au CICR¹⁶. Son discours est entrecoupé de courtes séquences qui illustrent ses propos. Le film énumère les principales activités que le CICR a entreprises depuis la fin de la guerre. Il se termine par le constat que « la haute mission humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge à Genève est plus nécessaire que jamais à cette époque où le monde reste encore si tragiquement troublé ».

Parmi les films des années 1920, *Le CICR à Genève : ses activités d'après-guerre* est le seul qui soit à proprement parler un film de propagande.

¹⁶ La séance filmée s'est tenue le 6 juillet 1923 en présence des personnes suivantes : Gustave Ador, Paul Des Gouttes, Adolphe d'Espine, Frédéric Ferrière, Alfred Gautier, Édouard Naville, Horace Micheli, Bernard Bouvier, Lucien Cramer, Albert Reverdin, Georges Werner et Pauline Chaponnière (ACICR, Procès-verbaux des séances du Comité international de la Croix-Rouge, 6 juillet 1923).

Soutenu par la figure prestigieuse de Gustave Ador, l'argument du film repose essentiellement sur l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir et que les images des activités sur le terrain, extraites des autres films du CICR, contribuent à dramatiser.

Le dernier intertitre du film rappelle au public que le CICR est toujours « une institution neutre et libre de toute dépendance politique, religieuse et nationale ». Alors qu'à la même époque les Croix-Rouges multiplient leurs activités en dehors de leur territoire national, ce rappel de la neutralité du CICR résonne comme une invitation à reconnaître l'autorité de l'institution en matière de coordination des secours internationaux.

Le CICR à Genève : ses activités d'après-guerre cite quatre domaines dans lesquels celui-ci s'est illustré. Dans l'ordre, il s'agit du rapatriement des prisonniers de guerre, de l'aide aux réfugiés russes, des secours à l'enfance et de la lutte contre les épidémies.

Il importe d'analyser plus en détail ces activités, car ce sont précisément elles qui font l'objet des quatre premiers films réalisés par le CICR et présentés à la Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1921.

Les films présentés par le CICR à la Conférence de 1921

Le rapatriement des prisonniers de guerre

Grâce à sa neutralité, le CICR joue dans l'après-guerre un rôle décisif dans l'œuvre de rapatriement des prisonniers de guerre en assurant la coordination entre les différents pays concernés.

Le film sur *Le rapatriement des prisonniers de guerre via Stettin-Narva* présente l'un des principaux aspects de ces opérations : le rapatriement par la mer Baltique des prisonniers de guerre détenus en Russie et des prisonniers russes détenus en Allemagne.

Entre l'été 1920 et l'été 1922, 400 000 soldats sont ainsi ramenés par le CICR dans leur pays d'origine, sous la protection du D^r Fridtjof Nansen, nommé par la Société des Nations (SDN) haut commissaire au rapatriement des prisonniers de guerre, et avec le soutien financier des gouvernements concernés¹⁷. Les images sont tournées entre Stettin, en Allemagne – aujourd'hui en Pologne – et Narva, en Estonie.

¹⁷ Lukas Straumann, *L'humanitaire mis en scène : la cinématographie du CICR des années 1920*, CICR, étude interne, 2000, pp. 11-15. Voir aussi Durand, op. cit. (note 8), pp. 87-100, et Jean-François Fayet, « En attendant la fin de la guerre : la (sur)vie des soldats et des civils allemands détenus en Russie pendant la Première Guerre mondiale », dans *Guerres et paix, mélanges offerts à Jean-Claude Favez*, sous la direction de Michel Porret, Jean-François Fayet et Carine Fluckiger, Genève, 2000, Georg, pp. 147-161.

L'aide aux réfugiés russes

La fin des hostilités et de la guerre civile laisse plus de 800 000 réfugiés russes dispersés en Europe¹⁸. En février 1921, le CICR adresse à la Société des Nations un mémorandum demandant la création d'un Haut Commissariat pour les réfugiés russes, tâche qui sera confiée une nouvelle fois à Fridtjof Nansen. Ce dernier poursuit son œuvre en faveur des réfugiés russes jusqu'à sa mort en 1930, quand est constitué l'Office international pour les réfugiés, qui donnera naissance au Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)¹⁹.

Le film du CICR intitulé *Les réfugiés russes à Constantinople* documente les premiers secours apportés aux quelque 170 000 réfugiés russes débarqués à Constantinople en novembre 1920, avant même la création du Haut Commissariat. L'armée française, après avoir soutenu l'effort de guerre des armées blanches contre les révolutionnaires bolcheviques, évacue les troupes du général Wrangel de Crimée jusqu'à Constantinople, les sauvant ainsi de la débâcle. Quelques semaines plus tard l'armée française confie au CICR la responsabilité de s'occuper du sort des réfugiés, tâche qui est accomplie avec l'aide de nombreuses organisations de secours étrangères²⁰.

Les secours à l'enfance

Dans l'immédiat après-guerre, le CICR ne se limite plus à intervenir en cas de conflit ou à la demande des gouvernements. Fort de sa récente expérience, il s'investit dans ces nouvelles batailles que sont la lutte contre les épidémies et la protection de l'enfance, des domaines neufs dans lesquels le CICR entame son action sans s'appuyer sur les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge. Il élargit ainsi son domaine d'activité en faisant valoir un droit d'initiative qui lui sera reconnu *a posteriori* lors de la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge de 1921.

À la fin de la guerre sont apparues de nouvelles sociétés spécialisées dans les secours aux enfants. La plus importante d'entre elles, *Save the Children Fund*

¹⁸ « Réfugiés russes. Mémorandum adressé par le Comité international de la Croix-Rouge à Genève au Conseil de la Société des Nations (février 1921) », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 27, mars 1921, pp. 266-271.

¹⁹ Durand, *op. cit.* (note 8), pp. 168-174, et *Refugees Survey Quarterly*, Special issue: « Fridtjof Nansen and the International Protection of Refugees », Vol. 22, 2003.

²⁰ Les films comprennent des vues de plusieurs camps et bâtiments de secours. Les organisations représentées dans ce film sont la Croix-Rouge française, la Croix-Rouge britannique, la Croix-Rouge américaine, l'ancienne Croix-Rouge russe, *Save the Children Fund* et l'Union internationale de secours aux enfants (au sujet de ces deux dernières institutions, voir, ci-dessous, le paragraphe consacré aux *Secours à l'enfance*).

(SCF), est fondée à Londres en mai 1919. Dès sa création, cette organisation demande au CICR d'établir un bureau international dont la mission serait de centraliser les informations sur la situation des enfants dans les pays d'Europe, en particulier d'Europe centrale, et de récolter des fonds pour leur porter secours. C'est ainsi que voit le jour, en novembre 1919, à Genève, l'Union internationale de secours aux enfants (UISE), fondée sous le patronage du CICR par *Save the Children Fund* et le Comité suisse de secours aux enfants.

L'UISE n'a pas de tâche opérationnelle: elle lance des campagnes de propagande pour la sauvegarde de l'enfance, puis confie les sommes récoltées au CICR qui est chargé de secourir les enfants là où ils en ont besoin. Grâce à ces fonds, certaines délégations du CICR peuvent engager des activités de secours à l'enfance: cuisines, écoles, orphelinats, ateliers de travail, etc.²¹.

Les secours à l'enfance prennent rapidement une place prépondérante dans l'action humanitaire. Des comités se créent un peu partout en Europe, tissant un réseau de secours efficace et doté de moyens importants.

Ici encore, le cinéma transforme la représentation de l'aide humanitaire et la sensibilité du public donateur. Les œuvres de l'Union internationale de secours aux enfants et de *Save the Children Fund* sont présentées dans quatre de nos neuf films. Et parmi eux, le film *Actions de secours en faveur des enfants hongrois à Budapest* est entièrement consacré aux secours aux enfants. Il évoque la misère dans laquelle vivent les habitants de Budapest, surpeuplée et ruinée par la guerre, puis expose les activités d'assistance de la délégation du CICR en faveur des enfants: distribution de repas et travail des enfants dans les petites manufactures créées pour leur fournir un moyen de subsistance.

La lutte contre les épidémies

Le retour des prisonniers de guerre dans des conditions d'hygiène précaires, les mouvements de population provoqués par la guerre et la Révolution russe sont les causes principales de la vague d'épidémies qui touche l'Europe centrale, des Balkans à la Russie. Parmi les nombreuses maladies qui se propagent alors, il en est une qui préoccupe plus que les autres: le typhus exanthématique. Au printemps 1919, dans la seule région de Varsovie, 800 nouveaux cas par semaine sont déclarés²².

Dans ce domaine aussi, le CICR décide de prendre l'initiative. Il convoque à Vienne, en avril 1919, une conférence intergouvernementale qui

²¹ AEG, UISE, Procès-verbaux des séances du Comité exécutif, 2 octobre 1920: accord passé entre le CICR et l'UISE.

²² « Le typhus exanthématique », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 4, avril 1919, pp. 444-449.

réunit l'Autriche, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, l'Ukraine et la Yougoslavie en vue de mettre sur pied un bureau permanent pour la lutte contre les épidémies, dont les tâches exécutives seraient confiées à des membres du CICR²³. La conférence décide aussi de la mise en place d'un cordon sanitaire entre la mer Noire et la mer Baltique, le long duquel les voyageurs seraient systématiquement contrôlés et désinfectés.

Le film *La lutte contre le typhus : l'activité du CICR en Pologne* illustre les mesures prises par la délégation du CICR à Varsovie. Il montre les appareils mobiles de désinfection d'un poste de quarantaine où les arrivants sont déshabillés et lavés, et présente le travail en laboratoire des scientifiques qui cherchent un remède à la maladie.

La conférence de Vienne, organisée sur l'initiative du CICR et présidée par son vice-président, Frédéric Ferrière, se déroule quelques jours après la Conférence de Cannes, durant laquelle les Croix-Rouges des vainqueurs ont pris des résolutions presque identiques sur la lutte contre les épidémies.

Finances et concurrence sur le terrain

Ces nouvelles activités, illustrées par le cinéma, confrontent le CICR à une réalité jusque-là inconnue : la concurrence.

En Europe centrale, le CICR collabore avec la Croix-Rouge nationale comme l'exige son mandat. Dans ses efforts, il se heurte à la réticence des Croix-Rouges de l'Entente, peu enclines à travailler sous la supervision du CICR et encore moins à collaborer avec les gouvernements des pays vaincus. Le CICR est donc amené à convaincre la Ligue et les alliés de l'aider financièrement dans ses activités, tout en restant le représentant des Croix-Rouges des vaincus.

La diversification des activités et l'ampleur des moyens mis en œuvre nécessitent désormais des fonds importants que les Croix-Rouges, partagées entre leur affiliation à la Ligue et au CICR, rechignent à payer. Et, malgré les espoirs de son président, la conférence de Vienne reste lettre morte²⁴. Ce sont ensuite la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et la Société des Nations qui

²³ Frédéric Ferrière, « Conférence de Vienne pour la lutte contre les épidémies », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 7, juillet 1919, pp. 788-805.

²⁴ « Ajoutons que le Comité international a été heureux de constater, dans les entretiens qu'il a pu avoir avec les représentants de la Ligue des Croix-Rouges, que l'initiative prise par le Bureau central y a été accueillie favorablement, et nous entrevoyons avec espoir le jour où le concours de cette puissante organisation pourra donner à cette action prophylactique dans l'Europe orientale, un développement qui ne saurait être obtenu par les seules ressources des États contractants », Frédéric Ferrière, « Conférence de Vienne pour la lutte contre les épidémies », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 7, juillet 1919, p. 800.

reprennent le projet à leur compte. En Hongrie, la délégation du CICR connaît des difficultés semblables qui l'amènent, faute de moyens, à fermer ses portes en février 1922²⁵.

Le CICR doit-il se cantonner, comme on le lui suggère alors, à intervenir en cas de guerre ? Est-il légitimé à poursuivre ses activités de secours aux populations civiles ? Doit-il céder le pas à la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge dès lors qu'un conflit est terminé ? Quelle est sa place au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge ?

Lorsque le CICR réussit enfin à réunir la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge en avril 1921, ces nombreuses questions ne sont pas résolues.

La X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge

Les enjeux de la X^e Conférence

La Conférence internationale des Sociétés de la Croix-Rouge est l'organe suprême du Mouvement. Elle réunit les Croix-Rouges de tous les pays, la Ligue et le CICR. C'est de son autorité que le CICR tire sa légitimité, c'est elle qui lui attribue ses mandats, c'est elle enfin qui statue sur son financement²⁶.

La X^e Conférence se réunit à Genève du 30 mars au 7 avril 1921, pour la première fois depuis la fin des hostilités. Elle doit se prononcer sur trois objets de première importance : les champs d'activités respectifs de la Ligue et du CICR, les prérogatives du CICR au sein du Mouvement et le financement du CICR²⁷.

²⁵ « Si le CICR est incapable de trouver des représentants dignes de lui en Suisse et ses statuts ne lui permettent pas d'en chercher ailleurs, il aurait mieux valu pour lui de se retirer sur ses lauriers en attendant une nouvelle guerre et laissant à la Ligue la tâche de conduire les œuvres de paix, que de se faire mal représenter. [...] Quant à son influence ici, le fait que le Comité suisse, c'est-à-dire M. Lee, a nommé un représentant spécial, ce M. Steinlein [...], et que le CICR, connu pourtant comme suisse, n'a plus rien à dire quant à la distribution des dons suisses, lui nuit assez. Si j'ose vous conseiller, toute allocation de l'Union internationale de Secours aux Enfants à des sociétés suisses avec destination de Budapest, devrait être faite à condition que le délégué du CICR et non le délégué d'un Comité bernois (M. Steinlein) les reçoivent ». Et aussi : « Après tout, la Ligue embrasse trois quarts de l'activité totale en faveur des enfants en Hongrie, y compris celle des Missions étrangères, dont elle administre une grande partie des dons. De plus, une fois les Missions se retirant, c'est sur elle que pèsera de nouveau la charge entière de la protection des enfants en Hongrie. [...] », AEG, UISE, Hongrie, dossier 1 bis, Correspondance entre M^{me} Vajkai, présidente du Comité hongrois de secours aux enfants, et l'Union internationale de secours aux enfants, lettres du 18 décembre 1921 et du 9 mars 1922.

²⁶ Voir Richard Perruchoud, *Les résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979, pp. 120-124.

²⁷ ACICR, B CR 76-5, Programme de la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, chapitre IV, Activités de la Croix-Rouge en temps de paix, rapports entre le Comité international et la Ligue, leurs champs d'activité respectifs, 1^{re} version, avril 1920.

Les premiers films produits par le CICR ont tous été commandés aux délégations durant les premiers mois de 1921, avec la consigne de les faire parvenir à Genève pour l'ouverture de la Conférence²⁸. Plusieurs indices, comme les délais de réalisation extrêmement courts et les dates pratiquement simultanées des commandes, font penser que les membres du Comité ont décidé dans l'urgence de faire tourner ces films sur le terrain pour présenter un produit plus captivant que le traditionnel rapport d'activité et attirer les faveurs de la Conférence. Une séance spéciale de projection commentée par un délégué, et précédée d'un apéritif, est organisée pour les participants, le samedi 2 avril 1921²⁹.

Les résultats de la X^e Conférence

Il est difficile de connaître l'influence réelle des films présentés par le CICR sur les résultats de la X^e Conférence. Il n'en reste pas moins que les résolutions adoptées sont satisfaisantes pour le CICR. Il obtient la reconnaissance de ses activités en temps de paix et la confirmation de toutes ses prérogatives au sein du Mouvement, notamment en ce qui concerne l'adhésion de nouveaux États aux Conventions de Genève. Enfin, une résolution invite les Croix-Rouges à financer le CICR « proportionnellement à leur importance et à leurs ressources »³⁰.

Désormais, et jusqu'à l'adoption des Statuts de la Croix-Rouge internationale en 1928, le CICR ne sera plus guère contesté, malgré la permanence du conflit avec la Ligue. Cependant, ses comptes restent déficitaires, car les sommes récoltées auprès des Croix-Rouges sont insuffisantes. Finalement, la Confédération et la Banque nationale suisse doivent intervenir à plusieurs reprises pour renflouer les caisses du Comité avant que, en 1925, soit constitué un « fonds inaliénable » financé par les milieux industriels et financiers suisses, pour garantir le CICR contre l'anémie financière³¹.

La place du cinéma à la X^e Conférence

Lors de la X^e Conférence de 1921, une exposition est organisée dans le Palais électoral. Un stand a été attribué à chaque Croix-Rouge, dans lequel

²⁸ Lukas Straumann, *L'humanitaire mis en scène: la cinématographie du CICR des années 1920*, CICR, étude interne, 2000.

²⁹ *La Suisse*, dimanche 3 avril 1921, p. 8, c. 4.

³⁰ Résolutions 3 et 4 de la « XVI^e Commission sur l'organisation internationale de la Croix-Rouge », dans *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921: compte rendu*, Albert Renaud, Genève, 1921, pp. 221-222.

