

POUR LES VINGT ANS
DE LA CONVENTION DE LA HAYE DU 14 MAI 1954
POUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS

par

Jean DE BREUCKER

Docteur en droit

Licencié en Sciences politiques et diplomatiques (U.C.L.)

I — INTRODUCTION

L'an dernier, 1974, nous a rappelés au souvenir de deux dates importantes dans le domaine du droit humanitaire : 1874, ou le centenaire de la Déclaration de Bruxelles¹ concernant les lois et coutumes de la guerre; 1954, ou les vingt ans de la Convention de La Haye sur la protection des biens culturels. Il y a entre ces deux actes un rapport de filiation certain. Jusqu'en 1954 la protection des biens culturels n'a reposé que sur un nombre restreint de règles exprimées de manière à peu près identiques dans les Conventions de La Haye de 1899 et dans celles de 1907. Comme ces dispositions ne diffèrent qu'insensiblement de celles de la Déclaration de Bruxelles de 1874, il apparaît que les règles que l'on a voulu codifier dans la capitale belge relativement à la protection des œuvres d'art ont été déterminantes en Europe² jusqu'à ce que la convention du 14 mai 1954 intervienne pour les compléter³.

Fille du droit de la guerre, cette convention nous annonce en son article 2

¹ DE BREUCKER, J., *La Déclaration de Bruxelles concernant les lois et coutumes de la guerre*, Institut royal des Relations internationales, vol. XXVII, n° 1, janvier 1974.

² Dans l'autre hémisphère divers Etats américains ont signé un pacte dit « Pacte Roerich » qui a réglé spécialement la protection, en temps de guerre et de paix, des monuments historiques, des musées et des institutions scientifiques et artistiques. La Convention de 1954 complète cet instrument à l'égard des Etats qui y sont parties, en substituant toutefois son signe propre au drapeau distinctif prévu par le Pacte (art. 36 de la convention).

³ GLASER, S., *Droit international pénal conventionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1970, p. 145.

ce qui en est l'objet : la *protection* des biens culturels. Protection donc non pas de l'homme⁴ mais de son œuvre, du fruit de sa pensée et de sa sensibilité, de sa mémoire, de l'expression plastique de son génie créateur et, au-delà, comme le souligne le préambule, du patrimoine culturel des peuples en tant que contribution à la culture mondiale. Mais, dès lors que s'annonce l'idée de protection en cas de conflit armé et, surtout, d'organisation d'une telle protection, la convention se situe non plus seulement dans la perspective d'une réglementation de la guerre mais dans celle d'une autre œuvre, d'un rayonnement beaucoup plus vaste, celle-là, entamée, en 1864, à la suite de l'appel pathétique d'Henry Dunant par la Croix-Rouge; œuvre de protection des personnes vivantes; œuvre à laquelle, cinq ans plus tôt, cinquante-neuf délégations d'Etats venaient de faire enregistrer un nouveau bond en rédigeant les quatre conventions de Genève du 12 août 1949. Ces actes récents, les cinquante-six Etats⁵, réunis du 21 avril au 14 mai 1954 au Palais de la Paix à La Haye, les avaient bien présents à l'esprit.

On connaît la situation actuelle du droit humanitaire : ses deux branches, que l'on appelle familièrement droit de La Haye et droit de Genève, forment aujourd'hui l'objet d'une réaffirmation et d'un développement sous l'autorité d'une conférence diplomatique, convoquée en cette dernière ville. On y débat de deux projets de protocoles additionnels aux quatre conventions du 12 août 1949 qui, préparés par le C.I.C.R. et adoptés par les Puissances, du moins l'espère-t-on, formeront la soudure des deux tronçons de règles mentionnés ci-avant. *Véritable Croix-Rouge des monuments* — les mots sont de l'époque — encore qu'érigée sous les auspices de l'Unesco, notre convention offre dans le contexte de ces travaux en cours un intérêt tout particulier que le présent article n'a d'autre fin que de souligner. On conçoit sans trop de peine, en effet, que, en élaborant tout juste après 1949 cet instrument pour la préservation des biens culturels, œuvre de réglementation de la guerre dans un domaine particulier et œuvre de protection, les Puissances n'aient pas manqué de se heurter aux grands problèmes inhérents à la matière en ordre d'examen, problèmes auxquels elles se trouvent à nouveau confrontées aujourd'hui. La place nous fait malheureusement défaut pour les évoquer tous avec abondance de détails. Nous nous efforcerons, cependant, de les passer en revue, en essayant de voir en quoi la convention du 14 mai 1954 réaffirme et complète le droit de La Haye de 1899 et de 1907, grâce, en partie, à de larges emprunts au droit de Genève, et nous essayerons de rendre compte, par la même occasion, de ceux d'entre ces éléments nouveaux qui marquent par rapport aux dispositions antérieures une évolution fructueuse du droit humanitaire. Enfin, un bref aperçu de l'état d'application actuel de cette convention terminera cette étude.

⁴ Sauf l'article 15 de la convention qui oblige à respecter le personnel affecté à la protection des biens culturels.

⁵ Quarante-neuf Etats étaient représentés par des délégations, sept par des observateurs.

II — LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS DANS LE DROIT DE LA HAYE DE 1899 ET DE 1907

Nul ne sait au juste à quand remonte le premier soupir de l'homme devant la destruction d'une œuvre d'art, d'une chose belle, tirée de son esprit et de ses mains, sous l'élan d'une mêlée, d'un assaut. Peut-être lui inspira-t-il, sous-jacente à la haine, telle qu'il en règne entre ennemis, la souffrance d'une blessure infligée à lui-même, d'un appauvrissement irrévocable, d'une perte, d'un échec. Peut-être, dans le désordre de ses trophées, lui mit-il aux lèvres le sentiment amer que, tuant l'homme dans la chair et dans l'esprit, la guerre est, au moins pour une part, déraison et folie et que, lors même que la justice d'une cause oblige à la commettre ou que l'honneur, le goût de la liberté ou l'appât des dépouilles invitent à s'y complaire, *tout ne saurait y être permis*. Mais d'un tel sentiment à une protection juridique des biens culturels pour leurs seuls caractères intrinsèques, que de siècles à franchir et d'hypothèques à lever ! Obstacles afférents, les uns, à l'essence même du *jus in bello*, longtemps régi par le concept médiéval de la guerre juste, partielle réponse à la licence sans bornes ; les autres, à la nature des biens ennemis — biens sacrés ou profanes — ; d'autres, encore, au statut propre dévolu à l'art et à l'artiste, à l'enseigne de chaque époque ; obstacles, enfin, liés à la licéité du droit de butin et de pillage dans le contexte plus général du recrutement et de la rétribution des membres des forces armées⁶. Sur tout cela, au fil des temps, des signes encourageants : l'intérêt croissant pour les œuvres d'art à partir de la Renaissance, l'aménagement de clauses de restriction de plus en plus étendues dans les traités, enfin, l'illuminisme du XVIII^e siècle qui imprègne fortement la coutume. Mais des tâches d'ombre aussi : les méfaits des guerres de religion et du Palatinat, puis, au terme d'un siècle d'humanisation, les spoliations systématiques de la Révolution et de l'Empire qui inciteront, en 1815, l'Europe entière à réclamer à la France les biens volés à la faveur de ses victoires. Au reste, tout au long du XIX^e siècle, la pratique de la restitution se généralise. En ce siècle avide de posséder et de faire fructifier, siècle inventif, laborieux et éclectique, formé au goût du répertoire et de la collection, accessoires d'un culte plus intense encore, celui de la propriété, l'Etat, gardien attitré de celle-ci, lui-même propriétaire et collectionneur, délègue à l'opulence de ses édifices et à la richesse de ses musées la triple fonction d'attester sa puissance, sa pérennité et son respect de la culture, dont on pressent peu à peu le caractère universel. Esthètes et hommes d'Etat rencontrent sur ce terrain l'appui de la doctrine. Dégagée de sa mauvaise querelle avec le droit de nature, celle-ci amalgame au mieux un positivisme militant à un humanisme hérité du siècle des Lumières. Cet humanisme lui sert de toile de fond ; son positivisme, de méthode, dont la logique interne postule la transcription des

