



---

Soixante-quatorzième session  
Salvador de Bahia (Brésil), 2 et 3 décembre 2004  
Point 13 de l'ordre du jour provisoire

**PROTECTION DES HÔTELS ET DES CENTRES D'INTÉRÊT TOURISTIQUES EN**  
**TEMPS DE CONFLIT ARMÉ**

**Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général présente au Conseil exécutif l'étude préliminaire effectuée à ce sujet, comme suite à la décision prise lors de la dernière session du Conseil.

Au vu de la présente contribution du Conseiller juridique, il propose au Conseil que ce dernier le charge de consulter officiellement tant le Secrétaire général des Nations Unies que le Comité international de la Croix Rouge, sur l'opportunité d'une telle intervention et sur l'intérêt de ces deux Institutions à ce que l'OMT intervienne dans ce domaine. Dans l'hypothèse où une double réponse favorable serait reçue de la part des Nations Unies et du CICR, le Secrétaire général demanderait au Conseiller juridique de préparer un projet de Protocole additionnel, qui serait soumis au Conseil exécutif à sa prochaine session.



## PROTECTION DES HÔTELS ET DES CENTRES D'INTÉRÊT TOURISTIQUES EN TEMPS DE CONFLIT ARMÉ

### Note complémentaire du Conseiller juridique

1. Suite à une proposition de la Colombie, le Conseil exécutif, a, par sa décision 22 (LXXIII) du 8 juillet 2004, chargé « le Secrétaire général d'effectuer, avec l'aide du Conseiller juridique une étude préliminaire » sur la question de la protection des hôtels et des centres d'intérêt touristique. Lorsqu'il a adopté cette décision, le Conseil était saisi d'une note préliminaire du Conseiller juridique, qui est, à nouveau, annexée à la présente note, qui la complète sur certains points.
2. Le Conseil n'ayant pas pris de position sur les diverses possibilités d'actions ouvertes à l'Organisation, il m'est difficile de savoir dans quelle direction il souhaite que des précisions soient apportées à ma note préliminaire sous l'angle juridique.
3. Pour l'essentiel, elle me semble toujours valable. Je considère en particulier que :
  - la proposition colombienne correspond à un besoin et comblerait une lacune du droit applicable aux conflits armés (qu'ils soient internationaux ou non-internationaux) ;
  - l'OMT a vocation à se pencher sur la question ;
  - il y aurait intérêt à agir en coopération avec les Nations Unies et, le cas échéant, le C.I.C.R., surtout si l'on envisage d'élaborer un Protocole additionnel à la Convention de La Haye du 14 mai 1954 relative à la protection des biens culturels, objectif ambitieux mais qui ne me paraît pas hors de portée.
4. Il reste que tout dépend de la voie que choisira le Conseil exécutif et qu'aussi longtemps qu'une décision n'aura pas été prise à cet égard, toute étude complémentaire approfondie « à l'aveugle » ne serait guère opérationnelle. Je souhaite cependant apporter deux précisions à ma note préliminaire de l'an dernier en ce qui concerne d'une part les modalités de coopération avec les Nations Unies, d'autre part, les textes pertinents adoptés par l'Assemblée générale de l'OMT dans ce domaine et, enfin, les dispositions pertinentes de la Convention précitée de 1954.
5. Sur le premier point, j'avais indiqué que le projet d'accord transformant l'OMT en institution spécialisée des Nations Unies ne comportait pas de clause expresse permettant à l'Organisation d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur des problèmes spécifiques relevant de domaines d'intérêt commun. Il reste que l'accord définitif entré en vigueur le 23 décembre 2003 dispose, en son article 2, paragraphe 2 :

« L'Organisation mondiale du tourisme, dans l'exercice, conformément à ses statuts, de son rôle central de coordination dans le secteur du tourisme en vue de contribuer au développement économique et social, notamment en suscitant des débouchés pour éradiquer la pauvreté et créer des emplois dans les pays les moins avancés, reconnaît la nécessité d'une coordination et d'une coopération effectives avec l'Organisation des Nations Unies, ses organes et les autres organismes des Nations Unies ».