³¹ Golay, *op. cit.* (note 10), pp. 41-48.

elle peut exposer son matériel – brancards, tentes, trousse de secours, conserves alimentaires, etc. – et présenter ses activités. Une salle de projection est aménagée à l'étage du bâtiment pour projeter les films du CICR à l'intention du public. Cette salle est conçue comme le prolongement direct de l'exposition. Les films y sont présentés comme matériel documentaire, au même titre que les cartes, les panneaux et autres affiches qui remplissent l'exposition.

Ces détails aident à mieux comprendre le statut que le CICR accorde à l'époque au cinéma. Les films font vivre les lieux où se déroulent les actions de secours, abolissant pour les spectateurs la distance et le temps. Ils entendent reproduire la réalité nue, sans inscrire les images dans une trame dramatique. Les acteurs et les décors, artifices de la fiction, sont exclus. Toute velléité de construction de sens par l'image est formellement écartée au profit d'une reproduction « neutre » de la réalité. Neutralité, certes impossible, qui exige que l'on s'interroge sur ce premier usage du cinéma dans l'histoire de la Croix-Rouge.

Représentation de l'action humanitaire

Du bon samaritain à la médecine scientifique : recherche d'une nouvelle symbolique

En 1920, la représentation de l'action humanitaire n'en est plus à ses débuts. Pendant la seconde moitié du XIX^e siècle, une forme naïve d'iconographie de l'action humanitaire se développe. Formes « objectives » de la gravure, les premières photographies de guerre remontent au conflit de Crimée (1855-1856) et à la guerre de Sécession (1861-1865)³². Les victimes représentées sont exclusivement des soldats blessés au combat. À leurs côtés se tiennent les infirmières et les brancardiers qui leur apportent des secours. Dans ces images, les civils, tant victimes que secouristes, sont absents et la grande figure charismatique reste l'infirmière : c'est le temps d'une représentation de l'action humanitaire souvent mêlée de connotations chrétiennes – madone, *pietà*, gisants, etc.

Les résidus de ce type de représentation subsistent dans les films du CICR des années 20. Dans le film sur *Les réfugiés russes à Constantinople*, une jeune femme souriante munie du brassard de la Croix-Rouge, image idéale de

³² Évelyne Desbois, « À la Providence ! Analyse des images publiées dans la presse et des images privées, sur les secours donnés par le personnel médical et sanitaire aux combattants, 1850-1918 », dans *Du fusil au brancard : vers un nouvel héroïsme. La construction de l'image humanitaire*, ouvrage collectif, Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 1997, p. 88, et Hélène Puiseux, *Les figures de la guerre : représentations et sensibilités*, 1839-1996, Gallimard, Paris, 1997, pp. 59-99.

l'infirmière en bon Samaritain, apparaît plusieurs fois. La nouveauté réside dans le fait qu'elle ne vient plus au secours de soldats blessés, mais qu'elle pose avec des enfants.

Une autre figure récurrente des films du CICR des années 20 est celle du médecin. Au contraire de l'infirmière, le médecin ne représente plus l'assistance morale, mais les soins matériels prodigués aux blessés. Dans l'après-guerre, le médecin incarne aussi l'autorité scientifique qui garantit l'efficacité des secours et trouve les remèdes contre les maladies.

L'image du médecin est largement mise à contribution dans le film *La lutte contre le typhus : l'activité du CICR en Pologne*. Le médecin de la délégation de Varsovie, Alexis Tarasoff, revêt le rôle principal du film. Les images le montrent qui travaille dans son laboratoire, qui visite un orphelinat, qui interroge des prisonniers, qui inspecte un centre de désinfection... : présent dans toutes les scènes du film, il semble assumer seul l'ensemble des activités de la délégation.

La permanence de certaines représentations de l'humanitaire est cependant déjà établie avant la guerre. L'emblème de la croix rouge apparaît systématiquement sur le brassard des secouristes ou sur les véhicules de transport. L'accent est ainsi mis clairement sur l'ampleur des moyens matériels mobilisés par les Croix-Rouges, ambulances, trains, navires, etc. Le moment de la distribution des vivres ou des soins, souvent illustré par une file de soldats en attente, symbolise tout le projet humanitaire d'allègement de la souffrance³³. Chacun des films considérés inclut au moins une scène de distribution, quel que soit son objet principal.

Le délégué qui goûte la soupe dans un camp de prisonniers ou de réfugiés apparaît ici pour la première fois et constitue un autre stéréotype des films du CICR des années 20. Au-delà de l'évaluation que le délégué fait ainsi d'un élément essentiel de la (sur)vie dans les camps, ce geste a charge de le représenter à la place des victimes et de donner ainsi un support visuel au principe d'humanité qui fonde la Croix-Rouge.

L'enfance en vedette

Mais c'est l'irruption des civils et des enfants sur la scène cinématographique qui crée la nouveauté dans la représentation de l'aide humanitaire.

La création de *Save the Children Fund*, puis de l'Union internationale de secours aux enfants, a certainement joué un rôle de premier plan dans la représentation de l'humanitaire d'après-guerre. Pour enraciner leur identité

³³ Desbois, *op. cit.* (note 32), p. 31.

visuelle, les organisations de secours aux enfants adoptent un emblème commun. Elles choisissent le médaillon sculpté par Andrea della Robbia³⁴, à Florence, vers 1460, pour orner l'hôpital des Innocents, les enfants abandonnés. Il représente un enfant emmailloté, les bras en croix, sous lequel est inscrite la devise : « *Salvate parvulos* », « Sauvez les enfants ».

Cet emblème est partout : il apparaît sur la correspondance, sur les publications, sur les photographies et dans les films. Au cinéma, il est représenté sur les murs des écoles, des orphelinats ou des autres bâtiments qui bénéficient de l'appui financier des deux organisations³⁵.

En parallèle, se développe une imagerie de propagande centrée sur les enfants. Des portraits d'enfants miséreux, souvent photographiés seuls, paraissent dans la presse, détachés de leur contexte : ces images qui présentent la souffrance des enfants sous une forme donnée pour objective acquièrent une portée universelle. L'attendrissement et la compassion qu'elles provoquent en éclipsent les origines et les causes. L'enfant abandonné, l'enfant affamé, l'orphelin de guerre s'imposent, et pour longtemps, comme les représentants de la détresse universelle et les porte-parole muets des organisations de secours.

Un film intitulé *Famine : a glimpse of the misery in the Province of Saratov* présente les secours apportés aux enfants dans la plaine de la Volga lors de la grande famine de 1921. Commandé et produit par *Save the Children Fund* pour récolter les fonds nécessaires à cette opération de secours difficile et controversée, le film va connaître une diffusion sans précédent dans l'histoire du cinéma humanitaire³⁶. Il montre le dénuement extrême des enfants de la région de Saratov – images d'enfants moribonds à l'origine d'une généralisation de la présence des enfants dans l'imagerie humanitaire.

³⁴ Florence 1435-1525, sculpteur spécialisé dans la réalisation de terre-cuites émaillées qui connurent une seconde vague de notoriété à la fin du XIX^e siècle.

³⁵ L'emblème de l'Union internationale de secours aux enfants apparaît dans les films sur la guerre gréco-turque, dans *La lutte contre le typhus : l'activité du CICR en Pologne*, dans *Actions de secours en faveur des enfants hongrois à Budapest* et dans *La famine en Russie*.

³⁶ Tourné par G. H. Mewes, cinéaste danois, durant l'hiver 1921-1922 pour le compte de *Save the Children Fund*, le film est traduit en trois langues au moins. Il est présenté partout en Europe, par le D^r Nansen, haut commissaire de la Société des Nations pour les secours aux victimes de la famine en Russie, durant les premiers mois de 1922, non seulement pour récolter les fonds nécessaires à son action, mais aussi pour convaincre de l'absolue nécessité des secours une opinion publique méfiante envers les autorités russes. Dans les Archives du CICR, le film conservé sous le titre de *Famine en Russie (film Nansen)* regroupe deux films – *Famine : a glimpse of the misery in the Province of Saratov* et un second film sur le même sujet, produit par les autorités soviétiques. Les films sur la famine en Russie ont fait l'objet d'autres travaux et s'inscrivent dans un contexte différent de celui des autres films du CICR : voir Cosandey, *op. cit.* (note 2), et Enrico Natale, *La famine en Russie (film Nansen)* et *La famine en Russie (film soviétique)*, étude interne, CICR, 2001.

Ces images de misère et de mort des enfants russes contrastent radicalement avec celles des films du CICR. La souffrance des enfants y reste présente, mais s'accompagne de l'aide et des secours qui leur sont apportés. Le film *Actions de secours en faveur des enfants hongrois à Budapest* présente dans sa première partie des images d'enfants pauvres dans des taudis, lesquelles se rapprochent des images de propagande de l'Union internationale de secours aux enfants. En revanche, la plus grande partie du film est consacrée aux secours apportés à ces enfants. Et se succèdent à l'écran des groupes d'enfants se dirigeant vers les cuisines où leur est distribuée leur nourriture ou s'activant dans les ouvriers créés pour eux.

Prisonniers de guerre et réfugiés en seconds rôles

À leur tour, les images d'enfants influencent la représentation des principaux bénéficiaires de l'aide humanitaire: les prisonniers de guerre et les réfugiés.

Les images du film *Le rapatriement des prisonniers de guerre via Stettin-Narva* portent déjà les traces de cette évolution. Après avoir subi de longues périodes de détention, rares sont les prisonniers de guerre qui portent encore un uniforme reconnaissable lors de leur rapatriement. De plus, certains ont rencontré des femmes qu'ils ont épousées et qu'ils emmènent avec eux. Certains plans du film détaillent l'allure de l'un ou l'autre prisonnier, qui ne sont plus présentés comme des soldats, mais comme des individus, comme des civils.

Cette tendance s'accroît avec le film tourné par le CICR en 1923 sur la guerre gréco-turque. Il montre des prisonniers grecs décharnés, en guenilles et aux chaussures trouées: de nouveau, c'est le malheur des individus qui est mis en scène, et c'est encore le cas lorsqu'il s'agit d'illustrer, à la même époque, les opérations de secours du CICR en faveur des prisonniers de guerre et des réfugiés civils, en Grèce et en Turquie, ou en faveur des restes de l'armée Wrangel, réfugiée à Constantinople avec femmes et enfants³⁷.

Dans l'immédiat après-guerre, les organisations de secours incluent de façon sans cesse croissante des civils parmi leurs bénéficiaires. Il en résulte

³⁷ Ce corpus, composé de sept épreuves de tournage (*rushes*) et de trois résidus de montage, est l'un des plus fragmentaires. Il documente, d'une part, la mission de secours aux populations civiles grecques fuyant les côtes d'Anatolie à la fin de la guerre, dirigée par Rodolphe de Reding-Biberegg (1895-1974), et, d'autre part, le travail de la *Commission internationale pour l'échange des prisonniers civils et militaires grecs et turcs*. Les images sont tournées durant les premiers mois de l'année 1923. Notre remarque porte surtout sur le film coté ACICR, CR-H-00001-13, *Échange de prisonniers grecs et turcs*.

que la représentation cinématographique du prisonnier de guerre et du réfugié tend à disparaître : tous les bénéficiaires de l'aide humanitaire sont présentés comme des victimes sur un mode bipolaire, qui place d'un côté des victimes innocentes et de l'autre les organisations humanitaires leur venant en aide³⁸. La souffrance est ainsi décrite, et perçue par le spectateur, comme une présence universelle et détachée des circonstances historiques, dont l'existence rend indispensable le combat des organisations de secours.

Cinéma et collecte de fonds

Les images des victimes sont aussitôt mises à profit par les sections dites de propagande des institutions humanitaires pour leurs recherches de capitaux. Un document rare de l'Union internationale de secours aux enfants, de mars 1920, renseigne sur l'utilisation qui est faite par l'organisation des images de victimes dans ses campagnes de recherche de fonds³⁹.

La vente de cartes postales photographiques ou illustrées s'est généralisée pendant la Première Guerre mondiale. Cette pratique se poursuit dans l'après-guerre, bien que son succès soit limité par les coûts de publication et de distribution.

Pendant les années 20, la conférence publique demeure le principal outil de la propagande humanitaire. Un délégué expose devant un auditoire réuni dans un lieu public – salle communale, mairie, école, etc. – la situation humanitaire d'une région ou d'un groupe de population et invite ensuite l'assemblée à soutenir de ses dons l'aide humanitaire nécessaire. Des diapositives sont utilisées pour en augmenter l'impact sur le public. Ces « projections lumineuses », comme on les désigne à l'époque, illustrent par l'image les propos du conférencier, et participent à « l'élément émotionnel qui déclenche la compassion »⁴⁰.

Bientôt le cinéma fait son entrée dans la propagande humanitaire en se substituant aux projections lumineuses. Les films muets sont traditionnellement accompagnés au piano, mais, pour certains documentaires, le conférencier ou un « bonimenteur » introduisent et commentent le film pendant la projection⁴¹.

38 « Après 14-18, par un retournement qui ne modifie ni les structures ni les logiques de la perception de la souffrance, les victimes européennes passives (civiles et anonymes), non actives et non héroïques (ni militaires, ni résistants civils) prennent peu à peu de l'importance et sont exemplarisées », Philippe Mesnard, *La victime écran : la représentation humanitaire en question*, Textuel, Paris, 2002, p. 52.

39 AEG, UISE, Russie, Action UISE (2.6), Feuilles de Propagande de l'UISE, 1921-1922 : Feuille de Propagande N° 3, 20 mars 1920.

40 *Ibid.*

41 François Albera, « André Ehrler : le cinéma entre pédagogie et politique », dans Maria Tortajada et François Albera, *Cinéma suisse : nouvelles approches*, Payot, Lausanne, 2000, p. 37.

En raison de son succès, la projection-spectacle remplace rapidement la conférence illustrée et devient l'élément crucial de la propagande humanitaire.

Au même moment, les actualités cinématographiques et la presse écrite entreprennent de relayer les appels des organisations humanitaires. Le lien naissant qui est tissé entre agences de presse et acteurs humanitaires rend possible l'organisation des premières campagnes internationales de secours dans lesquelles l'impact des images a désormais un rôle central⁴².

Lors de la campagne internationale de secours pour la famine en Russie, le film joue pour la première fois un rôle déterminant dans le succès de la mobilisation. Les deux films ramenés par Fridtjof Nansen de son séjour en Russie sont traduits en plusieurs langues et diffusés jusqu'au Japon⁴³. Certaines images dramatiques, comme celle d'un jeune garçon mort de froid, sont reproduites à des milliers d'exemplaires et promues au rang d'icônes médiatiques. La propagande humanitaire est désormais capable de susciter un élan de solidarité internationale.

Contraintes techniques : prises de vues, montage et distribution

La lourdeur et l'usage complexe des appareils de prise de vue influencent à leur tour la qualité des images, qui restent très statiques. La pose des sujets photographiés est systématique, ainsi que la tendance à photographier de face, toutes deux caractéristiques du cinéma des années 20. Les effets de prise de vue se limitent au pivotement horizontal de la caméra, ainsi qu'à de rares fondus-enchaînés. Les films contiennent souvent de longs plans panoramiques détaillant, par exemple, les visages de réfugiés alignés pour l'occasion. Peu habituées aux caméras, les personnes filmées hésitent entre l'immobilité de la pose photographique et le sourire provoqué par la durée des prises.

Sur le terrain, la réalisation des films est confiée à des opérateurs locaux. Aucun scénario n'est établi à l'avance, mais une liste de lieux ou encore un thème général sont fournis au réalisateur⁴⁴. Parfois le délégué accompagne l'opérateur et choisit lui-même les prises de vue.

Le montage et la rédaction des cartons-titres se font aussi sur le terrain. À la réception des films à Genève, on a souvent dû en constater les incohérences

⁴² Pierre Hazan, « L'image, victime de l'utopie de sa toute-puissance », dans *Du fusil au brancard*, *op. cit.* (note 33), p. 116.

⁴³ Voir ci-dessus, note 37, et Cosandey, *op. cit.* (note 2), p. 5.

⁴⁴ ACICR, B CR 89, télégramme du CICR à Rodolphe de Reding-Biberegg, 14 février 1921.

ou l'orthographe incertaine, qui ont obligé à les remplacer ou à les éliminer dans les versions « définitives ». C'est pourquoi les films ont en partie été remontés à Genève avant d'être projetés lors de la X^e Conférence.

D'ailleurs, les images filmées sont considérées à l'époque comme du matériel brut dont l'origine et la cohérence importent peu. Les films sont fréquemment démembrés et remontés avec d'autres images de provenances diverses pour fabriquer de nouveaux films. Ainsi le remontage, la traduction et le mixage sont des opérations courantes à l'époque, qui expliquent bien l'état fragmentaire de certains films.

En ce qui concerne la diffusion des films humanitaires des années 20, nos connaissances sont limitées. Certains réseaux internationaux sont déjà en place, comme le prouvent les nombreuses copies du film sur *La Famine en Russie* disséminées en Europe, mais leur fonctionnement reste inconnu. Les archives consultées laissent entendre que les films circulent de mains en mains, au gré des contacts individuels et selon les besoins immédiats de la « propagande ». Mais tel n'est déjà plus le cas des actualités cinématographiques qui disposent, au milieu des années 20, d'un réseau international rapide et efficace, contrôlé par quelques grandes sociétés de production⁴⁵.