⁶ Voir à ce sujet NAHLIK, S.E., « La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé », Académie de droit international, *Recueil des cours*, 1967, I, pp. 65 à 163.

usus in bello en règles codifiées, conformes à un idéal de progrès. Plus de conflits barbares tournant au sac et au carnage, mais des guerres en bon ordre, menées par les Etats avec le seul concours de leurs forces régulières. Tout au plus s'accommode-t-on à regret de la pratique croissante des bombardements. Par bonheur, depuis 1868, les professeurs ne sont plus seuls à penser de la sorte. Inspirées par le désir de *diminuer les maux de la guerre autant que les nécessités militaires le permettent*, ainsi qu'elles l'écriront en préambule à leurs travaux, les Puissances entreprennent, à leur tour, de mettre par écrit comment il appartient de faire et de ne pas faire la guerre, quelque justes ou injustes que puissent être les raisons de la faire. Elles préservent, néanmoins, la distinction traditionnelle, relative à la guerre sur terre, dont elles codifient les règles dans leur ensemble et à la guerre sur mer, qu'elles maintiennent dans une large mesure sous l'empire de la coutume. Elles déterminent avec rigueur qui peut prendre part à la guerre, en octroyant, comme corollaire, une immunité aussi étendue que possible aux non-combattants dans leur intégrité physique et dans leurs biens. Elles divisent, selon cette logique, le corps de règles s'imposant aux belligérants en deux parties distinctes se rapportant aux deux situations capitales, où les civils se trouvent placés en temps de guerre : l'état d'*hostilités* et l'état d'*occupation*. Brochant sur le tout, elles écrivent en manière de frontispice à leur ouvrage que pour les cas non compris dans leur codification, les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois et l'humanité et des exigences de la conscience publique. Tel est, après la tentative prématurée de Bruxelles, l'essentiel des actes de La Haye de 1899 et de 1907 en ce qui concerne le droit de la guerre.

Comment ces instruments ont-ils abordé la protection des œuvres d'art ? Ils l'ont fait dans les deux situations évoquées ci-dessus, l'état d'*hostilités* et l'état d'*occupation*. Ils ont organisé cette protection à une double enseigne, l'une, globale, au titre de biens ennemis en général, l'autre, au titre de biens privilégiés à cet effet.

1) *Au titre de biens ennemis en général.*

En ce qui concerne l'*occupation*, les dispositions prévoient le respect de la propriété privée (art. 46)⁷, l'interdiction du pillage (art. 47), la limitation des réquisitions (art. 52) et des saisies (art. 53). Quant à l'état d'*hostilités* :

a) on interdit, sauf nécessité impérieuse, de *détruire ou de saisir* des propriétés ennemies (art. 23 g);

b) on limite la faculté de bombarder, en interdisant d'attaquer des *villes*,

⁷ Les numéros d'articles sont ceux du règlement annexe à la 4^e convention de 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus, ce qui réduit cette faculté à l'attaque des seules places fortes (art. 25, 26)⁸;

c) on porte l'interdiction de livrer au *pillage une localité prise d'assaut* (art. 28);

d) on vote une déclaration interdisant de lancer des projectiles et des explosifs du haut de *ballons* ou par d'autres modes analogues nouveaux.

2) *Au titre de biens nantis d'une protection spéciale.*

Les biens culturels figurent, à ce titre, parmi d'autres biens, auxquels on reconnaît des égards particuliers en vertu de dispositions spéciales à cet effet. Celles relatives aux *hostilités*, édictées dans le règlement de 1907⁹, pour les cas, où sièges et bombardements sont permis, — ceux de villes défendues — se lisent comme suit :

« Art. 27. — 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 à un but militaire.

Le devoir des assiégés est de désigner ces édifices ou lieux de rassemblement par des signes visibles spéciaux qui seront notifiés d'avance à l'assiégeant. »

Commentaires : l'article comporte deux restrictions : 1) l'une introduite par les mots *autant que possible*, 2) l'autre étant la condition que les biens ne soient pas employés en même temps à un but militaire.

Les dispositions relatives à l'*occupation* tiennent, quant à elles, en deux paragraphes :

« Art. 56, § 1. — Les biens des communes, ceux des établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences, même appartenant à l'Etat, seront traités comme la propriété privée.

Art. 56, § 2. — Toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements, de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie. »

Commentaires : 1) En assimilant les œuvres d'art à la propriété privée, le texte, tout en exprimant une profession de foi conforme aux idées du temps, opère tout ensemble un renvoi à toutes les règles assurant l'immunité de la propriété privée (art. 46, 47, 52, 53) et une dérogation touchant aux droits d'usufruitier de l'occupant sur les biens d'Etat (art. 55), les biens en question, même publics, étant assimilés aux biens privés.

⁸ La 9^e convention (art. 2) concernant le bombardement par des forces navales en temps de guerre soustrait cependant en cas de bombardement par des forces navales certains biens, situés à l'intérieur des villes, à cette interdiction.

⁹ La 9^e convention contient une disposition analogue (art. 5); elle précise un signe particulier de protection des monuments, signe que la convention de 1954 remplacera par le sien (art. 3).

2) Autre remarque, à l'inverse de ce qui a été prévu pour l'état d'hostilités en matière de saisie ou de destruction de propriétés ennemies, ce texte ne prévoit pas de restriction inspirée par les nécessités militaires.

3) Enfin, le paragraphe 2 pose le principe d'une responsabilité pénale des individus. Bien qu'il n'en précise pas les modalités, il n'en constitue pas moins un précédent d'une grande importance.

*
**

Telles, les dispositions de 1899 et de 1907 n'en présentaient pas moins de *graves lacunes*, propres tantôt au système conventionnel lui-même et tantôt aux situations envisagées.

Lacunes propres au système conventionnel lui-même :

1) L'injonction d'épargner les biens privilégiés en cas de bombardement, pour autant que ces biens ne soient pas employés par l'adversaire à un *but militaire*, ce que les dispositions en cause ne lui interdisent point;

2) des limitations afférentes à des latitudes laissées au *libre-arbitre de l'obligé*. Ainsi, en cas de bombardement, les biens privilégiés *ne doivent être épargnés qu'autant que possible*, (art. 27). Une formule tout aussi souple atténue dans le même cas du bombardement l'obligation d'avertir l'ennemi (art. 26 du règlement de 1907; art. 6 de la 9^e convention de 1907). Ces limitations constituent autant d'échappatoires à l'application d'une règle sûre et, partant, de sanctions pénales.

3) l'absence de dispositions relatives aux *représailles* propre à l'ensemble du droit de La Haye;

4) la clause *is omnes*, en vertu de laquelle les dispositions ne devraient s'appliquer qu'entre Puissances contractantes et seulement si les belligérants sont *tous* parties à la Convention;

5) l'absence de *mécanismes de contrôle*.