Il n'y a aucune raison d'interpréter cette disposition, qui vise l'ensemble des organes des Nations Unies, comme excluant le Conseil de sécurité. Ceci étant, la difficulté pratique que j'avais signalée au paragraphe 8 de ma note préliminaire demeure.

6. Par ailleurs (et comme l'avait signalé le Directeur général du tourisme de la Colombie dans sa lettre au Secrétaire général en date du 27 novembre 2002, également annexée à la présente note), l'Organisation a d'ores et déjà adopté un certain nombre de textes relatifs à la sécurité des touristes et qui présentent une pertinence certaine aux fins du sujet en examen. Il s'agit principalement de :

- la résolution 177 (VI) du 26 septembre 1985 relative à la sécurité et la protection juridique des touristes ;
- la résolution 284 (IX) du 4 octobre 1991 par laquelle l'Assemblée générale a approuvé le document relatif aux "Mesures recommandées pour la sécurité du tourisme" « soumis par le Comité de sécurité du tourisme par le truchement du Conseil exécutif » ;
- la résolution 317 (X) du 8 octobre 1993 sur la sécurité et la protection des touristes par laquelle l'Assemblée,

*Rappelant* sa résolution sur la sécurité et la protection des touristes (A/RES/177(VI)) adoptée en 1985,

*Notant* que la violence, les actes criminels commis contre les voyageurs, les touristes et les installations touristiques sont un problème mondial,

1. *Condamne* toute violence, menace de violence et tout acte criminel commis contre les voyageurs, les touristes et les installations touristiques ;

2. *Demande* aux États de prendre toutes les mesures appropriées à l'encontre des personnes coupables de ces crimes, et pour protéger les voyageurs, les touristes et les installations touristiques contre toute forme de violence ou d'activité criminelle, et

3. *Demande* au Secrétaire général d'élaborer des mesures pratiques que les pays pourraient mettre en oeuvre afin de parer à la violence et aux actes criminels commis contre les voyageurs, les touristes et les installations touristiques ;

et de

- l'article 1, paragraphe 4, du Code mondial d'éthique du tourisme aux termes duquel :

« Les autorités publiques ont pour mission d'assurer la protection des touristes et visiteurs, et de leurs biens ; elles doivent porter une attention spéciale à la sécurité des touristes étrangers, en raison de la vulnérabilité particulière qui peut être la leur ; elles facilitent la mise en place de moyens d'information, de prévention, de protection, d'assurance et d'assistance spécifiques, correspondants à leurs besoins ; les attentats, agressions, enlèvements ou menaces visant les touristes ou les travailleurs de l'industrie touristique, de même que les destructions volontaires d'installations touristiques ou d'éléments du patrimoine culturel ou naturel, doivent être sévèrement condamnés et réprimés conformément à leurs législations nationales respectives ».

7. S'agissant de Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, il me paraît utile d'attirer plus particulièrement l'attention sur les points suivants :

1° Le champ d'application de la Convention et de ses deux Protocoles, respectivement de 1954 et de 1999, est limité à la seule protection des *biens culturels* tels que définis dans l'Article 1<sup>er</sup> de la Convention :

« Aux fins de la présente Convention, sont considérés comme biens culturels, quels que soient leur origine ou leur propriétaire:

a) 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, religieux ou laïques, 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 ou de reproductions des biens définis ci-dessus;

b) les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles définis à l'alinéa a, tels que les musées, les grandes bibliothèques, les dépôts d'archives, ainsi que les refuges destinés à abriter, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles définis à l'alinéa a;

c) les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels qui sont définis aux alinéas a et b, dits 'centres monumentaux' ».

2° Bien que, par eux-mêmes, les biens culturels présentent en principe un intérêt touristique certain, il est difficile de considérer les hôtels et les centres d'intérêt touristique comme étant des biens culturels au sens de l'Article 1 a), b) ou c) de la Convention de 1954 si bien qu'ils ne bénéficient pas du régime de protection établi par la Convention de 1954, complété par les protocoles de 1954 et 1999.