45 ASDN, Carton R-1342, Dossier 44232 (1925), *Production of films on the activities of the League*, lettre d'Émile Taponier, directeur de l'Office cinématographique de Lausanne :

« L'organisation des journaux animés est très compliquée et ne peut être comparée aux Agences télégraphiques. Le plus simple est de vous expliquer comment nous travaillons maintenant.

La maison qui a le plus de ramifications est Gaumont. Elle a son journal en France, un autre en Angleterre, une entente avec la Terra-Woche à Berlin, maison qui a le monopole des actualités russes, et la Metro-Goldwyn en Amérique, alors que les sociétés Pathé français, Pathé anglais et Pathé américain ne travaillent pas ensemble. Pour nous, nous fournissons en même temps Gaumont à Paris qui assure l'Angleterre et l'Amérique, et Terra-Woche, qui sert l'Allemagne, les pays scandinaves et la Russie. De ces deux centres, nous recevons également nos documents de ces divers pays. Nous avons des accords, et les envois ont lieu automatiquement.

Nous avons également des conventions avec Pathé à Londres, auquel nous envoyons ce qui peut les intéresser, mais Pathé Londres ne nous fournit des vues que sur commande.

Pour l'UFA à Berlin, nous travaillons avec son agent en Suisse, la Nordisk-Film à Zurich.

Avec le Denlig, l'accord est différent : nous envoyons à notre guise, à moins d'instructions envoyées par lettre ou télégramme. Nous échangeons nos documents.

Avec l'Éclair Journal et l'Aubert Journal à Paris, échange de documents également.

Ce double échange parallèle est possible, car nous éditons en Suisse deux journaux différents chaque semaine, le Ciné-Journal suisse et les Actualités.

Avec Pathé France, nous envoyons à nos risques et périls, comme du reste à l'International Newsreel à New York.

Avec Pathé Amérique, nous traitons directement avec leur opérateur en Europe, M. Ercoll.

Voici, nom cher Comert, à titre confidentiel, quelle est notre organisation actuelle avec tous les journaux animés du monde entier. À titre de renseignement, les actualités européennes n'intéressent pas l'Amérique, elles arrivent d'abord trop tardivement ; il faut qu'il s'agisse d'un événement considérable. Nous avons eu très peu de sujets sur la SDN qui ont été gardés, malgré nos nombreux envois des premières années. »

Le contexte cinématographique

Le cinéma éducateur : projet humanitaire et scientifique de la Croix-Rouge

Le cinéma humanitaire s'inscrit dans le courant du « cinéma éducateur » qui polarise, au début du siècle, une partie de la réflexion sur le cinéma⁴⁶.

Dès sa naissance en 1919, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge décide d'exploiter le cinéma pour promouvoir l'enseignement populaire de l'hygiène et l'« éducation sociale »⁴⁷. En 1921, elle possède déjà une soixantaine de films, la plupart en provenance des États-Unis⁴⁸. Son secrétariat a mis en place un système de prêt gratuit à l'intention des Croix-Rouges nationales. Les films doivent faire connaître les activités des Croix-Rouges, et contribuer aussi à la formation du personnel sanitaire et à la diffusion de la médecine préventive.

Les équipes mobiles de cinéma qui parcourent la Pologne et la Tchécoslovaquie en 1922-1923 sont l'une des premières initiatives prises dans ce sens⁴⁹. En 1929, la Ligue possède un catalogue de plus de 200 films sur la protection de l'enfance, les maladies épidémiques, l'hygiène domestique, les secours en cas de calamités, etc.⁵⁰.

Le film *La lutte contre le typhus : l'activité du CICR en Pologne* s'inscrit en partie dans ce nouveau projet. Le CICR, pour montrer qu'il a lui aussi entamé de façon concrète la lutte contre les maladies infectieuses, produit un film centré sur les mesures prises pour arrêter l'épidémie de typhus. Le film commence par une scène de laboratoire, dans lequel deux scientifiques

⁴⁶ « Depuis les années 1900, l'un des grands courants qui innervent la réflexion sur le médium nouveau qu'est le cinématographe est celui du cinéma éducateur, du cinéma au service de l'école, de l'écran supplantant le tableau noir, ou, plus modestement, auxiliaire de l'enseignement », Albera, *op. cit.* (note 41), pp. 17-41. Voir aussi, dans les Archives de la SDN, la *Revue internationale du cinéma éducateur*, revue mensuelle de l'Institut international du cinématographe éducatif de Rome, 1929-1938.

⁴⁷ ASDN, Royon, *op. cit.* (note 14) : par éducation sociale, il faut entendre ici propagande humanitaire et appels aux dons. « La propagande éducative s'étant révélée comme le moyen le plus efficace pour développer toutes les formes d'activités relatives à la santé, nous demandons tout particulièrement l'adoption générale et immédiate de méthodes de publicité scientifiques », résolution 9 de la Conférence de Cannes, dans Durand, *op. cit.* (note 12), pp. 62-63. Voir aussi « Le cinéma au service de la propagande d'hygiène et de prévoyance sociale en Suisse », *Revue internationale du cinéma éducateur*, Rome, N° 4, 1929, pp. 443-446.

⁴⁸ *Dixième Conférence internationale de la Croix-Rouge tenue à Genève du 30 mars au 7 avril 1921 : compte rendu*, Albert Renaud, Genève, 1921, p. 236.

⁴⁹ ASDN, Royon, *op. cit.* (note 14).

⁵⁰ ASDN, Royon, *op. cit.* (note 14), les archives audiovisuelles de la Ligue, conservées aujourd'hui par le Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, n'ont malheureusement pas gardé trace de ces films.

conduisent des recherches. Certaines expériences sont filmées et des vues grossies au microscope de la bactérie du typhus et de son vecteur, le pou, sont présentées. Ces images, inhabituelles dans un film humanitaire, relèvent d'une autre branche du cinéma éducateur, celle du film scientifique.

En effet, la diffusion par le film des résultats de la recherche scientifique et des mesures d'hygiène pour la prévention des épidémies participe du même projet d'utilisation du cinématographe à des fins didactiques et morales et se situe au-delà des limites du champ de l'action humanitaire.

La belle époque du cinéma éducateur

En juin 1921, naît, à l'initiative notamment de la Croix-Rouge suisse, le Cinéma scolaire et populaire suisse (CSPS). Cette société entend former la jeunesse au cinéma éducateur tout en la prévenant des dangers du cinéma de fiction. Jean Brocher, réalisateur du film *Le Comité international de la Croix-Rouge à Genève: ses activités d'après-guerre*, dirige la section romande du Cinéma scolaire et populaire suisse à partir de 1923. C'est le même réalisateur qui fonde en 1928 une organisation de cinéma ambulante, les Cinémas populaires romands (CPS), qui achète des films éducatifs – surtout d'édification morale – et les projette dans les campagnes.

En 1922, la ville de Bâle se dote d'une «chambre cantonale du film» qui donnera naissance à la Société suisse de cinématographie scolaire et scientifique⁵¹. Grâce à cette société, Bâle devient un pôle de la recherche sur le cinéma éducateur et organise, en avril 1927, sous l'égide de la Société des Nations, la Première Conférence européenne du Film d'Enseignement. Cette dernière se dote, l'année suivante, d'un Institut international du cinématographe éducateur qui s'installe à Rome. Il fonctionnera comme observatoire de l'évolution du film d'enseignement jusqu'à sa liquidation par le régime fasciste en 1938.

La propagande humanitaire par le film

Au terme de la Première Guerre mondiale, les institutions humanitaires sont, pour la première fois, confrontées à la nécessité de rencontrer un large public qui soutienne et finance leurs activités à la place des anciens belligérants. Parmi les différents moyens d'information qu'utilisent les sections dites de propagande de ces institutions, le cinématographe semble le plus prometteur. Au

⁵¹ Hervé Dumont, *Histoire du cinéma suisse: films de fiction, 1896-1965*, Cinémathèque suisse, Lausanne, 1987, pp. 61-62.

bénéfice de l'enthousiasme général et grâce au langage universel de l'image, le cinématographe semble alors en mesure de toucher toutes les classes de la population et d'assurer une diffusion sans précédent de la cause humanitaire.

Par le recours au film de propagande, ces institutions ont donné naissance à un nouveau type de cinéma, le cinéma humanitaire qui s'inscrit dans le courant du cinéma éducatif ou de « non-fiction »⁵². Cependant, le cinéma humanitaire possède ses caractéristiques propres, que les films conservés dans les archives du CICR éclairent précisément.

Dès les débuts, le genre produit en premier lieu des films destinés à sensibiliser le public à la souffrance infligée aux victimes de toutes sortes, pour récolter des dons en leur faveur. En montrant des images de mort, de destruction ou de misère extrême, ces films engagent le public à se montrer généreux par un processus de culpabilisation. Ce type de film circule rapidement, comme le prouve la diffusion internationale des films sur la famine en Russie de 1921, et participe directement au succès des campagnes humanitaires.

Le genre compte ensuite des films de propagande institutionnelle destinés à justifier auprès des gouvernements, des institutions humanitaires concurrentes et du public les activités des institutions humanitaires productrices. Ce type de film, qui insiste davantage sur l'efficacité et sur la nécessité de la mission accomplie que sur les souffrances endurées par les victimes, vise en premier lieu à donner à ces dernières une identité propre et à renforcer leur présence dans l'espace médiatique. Il en va ainsi du film sur *Le CICR à Genève : ses activités d'après-guerre*.

La propagande humanitaire par le cinéma comprend, enfin et surtout, des films qui présentent de façon documentaire le travail des acteurs humanitaires sur le terrain. Le travail des délégués et les moyens mis en œuvre par les institutions qui les emploient occupent le premier plan, alors que les conditions de survie des populations secourues ne sont que brièvement évoquées. Ces films donnent une vision relativement dédramatisée de l'action humanitaire, sans objectifs strictement publicitaires. Ils possèdent certaines caractéristiques des autres genres du cinéma éducatif, celles du film d'enseignement ou du film scientifique, comme le montre, par exemple, le film sur *La lutte contre le typhus : l'activité du CICR en Pologne*.

Les films conservés dans les archives du CICR témoignent des débuts d'un cinéma humanitaire conscient de sa puissance de suggestion et séduit

⁵² William Guynn, *Un cinéma de non-fiction: le documentaire classique à l'épreuve de la théorie*, Université de Provence, Aix-en-Provence, 2001.

par ses possibilités dramatiques, réticent cependant à utiliser toute la palette des artifices à disposition. Relié par nature aux concepts de réalité et d'actualité, le film humanitaire combine ainsi, en proportion de l'objectif recherché, la représentation des populations souffrantes et celle du secours que leur portent les institutions commanditaires.

Les débuts du cinéma humanitaire ont donc coïncidé avec la volonté croissante d'élargir le bénéfice des secours à une nouvelle catégorie de victimes, les civils. Le film est ce nouveau moyen de propagande qui les représente et modifie profondément l'image publique de l'action humanitaire. Il en élargit le champ aux catastrophes naturelles et matérialise la révolution en cours, qui met le civil au premier plan de l'action humanitaire, à la place du soldat. Les organisations humanitaires réussissent ainsi à imposer, et de façon définitive, un dialogue suivi entre le degré de souffrance des victimes, le travail des secouristes et le public spectateur.

Abstract

Humanitarian organizations enter the world of cinema: ICRC films in the 1920s

Enrico Natale

In 2001 restoration of the ICRC's film archives covering the period 1920-1957 was completed. Nearly a hundred exceptional documents on the organization's activities were saved and made accessible to the public.

This article relates the circumstances surrounding the ICRC's first steps in cinematography in the early 1920s. This innovative and promising medium was turned to good account to make known the ICRC's new assistance activities at the end of the First World War.

The first four films were produced for the 10th International Conference of the Red Cross, held in Geneva in 1921. *Le rapatriement des prisonniers de guerre via Stettin-Narva* (The repatriation of prisoners of war via Stettin-Narva) shows how some 40,000 soldiers returning home were transported across the Baltic Sea to Russia and Germany. *Les réfugiés russes à Constantinople* (Russian refugees in Constantinople) tells of the first relief provided to 170,000 Russian refugees who had landed in Constantinople in November 1920. *Actions de secours en faveur des enfants hongrois à Budapest* (Relief operations for Hungarian children in Budapest) illustrates the ICRC's work on behalf of children and the poverty endured by the inhabitants of Budapest. *La lutte contre le typhus: l'activité du CICR en Pologne* (The fight against typhus: the ICRC's work in Poland) is about the measures taken to combat lice, which were responsible for spreading the typhus epidemic in central Europe.

Since 1922, the cinema has played a decisive role in the success of humanitarian campaigns. The documents preserved in the ICRC's archives bear witness to the beginnings of humanitarian film-making and to a keen awareness of its dramatic potential and suggestive power.

La plume de Jean-Georges Lossier au service de la Croix-Rouge

Le CICR et la *Revue internationale de la Croix-Rouge* rendent hommage au grand poète et sociologue Jean-Georges Lossier qui s'est éteint le 3 mai 2004. Grand défenseur des valeurs humanitaires fondamentales, M. Lossier a pu transmettre sa réflexion sur l'humanitaire au monde entier à travers la *Revue*, dont il fut le rédacteur en chef pendant plus de vingt ans.

Jean-Georges Lossier souhaitait initialement devenir compositeur, car il retrouvait dans la musique la pureté, l'harmonie et la coalition. L'esprit de communicateur et conciliateur de la musique allait imprégner toute son œuvre: son ouvrage sur le rôle social de l'art chez Proudhon (1937)¹, ses sept volumes de poésie (1939-1991), son livre sur les cultures et la solidarité envers autrui² (1958). Il était membre d'honneur de la Société genevoise des écrivains et son œuvre poétique³ fut couronnée par divers prix de littérature.

Lorsque la Seconde Guerre mondiale éclata, Jean-Georges Lossier, écoutant sa voix interne, entra au service du CICR où il fut dans un premier temps en charge de la section civile du département des prisonniers de guerre. Par la suite, il fera plusieurs missions sur le théâtre des opérations humanitaires du CICR et il sera finalement rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* de 1955 à 1976. Il a été le témoin des souffrances humaines et ses poèmes sont empreints des souffrances de la guerre, de tous les exils et de la folie des hommes. Jean-Georges Lossier ne juge pas, il s'interroge, simplement, inlassablement, exhorte sans jamais perdre espoir: «Je crois que nous devons entrer plus profondément en nous-mêmes – précisément parce qu'il y a les horreurs de la guerre... telle est la mission de la poésie.»

Par son travail et par ses nombreux écrits, il a souligné la signification morale de la Croix-Rouge et de l'action humanitaire. Comme tous les pionniers de la Croix-Rouge, il a combiné l'action et la réflexion: il était un idéaliste et un réaliste, travailleur Croix-Rouge et «témoin du chemin intérieur», praticien et mystique. «Il faut, à tout instant, se placer en face de soi, interroger son cœur, son esprit. Nous sommes amenés à nous prolonger nous-mêmes jusque dans le voisin, et au-delà encore dans l'humanité.»

Son ouvrage « *Solidarité – Signification morale de la Croix-Rouge* »⁴ a été traduit dans plusieurs langues et a formé plus d'une génération de délégués du CICR. Il y voit l'humanité comme une grande famille dans laquelle chacun participe. « En rendant service, nous agissons pour une terre plus conviviale, ensoleillée et humaine. Servir, c'est un travail vers la paix. » L'écriture s'inscrit, pour cet homme habité d'une profonde spiritualité, dans les prolongements de son engagement humanitaire au sein de la Croix-Rouge; une quête essentielle, une « enquête de l'esprit », dit-il.

La Revue

1 *Le Rôle social de l'art selon Proudhon*, Vrin, Paris, 1937.

2 *Les Civilisations et le service du prochain*, La Colombe, Éditions du Vieux-Colombier, Paris, 1958.

3 Voir en particulier: *Poésie complète 1939-1994*, préface de Gilbert Vincent, Éditions Empreintes, Lausanne, 1995.

4 *La Solidarité*, La Baconnière, Neuchâtel, 1948.

Faits et documents Reports and documents

Déclaration de l'UNESCO concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel Paris, 17 Octobre 2003*

La Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture réunie à Paris à l'occasion de sa 32^e session en 2003,

Rappelant la destruction tragique des Bouddhas de Bamiyan qui a affecté la communauté internationale dans son ensemble,

Se déclarant vivement préoccupée par le nombre croissant d'actes de destruction intentionnelle du patrimoine culturel,

Se référant à l'article premier, paragraphe 2 (c), de l'Acte constitutif de l'UNESCO aux termes duquel l'Organisation est chargée d'aider au maintien, à l'avancement et à la diffusion du savoir «en veillant à la conservation et protection du patrimoine universel de livres, d'œuvres d'art et d'autres monuments d'intérêt historique ou scientifique, et en recommandant aux peuples intéressés des conventions internationales à cet effet»,

Rappelant les principes énoncés dans toutes les conventions, recommandations, déclarations et chartes de l'UNESCO pour la protection du patrimoine culturel,

Consciente que le patrimoine culturel est une composante importante de l'identité culturelle des communautés, groupes et individus, et de la cohésion sociale, de sorte que sa destruction intentionnelle peut avoir des conséquences préjudiciables sur la dignité humaine et les droits de l'homme,

Réaffirmant l'un des principes fondamentaux du Préambule de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, qui stipule que «les atteintes portées aux biens culturels, à

* Déclaration adoptée lors de la 32^e session de la Conférence générale de l'UNESCO, Paris, 17 octobre 2003. Cette déclaration est disponible sur le site web de l'UNESCO: <<http://www.unesco.org/culture/laws/intentional/declare.pdf>>.