Lacunes, en outre, propres aux situations de droit et de fait envisagées par les négociateurs de 1899 et de 1907. Les actes de La Haye ne jouent tout d'abord que dans le cas de *guerre déclarée entre Etats*. En outre, en état d'hostilités, la protection elle-même se trouve reposer sur une première distinction *entre places fortes et localités non-défendues* et, au sein des places fortes, sur la distinction *entre édifices protégés et ouvrages d'intérêt militaire*. Les négociateurs de 1899 et de 1907 sont, en effet, partis de l'hypothèse qu'il était possible de localiser les hostilités dans des zones de bombardement limitées, sans se douter qu'en raisonnant de la sorte ils décrivaient la guerre d'hier et non celle de demain. Quelques années plus tard, dès 1914, le recours à l'artillerie à

longue portée et à l'aviation devait attester le caractère désuet d'une telle réglementation fondée sur la localisation géographique du conflit ¹⁰.

Quant à la deuxième guerre mondiale, en développant les moyens de destruction au point de leur conférer un caractère indiscriminé, elle ne fit que confirmer la nécessité, dans des dispositions nouvelles à établir, de localiser non plus le lieu de combat mais le lieu protégé.

III — LA CONVENTION EN TANT QUE REAFFIRMATION ET DEVELOPPEMENT DES DISPOSITIONS DE LA HAYE (1899 et 1907)

En quoi la convention du 14 mai 1954, le règlement d'exécution qui fait corps avec elle et le protocole y relatif complètent-ils les actes de 1907 ? C'est ce qu'il nous appartient maintenant d'examiner.

*
**

¹⁰ La pénible leçon de la guerre 1914-1918 incita les esprits à repenser l'ensemble du problème et à rechercher un régime de protection fondé sur des bases plus adaptées à l'évolution de la technique militaire. La période de l'entre-deux guerres fut marquée par des discussions à ce sujet lors de la conférence de Washington de 1922, par l'élaboration du pacte Roerich entre Etats américains (1935) et surtout, en Europe, par une initiative de l'Office international des Musées. Celui-ci chargea en 1936 le professeur Charles De Visscher de présenter un rapport qui servit de base à un projet de convention. Ce projet fut soumis, en 1938, au Conseil et à l'Assemblée de la S.D.N. qui décidèrent de réunir une conférence internationale en vue de mettre au point un texte de convention. Les événements de 1939 vinrent interrompre cet effort. L'Office international des Musées suggéra alors aux Etats d'adopter une déclaration de principe formulée en dix articles. Les gouvernements belge et néerlandais avaient décidé d'adopter cette déclaration, légèrement remaniée, quand ils furent à leur tour entraînés dans la guerre. Devant les spoliations commises par l'Allemagne hitlérienne au cours de celle-ci, 18 gouvernements furent amenés à signer à Londres le 5 janvier 1943 une déclaration qui condamnait les actes de pillage commis en territoire occupé. Les traités de paix avec les Etats partenaires de l'Allemagne ainsi que la proclamation n° 2 du Conseil de contrôle allié au peuple allemand, comportèrent des dispositions prévoyant la restitution des biens culturels enlevés dans les territoires occupés. D'autre part le jugement de Nuremberg fit entrer dans le droit positif international le principe de la répression pénale des atteintes portées au patrimoine culturel. Après la guerre, l'Unesco eut à cœur de reprendre dès 1949 l'initiative de l'Office international des Musées. Ce fut le mérite de l'Italie de déposer, dès 1950, à Florence, au cours de la cinquième session de la Conférence générale de l'Unesco, un avant-projet de texte, inspiré des principes qui avaient guidé en 1938 l'Office international des Musées. De son côté, le Comité international de l'Unesco pour les monuments s'acquitta de remanier cet avant-projet, tout en y ajoutant un règlement d'exécution. Enfin, à l'issue d'études approfondies conduites au niveau d'experts gouvernementaux, le Conseil exécutif de l'Unesco accepta, au cours de sa 33^e session, l'offre du gouvernement des Pays-Bas de tenir la conférence à La Haye et d'y inviter les Etats membres à y participer.

1° La définition des biens culturels protégés (art. 1)

Alors que les actes de 1899 et de 1907 ne contiennent que quelques biens de l'espèce à protéger, c'est le mérite capital de la convention d'avoir introduit la notion de *biens culturels*, en tant que dénominateur commun au système de protection. Le concept lui-même se divise en trois catégories, assorties d'énumérations illustratives :

- les *biens meubles ou immeubles eux-mêmes*¹¹;
- les *édifices* où l'on conserve les biens culturels meubles;
- les *centres monumentaux* contenant un nombre considérable de biens culturels, dont l'ampleur peut s'étendre jusqu'à des quartiers historiques de grandes villes, voire certaines villes historiques entières (Bruges, Venise, etc...).

*
**

2° La détermination de deux cercles de protection spécifiques

La convention établit deux formes de protection : la *protection générale* (chapitre I) dont jouissent de plein droit tous les biens correspondant aux critères de définition énoncés à l'article 1 et une *protection spéciale* (chapitre II) ne couvrant qu'un nombre limité de biens.

1) Premier cercle de protection : la protection générale.

Celle-ci, à propos de tous les biens culturels, transcende les dispositions particulières de 1907 en se déterminant elle-même sous deux aspects majeurs : la *sauvegarde* et le *respect* des biens culturels.

a) La *sauvegarde* est une obligation *in faciendo*, inconnue en 1907, imposant à chaque Etat de prendre sur son propre territoire, dès le temps de paix, des mesures positives aux fins de protéger ses biens culturels contre les effets prévisibles d'un conflit armé. Compétence en matière de sauvegarde et de conservation est également dévolue à l'Etat occupant mais à titre subsidiaire (art. 5, al. 1 et 2). Par ailleurs, la non-exécution par un Etat de cette obligation ne saurait dégager l'Etat adverse de l'obligation au respect que nous abordons aussitôt (art. 4, al. 5).

b) Le *respect* est vraiment l'obligation fondamentale. Elle dénote un nouvel état d'esprit face aux biens culturels. Elle implique des devoirs non plus exclusivement dans le chef de l'adversaire, mais également dans le chef de l'Etat

¹¹ L'énumération très large (monuments, sites archéologiques, livres, collections scientifiques et collections de livres, archives et reproductions de tels biens, etc...) exclut par la volonté de la conférence les sites ayant une beauté naturelle en dépit de certaines propositions qui avaient été faites en ce sens.

possesseur de tels biens. Le respect vaut, en effet, pour chaque Etat contractant tant sur son propre territoire que sur celui de l'adversaire. Il vaut de plein droit en vertu de la qualité intrinsèque des biens culturels. Il consiste tout d'abord en une interdiction à l'encontre de l'Etat possesseur d'*utiliser ces biens, leurs dispositifs de protection et leurs abords immédiats à des fins qui pourraient les exposer à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé*, cette interdiction ayant pour corrélatif l'obligation impartie à l'adversaire, en état d'hostilités, de *s'abstenir de tout acte d'hostilité à leur égard* (art. 4, al. 1), terme général qui en dépit de sa concision revêt une portée autrement large que les restrictions de 1907 touchant les sièges et les bombardements. C'est, en effet, l'exclusion de la guerre totale, aveugle et systématique. Ainsi les biens culturels sont-ils soustraits au régime des hostilités, sauf, toutefois, dérogation expresse, conforme au principe de réalité, celle de *nécessités militaires impératives*, prévues à l'article 4, alinéa 2 (voir plus loin). Et la protection ainsi octroyée se prolonge ensuite en un deuxième ordre de prescriptions s'adressant cette fois, à titre primordial, à la Puissance occupante; elles réaffirment les dispositions de 1907 quant au vol et au pillage de biens culturels meubles (art. 4, al. 3) sans dérogation. Vient ensuite *l'interdiction des représailles à l'encontre des biens culturels* (art. 4, al. 4). Interdiction absolue alors que les actes de 1899 et de 1907 ne soufflent mot des représailles. Par ailleurs, l'obligation au respect subsiste même si, au mépris de la convention, le bien culturel était utilisé par la Partie adverse à des fins militaires ¹².

