



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

10 COM

CLT-15/10.COM/CONF.203/3

Paris, 27 octobre 2015

Original : français

DEUXIÈME PROTOCOLE RELATIF À LA CONVENTION DE LA HAYE DE 1954 POUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

COMITÉ POUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

Dixième réunion
Siège de l'UNESCO, Paris
10 au 11 décembre 2015

Point 6 de l'ordre du jour provisoire : **Procédure d'octroi de la protection renforcée**

Le document de travail s'inscrit dans le cadre du suivi de la décision 9.COM 6 du Comité. Il fait état du résultat des consultations entreprises par le Secrétariat avec les Parties en vue du développement de méthodologies pour analyser les trois critères de l'article 10 du Deuxième Protocole de 1954, tout en présentant les éléments dont le Secrétariat dispose, à ce jour, dans le cadre de l'examen des demandes d'octroi de la protection renforcée.

Projet de décision : paragraphe 75

INTRODUCTION

1. Le mécanisme de protection renforcée organisé par le Chapitre III (articles 10 à 14) du Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après « La protection renforcée ») vise à octroyer une immunité aux biens culturels¹ inscrits sur la « Liste des biens culturels sous protection renforcée » (ci-après « La Liste ») au cours d'un conflit armé, y compris l'occupation. D'un point de vue juridique, la protection renforcée, respectivement, complète le régime de protection générale des biens culturels (article 4 (a) du Deuxième Protocole de 1999), et supprime celui de la protection spéciale (article 4 (b) du Deuxième Protocole de 1999). Autrement dit, lorsqu'un bien culturel est à la fois sous protection spéciale et sous protection renforcée, la protection renforcée prévaut dans les relations entre Parties.
2. A ce jour, 10 biens culturels relevant de la juridiction et placés sous le contrôle d'Etats parties au Deuxième Protocole de 1999 (Azerbaïdjan, Belgique, Italie, Lituanie et République de Chypre) sont inscrits sur la Liste². L'ensemble de ces biens culturels faisait d'ores et déjà l'objet d'une inscription sur la Liste du patrimoine mondial.
3. L'inscription d'un bien culturel sur la Liste relève de la compétence exclusive du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après « Le Comité ») instauré par le Deuxième Protocole de 1999, et dont le fonctionnement est régi par les articles 24 à 27 de cet instrument normatif.
4. L'octroi de la protection renforcée à un bien culturel est assujéti à la réalisation cumulative des conditions énoncées à l'article 10 du Deuxième Protocole de 1999, à savoir :
 - (a) « *il s'agit d'un patrimoine culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité* » ;
 - (b) « *il est protégé par des mesures internes, juridiques et administratives, adéquates, qui reconnaissent sa valeur culturelle et historique exceptionnelle et qui garantissent le plus haut niveau de protection* » ;
 - (c) « *il n'est pas utilisé à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires, et la Partie sous le contrôle duquel il se trouve a confirmé dans une déclaration qu'il ne sera pas ainsi utilisé* ».
5. Aux termes de l'article 11, paragraphe 7, du Deuxième Protocole de 1999, la décision d'octroyer ou de refuser la protection renforcée ne peut être fondée que sur la réalisation desdites conditions.
6. Tous les biens culturels, tel qu'ils sont définis à l'article 1^{er} de la Convention de La Haye de 1954, sont susceptibles de faire l'objet d'une inscription sur la Liste. La demande d'octroi de la protection renforcée peut donc concerner tant des biens culturels meubles ou immeubles que les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer des biens culturels meubles (e.g. les musées ou les refuges), et les centres monumentaux.
7. Constatant que le Comité ne dispose pas d'une méthodologie aux fins de l'examen de la réalisation des conditions énoncées à l'article 10, paragraphes (a) et (b), le Secrétariat a, en 2013, commandité deux études auprès du Conseil international des monuments et des sites (ci-après « ICOMOS ») aux fins de clarifier les notions

¹ La notion de « biens culturels » est définie à l'article 1^{er} de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

² La Liste des biens culturels sous protection renforcée est disponible sur : http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/19542P-enhanced-protection-list-fr_20140320.pdf

énoncées à l'article 10, paragraphes (a) et (b), et d'établir une méthodologie permettant une évaluation objective de la réalisation de ces deux conditions³.