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»,

Rappelant les principes relatifs à la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé établis par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 et, en particulier, par les articles 27 et 56 du Règlement de la quatrième Convention de La Haye de 1907, de même que par d'autres accords ultérieurs,

Consciente de 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,

Se référant également aux dispositions des articles 8 (2) (b) (ix) et 8 (2) (e) (iv) du Statut de Rome de la Cour pénale internationale et, selon que de besoin, à celles de l'article 3 (d) du Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, qui concernent la destruction intentionnelle du patrimoine culturel,

Réaffirmant que les questions qui ne sont pas entièrement couvertes par la présente Déclaration et d'autres instruments internationaux concernant le patrimoine culturel continuent d'être régies par les principes du droit international, les principes de l'humanité et les exigences de la conscience publique,

Adopte et proclame solennellement la présente Déclaration :

I. Reconnaissance de l'importance du patrimoine culturel

La communauté internationale reconnaît l'importance de la protection du patrimoine culturel et réaffirme sa détermination de combattre la destruction intentionnelle de ce patrimoine sous quelque forme que ce soit, afin qu'il puisse être transmis aux générations futures.

II. Champ d'application

1. La présente Déclaration vise la destruction intentionnelle du patrimoine culturel, y compris du patrimoine culturel lié à un site naturel.
2. Aux fins de la présente Déclaration, «destruction intentionnelle» s'entend d'un acte qui vise à détruire le patrimoine culturel en tout ou en partie, portant ainsi atteinte à son intégrité, d'une manière qui constitue une infraction au droit international ou une violation injustifiable des principes de l'humanité et des exigences de la conscience publique, dans ce dernier cas

dans la mesure où pareils actes ne sont pas déjà régis par les principes fondamentaux du droit international.

III. Mesures destinées à lutter contre la destruction intentionnelle du patrimoine culturel

1. Les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir, éviter, faire cesser et réprimer les actes de destruction intentionnelle du patrimoine culturel, où que ce patrimoine soit situé.
2. Les États devraient adopter les mesures législatives, administratives, éducatives et techniques appropriées, dans la limite de leurs ressources économiques, pour protéger le patrimoine culturel, et procéder périodiquement à la révision de ces mesures en vue de les adapter à l'évolution des normes de référence nationales et internationales en matière de protection du patrimoine culturel.
3. Les États devraient s'efforcer, par tous les moyens appropriés, d'assurer le respect du patrimoine culturel dans la société, en particulier par le biais de programmes d'éducation, de sensibilisation et d'information.
4. Les États devraient :
 - a) devenir parties à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et à ses deux Protocoles de 1954 et 1999 ainsi qu'aux Protocoles additionnels I et II aux quatre Conventions de Genève de 1949, s'ils ne l'ont pas encore fait;
 - b) promouvoir l'élaboration et l'adoption d'instruments juridiques prévoyant un niveau plus élevé de protection du patrimoine culturel;
 - c) œuvrer en faveur d'une application concertée des instruments existants et à venir relatifs à la protection du patrimoine culturel.

IV. Protection du patrimoine culturel lors de la conduite d'activités en temps de paix

Lors de la conduite d'activités en temps de paix, les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour mener ces activités de manière à protéger le patrimoine culturel et, en particulier, dans le respect des principes et objectifs de la Convention de 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, de la Recommandation de 1956 définissant les principes internationaux à appliquer en matière de fouilles archéologiques, de la recommandation de 1968 concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés, de la Recommandation de 1972 concernant la protection, sur le plan national, du patrimoine culturel et natu-

rel, ainsi que de la Recommandation de 1976 concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine.

V. Protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé, y compris le cas d'occupation

Lorsqu'ils sont impliqués dans un conflit armé, que celui-ci présente un caractère international ou non, y compris le cas d'occupation, les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour mener leurs activités de manière à protéger le patrimoine culturel, dans le respect du droit international coutumier ainsi que des principes et objectifs des instruments internationaux et recommandations de l'UNESCO concernant la protection de ce patrimoine en période d'hostilités.

VI. Responsabilité de l'État

L'État qui détruit intentionnellement le patrimoine culturel revêtant une grande importance pour l'humanité, ou qui s'abstient intentionnellement de prendre les mesures appropriées pour interdire, prévenir, faire cesser et sanctionner toute destruction intentionnelle d'un tel patrimoine, que celui-ci soit ou non inscrit sur une liste gérée par l'UNESCO ou une autre organisation internationale, porte la responsabilité de cette destruction, dans la mesure prévue par le droit international.

VII. Responsabilité pénale individuelle

Les États devraient prendre toutes les mesures appropriées, conformément au droit international, pour établir leur compétence à l'égard des personnes qui commettent ou donnent l'ordre de commettre des actes de destruction intentionnelle du patrimoine culturel revêtant une grande importance pour l'humanité, que celui-ci soit ou non inscrit sur une liste gérée par l'UNESCO ou une autre organisation internationale, et pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer à ces personnes.

VIII. Coopération en vue de la protection du patrimoine culturel

1. Les États devraient coopérer entre eux et avec l'UNESCO pour protéger le patrimoine culturel contre toute destruction intentionnelle. Une telle coopération devrait au moins comporter les mesures suivantes:
 - i) fournir et échanger des informations concernant des situations entraînant un risque de destruction intentionnelle du patrimoine culturel;

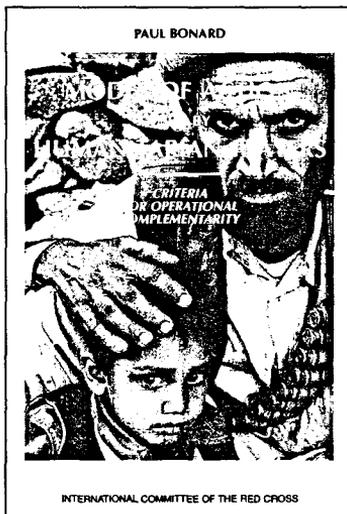
- ii) procéder à des consultations en cas de destruction effective ou imminente du patrimoine culturel;
 - iii) envisager d'apporter une assistance aux États, sur leur demande, afin de promouvoir des programmes d'éducation, ainsi que la sensibilisation et le renforcement des capacités, visant à assurer la prévention et la répression de toute destruction intentionnelle du patrimoine culturel;
 - iv) fournir une aide judiciaire et administrative, à la demande des États intéressés, pour réprimer toute destruction intentionnelle du patrimoine culturel.
2. Aux fins de garantir une protection plus étendue, chaque État est encouragé à prendre toutes les mesures appropriées, conformément au droit international, pour coopérer avec les autres États concernés en vue d'établir sa compétence à l'égard des personnes qui ont commis ou donné l'ordre de commettre les actes visés ci-dessus (VII. Responsabilité pénale individuelle) et qui se trouvent sur son territoire et de fixer les sanctions pénales adéquates à leur appliquer, quels que soient leur nationalité et le lieu où de tels actes ont été commis.

IX. Droits de l'homme et droit international humanitaire

En appliquant la présente Déclaration, les États reconnaissent la nécessité de respecter les règles internationales concernant la qualification pénale des violations flagrantes des droits de l'homme et du droit international humanitaire, en particulier lorsque la destruction intentionnelle du patrimoine culturel est liée à ces violations.

X. Sensibilisation du public

Les États devraient prendre toutes les mesures appropriées pour assurer la plus large diffusion possible de la présente Déclaration à l'intention du grand public ainsi que de groupes cibles, notamment en organisant des campagnes de sensibilisation.



Modes of Action Used by Humanitarian Players: Criteria for Operational Complementarity

by Paul Bonard

On the basis of a classification of the different means of action used by humanitarian players, the author shows clearly and concisely that there are three modes of action that apply to any situation, namely "persuasion", "denunciation" and "substitution". He explains how relations

among humanitarian players can be organized according to these three modes of action and how this can help them achieve complementarity and solidarity for the benefit of the victims they serve.

ICRC, Geneva, 1999,
Available in English and French
Price CHF 15.- / ref. 0722

To order any ICRC publication:

E-mail: shop.gva@icrc.org

Fax: + 41 22 730 2768

or write to:

*Production, Marketing and Distribution Division
19 Avenue de la Paix
1202 Geneva, Switzerland
www.icrc.org*

UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage Paris, 17 October 2003*

The General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) meeting in Paris at its thirty-second session in 2003,

Recalling the tragic destruction of the Buddhas of Bamiyan that affected the international community as a whole,

Expressing serious concern about the growing number of acts of intentional destruction of cultural heritage,

Referring to Article I(2)(c) of the Constitution of UNESCO that entrusts UNESCO with the task of maintaining, increasing and diffusing knowledge by “assuring the conservation and protection of the world’s inheritance of books, works of art and monuments of history and science, and recommending to the nations concerned the necessary international conventions”,

Recalling the principles of all UNESCO’s conventions, recommendations, declarations and charters for the protection of cultural heritage,

Mindful that cultural heritage is an important component of the cultural identity of communities, groups and individuals, and of social cohesion, so that its intentional destruction may have adverse consequences on human dignity and human rights,

Reiterating one of the fundamental principles of the Preamble of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict providing that “damage to cultural property belonging to any people whatsoever means damage to the cultural heritage of all mankind, since each people makes its contribution to the culture of the world”,

* Declaration adopted by the thirty-second session of the UNESCO General Conference, Paris, 17 October 2003. The declaration is available on UNESCO’s website: <<http://www.unesco.org/culture/laws/intentional/declare.pdf>>.

Recalling the principles concerning the protection of cultural heritage in the event of armed conflict established in the 1899 and 1907 Hague Conventions and, in particular, in Articles 27 and 56 of the Regulations of the 1907 Fourth Hague Convention, as well as other subsequent agreements,

Mindful of the development of rules of customary international law as also affirmed by the relevant case-law, related to the protection of cultural heritage in peacetime as well as in the event of armed conflict,

Also recalling Articles 8(2)(b)(ix) and 8(2)(e)(iv) of the Rome Statute of the International Criminal Court, and, as appropriate, Article 3(d) of the Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, related to the intentional destruction of cultural heritage,

Reaffirming that issues not fully covered by the present Declaration and other international instruments concerning cultural heritage will continue to be governed by the principles of international law, the principles of humanity and the dictates of public conscience,

Adopts and solemnly proclaims the present Declaration:

I - Recognition of the importance of cultural heritage

The international community recognizes the importance of the protection of cultural heritage and reaffirms its commitment to fight against its intentional destruction in any form so that such cultural heritage may be transmitted to the succeeding generations.

II – Scope

1. The present Declaration addresses intentional destruction of cultural heritage including cultural heritage linked to a natural site.
2. For the purposes of this Declaration “intentional destruction” means an act intended to destroy in whole or in part cultural heritage, thus compromising its integrity, in a manner which constitutes a violation of international law or an unjustifiable offence to the principles of humanity and dictates of public conscience, in the latter case in so far as such acts are not already governed by fundamental principles of international law.

III – Measures to combat intentional destruction of cultural heritage

1. States should take all appropriate measures to prevent, avoid, stop and suppress acts of intentional destruction of cultural heritage, wherever such heritage is located.

2. States should adopt the appropriate legislative, administrative, educational and technical measures, within the framework of their economic resources, to protect cultural heritage and should revise them periodically with a view to adapting them to the evolution of national and international cultural heritage protection standards.
3. States should endeavour, by all appropriate means, to ensure respect for cultural heritage in society, particularly through educational, awareness-raising and information programmes.
4. States should:
 - (a) Become parties to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its two 1954 and 1999 Protocols and the Additional Protocols I and II to the four 1949 Geneva Conventions, if they have not yet done so;
 - (b) Promote the elaboration and the adoption of legal instruments providing a higher standard of protection of cultural heritage, and
 - (c) Promote a coordinated application of existing and future instruments relevant to the protection of cultural heritage.

IV – Protection of cultural heritage when conducting peacetime activities

When conducting peacetime activities, States should take all appropriate measures to conduct them in such a manner as to protect cultural heritage and, in particular, in conformity with the principles and objectives of the 1972 Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, of the 1956 Recommendation on International Principles Applicable to Archaeological Excavations, the 1968 Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works, the 1972 Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage and the 1976 Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas.

V – Protection of cultural heritage in the event of armed conflict, including the case of occupation

When involved in an armed conflict, be it of an international or non-international character, including the case of occupation, States should take all appropriate measures to conduct their activities in such a manner as to protect cultural heritage, in conformity with customary international law and

the principles and objectives of international agreements and UNESCO recommendations concerning the protection of such heritage during hostilities.

VI – State responsibility

A State that intentionally destroys or intentionally fails to take appropriate measures to prohibit, prevent, stop, and punish any intentional destruction of cultural heritage of great importance for humanity, whether or not it is inscribed on a list maintained by UNESCO or another international organization, bears the responsibility for such destruction, to the extent provided for by international law.

VII – Individual criminal responsibility

States should take all appropriate measures, in accordance with international law, to establish jurisdiction over, and provide effective criminal sanctions against, those persons who commit, or order to be committed, acts of intentional destruction of cultural heritage of great importance for humanity, whether or not it is inscribed on a list maintained by UNESCO or another international organization.

VIII – Cooperation for the protection of cultural heritage

1. States should cooperate with each other and with UNESCO to protect cultural heritage from intentional destruction. Such cooperation should entail at least :

- (i) provision and exchange of information regarding circumstances entailing the risk of intentional destruction of cultural heritage;
- (ii) consultation in the event of actual or impending destruction of cultural heritage;
- (iii) consideration of assistance to States, as requested by them, in the promotion of educational programmes, awareness-raising and capacity-building for the prevention and repression of any intentional destruction of cultural heritage;
- (iv) judicial and administrative assistance, as requested by interested States, in the repression of any intentional destruction of cultural heritage.

2. For the purposes of more comprehensive protection, each State is encouraged to take all appropriate measures, in accordance with international law, to cooperate with other States concerned with a view to establishing

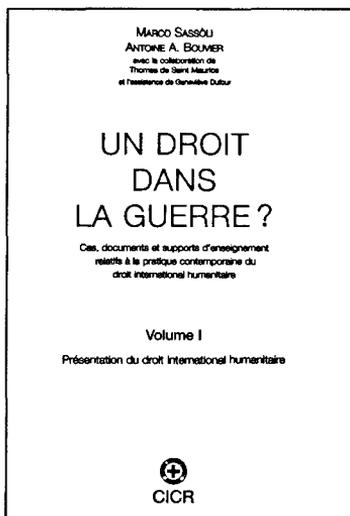
jurisdiction over, and providing effective criminal sanctions against, those persons who have committed or have ordered to be committed acts referred to above (VII - Individual criminal responsibility) and who are found present on its territory, regardless of their nationality and the place where such act occurred.

IX – Human rights and international humanitarian law

In applying this Declaration, States recognize the need to respect international rules related to the criminalization of gross violations of human rights and international humanitarian law, in particular, when intentional destruction of cultural heritage is linked to those violations.

X – Public awareness

States should take all appropriate measures to ensure the widest possible dissemination of this Declaration to the general public and to target groups, *inter alia*, by organizing public awareness-raising campaigns.



**Un droit dans la guerre? Cas,
documents et supports d'en-
seignement relatifs à la pratique
contemporaine du droit interna-
tional humanitaire**

*par Marco Sassoli et
Antoine A. Bouvier*

Outil de référence sur la pratique du droit international humanitaire, cet ouvrage est destiné aux professeurs et aux étudiants en droit international ou en sciences politiques, ainsi qu'aux juristes en exercice. Son objectif principal est de démontrer la pertinence du droit international humanitaire dans les conflits contemporains et de présenter les réponses qu'il apporte aux problèmes humanitaires que ces conflits provoquent.

CICR, Genève, 2003

*Disponible en français. Déjà disponible en anglais:
édition 1999*

CHF 70,- / réf. 0739

To order any ICRC publication:

E-mail: shop.gva@icrc.org

Fax: + 41 22 730 2768

or write to:

Production, Marketing and Distribution Division

19 Avenue de la Paix

1202 Geneva, Switzerland

www.icrc.org

Conseil des Délégués 2003 et XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : enjeux et résultats

FRANÇOIS BUGNION*

Réunie sous le thème «*Protéger la dignité humaine*», la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a tenu ses assises à Genève du 2 au 6 décembre 2003, avec la participation de 1709 délégués représentant 153 gouvernements, 176 Sociétés nationales reconnues et 65 observateurs.

Le nombre des participants était plus élevé que lors des conférences antérieures; en outre plusieurs États étaient représentés par des ministres, vice-ministres, secrétaires d'État ou autres personnalités politiques. Ces deux facteurs témoignent d'un intérêt accru pour le droit international humanitaire et pour la Conférence. Comme d'habitude, la Conférence était précédée de la réunion de l'Assemblée générale de la Fédération (du 28 au 30 novembre) et du Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (du 30 novembre au 2 décembre).