2) Deuxième cercle de protection : la protection spéciale.

Elle a pour objet un nombre restreint de *refuges* destinés à abriter des biens culturels meubles, de *centres monumentaux* et d'autres *biens culturels immeubles* de très haute importance ¹³ pour autant a) qu'ils se trouvent à une distance suffisante d'objectifs militaires; b) qu'ils ne soient pas utilisés à des fins militaires, les textes s'étendant longuement sur ce qu'il faut entendre par là. Ces refuges, centres, immeubles insignes, la convention a voulu les soustraire d'une manière absolue aux risques inhérents à un conflit armé. Cette protection spéciale leur est accordée par l'inscription de chaque bien au *Registre international des biens culturels sous protection spéciale*, tenu par le directeur général de l'Unesco, à la requête, normalement de l'Etat possesseur. L'inscription n'a lieu que si les autres Etats contractants, saisis de la demande ne s'y opposent pas.

¹² Actes de la conférence, § 1170, p. 226, déclaration de M. Saba.

¹³ Sur ce point les délégations anglo-saxonnes se sont montrées exigeantes au plus haut degré. Un de leurs amendements, postulant l'isolement *complet* de tout objectif militaire éventuel réduisait à un tel point la possibilité de mettre un bien culturel sous protection spéciale que, de l'avis de M. Lorentz, délégué de la Pologne, bientôt seules les pyramides d'Egypte auraient droit à cette protection et qu'il ne serait même plus question de protéger l'abbaye de Westminster, Notre-Dame de Paris ou Saint-Pierre de Rome (*Actes*, p. 172, n° 469).

En cas d'opposition, la question se règle par l'arbitrage ou par un vote de Hautes Parties contractantes consultées (Règl., art. 13 à 16).

Quelle est la différence entre cette protection spéciale et la protection générale¹⁴ ?

1° Cette protection, qualifiée d'*immunité*, n'est pas acquise de plein droit au bien protégé comme l'obligation au respect dont il jouit déjà dans le cadre de la protection générale. Elle résulte de l'inscription au registre de l'Unesco selon les règles de procédure requises, qui en donnent connaissance à toutes les Hautes Parties contractantes.

2° L'utilisation à des fins militaires des biens placés sous protection spéciale doit être abandonnée dès leur inscription au registre, donc *en pleine paix*, alors que la non-utilisation de biens culturels assujettis à la protection générale à des fins pouvant les exposer au danger n'est pas nécessairement demandée dès le temps de paix.

3° Les biens sous protection spéciale *doivent* être munis de signes spéciaux (alors que les biens sous protection générale le peuvent) et se soumettre à un contrôle international.

4° L'essence de cette protection spéciale consiste, pour ces biens particulièrement précieux, en une immunité qui les met à l'abri de la dérogation au respect que constitue, dans le cadre de la protection générale, la nécessité militaire impérative, prévue à l'article 4, alinéa 2 de la convention. L'immunité inhérente à la protection spéciale ne le cède en effet qu'en présence de *cas exceptionnels de nécessité militaire inéluctable*, d'une durée limitée. Cette nécessité ne sera pas constatée par une autorité militaire quelconque mais, garantie supplémentaire, par le chef d'une formation au moins égale en importance à une division. Qu'une opération militaire entraîne une atteinte à un bien soumis à la protection spéciale, la responsabilité en devra être assumée par un chef militaire d'un niveau tel, dans la hiérarchie des forces armées, qu'il puisse être assisté dans la décision à prendre par un état-major. Il devra avant tout considérer les moyens possibles pour éviter la destruction du refuge ou du monument. Si aucune solution ne peut être trouvée et si le cours de l'opération ne peut être modifié, il pourra être procédé à la levée d'immunité (art. 11, al. 2). Cet acte grave met en cause la responsabilité du chef militaire tant à l'égard de ses propres autorités que de la communauté internationale. Il ne pourra exciper de l'ignorance ou de la commodité. Autant que possible, la levée d'immunité devra être notifiée suffisamment à l'avance à la Partie adverse. Elle comporte une procédure

¹⁴ En dehors de la procédure d'inscription au registre dès le temps de paix, qui est la procédure normale, le règlement prévoit la constitution et l'inscription de *refuges improvisés* en cours de conflit armé selon une formule appropriée (règl., art. 11). D'autre part, on a étendu à la Puissance occupante la faculté de faire des demandes d'inscription (règl., art. 13).

solennelle : la Partie qui y procède doit en informer dans le plus bref délai possible, par écrit et avec indication des motifs, le commissaire général aux biens culturels, nommé auprès d'elle, c'est-à-dire la personnalité autour de laquelle gravite tout le système de protection.

5° Le fait que l'adversaire ne respecte pas les engagements souscrits en vue d'obtenir la protection spéciale peut également conduire à la levée d'immunité (voir plus loin au 4°).

*
**

3° L'extension de la protection au transport des biens culturels

L'article 12 de la Convention et les articles 17 à 19 du règlement annexe à celle-ci, en octroyant sous certaines conditions une immunité de transport, laquelle garantit les biens contre la destruction, la saisie, la capture et la prise, complètent d'autant plus utilement les dispositions de 1907 que d'après les règles du droit international la propriété privée ennemie elle-même n'est pas protégée sur mer et dans les airs¹⁵.

*
**

4° La conduite de l'adversaire.

La conduite de l'adversaire — le fait que, manquant à ses obligations, il utilise le bien culturel à des fins militaires — ne permet pas, nous l'avons relevé plus haut, de déroger à l'obligation au respect dans le cadre de la protection générale, qui est celle du droit commun de la convention. Le fondement de cette dernière n'est donc pas la *réciprocité*. Mais il n'en va pas de même des biens enregistrés au titre de la protection spéciale. Une Partie engagée dans un conflit pourra donc, à propos de ces biens, lever l'immunité du fait de la violation des engagements souscrits par la Partie adverse et aussi longtemps que cette violation subsiste. Elle devra préalablement, chaque fois qu'elle le peut, sommer la Partie adverse d'y mettre fin. Elle devra également en informer par écrit et avec indication des motifs l'organe de contrôle. Pourquoi cette réserve de la conduite de l'adversaire en ce qui concerne les biens placés sous protection spéciale ? Parce que, à l'inverse des biens placés sous protection générale, ces biens culturels de très haute valeur sont peu nombreux et, partant, bien connus. En demandant leur inscription au registre, l'Etat s'engage solennel-

¹⁵ L'article 4 de la 11^e Convention de La Haye ne concerne que les navires accomplissant une mission scientifique. Il ne couvre donc pas le transport par mer des biens culturels.

lement à ne pas les utiliser à des fins militaires ou à ne pas faire usage de certains objectifs militaires situés dans leur proximité; il commet un *acte de perfidie* s'il le fait (art. 11, al. 1 et 3).