3° On peut cependant considérer que ce régime est adapté à la protection des hôtels et des centres d'intérêt touristique : l'établissement d'une part d'un système de mesures préventives en temps de paix, d'une part, et l'affirmation de l'obligation de respecter leur immunité en cas de conflit, d'autre part, semblent constituer des orientations à prendre en considération. La Convention de 1954 et le protocole de 1999 peuvent donc être considérés comme une source d'inspiration pour l'élaboration d'un instrument conventionnel pour la protection des hôtels et des centres d'intérêt touristiques en cas de conflit armé<sup>1</sup>.

4° L'institution d'un fonds pour la protection des hôtels et des centres d'intérêt touristique peut également être envisagée, à l'image du Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé prévu par l'article 29 du Protocole II de 1999.

8. Toutefois, je me permets d'y insister, il m'est difficile à ce stade de me montrer plus précis dans l'attente du choix par le Conseil exécutif de l'objectif poursuivi. Pour ma part, je demeure convaincu qu'une réflexion en profondeur sur l'adoption d'un nouvel instrument conventionnel pour la protection des hôtels et des sites touristiques en temps de conflit armé constitue un objectif ambitieux mais utile.

Fait à Garches le 28 octobre 2004,



Alain PELLET

Conseiller juridique de l'OMT  
Professeur à l'Université de Paris X-  
Nanterre;  
Membre et ancien Président de la  
Commission du Droit international des  
Nations Unies

---

<sup>1</sup> Il conviendrait, dans ce cas, de réfléchir à une possible gradation des mesures de protection (simple, spécifique ou renforcée) à l'image de ce que prévoient la Convention de 1954 et le Protocole II de 1999, pour les biens culturels.

## ANNEXE

### PROTECTION DES HÔTELS ET DES CENTRES D'INTÉRÊT TOURISTIQUE EN TEMPS DE CONFLIT ARMÉ

#### Note préliminaire du Conseiller juridique

1. Le Secrétaire général m'a consulté au sujet d'une proposition de la Colombie en vue d'une "démarche de l'OMT auprès des Nations Unies pour que les hôtels et les centres d'intérêt touristique soient considérés comme protégés des actions de conflit armé et de la guerre en tant que lieux de concentration de la population civile étrangère au conflit, conformément à ce que prévoit le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II)".

2. La proposition de la Colombie me paraît répondre à un besoin réel et en tous points à la fonction de l'OMT:

- elle est conforme à la vocation de l'Organisation dont "[l]'objectif fondamental est de promouvoir et de développer le tourisme en vue de contribuer (...) à la paix";
- elle permettrait de combler une lacune que présentent les textes pertinents relatifs au droit des conflits armés.

3. À cet égard, je souligne cependant que le Protocole II additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux du 10 juin 1977 ne comporte pas de disposition expresse protégeant les lieux de concentration de population civile étrangère, pas davantage du reste que le Protocole I relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, signé le même jour ou que les Conventions de Genève de 1949 elles-mêmes. C'est du reste précisément pour cette raison que la proposition de la Colombie me semble présenter un intérêt tout particulier.

4. Tout au plus peut-on noter qu'aux termes de l'article 13 du Protocole II:

- "1. La population civile et les personnes civiles jouissent d'une protection générale contre les dangers résultant d'opérations militaires. En vue de rendre cette protection effective, les règles suivantes seront observées en toutes circonstances.
- "2. Ni la population civile en tant que telle ni les personnes civiles ne devront être l'objet d'attaques..."

On retrouve des dispositions comparables (et plus détaillées) dans le Protocole I (cf. notamment les articles 51, 52, 57 et 58) et dans les Conventions de 1949 elles-mêmes (cf. la Convention IV relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, qui contient en outre des dispositions précises au sujet des "étrangers sur le territoire d'une partie au conflit" – articles 35 à 46).

5. Par ailleurs, les dispositions de la Convention de La Haye du 14 mai 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé sont précisées et complétées notamment par l'article 53 du Protocole I de 1977 et l'article 16 du Protocole II.

6. Il reste qu'aucun instrument ne protège expressément et en tant que tels les hôtels et les lieux touristiques en temps de conflit armé, qu'il soit interne ou international, alors même qu'ils présentent la particularité d'être des "lieux de concentration de population civile étrangère au conflit", comme la Colombie le souligne à très juste titre.