Objectifs et enjeux

Les principaux objectifs des réunions statutaires étaient dictés par un environnement caractérisé par une montée des tensions internationales, par une remise en cause du rôle de l'État et par le retour d'épidémies face auxquelles la médecine ne dispose pas, pour l'heure, de moyens d'action appropriés.

* François Bugnion est Directeur du droit international et de la coopération au sein du Mouvement au CICR. Conformément à l'article 22 du Règlement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le CICR et la Fédération internationale publieront prochainement les *Actes* de la XXVIII^e Conférence et du Conseil des Délégués, qui contiendront tous les documents officiels dont la publication est prévue par cette disposition. Ce rapport est disponible en anglais sur le site web de la *Revue*:

<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng.nsf/iwplList2/Info_resources:International_Review?OpenDocument>.

Si le monde avait espéré voir s'ouvrir une période de paix et de stabilité au lendemain de la chute du mur de Berlin, force est de reconnaître que cet espoir fut de courte durée. Les attentats du 11 septembre 2001, la guerre en Afghanistan puis en Irak ont révélé de nouvelles lignes de fracture de la communauté internationale, qui n'a pas cessé de se creuser. La reprise de la course aux armements témoigne de ce regain de tensions internationales, qui a aussi débouché sur une remise en question du droit international humanitaire.

Dans le même temps, la redéfinition du rôle de l'État, la contestation – et, dans bien des pays, le démantèlement – du modèle d'État social (*welfare-State*) développé durant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ont mis à nu des situations de détresse et d'exclusion qui ne peuvent manquer d'interpeller le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Enfin, l'épidémie du SIDA, le retour en force de la tuberculose dans des pays où l'on croyait cette maladie éradiquée, l'apparition de virus ou de bactéries résistant aux thérapies développées au cours des dernières décennies ont rappelé la vulnérabilité des individus et des sociétés et les limites de la médecine, et ébranlé les espoirs et le sentiment de sécurité qu'avaient suscités l'apparition des antibiotiques et l'éradication de maladies séculaires.

Au vu de cette situation, la réunion de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge revêtait une importance toute particulière. Mais dans le même temps les risques politiques étaient infiniment plus grands que lors des Conférences de 1995 et 1999. Le risque de voir la situation politique du Moyen-Orient faire irruption à la Conférence était d'autant plus réel que l'accord israélo-palestinien appelé « Initiative de Genève » avait été signé la veille de l'inauguration de la Conférence. Enfin, l'absence de solution de fond à la question de l'emblème continuait de menacer l'unité du Mouvement.

En plaçant les travaux de la Conférence sous le thème « Protéger la dignité humaine », le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a clairement voulu mettre la protection de la personne humaine et de ses droits fondamentaux au cœur des délibérations.

On comprend dès lors les objectifs que le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'étaient assignés en tant que co-organisateurs et co-hôtes du Conseil des Délégués et de la Conférence internationale :

En ce qui concerne le Conseil des Délégués :

- engager les composantes du Mouvement – Sociétés nationales, CICR et Fédération – à prendre conscience de leurs responsabilités face à la

montée de l'intolérance et à mieux définir leur rôle par rapport à cette dérive;

- reconnaître les progrès accomplis depuis 1999 en ce qui concerne la question de l'emblème et confirmer le mandat donné à la Commission permanente de suivre ce dossier.
- confirmer la validité des modes de fonctionnement du Mouvement et en particulier de l'Accord de Séville qui régit la conduite des opérations internationales;

En ce qui concerne la Conférence :

- que la XXVIII^e Conférence confirme sans équivoque la pertinence du droit international humanitaire pour les conflits armés de notre temps;
- que la Conférence fasse siennes les conclusions principales de la conférence d'experts de février 2003 sur les disparus¹;
- que la Conférence relève les conséquences humanitaires de l'emploi de certaines armes et invite les États à prendre des mesures concrètes pour y faire face;
- préciser le partenariat entre les Sociétés nationales et les États;
- rejeter fermement toute forme de discrimination ou de stigmatisation à l'encontre des victimes de maladies contagieuses, notamment le VIH/SIDA.

Participation

Les principales questions de participation portaient sur la participation et la représentation de l'Irak et du Croissant-Rouge irakien ainsi que sur la participation de la Palestine, du Magen David Adom en Israël (MDA) et du Croissant-Rouge palestinien. Des solutions ont été trouvées dans le cadre d'une prénégociation, essentiellement conduite par le commissaire de la Conférence, l'ambassadeur Thomas Kupfer (Suisse). Elles n'ont donné lieu à aucune contestation lors des réunions statutaires. Le MDA et le Croissant-Rouge palestinien ont pris part aux réunions statutaires en qualité d'observateurs et siégeaient côte à côte sur le même banc, en tant que Sociétés nationales en attente de reconnaissance.

Conseil des délégués

La cérémonie d'ouverture du Conseil des Délégués était consacrée à la remise des Médailles Henry Dunant attribuées cette année à M^{me} Monique

¹ Cf. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 849, mars 2003, pp. 194-203.

Basque, ancienne présidente de la Croix-Rouge de Côte-d'Ivoire, à M. André Durand, ancien délégué général et historien du CICR, au professeur Frits Kalshoven, très engagé dans le développement et la diffusion du droit international humanitaire, et à M^{me} Noreen Minogue, volontaire de la Croix-Rouge australienne. Cette cérémonie a également été l'occasion pour la princesse Margriet des Pays-Bas de rendre compte des travaux de la Commission permanente, qu'elle a présidée de 1995 à 2003.

C'est le président du CICR, M. Jakob Kellenberger, qui a été élu à la présidence du Conseil des Délégués, alors que M. Hisham Harun Hashim, vice-président du Croissant-Rouge de Malaisie, était élu vice-président du Conseil.

Certains sujets ont fait l'objet d'une attention particulière lors des débats.

En premier lieu la préparation de la Conférence internationale avec la présentation de trois points de substance :

- Biotechnologie, armes et humanité
- Emblème, et
- Statut d'auxiliaires des Sociétés nationales dans le domaine humanitaire.

Le thème de l'auxiliarité a tout particulièrement retenu l'intérêt des Sociétés nationales, qui ont salué le travail accompli par la Fédération et vivement encouragé sa poursuite dans les années à venir². La question de l'emblème a également suscité un grand nombre d'interventions en plénière; toutefois, la résolution présentée a été bien accueillie et adoptée par consensus, sans modification³. Le Conseil a adopté une résolution soutenant l'initiative du CICR sur la biotechnologie, et a encouragé les Sociétés nationales à la promouvoir au niveau national⁴.

La mise en œuvre de l'Accord de Séville a donné lieu à de nombreuses interventions de Sociétés nationales qui souhaitent faire davantage entendre leur voix dans le cadre de la coordination des opérations internationales de secours. De nombreux orateurs ont insisté sur le fait qu'il restait beaucoup à faire pour améliorer la mise en œuvre de l'Accord de Séville, au vu notam-

² Résolution N° 6. Les onze résolutions du Conseil des Délégués ont été publiées dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 979-1009.

³ La question de l'emblème ayant fait l'objet de débats et de délibérations aussi bien dans le cadre du Conseil des Délégués que dans celui de la Conférence internationale, nous avons regroupé le compte rendu de ces débats dans un chapitre séparé (voir ci-dessous).

⁴ Résolution N° 4.

ment de la complexité croissante des opérations humanitaires, des risques d'instrumentalisation de l'action humanitaire et des dangers qu'affrontent les acteurs humanitaires sur le terrain.

La résolution finalement adoptée prévoit un groupe *ad hoc* de la Commission permanente, appelé à définir des procédures régissant la participation des composantes du Mouvement dans des contextes opérationnels; elle insiste sur le rôle de la Société nationale hôte et sur celui des Sociétés nationales actives sur le terrain. Ce groupe comprend des représentants du CICR, de la Fédération et des Sociétés nationales. Il travaillera dans le cadre des Statuts du Mouvement et prendra ses décisions par consensus⁵.

Le Conseil a parallèlement reconduit le mandat du groupe de travail *ad hoc* de la Commission permanente chargé de suivre, d'évaluer et d'analyser les progrès réalisés par toutes les composantes dans la mise en œuvre de la *Stratégie pour le Mouvement* adoptée en 2001⁶.

Le Conseil a, par ailleurs, appelé toutes les composantes du Mouvement à promouvoir le respect des diversités et à lutter contre les discriminations et l'intolérance. Le Conseil a ainsi réaffirmé l'engagement pris par toutes les composantes du Mouvement, d'une part, de renforcer la diffusion et la mise en œuvre des Principes fondamentaux ainsi que la promotion des valeurs humanitaires par-delà les frontières religieuses, culturelles, politiques et ethniques, d'autre part, par le biais de leur action, d'anticiper les évolutions et d'atténuer les situations de nature à engendrer des discriminations et à déboucher sur la marginalisation et sur l'exclusion. La résolution adoptée par le Conseil comporte un plan d'action destiné à servir de base à la mise en œuvre des mesures préconisées⁷. Cette résolution témoigne de la volonté du Mouvement de réagir à la montée de l'intolérance et des discriminations dont il est aujourd'hui le témoin.

Action du Mouvement en faveur des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ce point de l'ordre du jour, qui constituait un suivi à la résolution adoptée par le Conseil des Délégués de 2001, visait à rappeler aux composantes du Mouvement l'importance de poursuivre et de développer leurs activités en faveur des réfugiés et des personnes déplacées. La résolution adoptée comprend un document intitulé *Éléments minimaux devant figurer dans les accords opérationnels entre les composantes et leurs parte-*

5 Résolution N° 8.

6 Résolution N° 7.

7 Résolution N° 9.

naires opérationnels externes. Ce document énonce une série de règles, de critères et de dispositions qui doivent être respectés lors de la signature d'un accord avec un partenaire externe au Mouvement, afin de garantir le respect des principes et des stratégies du Mouvement, ainsi qu'une utilisation de l'emblème conforme aux règles dont le Mouvement s'est doté⁸.

Le Conseil des Délégués a également prolongé jusqu'à fin 2009 la Stratégie du Mouvement concernant les mines et en a élargi le champ d'application aux restes explosifs de guerre (*explosive remnants of war*). Il a demandé aux composantes du Mouvement de participer aux efforts entrepris afin d'interdire l'usage des sous-munitions (y compris les bombes à dispersion) à l'intérieur ou à proximité de zones civiles⁹.

XXVIII^e Conférence : cérémonie inaugurale

Grâce à une présentation audiovisuelle qui a illustré les principales situations de détresse auxquelles le monde est confronté, la cérémonie d'ouverture a mis en évidence les défis que recouvre le thème de la Conférence, « Protéger la dignité humaine ». La présentation de M^{me} Caroline Wyatt, journaliste de la BBC, s'est concentrée sur quatre sujets : l'impact de certaines armes ; le sort des personnes portées disparues lors de conflits armés ; les risques découlant des catastrophes et l'opprobre dont sont victimes les personnes vivant avec le SIDA.

Ces thèmes ont été repris dans les discours de la princesse Margriet des Pays-Bas, présidente de la Commission permanente¹⁰, de la ministre suisse des Affaires étrangères, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, représentant le gouvernement de l'État hôte, des autorités genevoises, et dans une communication audiovisuelle de M. Nelson Mandela.

Deux orateurs invités se sont exprimés au nom des proches de personnes portées disparues et au nom de personnes contaminées par le virus du SIDA, tandis que de jeunes volontaires des cinq continents rappelaient les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Séances plénières

Les participants à la Conférence ont utilisé les deux jours et demi de séances plénières pour exposer leurs préoccupations principales, leurs posi-

⁸ Résolution N° 10.

⁹ Résolution N° 11.

¹⁰ Cf. *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 881-885.

tions respectives sur des questions spécifiques et leurs engagements par rapport à l'action humanitaire et aux thèmes de la Conférence. Les interventions de 124 délégations en séance plénière ont aussi été l'occasion, pour beaucoup de participants gouvernementaux, d'exprimer leur soutien à l'action des composantes du Mouvement et pour indiquer les mesures prises sur le plan national afin de mettre en œuvre les engagements pris lors de la dernière Conférence en 1999.

Élection du président et des vice-présidents

Sur proposition du Conseil des Délégués, la Conférence a élu à la présidence M. Jaime Ricardo Fernandez Urriola, président de la Croix-Rouge de Panama. Les vice-présidents étaient M^{me} l'ambassadeur Yolande Biké, représentante permanente du Gabon, le D^r Abdelkader Boukhroufa, président du Croissant-Rouge algérien, M. Hisham Haroun Hashim, vice-président du Croissant-Rouge de Malaisie, et le D^r René Rhinow, président de la Croix-Rouge suisse¹¹.

Discours des présidents du CICR et de la Fédération

Importants et attendus, les discours des présidents du CICR et de la Fédération ont rencontré un large écho; ils ont été publiés dans le dernier numéro de la *Revue*¹².

Débat sur « Les défis humanitaires contemporains et la protection des victimes de la guerre »

De très nombreuses délégations se sont exprimées sur ce sujet. Un survol de leurs interventions permet de dégager les grandes lignes suivantes:

- *un très grand intérêt pour le droit international humanitaire*, dont l'importance et la pertinence dans les conflits armés contemporains ont été réaffirmées. Certains délégués ont regretté que ceux-là même qui devraient le respecter remettent parfois en cause sa validité pour se dégager de leurs obligations. Des orientations ont été proposées pour améliorer le respect de ce droit, entre autres: la lutte contre l'impunité;

¹¹ Conformément aux dispositions en vigueur, le CICR et la Fédération publieront prochainement les *Actes* de la XXVIII^e Conférence internationale, qui comprendront notamment la liste de l'ensemble des personnes appelées à des fonctions électives dans le cadre du Conseil des Délégués et de la Conférence, ainsi que la liste des participants.

¹² *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 867-880.

le recours à la Commission internationale d'établissement des faits (CIEF); un renforcement de la fonction protectrice du CICR; la mobilisation de la société civile;

- *une condamnation unanime des actes de terrorisme dirigés contre la population civile* et le rappel que la dignité humaine est affectée non seulement par les violations du droit humanitaire, mais aussi par l'agression et par l'occupation étrangère;
- *l'exigence du respect du droit humanitaire dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme »* : il n'y a pas de catégorie intermédiaire, entre les combattants et les civils, qui échapperait à la protection du droit humanitaire dans les conflits armés internationaux, ni de vide juridique entre la III^e Convention de Genève, qui protège les prisonniers de guerre, et la IV^e Convention, qui protège les personnes civiles; en outre, plusieurs corps de droit complémentaires peuvent s'appliquer dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment les droits de l'homme, le droit pénal international et le droit national;
- *une grande confiance manifestée au CICR* ainsi qu'un intérêt certain pour ses initiatives (biotechnologie, restes explosifs de guerre, droit coutumier, protection des femmes dans la guerre) et *une préoccupation croissante face aux attaques* dirigées contre sa mission et ses délégués et contre l'action humanitaire en général;
- *la volonté de lutter contre l'érosion des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* et contre leur transgression (remise en cause de la pertinence de la neutralité ou de l'impartialité, montée de la xénophobie);
- *un soutien réaffirmé à la solidarité du Mouvement et à une relation harmonieuse entre Sociétés nationales et États parties aux Conventions de Genève*. Comme le disait une délégation africaine: lorsque la population d'un pays souffre à la fois de conflits, d'inondations, du virus Ebola, du paludisme et du SIDA, la tâche a de quoi mobiliser toutes les énergies. La dignité humaine, c'est aussi l'accès aux soins de base, aux médicaments, à l'eau, à un emploi décent, à l'éducation;
- *un soutien affirmé à la lutte contre l'épidémie du VIH/SIDA* et contre toutes les formes de stigmatisation et d'exclusion qui s'y attachent.

Élection de la Commission permanente

Il a suffi d'un tour pour l'élection des membres de la Commission permanente. Ont été élus:

- D^r Mohammed Al-Hadid, président du Croissant-Rouge jordanien;
- M^{me} Janet Davidson, membre du Conseil de la Croix-Rouge du Canada;
- M. Philippe Cuvillier, membre du Conseil de la Croix-Rouge française;
- M. Freddy Pedersen, président de la Croix-Rouge danoise;
- M^{me} Zoy Katevas de Sclavos, présidente de la Croix-Rouge chilienne.

Pour la seconde législature consécutive, aucune personnalité africaine n'a été élue à la Commission permanente. L'Afrique avait deux candidats, de sorte que les suffrages se sont répartis entre ces candidats, dont aucun n'a été élu, ce qui a une nouvelle fois confirmé l'importance d'une consultation préalable et d'une entente au sein des groupes régionaux.

Lors de sa réunion constitutive, le 5 décembre 2003, la Commission nouvellement élue a porté à la présidence le D^r Al-Hadid et à la vice-présidence M^{me} Davidson. Ces élections se sont faites par acclamation.

Rapports spéciaux/Femmes et guerre

La première séance plénière a été l'occasion d'évoquer la mise en œuvre du Plan d'action pour les années 2000-2003 adopté lors de la Conférence précédente. Outre le rapport sur l'emblème, plusieurs rapports spéciaux ont ensuite été présentés, qui portaient sur les questions suivantes :

- le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics;
- la Journée des volontaires;
- le droit international coutumier;
- les femmes et la guerre.