*
**

5° Les restrictions inhérentes aux nécessités militaires

Nous touchons au point le plus controversé parmi les travaux de 1954, comme il se rencontre, au reste, dans toute négociation sur le droit de la guerre. Ce droit est, en effet, l'aboutissement d'un effort laborieux et réfléchi de conciliation entre les exigences militaires et les principes d'humanité, afin que la règle adoptée puisse résister, lors de sa mise en application, à l'épreuve des opérations militaires. Le style même du préambule de 1899 et de 1907 est significatif à cet égard. Il en résulte que dans le corps de ces instruments les solutions adoptées incluent en elles-mêmes les exigences militaires et que, dès lors, l'application de ces dispositions ne saurait être assujettie à une quelconque réserve générale, inhérente à ces nécessités. L'interprétation *a priori* *Not kennt kein Gebot*, comme les procès des criminels de guerre du deuxième conflit mondial l'ont confirmé, ne trouve pas place dans le droit international de la guerre. Il existe cependant des exceptions particulières en considération des nécessités militaires. Elles sont toujours écrites. Elles se rencontrent là où les règles adoptées ont, *expressis verbis* ou par une mention équivalente, retenu pareille exception; encore, ces dérogations expresses se trouvent-elles, par rapport à la règle générale, impérative ou prohibitive, strictement limitées aux situations et aux termes précis, utilisés dans les textes. Telle est la philosophie des actes de La Haye de 1899 et de 1907¹⁰. Elle doit être tenue à l'esprit, dès lors que l'on considère les exceptions particulières qui, à l'époque, limitaient la protection des œuvres d'art :

1) concernant les biens ennemis en général

l'article 23 g) interdit de détruire ou de saisir les propriétés ennemies, sauf les cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre.

2) concernant les édifices consacrés aux arts et les monuments historiques

l'article 27, relatif à l'état d'*hostilités*, admet, en cas de siège ou de bombardement, l'exception des nécessités militaires en usant des mots *autant que possible* alors que, à l'opposé, l'article 56 qui, en régime d'*occupation*, interdit l'appro-

¹⁰ Et de Genève : voir l'art. 1 commun aux quatre conventions du 12 août 1949.

priation, la saisie, la destruction ou la dégradation intentionnelle des mêmes biens, ne prévoit aucune limitation quelconque, en sorte que cette disposition prohibitive ne souffre aucune dérogation inspirée par les exigences militaires.

En s'efforçant de réaffirmer et de compléter le droit de la guerre sous l'angle spécifique des biens culturels, la conférence de 1954 ne pouvait donc échapper au problème des nécessités militaires. Elle s'y heurta, bien entendu, au niveau des deux types de protection.

1) *Au niveau de la protection générale.*

Deux thèses diamétralement opposées s'affrontèrent. Les Anglo-Saxons réclamaient une restriction écrite et formelle au bénéfice des nécessités militaires, pesant, en tant que principe directeur, sur tous les devoirs inhérents au respect dans le cadre de la protection générale; au reste, le projet de l'Unesco allait dans le même sens. A rebours, les pays de l'Est proposaient de supprimer dans la convention toute allusion aux nécessités militaires; thèse que Saint-Marin épousait sous une forme plus radicale encore, en proposant un amendement selon lequel le principe du respect des biens culturels devait être maintenu *quelque impératives que puissent être les nécessités militaires*. Les dispositions raisonnables, finalement acceptées par la conférence, le furent grâce au talent et à la compétence du délégué de la Grèce, le professeur Eustathiades. Elles sont exactement dans la ligne des règles de 1907. En effet :

1) les nécessités militaires n'y sont reconnues ni comme principe directeur ni comme réserve générale pour ce qui touche aux obligations de respect des biens culturels;

2) elles n'y apparaissent que comme dérogation, et à une partie seulement des obligations inhérentes au respect. En effet, l'alinéa 2 de l'article 4 autorise expressément la dérogation en cas de nécessité militaire (qualifiée restrictivement d'impérative) mais uniquement en ce qui concerne l'utilisation des biens culturels à des fins militaires et l'abstention de tout acte d'hostilité à leur égard, visées à l'alinéa 1 de cet article (comparez avec l'art. 27 du règl. de 1907). La dérogation ne s'étend pas aux actes de mauvais gré (vol, etc...) ni aux réquisitions de biens culturels, visés à l'alinéa 3 du même article 4, pour le motif qu'elle précède, à dessein, cet alinéa, dont les interdictions sont, dès lors, absolues (comparez avec l'art. 56 du règl. de 1907). La conférence eût-elle assujéti les domaines de l'alinéa 1 et de l'alinéa 3 à la réserve des nécessités militaires, elle aurait consacré un recul par rapport à l'article 56 du règlement de 1907, lequel ne comporte pas cette restriction.

Admises dans le corps de la convention en tant qu'exception à *certaines* obligations de respect, inhérentes à la protection générale, les nécessités militaires devraient-elles figurer au titre de principe essentiel de la convention dans le préambule ? Oui, opinaient les délégués de Grande-Bretagne et de Turquie

et le projet primitif de préambule préparé par l'Unesco, allait, encore une fois, dans le même sens :

« ... Résolus à prendre toutes les mesures appropriées pour protéger les biens culturels, compte tenu des nécessités militaires impérieuses... »

Mais la conférence écarta cet alinéa du préambule. A juste titre, puisque, en conformité avec le droit antérieur, les nécessités militaires ne sont pas un principe général et régulateur du droit de la guerre et que, pour reprendre les mots du délégué de la Pologne, la convention a pour but de protéger les biens culturels et non les nécessités militaires.

2) *Au niveau de la protection spéciale.*

Ici encore le débat fut très animé. Un amendement de l'Equateur, appuyé par l'Espagne, demandait, en ce qui concerne les biens sous protection spéciale, la suppression de toute restriction inhérente aux nécessités militaires. Le délégué de la Grande-Bretagne rétorqua qu'il serait désastreux de se laisser entraîner par des *mobiles généreux* à écrire des choses qui rendraient la convention inacceptable pour les gouvernements et que, les nécessités militaires y ayant été insérées à propos de la protection générale, elles devaient nécessairement y figurer à propos de l'immunité spéciale, la différence entre les deux genres de protection n'étant que de degré. A quoi le délégué de l'U.R.S.S. opposa que l'abbaye de Westminster ainsi que beaucoup d'autres biens culturels situés en Angleterre méritaient d'être protégés absolument. Mais la proposition de l'Equateur ne recueillit que 9 voix contre 22 et 6 abstentions; reprise par l'U.R.S.S. en séance plénière, elle fut également repoussée par 20 voix contre 7 et 14 abstentions. La restriction de la nécessité militaire ainsi reconnue même à l'égard des biens sous protection spéciale, on prit soin de l'entourer de quelques qualifications que nous avons déjà citées : 1) il doit s'agir d'une nécessité inéluctable; 2) l'intention de lever l'immunité doit être notifiée à l'adversaire; 3) la levée ne doit être que temporaire; 4) l'ordre ne peut en être donné que par un commandement de division tout au moins; 5) celui qui lève l'immunité sera tenu de justifier sa conduite. Conditions rigoureuses, certes, mais seront-elles efficaces ? Le juriste, pour sa part, ne peut que regretter que l'on se soit avisé de subordonner à des clauses spéciales de nécessité militaire non seulement le respect des biens culturels au cours des combats, mais jusqu'à l'immunité des œuvres qui constituent le patrimoine intellectuel et spirituel de l'humanité. Il s'interroge en outre sur le degré de sûreté de la protection envisagée. L'engagement des armes nucléaires relevant d'échelons de commandement élevés, il correspondra toujours à une *nécessité militaire inéluctable* et impliquera automatiquement la levée de l'immunité du bien envisagé. Il en découle paradoxalement que tout attaque atomique d'un bien sous protection spéciale serait licite en elle-même, alors qu'une attaque avec de seuls moyens

conventionnels ne le serait qu'à la condition d'être dirigée par un divisionnaire pour le moins ¹⁷ !