7. La Colombie propose que l'OMT effectue une démarche auprès des Nations Unies pour que cette lacune soit comblée. Il s'agit là de l'une des voies possibles – qui peut elle-même revêtir deux modalités distinctes:

- ou bien une telle démarche peut être faite au cas par cas lorsqu'un conflit armé, interne ou international, fait peser une menace grave et particulière sur des lieux de concentration touristique;
- ou bien, elle peut être entreprise en vue d'inciter l'Assemblée générale des Nations Unies à adopter une résolution générale sur la question, voire à entamer le processus d'élaboration d'une convention internationale à ce sujet.

8. Compte tenu de la date à laquelle la proposition colombienne est intervenue, il n'est pas impossible qu'elle visât la première branche de cette alternative. Et l'on peut penser en effet que lorsque l'on se trouve dans l'hypothèse considérée, l'OMT attire l'attention du Conseil de sécurité sur les risques résultant d'un conflit pour une population ou des lieux touristiques. Je vois cependant deux limites à une telle éventualité:

- la première est juridique: le projet d'accord transformant l'OMT en institution spécialisée ne comporte pas, dans sa dernière version (contrairement à ce qui était le cas auparavant – ancien article 7), de disposition spécifique; ce n'est cependant pas une objection dirimante en ce sens que rien n'empêche l'OMT de prendre une initiative de ce type, surtout compte tenu du renforcement en cours des liens entre les deux organisations;
- la seconde, pratique, constitue un handicap plus difficile à surmonter: compte tenu du mode de fonctionnement de l'Organisation, il est sans doute difficile, dans la plupart des cas, de réagir dans des délais utiles; par hypothèse, la survenance d'un conflit armé appelle des réactions urgentes; or, contrairement aux Nations Unies, l'OMT ne comporte aucun organe permanent ayant l'autorité nécessaire pour effectuer une telle démarche de sa propre autorité, sauf pour l'Assemblée générale à charger le Secrétaire général d'une responsabilité de ce type, mais il ne me paraît pas évident qu'elle relève de ses fonctions.



9. La seconde hypothèse évoquée ci-dessus (par. 7) est probablement plus réaliste et aucune considération de nature juridique ou pratique ne s'oppose à ce que le Conseil exécutif et/ou l'Assemblée générale saisisse l'Assemblée générale des Nations Unies de la question. Ceci serait, au surplus, parfaitement conforme à l'esprit du projet d'accord transformant l'OMT en institution spécialisée et, en particulier, à la lettre de l'article 4, paragraphe 2.

10. Il m'apparaît cependant, que l'OMT pourrait aller plus loin ou, en tout cas, combiner l'approche précédente avec une autre, plus ambitieuse, consistant à adopter elle-même une résolution appelant les États en conflit armé (que celui-ci soit international ou non) à respecter les hôpitaux et les centres d'intérêts touristiques et les touristes eux-mêmes. L'objectif final pourrait même être la négociation d'une convention internationale en ce sens (qui impliquerait nécessairement une coopération poussée avec d'autres instances internationales, en particulier, les Nations Unies et le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge (C.I.C.R.)).

11. Si cette approche est envisagée, le processus pourrait être le suivant:

- adoption du principe de l'action à entreprendre par le Conseil exécutif;
- constitution d'un Groupe de travail, qui serait chargé de faire des propositions au Conseil;
- examen du rapport par le Conseil et transmission à l'Assemblée générale;
- adoption d'une résolution par l'Assemblée générale;

puis, le cas échéant,

- création par l'Assemblée générale d'un groupe de travail ouvert chargé de négocier une convention sur le même sujet en coopération avec les Nations Unies et le C.I.C.R.

12. Il va de soi qu'il ne pourrait s'agir que d'un travail à long terme dont la "mise en orbite" supposerait l'engagement actif de tous ses Membres.

Fait à Garches le 3 mai 2003,



Conseiller juridique de l'OMT  
Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre;  
Membre et ancien Président de la Commission du  
Droit international des Nations Unies