La reine Rania Al-Abdullah de Jordanie a bien voulu apporter son soutien au projet « Les femmes et la guerre » en prononçant une allocution très écoutée et en inaugurant l'exposition de photos préparée par le CICR.

Commissions

Les quatre séances de travail en commission ont permis d'apporter un éclairage complémentaire aux débats qui se sont tenus en plénière et au sein du Comité de rédaction sur la Déclaration et sur chacun des thèmes traités dans l'Agenda pour l'action humanitaire.

La formule consistant à faire introduire les débats par un « panel » d'intervenants, comprenant également des personnalités extérieures au Mouvement (experts ou représentants de victimes), a été généralement bien appréciée. Le fait d'avoir deux Commissions plénières travaillant en parallèle

a permis à de nombreuses délégations d'intervenir dans les débats pour faire entendre leur voix. Enfin, la possibilité offerte aux rapporteurs des Commissions de présenter oralement une synthèse des travaux de ces instances devant le Comité de rédaction a permis de mieux mettre en relation ces organes.

Comité de rédaction

Présidé par l'ambassadeur Johan Molander, ancien représentant permanent de la Suède, le Comité de rédaction a siégé pendant deux jours et demi et s'est réuni chaque fois jusqu'à minuit afin de parvenir à un consensus sur tous les textes que la Conférence était appelée à adopter.

Les négociations ont essentiellement porté sur le projet de Déclaration et sur le projet d'Agenda pour l'action humanitaire sur lesquels de nombreux États et Sociétés nationales sont intervenus.

Déclaration

Le document final adopté par la Conférence présente une claire réaffirmation de la pertinence du droit international humanitaire et de la responsabilité des États de respecter et faire respecter ce corps de règles, quelle que soit la nature ou l'origine du conflit. Tous les sujets contenus dans le projet de Déclaration soumis au Comité de rédaction ont été maintenus et certaines formulations ont même été renforcées. Tel est le cas de la protection des travailleurs humanitaires, qui inclut désormais un engagement à dénoncer les attaques à leur encontre et à veiller à ce que de telles attaques ne demeurent pas impunies. La Déclaration réaffirme l'indépendance des travailleurs humanitaires vis-à-vis des acteurs politiques et militaires, ainsi que la protection de l'assistance humanitaire.

Une référence a été insérée dans la Déclaration pour préciser que les auteurs présumés de crimes avaient droit à un procès juste et équitable, ce qui représente un élément important pour la protection des personnes capturées lors d'un conflit armé.

De plus, une référence à la protection spéciale et au respect que le droit international humanitaire garantit aux femmes et aux enfants a été ajoutée au texte.

En relation avec la diffusion du droit humanitaire, une référence spécifique a été insérée concernant l'éducation de la population civile, en collaboration avec les médias, les institutions religieuses ou d'autres organisations comparables.

S'agissant des normes de santé, une mention a été introduite sur la réduction des risques sanitaires par le biais de mesures globales concernant la prévention, les traitements et les soins, y compris l'accès à des médicaments d'un coût abordable.

Agenda pour l'action humanitaire

Il y a tout lieu d'être satisfait du contenu final du document adopté. Les quatre sujets couverts par ce texte étaient: (i) les personnes portées disparues et l'assistance à leurs familles; (ii) le coût humain de la disponibilité, de l'emploi et de l'utilisation abusive des armes dans les conflits armés; (iii) la réduction des risques liés aux catastrophes et à leurs effets et l'amélioration des mécanismes de préparation et d'action; (iv) la réduction des risques liés au VIH/SIDA et aux autres maladies infectieuses, ainsi que de leurs effets.

- Respecter et restaurer la dignité des personnes portées disparues lors de conflits armés et d'autres situations de violence armée, et de leurs familles

Par rapport à ce texte, l'enjeu principal était de préserver la référence au droit des familles de connaître le sort de leurs membres portés disparus et de veiller à ce que cet objectif et les actions proposées couvrent à la fois les conflits armés et les situations de violence interne. Ces deux points ont été largement débattus et ont fait l'objet de compromis. L'article 32 du I^{er} Protocole additionnel aux Conventions de Genève, qui fait référence au droit des familles de connaître le sort de leurs membres, est cité dans l'Agenda. Dans cet esprit, les familles doivent être informées du sort de leurs membres disparus dans le cadre d'un conflit armé ou d'autres situations de violence armée, y compris du lieu où ils se trouvent et, s'ils sont morts, de la cause de leur décès. En outre, il est précisé que ces dispositions s'appliquent aux conflits armés et aux autres situations de violence armée.

- Renforcer la protection des civils contre l'emploi et les effets indiscriminés des armes, et celle des combattants contre les souffrances inutiles et les armes prohibées, en contrôlant le développement, la prolifération et l'emploi des armes

Contrairement aux craintes prévalant avant la Conférence de voir la section relative aux armes donner lieu à controverse, cette partie du texte n'a subi en fait que très peu de modifications. Aucun des points importants traités dans cette section n'a été retiré et les changements les plus importants ont consisté à remplacer un engagement des États à adhérer à certains traités,

tels que la Convention d'Ottawa¹³, par une invitation à adhérer à ces instruments. L'adoption, une semaine avant la XXVIII^e Conférence, d'un Protocole à la Convention de 1980 sur les armes conventionnelles relatif aux restes explosifs de guerre¹⁴ a facilité la manière dont se sont déroulés les débats sur le coût humain de la disponibilité, de l'emploi et de l'utilisation abusive des armes dans les conflits armés. Un ou deux États auraient voulu inclure dans le texte une référence aux armes nucléaires, mais la majorité des participants s'y est opposée.

- Atténuer le plus possible l'impact des catastrophes en mettant en œuvre des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes et en améliorant les mécanismes de préparation et d'intervention

Le Comité de rédaction a salué le travail mené par la Fédération internationale sur les règles, les lois et les principes applicables aux actions internationales de secours en cas de catastrophe. Toutefois, les États ont souhaité éviter de donner leur appui à un processus qui pourrait aboutir à la création d'un nouveau corps de règles de droit international, parallèle au droit international humanitaire. Toutes les références au droit international des interventions lors de catastrophes ont été retirées du texte, à l'exception de celles qui se référaient spécifiquement au projet de la Fédération, et remplacées par les mots « les règles, les lois et les principes applicables aux actions internationales de secours en cas de catastrophe ».

- Réduire la vulnérabilité accrue aux maladies du fait de la stigmatisation et de la discrimination ainsi que du manque d'accès à des services complets de prévention, de soin et de traitement

De nombreux participants ont éprouvé le sentiment que le projet de texte mettait exagérément l'accent sur la réduction des vulnérabilités dues à la stigmatisation et aux discriminations dont sont victimes les personnes infectées et ne soulignait pas suffisamment l'importance du traitement et des soins. Ils ont dès lors souhaité ajouter cette précision. C'est la section de l'Agenda pour l'action humanitaire qui a donné lieu aux discussions les plus vives au sein du Comité de rédaction. En effet, certains participants souhaitaient effacer toute référence aux programmes de prévention qui prévoient notamment des mesures visant à prévenir l'échange des seringues entre toxicomanes et à encourager la distribution de préservatifs, alors que d'autres

¹³ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, signée à Ottawa le 18 septembre 1997.

¹⁴ Protocole N° 5.

participants tenaient au maintien de ces références. En outre, certains États ne considèrent pas le droit à la santé comme un droit fondamental.

La question du « droit à la santé » a finalement été résolue en se référant aux termes de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé. Celle-ci considère la possession du meilleur état de santé susceptible d'être atteint comme l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques et sa condition économique ou sociale.

- Résolutions

La résolution 1 valant adoption de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire n'a subi que des changements mineurs en vue de l'aligner sur le texte de la Déclaration.

La résolution 2 sur la révision du règlement du Fonds de l'Impératrice Shôken et la résolution 4 sur le lieu et la date de la prochaine Conférence internationale ont été adoptées sans discussion.

Le Comité de rédaction a adopté la résolution sur l'emblème en prenant note que deux États avaient exprimé leurs positions nationales.

Tous les documents mis au point par le Comité de rédaction ont été adoptés par consensus lors de la dernière séance plénière de la Conférence, le 6 décembre 2003¹⁵.

Ateliers

Conçus comme des lieux d'échanges informels sur des sujets humanitaires actuels, les ateliers ont bénéficié d'une participation et d'un intérêt soutenus pendant la Conférence, confirmant la tendance déjà observée en 1999. De nombreuses propositions avaient été soumises à la Commission permanente, qui en a finalement retenu onze. Toutes se rattachaient au thème général de la Conférence et à des points spécifiques des projets de Déclaration et d'Agenda pour l'action humanitaire. Ces ateliers se sont déroulés dans de bonnes conditions.

Six des ateliers portaient sur la mise en œuvre du droit international humanitaire dans les conflits armés (le droit humanitaire et les défis que posent les conflits armés contemporains; les enfants et les conflits armés; la biotechnologie; les armes légères et la sécurité humaine; la mise en œuvre

¹⁵ Les résolutions de la XXVIII^e Conférence internationale, la Déclaration et l'Agenda pour l'action humanitaire ont été publiés dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 852, décembre 2003, pp. 917-950.

nationale du Statut de la Cour pénale internationale; les défis opérationnels et la sécurité de l'action humanitaire). Deux autres pouvaient également s'y rattacher (les Sociétés nationales et la coopération entre civils et militaires; la préparation des Sociétés nationales aux situations de conflits et de catastrophes naturelles). D'autres, enfin, se rattachaient à d'autres chapitres de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire¹⁶ (VIH/SIDA: prévention, prise en charge et traitement; lutte contre la stigmatisation et les discriminations; la participation de la société civile à des partenariats internationaux en faveur de la santé). Le choix des panélistes et les contributions des participants ont permis des échanges vivants et instructifs.

« Pledges »

Tout comme en 1999¹⁶, la XXVIII^e Conférence internationale a permis aux participants de prendre des engagements individuels (*pledges*) en marge du consensus dégagé à travers l'adoption des résolutions de la Conférence. Au total, 372 engagements distincts ont été enregistrés. Ce nombre, en augmentation notable par rapport à la XXVII^e Conférence, réunie en 1999, a confirmé la volonté des participants de s'assigner des objectifs humanitaires qui leur soient propres. Mieux, parmi ces 372 engagements, 64 étaient des engagements collectifs, affirmant la volonté de plusieurs participants (par exemple le gouvernement et la Société nationale d'un même pays ou tous les gouvernements ou Sociétés nationales d'une même région) de s'associer autour d'objectifs humanitaires communs.

Bon nombre des engagements pris apparaissent comme des mesures de soutien à l'Agenda pour l'action humanitaire. Ainsi, plusieurs gouvernements et Sociétés nationales, de même que le CICR, ont pris des engagements ayant un lien direct avec la question des personnes disparues. D'autres ont pris des engagements spécifiques en ce qui concerne la prohibition ou la limitation de l'emploi de certaines armes; d'autres encore pour la réduction des risques liés aux catastrophes ou pour la lutte contre les risques liés au virus du SIDA.

Par ailleurs, un nombre important de gouvernements et de Sociétés nationales ont rappelé leur attachement à certains thèmes du Plan d'action de 1999, notamment concernant la promotion, la diffusion et la mise en œuvre du droit international humanitaire et le renforcement des Sociétés nationales et de leurs capacités opérationnelles.

Question de l'emblème

Les débats sur la question de l'emblème se sont déroulés dans une atmosphère exceptionnellement sereine, compte tenu de l'environnement politique au Moyen-Orient. Malgré les divergences de vues et la charge émotionnelle qui entourent cette question, l'attitude de modération dont ont fait preuve les principaux intervenants a permis d'adopter par consensus deux importantes résolutions: la résolution 5 du Conseil des Délégués et la résolution 3 de la Conférence internationale par laquelle celle-ci a fait sienne la résolution du Conseil des Délégués.

Bilan

- De nombreuses délégations, tant des États que des Sociétés nationales, ont relevé les progrès réalisés depuis la dernière Conférence internationale (1999) sous les auspices de la Commission permanente en vue de parvenir à une solution globale et durable de la question de l'emblème, fondée sur le projet de Troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à l'emblème. De nombreux délégués ont déploré que ce processus n'ait pu être mené à son terme avec l'adoption du projet de Protocole, ont indiqué que cette question devait rester à l'ordre du jour de la communauté internationale et ont manifesté leur souhait qu'une conférence diplomatique soit convoquée en vue d'examiner et d'adopter le projet de Protocole III aussitôt que les circonstances permettront d'entrevoir une chance raisonnable de succès.
- Pour leur part, les représentants du groupe arabe ont eu le sentiment d'avoir été écoutés. Tout en réitérant leurs réserves sur certaines dispositions du projet de Troisième Protocole et leur opposition à une convocation prochaine de la conférence diplomatique chargée d'adopter ce projet, ils n'ont pas remis en question le processus engagé et ne se sont pas opposés au consensus sur le projet de résolution légèrement modifié.
- L'adoption de cette résolution renvoie dans le camp des États la balle qui avait rebondi dans celui du Mouvement suite à l'ajournement de la conférence diplomatique qui aurait dû se réunir en octobre 2000. Comme Christina Magnuson, rapporteur spécial de la Commission permanente sur la question de l'emblème, l'a souligné dans son intervention devant le Conseil des Délégués: « The Movement has acquired the means to resolve a pressing problem that had threatened its unity and undermined the effectiveness of its operations, and that for more than 50 years has prevented it from achieving the full universality to which it aspires.

However, despite this major progress, the edifice we seek to construct remains unfinished. It still lacks the cornerstone that only the States can lay through the adoption of the new additional protocol.»

- Si l'on peut se féliciter qu'en adoptant cette résolution les États ont réinscrit le dossier de l'emblème sur leur agenda diplomatique et confirmé leur adhésion au processus engagé, en revanche, force est de constater que cette résolution n'apporte pas d'élément nouveau permettant d'espérer que ce processus puisse trouver une conclusion dans un proche avenir. L'aboutissement de la négociation diplomatique sur la question de l'emblème reste donc, aujourd'hui comme hier, tributaire des développements politiques au Moyen-Orient, comme sont venus le rappeler par leurs interventions l'ambassadeur d'Algérie, s'exprimant au nom du groupe arabe, et le représentant adjoint de la Mission permanente d'Iran suite à l'adoption de la résolution de la Conférence.
- Dans cette intervention, l'ambassadeur d'Algérie a déclaré: «[...] le groupe arabe souligne son attachement au consensus autour du principe du Protocole III à condition que l'emblème ne soit porteur d'aucune signification politique, religieuse, ethnique, raciale ou régionale. Dans ce cadre, le groupe arabe considère que le projet du Protocole proposé actuellement est toujours soumis à discussion et susceptible d'être modifié. À ce propos, le groupe arabe rappelle qu'il a proposé que ce texte soit modifié juste avant l'arrêt du processus de négociation.»
- Pour sa part, la délégation du MDA a souligné le développement de la coopération opérationnelle entre la Société israélienne et d'autres composantes du Mouvement: «The relationship between MDA and the Red Cross / Red Crescent Movement has undergone a period of intense change and growth since the last international Conference in 1999. Ties have been created and cooperation has been improved in diverse spheres of activity as a direct result of the strategic decision of the Movement to develop ties with MDA... It is the hope of MDA that the Movement will continue forward down the path it has selected so as to achieve the vital and all important goal of universality... MDA is deeply appreciative of the efforts of both Movement leadership and likeminded States and National Societies to this end.»

Par le biais des résolutions adoptées, le Conseil des Délégués et la Conférence ont donné mandat à la Commission permanente de «continuer à accorder une grande priorité aux efforts déployés pour aboutir, dès que les circonstances le permettront, à une solution globale et durable de la question

de l'emblème, en coopération avec le gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève, et avec les autres gouvernements concernés et les composantes du Mouvement, sur la base du projet de troisième protocole additionnel »¹⁷.

Séance de clôture de la Conférence

Lors de la dernière séance plénière, la Conférence a reçu une information générale sur :

- les réflexions faites dans le cadre des ateliers;
- les engagements souscrits (*pledges*);
- les travaux des Commissions et du Comité de rédaction.

La Conférence a ensuite adopté par consensus les résolutions qui lui étaient soumises, avec parfois des explications de vote.

La troisième séance plénière s'est conclue par une cérémonie de clôture qui a été l'occasion pour les présidents du CICR, de la Fédération internationale et de la Commission permanente de dresser un bilan en tout point positif de la Conférence.

Résultats et conclusions

En dépit d'un environnement politique difficile, la Conférence a pu se tenir dans de bonnes conditions, grâce à une intense préparation. Les représentants des États comme ceux des Sociétés nationales ont reconnu et respecté le caractère spécifique et la vocation humanitaire de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

En ce qui concerne la substance, de nombreux délégués ont relevé la qualité des documents préparatoires, qui reflétaient, pour les plus importants, un large processus de consultation. C'était en particulier le cas du rapport sur le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits contemporains.

Quant aux résultats, il convient en premier lieu de relever qu'aussi bien le Conseil des Délégués que la XXVIII^e Conférence internationale ont adopté toutes leurs résolutions par consensus. À aucun moment la Conférence ne s'est divisée. Même sur le dossier de l'emblème, il a été possible de parvenir à un consensus sur un texte pratiquement identique à celui que la Commission permanente avait proposé.