*
**

5° *L'extension de la notion de conflit, auquel la convention serait applicable.*

Alors que les négociateurs de 1907 n'ont envisagé que le cas de guerre déclarée, ceux de 1954 ont complété cette notion en y englobant :

- a) le cas de conflit armé au cours duquel l'état de guerre ne serait pas reconnu par une ou plusieurs Hautes Parties contractantes (art. 18, al. 1);
- b) le cas d'occupation de tout ou partie du territoire d'une Haute Partie contractante, même si cette occupation ne rencontre aucune résistance militaire (art. 18, al. 2);
- c) le cas du conflit armé non international (art. 19).

Ces dispositions sont la transcription ou la transposition adéquate des articles 2 et 3 communs aux quatre conventions de Genève du 12 août 1949.

*
**

6° *L'application de la convention aux Etats tiers*

La convention s'applique normalement entre Hautes Parties contractantes. Toutefois, l'alinéa 3 de l'article 18 règle le cas de conflit dans lesquels une des Puissances ne serait pas partie à la convention. Cet alinéa 3 se lit comme suit :

« Si l'une des Puissances en conflit n'est pas partie à la présente Convention, les Puissances parties à celle-ci resteront néanmoins liées par elle dans leurs rapports réciproques. Elles seront liées en outre par la Convention envers ladite Puissance si celle-ci a déclaré en accepter les dispositions et tant qu'elle les applique. »

Ce texte est directement inspiré par l'article 2, alinéa 3 commun aux quatre Conventions de Genève sous bénéfice de la remarque qu'il se montre un peu plus précis que ces dernières en usant des mots *si celle-ci a déclaré en accepter les dispositions et tant qu'elle les applique*, alors que les textes de Genève portent : *si celle-ci en accepte et en applique les dispositions*.

*
**

¹⁷ DE MULINEN, F., « A propos de l'application suisse de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels », *Revue militaire suisse*, n° 4, avril 1965.

7° *Le contrôle*

Le contrôle, dévolu aux Puissances protectrices et au commissaire général aux biens culturels, sans préjudice du droit d'initiative de l'Unesco, est également une innovation partiellement inspirée par les actes de Genève. Nous en reparlerons au chapitre suivant.

*
**

8° *L'exportation et la restitution des biens culturels*

Les destructions ou le pillage ne constituent pas les seuls dangers auxquels sont exposés les biens culturels en cas de conflit armé; il est aussi à craindre que l'ennemi les enlève et les dérobe. Un protocole, attaché à la convention et articulé en deux chapitres, contient une série de règles, en vue d'empêcher, d'une part, de telles spoliations et d'organiser la restitution en cas de vol et en vue, d'autre part, de protéger le dépôt de tels biens. Il s'agit ici d'un développement du respect de la propriété des biens culturels, que le protocole maintient dans le domaine du droit public, afin d'éviter les complications qui auraient surgi en voulant unifier les règles de droit privé sur la propriété des biens meubles.

*
**

En conclusion de cette analyse, nous pouvons, en nous référant aux lacunes que nous avons relevées dans les actes de 1899 et de 1907, résumer le bilan de la réaffirmation et du développement, acquis en 1954 dans ce domaine du droit de la guerre comme suit. La convention définit les biens culturels. Elle crée à leur endroit deux cercles de protection, l'une découlant directement de la convention, l'autre réservée à quelques biens plus précieux à l'issue d'une procédure formelle. Le transport des biens culturels est également spécialement protégé. Au seuil même de la protection générale, la convention impose la sauvegarde et le respect des biens culturels. Elle les garantit de toutes représailles. Elle étend la notion de conflit armé aux réalités nouvelles et surmonte la clause *si omnes* par des dispositions pertinentes tirées du droit de Genève. Enfin elle assujettit l'application des règles à un appareil de contrôle, tout en octroyant, quant à l'exécution de la convention, un droit d'initiative à l'Unesco. Par rapport au droit de 1907 deux limitations importantes subsistent : *la conduite de l'adversaire*, en ce qui concerne les biens sous protection spéciale et la *nécessité militaire*, laquelle, à degrés différents (*impérative* et *inéductable*), pèse, en partie ou en totalité, sur les deux systèmes de protection. En outre, tout en reconnaissant l'étendue de la codification réalisée, il faut bien dire que celle-ci permet encore le recours à d'autres règles : à l'article 3 de la quatrième convention de 1907 quant à la responsabilité financière des belligérants pour

les dommages que causeraient leurs soldats; à l'article 56 du règlement annexe à cette même convention, quant à la responsabilité pénale pour certains comportements délictueux à l'égard des biens culturels définis plus concrètement en 1907 que dans la convention de 1954, laquelle, touchant le chapitre des infractions, est demeurée d'une indigence notoire (art. 28).

IV. — LA CONVENTION DU 14 MAI 1954 DANS SES RAPPORTS AVEC LES QUATRE COMMISSIONS DE GENEVE DU 12 AOÛT 1949

Quand, en 1954, les représentants des Puissances se réunirent à La Haye, ils avaient bien à l'esprit la réalisation des quatre conventions qui, moins d'un lustre plus tôt, avaient vu le jour à Genève. La version remaniée du projet italien primitif, présentée en 1951 par le comité international pour les monuments, en portait déjà l'irrécusable empreinte. En réunissant à Paris un comité d'experts gouvernementaux pour la rédaction du projet qui allait être ensuite discuté à La Haye, le directeur général de l'Unesco, M. Jaime Torres Bodet, disait, le 21 juillet 1952 :

« Il s'agit bien, aujourd'hui, Messieurs, de jeter les fondements de ce que je me permettrai d'appeler une Croix-Rouge des biens culturels, c'est-à-dire, d'établir et de faire accepter par tous les Etats et par l'opinion publique ce principe que les biens de valeur culturelle ont droit au respect que les peuples civilisés reconnaissent aux civils, aux prisonniers de guerre, au personnel sanitaire et aux hôpitaux. »

Et, en ouvrant la conférence M. Cals, ministre de l'Instruction des Pays-Bas reprenait cette pensée :

« Cette conférence devra rédiger la Charte d'une Croix-Rouge pour les biens culturels. Le but et l'activité de la Croix-Rouge, protéger la vie humaine et soulager la souffrance, suscitent à juste titre l'admiration du monde entier. Il est clair que dans la hiérarchie des valeurs, les activités de la Croix-Rouge se trouvent à un niveau supérieur, puisque la vie humaine a une valeur essentiellement supérieure à celle des biens culturels. Mais certainement la protection des œuvres dans lesquelles le génie humain s'est manifesté avec tant d'amour, tant de pitié et tant de sens artistique, a une valeur qui peut être comparée aux nobles activités de la Croix-Rouge. »

De fait, l'heureux aboutissement de la conférence de 1949 et surtout l'adoption de certaines dispositions telles que l'applicabilité des conventions *en toutes circonstances*, la possibilité de les suspendre là seulement où il y aurait eu abus d'un privilège pour nuire à l'ennemi, la création de zones spécialement protégées, l'interdiction de représailles à l'endroit des personnes et des biens protégés, la détermination de sanctions pénales à introduire par toutes les parties, avaient, dans une large mesure, renforcé les espoirs de ceux qui cherchaient à assurer par un acte international la protection des œuvres d'art. Les textes mêmes de ces actes du 12 août 1949 ne pouvaient, au demeurant, qu'inspirer

directement les auteurs des projets successifs, élaborés dans le cadre de l'Unesco, et finalement les négociateurs de 1954 eux-mêmes. A telle enseigne que, si la convention du 14 mai 1954 réaffirme et complète les dispositions fragmentaires de 1907, les actes de Genève ne lui en ont pas moins fourni, tant par leur terminologie que par les solutions proposées, l'outil éprouvé pour ce faire, en même temps que la toile de fond du nouvel instrument lui-même. Nous l'avons dit plus haut, le champ d'application de notre convention coïncide avec celui des Conventions de Genève. L'établissement d'un signe distinctif lequel consiste (art. 16) :

« ... en un écu, pointu en bas, écartelé en sautoir de bleu-roi et de blanc (un écusson formé d'un carré bleu-roi dont un des angles s'inscrit dans la pointe de l'écusson, et d'un triangle bleu-roi au-dessus du carré, les deux délimitant un triangle blanc de chaque côté). »

les prescriptions touchant l'usage du signe et l'interdiction d'en abuser rappellent également le recours au signe protecteur de la Croix-Rouge.