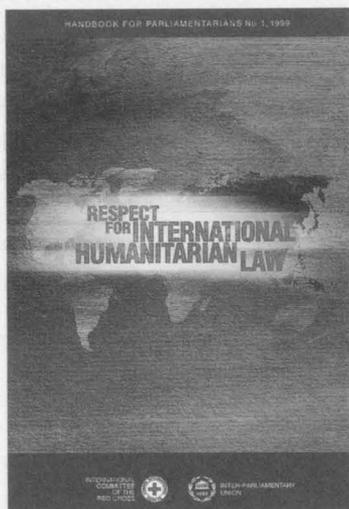
Ainsi :

- la Conférence a confirmé sans équivoque la pertinence du droit international humanitaire dans le cadre des conflits actuels ;
- elle a reconnu que nul ne pouvait être rejeté en dehors de toute protection juridique et a formellement déclaré que les personnes poursuivies avaient droit à un procès équitable ;
- en ce qui concerne les disparus, la Conférence a confirmé le droit des familles de connaître le sort de leurs membres et a fait siennes les principales conclusions de la Conférence d'experts de février 2003 ; elle a également accepté la référence aux conflits armés et aux autres situations de violence armée ;
- la Conférence s'est félicitée de l'adoption du Protocole V à la Convention de 1980 sur les restes explosifs de guerre (*explosive remnants of war*) et a encouragé les États à le ratifier ;
- elle a marqué son soutien à l'initiative du CICR en ce qui concerne la biotechnologie, les armes et l'humanité, y compris au projet de déclaration ministérielle ;
- elle a souligné la nécessité d'atténuer le plus possible l'impact des catastrophes en mettant en œuvre des mesures de réduction des risques liés aux catastrophes et en améliorant les mécanismes de préparation et d'intervention ;
- elle a souligné la nécessité de réduire la vulnérabilité accrue aux maladies qui résulte de la stigmatisation et des discriminations ainsi que du manque d'accès à des services complets de prévention, de soins et de traitement ;
- elle s'est félicitée de l'étude réalisée par la Fédération internationale sur le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ;
- enfin, le Conseil des Délégués et la Conférence ont reconnu les progrès effectués depuis 1999 en vue de parvenir à une solution globale et durable de la question de l'emblème sur la base du projet de Protocole III ; ils ont donné mandat à la Commission permanente de poursuivre ses travaux en vue de mettre en œuvre cette solution aussitôt que les circonstances le permettront.

En adoptant toutes ses résolutions par consensus, en réaffirmant sans équivoque la pertinence et la force obligatoire du droit international humanitaire dans les conflits de notre temps, en marquant son appui à la poursuite et au développement d'une action humanitaire fondée sur les Principes

fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Conférence est parvenue à s'élever au-dessus des divisions et des controverses. Elle a donné au monde le message d'unité qui était attendu d'une Conférence internationale placée sous les signes de la croix rouge et du croissant rouge.

Tout dépendra maintenant du suivi que les États, les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale donneront à ces résolutions. C'est très largement à travers les dispositions prises pour assurer le suivi de ces réunions qu'il sera possible de transformer les résultats obtenus dans le cadre des réunions statutaires en mesures concrètes permettant de renforcer effectivement la protection des victimes de la guerre et des autres situations de violence armée, des catastrophes naturelles, des épidémies et des autres fléaux qui frappent l'humanité.



Respect for International Humanitarian Law

This comprehensive handbook is designed to familiarize parliamentarians with international humanitarian law and to heighten their awareness of the key role they, as political leaders, can play in promoting its implementation, especially by adopting appropriate national legislation. The work also guides parliamentari-

ans step by step through the measures that States must take to respect and ensure respect for international humanitarian law.

ICRC / Inter-Parliamentary Union, Geneva, 1999

Available in English, French, Spanish, Arabic, Russian, Portuguese, German

CHF 10.- / ref. 1090

To order any ICRC publication:

E-mail: shop.gva@icrc.org

Fax: + 41 22 730 2768

or write to:

Production, Marketing and Distribution Division

19 Avenue de la Paix

1202 Geneva, Switzerland

www.icrc.org

Livres et articles

Books and articles

Récentes acquisitions faites par le Centre d'Information et de Documentation, CICR

Recent acquisitions of the Library & Research Service, ICRC

Afrique – Africa

Livres – Books

- **Afrique 2025 : quels futurs possibles pour l'Afrique au sud du Sahara?** / Futurs africains, préf. de Thabo Mbeki, sous la dir. de Alioune Sall – Abidjan: Futurs africains; Paris: Karthala, Tropiques, 2003, 196 p.
- **Coopérer pour la paix en Afrique centrale** / Mutoy Mubiala, 2003, 101 p.
- **J'ai serré la main du diable: la faillite de l'humanitaire au Rwanda** / Roméo Dallaire; trad. de l'anglais par Jean-Louis Morgan – Outremont; Paris: Libre Expression, 2003, 684 p.
- **L'Afrique des Grands Lacs: annuaire 2002-2003** / sous la dir. de S. Marysse et F. Reyntjens – Paris: L'Harmattan, 2003, 359 p.
- **Le fleuve Congo** / Stephen Smith; photographies de Patrick Robert – Paris: Actes Sud, Archives Privées, septembre 2003, 109 p.
- **Sudan's blood memory: the legacy of war, ethnicity, and slavery in early South Sudan** / Stephanie Beswick – Rochester: University of Rochester Press, Rochester studies in African history and the diaspora, 2004, 277 p.
- **The root causes of Sudan's civil wars** / Douglas H. Johnson – Bloomington: Indiana University Press, African issues, 2003, 234 p.
- **Twa women, Twa rights in the Great Lakes region of Africa** / by Dorothy Jackson – London: Minority rights group, Minority rights publications, London, November 2003, 40 p.

Articles

- **Ethiopie – Erythrée: après la paix, à nouveau la guerre?** / Ba Abdou Yéro – In: Arès; Vol. 20, fasc. 3, N° 52, février 2004, pp. 51-63.
- **Focus of West African instability shifts to Guinea** / Richard Reeve – In: Jane's intelligence review; Vol. 16, No. 2, February 2004, pp. 12-19.
- **Globalisation et illicite en Afrique** / Roger Botte... [et al.] – In: Politique africaine, 93, Paris: Karthala, mars 2004, pp. 7-104.
- **Jus ad bellum and civil conflicts: a case study of the international community's approach to violence in the conflict in Sierra Leone** / Kirsti Samuels – In: Journal of conflict and security law; Vol. 8, No. 2, October 2003, pp. 315-338.
- **Soudan: le régime islamiste au défi de la paix civile et de la « libéralisation »** / par Marc Lavergne – In: Humanitaire: enjeux, pratiques, débats; N° 9, hiver 2004, pp. 6-19.
- **Une alliance qui se délite? Contrôle partisan et dynamiques internes dans la ZANU-PF (1999-2003)** / Adrienne Lebas – In: Politique africaine N° 93, mars 2004, pp. 105-124.

Amérique Latine – Latina America

Livres – Books

- **Genèse des guerres internes en Amérique centrale (1960-1983)** / Gilles Bataillon – Paris: Les belles lettres, Histoire N° 60, novembre 2003, 474 p.
- **Haïti n'existe pas: 1804-2004: deux cent ans de solitude** / Christophe Wargny – Paris: Autrement, Autrement Frontières, 2004, 191 p.
- **L'Amérique latine en effervescence** / Ignacio Ramonet... [et al.] – Paris: Le Monde diplomatique, Manière de voir N° 69, juin-juillet 2003, 98 p.

Articles

- **Colombie: entre la violence et l'espoir** / Delphie Minotty-Vu Ngoc, Guy Mansuy et Michèle Narvaez – In: Espace Latinos; N° 210, février 2004, pp. 13-24.

Asie – Asia

Livres-Books

- **Corée du Nord, état voyou** / Pierre Rigoulot – Paris: Buchet/Chastel, 2003, 136 p.
- **India-Pakistan in war and peace** / J. N. Dixit – London; New York: Routledge, 2002, 501 p.
- **L'histoire récente du Cambodge et mes prises de position** / Khieu Samphan – Paris: L'Harmattan, 2004, 172 p.
- **L'Union indienne** / Frédéric Landy – Nantes: Editions du temps, Une géographie, 2002, 287 p.

Articles

- **Asies tiers du monde** / Michel Korinman... [et al.] – Ramonville Saint-Agne: Erès – In: Outre-Terre: revue française de géopolitique N° 6, 2003, 379 p.
- **The concept in Hinduism of « just war »** / Surya P. Subedi – In: Journal of conflict and security law; Vol. 8, No. 2, October 2003, pp. 339-361.

Europe

Livres – Books

- **KGB connexion: le système Poutine** / Hélène Blanc – Paris: Ed. Hors Commerce, Hors texte, 2004, 323 p.
- **L'Azerbaïdjan** / Antoine Constant – Paris: Karthala, Méridiens, 2002, 390 p.

Moyen-Orient – Middle East

Livres – Books

- **Refuzniks israéliens: ces soldats qui refusent de combattre dans les territoires occupés** / Fabienne Messica, Tamir Sorek – Paris: Agnès Viénot, Moisson Rouge, mars 2003, 242 p.

Articles

- **Has the armed conflict in Iraq shown once more the growing dissension regarding the definition of a legitimate target?: what and who can be lawfully targeted?** / Bernard Dougherty and Noëlle Quénivet – In: *Humanitäres Völkerrecht*; H. 4, 2003, pp. 188-196.
- **L'accord de Genève au regard du droit international** / Monique Chemillier-Gendreau – In: *Revue d'études palestiniennes* N° 90, hiver 2004, pp. 63-71.
- **La diplomatie saoudienne à l'épreuve de la turbulence** / Frédéric Charillon – In: *Etudes: revue de culture contemporaine*; T. 400, N° 2, février 2004, pp. 153-165.
- **Monarchies et sociétés en mutation dans le Golfe: dossier** / Fatiha Dazi-Heni... [et al.] – In: *Maghreb-Machrek* N° 177, automne 2003, pp. 5-76.
- **Staats – und völkerrechtliche Aspekte des Irak-Krieges 2003** / Oliver Dörr – In: *Humanitäres Völkerrecht*; H. 4, 2003, pp. 181-188.

cote PER

- **Taking sides: the Iraq crisis and the future of humanitarianism** / by Antonio Donini – In: *Forced migration review* No. 19, January 2004, pp. 38-40.

Monde – World

Livres – Books

- **Revolutionary and dissident movements of the world** / ed. by Bogdan Szajkowski; assistant ed. Florence Terranova – 4th ed. – London: John Harper, 2004, 562 p.
- **State of the world 2004: a Worldwatch Institute report on Progress toward a sustainable society** / Brian Halweil... [et al.] – New York; London: W. W. Norton & Company, 2004, 245 p.
- **The Penguin state of the world atlas** / Dan Smith with Ane Braein – 7th ed. completely rev. and updated – London [etc.]: Penguin, 2003, 144 p.
- **The world in 2004** / John Micklethwait... [et al.] – London: The Economist, 2003, 146 p.
- **World resources 2002-2004: decisions for the earth: balance, voice, and power** / by the World Resources Institute, the United Nations Environment Programme, the United Nations Development Programme and the World Bank – Washington: World resources institute, 2003, 315 p.

Armes – Weapons

Livres – Books

- **Coming to terms with security: a lexicon for arms control, disarmament and confidence-building** = *En buenos términos con la seguridad: diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza* / UNIDIR; Steve Tulliu and Thomas Schmalberger – Geneva: UNIDIR, 2003, 246 p.

Articles

- **A framework for the assessment of non-lethal weapons** / Brian Rappert – In: *Medicine, conflict and survival*; Vol. 20, No. 1, January-March 2004, pp. 35-54.
- **International law and law enforcement firearms** / Jorma Jussila and Pertti Normia – In: *Medicine, conflict and survival*; Vol. 20, No. 1, January-March 2004, pp. 55-69.
- **Les armes de l'Irak, un an après** / Thérèse Delpech... [et al.] – In: *Politique étrangère* N° 1, printemps 2004, pp. 9-80.
- **Non-lethal weapons a humanitarian perspective in modern conflict** / Friedhelm Krüger-Sprengel – In: *Revue de droit militaire et de droit de la guerre = The military law and the law of war review*, 42, Vol. 3-4, 2003, pp. 357-377.
- **Weapons of mass destruction and the proliferation dilemma** / Mohamed ElBaradei... [et al.] – In: *The Fletcher forum of world affairs*; Vol. 28, No. 1, Winter 2004, pp. 29-92.

Assistance humanitaire – Humanitarian assistance

Livres – Books

- **Conflict, humanitarian assistance and peacebuilding: meeting the challenges** / Mária Lange and Mick Quinn – London: International Alert, December 2003, 28 p.
- **Humanitarian intervention and international relations** / ed. by Jennifer M. Welsh – Oxford: Oxford University Press, 2004, 229 p.
- **Les guerriers de la paix: du Kosovo à l'Irak** / Bernard Kouchner – Paris: Bernard Grasset, 2004, 486 p.
- **The humanitarian conscience: caring for others in the age of terror** / W.R. Smyser – Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, December 2003, 308 p.

Conflits, sécurité et forces armées – Conflicts, security and armed forces

Livres – Books

- **Dico rebelle: 2004** / dir. par Patrick Blaevoet – Paris: Michalon, 2003, 825 p.
- **Entre Kant et Kosovo: études offertes à Pierre Hassner** / sous la direction de Anne-Marie Le Gloannec, Aleksander Smolar – Paris: Presses de Sciences Po, 2003, 560 p.
- **Guerres et sociétés: Etats et violence après la Guerre froide** / sous la direction de Pierre Hassner et Roland Marchal – Paris: Karthala, Recherches internationales, 2003, 615 p.
- **Human Rights Watch world report 2004: human rights and armed conflict** – New York [etc.]: Human Rights Watch, 2004, 407 p.
- **Le retour des guerres préventives: le droit international menacé** / Olivier Corten – Bruxelles: Labor, Quartier libre, 66, 2003, 95 p.
- **Les conflits asymétriques: l'avenir de la guerre?** / sous la dir. de Barthélémy Courmont – Paris: Institut de relations internationales et stratégiques, *La revue internationale et stratégique*, 51, automne 2003, 191 p.

– **Violence, conflit et dialogue interculturel** / Jean-Fred Bourquin – Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, Réponse à la violence quotidienne dans une société démocratique, 5, septembre 2003, 86 p.

Articles

– **Derrière les crises oubliées, un monde fragmenté** / par Jean-Christophe Rufin... [et al.] – In: *Humanitaire: enjeux, pratiques, débats* N° 9, Paris: Médecins du monde, hiver 2004, pp. 20-101.

– **Globalization, power, and security** / Sean Kay – In: *Security dialogue*; Vol. 35, No. 1, March 2004, pp. 9-25.

– **Just war criteria and the new face of war: human shields, manufactured martyrs, and little boys with stones** / Michael Skerker – In: *Journal of military ethics*; Vol. 3, issue 1, 2004, pp. 27-39.

– **Just war or ethical peace?: moral discourses of strategic violence after 9/11** / Anthony Burke – In: *International affairs*; Vol. 80, No. 2, March 2004, pp. 329-353.

– **L'invocabilité en droit interne des règles d'engagement applicables aux opérations militaires multinationales** / Muriel Ubéda-Saillard – In: *Revue générale de droit international public*; T. 108, N° 12, 2004, pp. 149-176.

– **Les femmes, les hommes, la paix et la sécurité = Women, men, peace and security** / réd. Kerstin Vignard – Genève: UNIDIR – In: *Forum du désarmement = Disarmament forum*, 4, December 2003, 69 p. et 59 p.

– **On the pedagogy of «small wars»** / Tarak Barkawi – In: *International affairs*; Vol. 80, No. 1, January 2004, pp. 19-37.

– **The business of ethnic conflict** / Walter A. Kemp – In: *Security Dialogue*; Vol. 35, No. 1, March 2004, pp. 43-59.

– **The US uniformed Iraqi «freedom fighters»: regular combatants or traitors of the homeland?** / Roberta Arnold – In: *Humanitäres Völkerrecht*; H. 4, 2003, pp. 199-203.

Détention – Detention

Articles

– **Judicial power to determine the status and rights of persons detained without trial** / Jordan J. Paust – In: *Harvard International Law Journal*; Vol. 44, No. 2, Spring 2003, 30 p.

– **The status of persons held in Guantánamo under international humanitarian law** / Marco Sassòli – In: *Journal of international criminal justice*; Vol. 2, No. 1, March 2004, pp. 96-106.

Droit international humanitaire – International humanitarian law

Livres – Books

– **Le droit international humanitaire = International humanitarian law** / CICR, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples – Addis Abeba: délégation du CICR, octobre 2003, 103 p. et 97 p.

- Encuentro de Comisiones nacionales de derecho internacional humanitario de America, La Antigua, Guatemala, 27-29 de agosto 2003 / organizado por la Organización de los Estados Americanos y el Comité internacional de la Cruz Roja; con la colaboración de Gobierno de Guatemala y Gobierno de Canadá – Mexico: CICR, delegacion regional, diciembre 2003, 241 p.
- Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado: comentario sobre la Convencion y el Protocolo de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la proteccion de los bienes culturales en caso de conflicto armado, asi como sobre otros instrumentos de derecho internacional relativos a esta proteccion / Jiri Toman – Paris: UNESCO, Patrimonio mundial, 2004, 490 p.
- The conduct of hostilities under the law of international armed conflict / Yoram Dinstein – Cambridge: Cambridge university press, 2004, 275 p.