Il en va de même en ce qui concerne les dispositions relatives à l'exécution de la convention (art. 20 à 28). Mais alors que l'article 25 reprend aux actes de Genève le principe de la diffusion, l'article 7 impose en outre aux Etats contractants d'introduire dans leurs règlements ou instructions militaires des dispositions propres à assurer l'observation de la convention et d'inculquer au personnel de leurs forces armées un esprit de respect à l'égard des cultures et des biens culturels de tous les peuples. Et le texte précise : *dès le temps de paix*. Cette référence chronologique est le fruit d'une proposition grecque, additionnelle au prescrit de la quatrième convention de 1907, qui impose aux Etats d'édicter des règlements nationaux conformes à ses dispositions, sans préciser toutefois à quel moment il appartient de les édicter.

Dans le domaine comparé de la protection des hôpitaux et des monuments, la convention de La Haye a également, mieux que le droit de Genève, mis en évidence la notion de *sauvegarde*, c'est-à-dire l'obligation imposée aux Etats membres de prendre dès le temps de paix des mesures de protection. Quant aux dispositions relatives aux refuges de biens culturels, nantis d'une protection spéciale, elles ont évidemment pour point de référence les zones et localités sanitaires et de sécurité (conv. I, art. 23, conv. IV, art. 14). Mais alors que les actes de Genève se bornent à dire que ces zones peuvent être créées dès le temps de paix ou après l'ouverture des hostilités, la Convention de La Haye prévoit l'inscription préalable, en principe en temps de paix, au registre de l'Unesco comme condition essentielle de reconnaissance. Malheureusement la procédure de l'inscription peut aboutir, non à l'arbitrage impartial, mais à un vote politique et par là-même l'institution perd une partie de sa valeur¹⁸. Dans le domaine de la protection des personnes, la convention de La Haye ajoute aux catégories de personnes protégées par le droit de Genève; elle prévoit, en effet, la

¹⁸ WILHELM, R.J., in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, octobre 1954.

protection des membres du personnel affecté à la surveillance des biens culturels (art. 15); la simple qualité de civil aurait suffi à les protéger aux termes des conventions de 1949, mais le système d'une protection particulière dans l'intérêt desdits biens a été introduit par analogie avec les articles 24 et 26 de la Convention I de Genève (infirmiers, personnel de secours)¹⁹. A la prière des délégations scandinaves, notre convention s'est également fait l'écho de l'article 4. A 2) de la Convention III de Genève en obligeant, dans la mesure du possible, le gouvernement considéré comme légitime par les membres de mouvements de résistance opérant en territoire occupé à attirer l'attention de ses combattants sur les dispositions de la convention qui concernent le respect des biens culturels (art. 5, al. 3). Enfin, à l'inverse de ce qui s'est passé en 1949, les négociateurs de 1954 ont jugé bon de mettre au point, à l'article 39, une procédure complète de révision de la convention et de son règlement d'exécution. Si tant est qu'une évaluation aussi rapide permette de témoigner de la dette de notre convention aux actes de Genève, nous voudrions mentionner à part deux points particuliers qui se situent aujourd'hui au cœur de l'entreprise de réaffirmation et de développement, confiée à la conférence diplomatique : il s'agit du cas du *conflit armé non international* et du *contrôle de l'application de la convention*.

*
**

L'article 19, relatif au *conflit armé non international* et inspiré directement par l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève, 1) prescrit l'observation au moins des dispositions ayant trait au respect des biens culturels par les deux parties au conflit; 2) stipule que les parties au conflit s'efforceront de mettre en vigueur par voie d'accords spéciaux les autres dispositions de la convention; 3) prévoit que l'Unesco pourra offrir ses services aux parties au conflit; 4) précise que l'application de ces dispositions n'aura pas d'effet sur leur statut juridique.

La Grande-Bretagne proposa de supprimer cet article, l'estimant impraticable, du fait qu'on ne pouvait lier la partie rebelle, et dangereux, du fait qu'ils risquait de conférer à celle-ci un statut juridique, en particulier par l'offre de services de l'Unesco. Dans la foi du précédent de Genève, la proposition de suppression de l'article fut cependant repoussée par 23 voix contre 3 et 11 abstentions. Un amendement britannique ultérieur, ayant pour fin d'assouplir l'obligation prescrite au 1) fut également repoussé par 17 voix contre 7 et 11 abstentions. Un deuxième amendement de la même délégation, demandant la suppression de la référence à l'Unesco, fut également rejeté par 32 voix contre 1 et 5 abstentions.

*
**

¹⁹ Actes de la conférence, p. 186, § 622; déclaration de M. Saba. Ces personnes peuvent employer le signe distinctif, de même que les personnes chargées de fonctions de contrôle; elles peuvent porter un brassard et ont droit à une carte d'identité munie de ce signe (art. 21 du règlement d'exécution).

Le système du contrôle de l'application de la convention s'écarte en certains points de celui de Genève. Chose curieuse, alors que la convention proclame aux articles 21 et 22 qu'elle s'applique avec le concours des Puissances protectrices sans préjudice du concours de l'Unesco qui dispose même d'un droit d'initiative à cet effet (art. 23), le règlement d'exécution de la convention, qui détermine la mise en œuvre du contrôle, fait apparaître un organe nouveau en la personne du *commissaire général aux biens culturels*.

Dès le temps de paix, en effet, le directeur général de l'Unesco établit une liste internationale de personnes aptes à remplir les fonctions de commissaire général aux biens culturels. Aussitôt qu'un Etat contractant se trouve engagé dans un conflit armé international il est nommé auprès de cet Etat un commissaire général, choisi de commun accord, sur la liste internationale des personnalités, par cet Etat lui-même et par les Puissances protectrices des Parties adverses. A défaut d'accord dans les trois semaines à partir de l'ouverture des pourparlers sur ce point, les Parties demanderont au président de la Cour internationale de justice de désigner un commissaire général lequel, toutefois, n'entrera en fonction qu'après avoir obtenu l'agrément de la Partie auprès de laquelle il devra exercer sa mission.

Le commissaire général aux biens culturels traite avec la Partie auprès de laquelle il exerce sa mission, laquelle, en vue de ces contacts permanents, doit désigner un représentant attitré pour les biens culturels; il traite également avec les délégués des Puissances protectrices des Parties adverses; il établit des rapports sur l'application de la convention, les communique aux Parties intéressées ainsi qu'à leurs Puissances protectrices et en remet copie à l'Unesco, qui ne pourra faire usage que de leurs données techniques.