Articles

- Controlling the use of force: a role for human rights norms in contemporary armed conflict / by Kenneth Watkin – In: American journal of international law; Vol. 98, No. 1, January 2004, pp. 1-34.
- Enseignements et perceptions du droit international humanitaire / Lionel Hougardy, Georges Kellens – In: Revue de droit militaire et de droit de la guerre = The military law and the law of war review; 42, Vol. 3-4, 2003, pp. 263-284.
- Etude sur l'occupation et sur l'article 47 de la IV^e Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre: le degré d'intangibilité des droits en territoire occupé / Robert Kolb – In: Annuaire africain de droit international = African yearbook of international law; Vol. 10 (2002), 2004, pp. 267-321.
- Maritime exclusion zones in times of armed conflict at sea: legal controversies still unresolved / Christopher Michaelsen – In: Journal of conflict and security law; Vol. 8, No. 2, October 2003, pp. 363-390.
- Nouvelles situations d'usage violent de la force / Frédéric de Mulinen – In: Revue de droit militaire et de droit de la guerre = The military law and the law of war review, 42, Vol. 3-4, 2003, pp. 415-426.
- Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht / Hans-Joachim Heintze – In: Humanitäres Völkerrecht; H. 4, 2003, pp. 172-181.

Droit international pénal – International criminal law

Livres – Books

- La sancion de los crímenes de guerra en el derecho español: consideraciones sobre el capitulo III del titulo XXIV del libro segundo del codigo penal / sobre la dir. de Fernando Pignatelli y Meca – Madrid: Ministerio de Defensa, 2003, 758 p.

Articles

- **Globalising justice: from universal jurisdiction to mixed tribunals** / Chandra Lekha Sriram – In: *Netherlands quarterly of human rights*; Vol. 22, No. 1, March 2004, pp. 7-32.
- **La position du journaliste témoin devant les juridictions pénales internationales: enseignements tirés de l'affaire Randal** / Stéphane Werly et Yvan Jeanneret – In: *Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht = Revue suisse de droit international et de droit européen*, 13, Jg., 5, 2003, pp. 491-504.
- **La qualification de crime contre l'humanité et l'expérience du Cambodge sous les Khmers rouges** / Sophie Ong – In: *Revue de droit pénal et de criminologie*; N° 1, janvier 2004, pp. 31-82.
- **Le recours à la compétence universelle pour la répression des crimes internationaux: étude de quelques cas** / Moussounga Itsouhou Mbadanga – In: *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*; Vol. 81, N° 3, septembre-décembre 2003, pp. 285-320.
- **Le système d'esclavage sexuel de l'armée japonaise (1932-1945): réflexions sur un crime contre l'humanité oublié** / par Julia Thibord – In: *L'Observateur des Nations Unies*; N° 15, Automne-hiver 2003, pp. 53-84.
- **Le tribunal spécial pour la Sierra Leone: entre promesses et craintes** / par Rémy Prouvèze – In: *L'Observateur des Nations Unies*; N° 15, automne-hiver 2003, pp. 151-171.
- **Right-sizing international criminal justice: the hybrid experiment at the Special Court for Sierra Leone** / Beth K. Dougherty – In: *International affairs*; Vol. 80, No. 2, March 2004, pp. 311-328.
- **Silencing hearings?: victim-witnesses at war crimes trials** / Marie-Bénédicte Dembour and Emily Haslam – In: *European journal of international law*; Vol. 15, No. 1, February 2004, pp. 151-177.
- **The history of the prosecution of war crimes** / Sascha Rolf Lüder – In: *Revue de droit militaire et de droit de la guerre = The military law and the law of war review*, 42, Vol. 3-4, 2003, pp. 397-414.
- **Un exemple de fonctionnement de la justice pénale internationale: le cas de l'ex-Yougoslavie** / Pierre Thys – In: *Revue de droit militaire et de droit de la guerre = The military law and the law of war review*, 42, Vol. 3-4, 2003, pp. 285-356.

Economie – Economy

Livres – Books

- **War economies in a regional context: challenges of transformation** / Michael Pugh and Neil Cooper; with Jonathan Goodhand – Boulder; London: Lynne Rienner, 2004, 273 p.

Articles

- **The economic and social consequences of humanitarian crises: the Eighth annual humanitarian conference of Webster University, Geneva** – Oxford: Oxford University Press – In: *Refugee survey quarterly*; Vol. 22, No. 4, 2003, 227 p.
- **The political economy of conflicts** / Karen Ballentine... [et al.] – photogr. – In: *D+C Development and cooperation*; Vol. 30, December 2003, pp. 452-465.

Femmes – Women

Livres – Books

- **Development, women, and war: feminist perspectives** / ed. and introduced by Haleh Afshar and Deborah Eade – Oxford: Oxfam, *Development in practice reader*, 2004, 384 p.
- **Gender, Islam, nationalism and the state in Aceh: the paradox of power, co-optation and resistance** / Jacqueline Aquino Siapno – London; New York: Routledge Curzon, 2002, 240 p.

Organisations internationales, ONG – International Organizations, NGOs

Livres – Books

- **Les multinationales du coeur: les ONG, la politique et le marché** / Thierry Pech, Marc-Olivier Padis – Paris: Seuil: *La République des Idées*, février 2004, 95 p.

Réfugiés, personnes déplacées – Refugees, displaced persons

Livres – Books

- **Returning home: housing and property restitution rights of refugees and displaced persons** / ed. by Scott Leckie – Ardsley: Transnational Publishers, 2003, 433 p.

Articles

- **Local citizens or internally displaced persons?: dilemmas of long term displacement in Sri Lanka** / Cathrine Brun – In: *Journal of refugee studies*; Vol. 16, No. 4, December 2003, pp. 376-397.
- **Reproductive health for displaced people: investing in the future** / Samantha Guy... [et al.] – Oxford: Refugee Studies Centre – In: *Forced Migration Review* No. 19, January 2004, pp. 4-37.

Religion

Livres – Books

- **Face à l'islam: Abdelwahab Meddeb** / entretien mené par Philippe Petit – Paris: Textuels, *Conversations pour demain*, N° 25, février 2004, 216 p.

- **Islam, politics and pluralism: theory and practice in Turkey, Jordan, Tunisia and Algeria** / Jennifer Noyon – London: The Royal Institute of International Affairs, Middle East Programme, 2003, 134 p.
- **La fracture islamique: demain, le soufisme?** / Zidane Meriboute – Paris: Fayard, Maktaba, 2004, 377 p.

Terrorisme – Terrorism

Livres – Books

- **Al-Qaeda: casting a shadow of terror** / Jason Burke – London; New York: I.B. Tauris, 2003, 292 p.
- **Encyclopédie des terrorismes et violences politiques** / Jacques Baud – [Paris]: Lavauzelle – Renseignement et guerre secrète, 2003, 752 p.
- **La lutte contre le terrorisme: les normes du Conseil de l'Europe** – Strasbourg: Ed. du Conseil de l'Europe, février 2004, 430 p.
- **Modern Jihad: tracing the dollars behind the terror networks** / Loretta Napoleoni – London; Sterling: Pluto press, 2003, 295 p.
- **No end to war: terrorism in the twenty-first century** / Walter Laqueur – New York; London: The Continuum International Publishing Group, 2003, 288 p.
- **Philosophy in a time of terror: dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida** / Giovanna Borradori – Chicago; London: University of Chicago press, 2003, 208 p.
- **The Condor years: how Pinochet and his allies brought terrorism to three continents** / John Dinges – New York: The new press, 2004, 322 p.

Articles

- **Building capacity to combat international terrorism: the role of the United Nations security council** / Curtis A. Ward – In: *Journal of conflict and security law*; Vol. 8, No. 2, October 2003, pp. 289-305.
- **Perspectives on terrorism from Asia, the United States and the Middle East** / Zachary Abuza... [et al.] – In: *The Fletcher forum of world affairs*; Vol. 28, No. 1, Winter 2004, pp. 93-154.
- **The Al-Aqsa intifada between terrorism and civil war** / Clive Jones... [et al.] – In: *Civil wars*; Vol. 6, No. 3, Autumn 2003, 141 p.
- **The dark art of interrogation: the most effective way to gather intelligence and thwart terrorism can also be a direct route into morally repugnant terrain. A survey of the landscape of persuasion** / by Mark Bowden – In: *The Atlantic Monthly*; October 2003, pp. 51-76.
- **War, terrorism and international law** / Christopher Greenwood – In: *Current legal problems*, 2003, pp. 505-530.

Information for contributors



General information: submission of manuscripts

The *International Review of the Red Cross* invites submission of articles on subjects relating to international humanitarian law, humanitarian policy or humanitarian action, provided the article has not been published, submitted or accepted elsewhere. Articles are peer-reviewed prior a decision being taken about their acceptability for publication. The decision whether or not to publish an article is made by the Editor. The *Review* reserves the right to edit articles. Notification of acceptance, rejection or the need for revision will be given within four weeks of receipt of the manuscript. In any case, manuscripts will not be returned to authors.

Manuscript requirements

CONTENT: The manuscript should contain a title page with the name(s) of the author(s) and short biographical statement(s) (maximum 40 words); a summary; the main text; tables and figures (if any), and notes and references.

LANGUAGE: Manuscripts should be submitted in either English or French. Texts are published in the original version together with a summary in the other language.

LENGTH: Articles should be within 10 to 30 double-spaced printed pages (3,000 to 12,000 words). Authors are kindly requested to provide a summary, comprising 100 to 200 words.

SUBHEADINGS: Articles can include only 2 levels of subheadings. The first should be in bold, the second in italics.

NOTES AND REFERENCES: These should be in the form of footnotes. Authors should follow the *Review's* Guidelines for Referencing and Footnotes available on the ICRC website. To access this page go to <http://www.icrc.org/eng/review> and click on Information for contributors. There you will find a link to the Guidelines.

Manuscripts that do not fulfill the above requirements will not be considered for publication.

Where to submit manuscripts

Manuscripts should be sent to the *Review* as an email attachment (preferably Word or PDF file) or by diskette together with a hard copy to the address below.

Address: International Review of the Red Cross
19, Avenue de la Paix, CH – 1202 Geneva

Email: review.gva@icrc.org

Telephone: (+41) 22 734 60 01

Fax: (+41) 22 733 20 57

Information à l'intention des auteurs de la Revue



Informations générales : présentation des manuscrits

La rédaction de la *Revue internationale de la Croix-Rouge* sollicite des articles sur des sujets touchant à la politique, à l'action ou au droit international humanitaire, étant entendu que ces articles ne doivent pas avoir été publiés, présentés ou acceptés ailleurs. Les articles font l'objet d'un examen collégial pour déterminer s'ils peuvent être acceptés ou pas. La décision de publier ou non un article est prise par la rédaction de la *Revue*. Celle-ci se réserve le droit de modifier les articles. La décision d'accepter, de refuser ou de réviser un article est communiquée à l'auteur dans les quatre semaines qui suivent la réception du manuscrit. En tous les cas, les manuscrits ne sont pas retournés aux auteurs.

Règles de rédaction

CONTENU : le manuscrit doit comprendre une page de titre portant le nom de l'auteur, une courte notice biographique, un résumé, le texte de l'article, les tableaux et chiffres (le cas échéant), ainsi que les notes et références.

LANGUE : le manuscrit doit être rédigé en français ou en anglais. Les textes sont publiés dans leur langue originale, avec un résumé dans l'autre langue.

LONGUEUR : l'article doit compter de 10 à 30 pages dactylographiées en interligne double (3 000 à 12 000 mots). L'auteur est invité à en fournir un résumé de 100 à 200 mots.

SOUS-TITRES : l'article ne peut comporter que deux niveaux de sous-titres, le premier en gras et le second en italique.

NOTES ET RÉFÉRENCES : elles doivent être présentées sous la forme de notes de bas de page. L'auteur doit suivre les Règles de rédaction – citations et notes de bas de page de la *Revue*, qui peuvent être consultées sur le site web du CICR. Pour accéder à ces informations il faut composer l'adresse suivante <http://www.icrc.org/fre/revue> puis cliquer sur la rubrique Information à l'intention des auteurs de la *Revue* dans laquelle se trouve le lien informatique sur les Règles de rédaction.

Les manuscrits ne remplissant pas les critères sus-mentionnés ne seront pas pris en considération.

Envoi du manuscrit

Le manuscrit est envoyé à la *Revue* par e-mail, sous forme de fichier joint (de préférence en format Word ou PDF) ou sur disquette avec copie papier à :

Adresse : Revue internationale de la Croix-Rouge
avenue de la Paix 19, CH – 1202 Genève

Email : review.gva@icrc.org

Téléphone : (+41) 22 734 60 01

Fax : (+41) 22 733 20 57

Rédacteur en chef: Toni Pfanner**Editor:** Toni Pfanner**Adresse:**

Revue internationale de la Croix-Rouge
Avenue de la Paix 19
CH – 1202 Genève, Suisse
T (+41 22) 734 60 01
F (+41 22) 733 20 57
e-mail: review.gva@icrc.org

Address:

International Review of the Red Cross
19 Avenue de la Paix
CH – 1202 Geneva, Switzerland
T (+41 22) 734 60 01
F (+41 22) 733 20 57
e-mail: review.gva@icrc.org

La Revue internationale de la Croix-Rouge / International Review of the Red Cross paraît quatre fois par an, en mars, juin, septembre et décembre. Elle publie des textes en langue française ou en langue anglaise, accompagnés d'un résumé dans l'autre langue.

The International Review of the Red Cross / Revue internationale de la Croix-Rouge is published four times a year, in March, June, September and December. The *Review* publishes articles in French or in English, with an abstract in the other language.

Les articles de la *Revue* sont également accessibles sur le site Web du CICR:
<http://www.icrc.org/fre/revue>

Articles appearing in the *Review* are also accessible on the ICRC Website:
<http://www.icrc.org/eng/review>

Souscription à adresser à:

Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
Division Production-Marketing-Distribution
Avenue de la Paix 19
CH - 1202 Genève, Suisse
F (+41 22) 730 27 68
e-mail: com_pmd.gva@icrc.org

Address for subscriptions:

International Committee of the Red Cross (ICRC)
Production, Marketing and Distribution Division
19, Avenue de la Paix
CH - 1202 Geneva, Switzerland
F (+41 22) 730 27 68
e-mail: com_pmd.gva@icrc.org

Prix de l'abonnement annuel:

USD 30/ CHF 40/ EUR 30

Numéro individuel:

USD 8 / CHF 12/ EUR 8

Annual subscription rate:

USD 30/ CHF 40/ EUR 30

Single copy:

USD 8 / CHF 12/ EUR 8

Paiement sur facture uniquement**Payment on receipt of invoice****Conception graphique / Design:**

Kohler & Tondeux
Atelier de Création Graphique Genève

Impression / Printing:

Atar Roto Presse SA Genève

Comité international de la Croix-Rouge

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne, et de leur porter assistance. Il dirige et coordonne les activités internationales de secours du Mouvement dans les situations de conflit. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

JAKOB KELLENBERGER
président / President

ANNE PETITPIERRE
vice-présidente / Vice-President

JACQUES FORSTER
vice-président permanent / permanent Vice-President

JEAN ABT

JEAN-PHILIPPE ASSAL

PAOLO BERNASCONI

JEAN ROGER BONVIN

ERNST A. BRUGGER

International Committee of the Red Cross

The International Committee of the Red Cross (ICRC) is an impartial, neutral and independent organization whose exclusively humanitarian mission is to protect the lives and dignity of victims of war and internal violence and to provide them with assistance. It directs and coordinates the international relief activities conducted by the Movement in situations of conflict. It also endeavours to prevent suffering by promoting and strengthening international humanitarian law and universal humanitarian principles. Established in 1863, the ICRC is at the origin of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

SUSY BRUSCHWEILER

JEAN DE COURTEN

CLAUDE LE COULTRE

JACQUES MOREILLON

GABRIELLE NANCHEN

ERIC ROETHLISBERGER

YVES SANDOZ

DANIEL THÜRER

OLIVIER VODOZ

ANDRÉ VON MOOS

Dans ce numéro

In this issue

Protection des biens culturels en cas de conflit armé

Protection of cultural property in armed conflict

La genèse de la protection juridique des biens culturels en cas de conflit armé

FRANÇOIS BUGNION

Mesures préventives prises en Suisse dans le cadre de la protection des biens culturels

RINO BÜCHEL

De nouvelles perspectives pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé: l'entrée en vigueur du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954

VITTORIO MAINETTI

Cultural property v. cultural heritage: A "battle of concepts" in international law?

MANLIO FRIGO

Marking of cultural property with the distinctive emblem of the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict

JAN HLADIK

La protection des biens culturels au Cambodge pendant la période des conflits armés, à travers l'application de la Convention de La Haye de 1954

ÉTIENNE CLÉMENT ET FARICE QUINIO

UNESCO's mandate and recent activities for the rehabilitation of Afghanistan's cultural heritage

CHRISTIAN MANHART