Bref, tout en reprenant aux actes de Genève le concours des Puissances protectrices, la Convention de La Haye agglomère celui-ci au fonctionnement d'un organe distinct à la mise en place duquel ces Puissances collaborent et avec lequel elles coopèrent par la suite. Mais les discussions qui entourèrent la désignation et le pouvoir de contrôle des Puissances protectrices elles-mêmes, reflètent une stricte conformité aux thèses développées en 1949 et que l'on réitère aujourd'hui au cours des travaux de la conférence diplomatique de Genève. Souci d'éviter tout retard injustifié dans la mise en place du contrôle, exprimé notamment par la Belgique; souci du consentement du pays auprès duquel la Puissance protectrice aura à exercer sa mission (« *l'agrément de cette partie passant avant tout* ») formulée en particulier par l'U.R.S.S., laquelle estimait que même si la Puissance protectrice faisait choix de ses délégués parmi les membres du personnel diplomatique déjà accrédité auprès du pays intéressé, il fallait un second consentement. Cette dernière exigence fut repoussée par 15 voix contre 9 et 6 abstentions mais, malheureusement, le point de vue soviétique prévalut quant au droit d'enquête des délégués des Puissances protectrices; en cas de violations, ils font enquête *avec le consentement de la*

Partie auprès de laquelle ils exercent leur mission (art. 5). Le droit d'enquête du commissaire général, des inspecteurs ou des experts proposés par lui est également soumis à la même condition (art. 6, al. 3, art. 7, al. 1 et 2 du règl.). D'où la conclusion décevante que, malgré le double système de contrôle, celui-ci peut être aisément éludé par le refus d'agrément de la partie intéressée ou par des impératifs de sécurité dont celle-ci demeure juge (art. 8).

Enfin, dernière remarque par rapport au droit de Genève, un Etat neutre peut, à défaut de Puissance protectrice, être sollicité d'en assumer les fonctions quant à la désignation du commissaire général aux biens culturels; mais les fonctions de *substitut* ne vont pas au-delà; c'est le commissaire général qui exercera les fonctions attribuées à la Puissance protectrice lorsqu'il n'en existe pas (art. 6, al. 6).

*
**

Deux regrets au terme de cette brève étude comparative de notre convention avec le droit de Genève.

Celui, d'abord, que l'on y cherche en vain le texte de l'article 1 commun aux actes de 1949, qui donne leur juste valeur aux nécessités militaires et au comportement de l'adversaire :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter et à faire respecter la présente Convention en toutes circonstances. »

Texte qui, cependant, avait été repris dans l'avant projet préparé par le Comité international pour la protection des monuments de l'Unesco, mais que ne reprenait déjà plus le projet de l'Unesco soumis, à l'issue des travaux d'experts, aux négociateurs de 1954.

Un autre regret mérite encore d'être exprimé : en comparaison avec les actes de Genève, le peu de zèle que l'on a déployé à ériger en infractions caractérisées les violations à des règles si soigneusement élaborées. Si la très brève disposition générale de l'article 28 ne constitue qu'un engagement concret, portant sur *toutes* les infractions à la convention, pouvant être invoquées envers les personnes qui seraient coupables aussi bien directement qu'indirectement, on peut toutefois déplorer que la conférence n'ait pas, en dépit de propositions déposées en ce sens, retenu la suggestion de constituer une liste détaillée d'infractions graves et n'ait pas jugé approprié d'attacher plus d'intérêt au problème de la répression de celles-ci.

V — CONCLUSION

La Convention de La Haye sur la protection des biens culturels est entrée en vigueur le 7 août 1956. A ce jour soixante-six instruments de ratification ou d'adhésion à la convention et cinquante-sept au protocole ont été déposés

auprès du directeur général de l'Unesco. Obligatoire pour les Etats participants, la convention figure également au nombre des actes, aux principes et à l'esprit desquels la Force d'urgence des Nations Unies est tenue de se conformer; une résolution expresse de la Conférence de La Haye de 1954 allait d'ailleurs en ce sens. Elle a trouvé sa première application pendant le conflit du canal de Suez en 1956.

A la même époque et à la demande de l'Egypte et d'Israël, l'Unesco a envoyé un de nos compatriotes, le professeur Garitte, de l'Université de Louvain, comme expert au monastère de Sainte-Catherine dans le Sinaï pour s'assurer du bon état du monument et des collections précieuses qu'il renferme.

Par ailleurs, la convention prévoit la possibilité des réunions des représentants des Etats contractants en vue d'étudier les problèmes relatifs à son application. Une telle réunion a eu lieu du 16 au 26 juillet 1962 au siège de l'Unesco. Elle n'a, cependant, abouti à aucune conséquence substantielle.

Trois Etats ont, à ce jour, pris soin de faire inscrire au registre de la protection spéciale les biens culturels suivants : le Saint-Siège, l'ensemble de l'Etat de la Cité du Vatican (1960), l'Autriche, un refuge (1967), les Pays-Bas, six refuges. La mise en œuvre de la procédure en vue d'octroyer la protection spéciale aux temples d'Angkor (Cambodge) n'a pu malheureusement aboutir et l'action de l'Unesco dans cette région conflictuelle a dû se limiter à l'envoi de quelques experts à Phnom Pen.

A la suite du conflit survenu en 1967 au Moyen-Orient, les Etats concernés se sont avisés, conformément au prescrit du règlement d'exécution de la convention, de désigner des représentants pour les biens culturels; des commissaires généraux ont été choisis d'un commun accord sur la liste internationale des personnalités par la Partie auprès de laquelle s'exercerait leur mission et, à défaut de Puissances protectrices, par un Etat neutre, en l'occurrence la Suisse. Suivant cette procédure, M. Karl Brunner (Suisse) a été désigné auprès de la Jordanie, du Liban, de l'Egypte et de la Syrie, M. J. Reinink (Pays-Bas), auprès d'Israël. M. Brunner, décédé, a été remplacé par M. de Angelis d'Ossat (Italie); les deux commissaires généraux sont toujours en fonction.

Au cours du conflit non international qui éprouva le Nigéria, ce pays fit connaître qu'il n'était pas disposé à accepter une offre de services de l'Unesco, telle que prévue au paragraphe 3 de l'article 19 mais donna au directeur général des assurances quant au respect de la convention.

L'article 26, alinéa 2 de la convention demande que les Etats contractants adressent au moins une fois tous les quatre ans un rapport à l'Unesco concernant les mesures prises dans le cadre de cet instrument; la publication de ces rapports permet de se rendre compte de l'intérêt porté par les gouvernements à la mise en œuvre de la convention²⁰. Ceci nous conduit à rappeler l'importance des

²⁰ En Belgique la convention a été approuvée par la loi du 10 août 1960 (*M.B.* du 16-17 novembre 1960, pp. 8867-8893) a été ratifiée par notre pays le 16 septembre 1960.

obligations qui incombent aux Etats dès les temps de paix. Obligations inhérentes à la sauvegarde des biens culturels, à la répression des infractions qui pourraient être commises à leur endroit, à la diffusion de la convention et des obligations qu'elle comporte. A cet égard, une résolution adoptée par la conférence préconisait la constitution en chaque Etat d'un comité consultatif national. Il y a toujours un risque que les conventions ne s'érodent au fil du temps. Rien de plus odieux à entendre, il est vrai, que le machiavélique adage *Si vis pacem, para bellum*. Mais, tel Janus, l'adage pourrait avoir deux visages. Cette année 1975, année européenne du patrimoine architectural, nous rappelle à la sauvegarde de nos édifices urbains, concept qu'il appartient au reste d'élargir dans le sens de la réanimation des ensembles et de l'inclusion du patrimoine immobilier dans la vie active de la société contemporaine. A cette occasion un rappel, discret mais insistant, ne serait-il pas de mise ? Et notre vœu demeure, qu'à défaut de pouvoir à jamais conjurer les horreurs de la guerre, les efforts accomplis à l'enseigne de l'écu bleu et blanc écartelé en sautoir rejoignent désormais l'entreprise inlassable de la Croix-Rouge en vue de préserver partout dans le monde le règne de l'humain.