8. Au cours de sa 8^{ème} Réunion, le Comité a pris note de :

« l'utilité de l'élaboration de méthodologies d'analyse des critères 10 (a) et 10 (b) du Deuxième Protocole de 1999 afin de faciliter la soumission de demandes d'octroi de la protection renforcée ainsi que leur évaluation [tout en invitant] le Secrétariat à présenter à sa neuvième réunion les conclusions des études réalisées et les éventuelles suites à y donner »⁴.

9. Au cours de la 9^{ème} Réunion du Comité, le Secrétariat a porté à la connaissance du Comité les études réalisées par l'ICOMOS⁵, tout en indiquant qu'il poursuivait leur examen en collaboration avec le Centre du patrimoine mondial⁶.

10. Au cours de cette même réunion, le Comité a décidé d'élargir le champ de son analyse à l'ensemble des conditions énoncées à l'article 10 du Deuxième Protocole, y compris l'article 10, paragraphe (c) concernant la non-utilisation à des fins militaires du bien culturel proposé pour inscription sur la Liste.

11. Ce faisant, le Comité, par sa décision 9.COM 6, a demandé au Secrétariat :

*« de poursuivre son travail, en coopération avec le Comité international de la Croix-Rouge et le Comité international du Bouclier bleu, **en consultation avec les Parties**, sur le développement de méthodologies **pour analyser les trois critères de l'article 10 du Deuxième Protocole de 1999** ; et faire rapport quant aux résultats de son évaluation avant la dixième réunion du Comité [, et a invité] le Secrétariat dans ce contexte à présenter, le cas échéant, un projet d'amendement aux Principes directeurs pour examen par les membres du Comité à sa dixième réunion »⁷.*

I. SUIVI DE LA DECISION 9.COM 6 DU COMITE

12. En vue de permettre la consultation des Parties sur le développement de méthodologies pour analyser les trois critères de l'article 10 du Deuxième Protocole, le Secrétariat a préparé un document compilant l'ensemble des éléments à sa disposition, accompagnés d'un commentaire des paragraphes des Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole (ci-après « Les Principes directeurs ») pertinents dans le cadre des demandes d'octroi de la protection renforcée.

13. Ce document, accompagné d'une lettre du Sous-Directeur général pour la Culture expliquant la démarche, a été transmis, par courriel, le 3 juillet 2015 aux Parties au Deuxième Protocole de 1999, au Comité international de la Croix-Rouge (ci-après le « CICR ») et au Comité international du Bouclier Bleu (ci-après le « Bouclier Bleu »).

³ L'objet de ces études est décrit dans le document de travail du Secrétariat CLT-13/8.COM/CONF.203/2, spécialement § 7. Document disponible sur : <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2-8COM-studies-ICOMOS-FR-20131029.pdf> (consulté le 21 avril 2015).

⁴ Décision 8.COM 2 adoptée par le Comité lors de sa 8^{ème} Réunion. Disponible sur http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/8COM-decisions-fr_20140320.pdf (consulté le 21 avril 2015).

⁵ Lesdites études sont disponibles sur : <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/ICOMOS-studies.pdf> (consulté le 21 avril 2015).

⁶ Document du Secrétariat CLT-14/9.COM/CONF.203/6. Disponible sur : <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002309/230928F.pdf> (consulté le 21 avril 2015).

⁷ Décision 9.COM 6 adoptée par le Comité à sa neuvième réunion. Disponible sur : http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/9_COM_Decisions_FR.pdf (consulté le 21 avril 2015). (Surlignage par le Secrétariat).

14. A la date du 31 août 2015, des commentaires avaient été reçus de 9 Parties (Allemagne, Belgique, Canada, Chypre, Espagne, Grèce, Japon, Mexique et Pays-Bas) soit un peu plus de 13 % des Parties, ainsi que du CICR et du Bouclier Bleu. Les commentaires sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/meetings-and-conferences/>

II. CONDITIONS D'OCTROI DE LA PROTECTION RENFORCEE

15. En vue de faciliter les débats du Comité sur les conditions d'octroi de la protection renforcée, sont exposés ci-après, en ce qui concerne les notions de « plus haute importance pour l'humanité » et de « plus haut niveau de protection » :
- La problématique soulevée ;
 - Les principaux résultats des études menées par l'ICOMOS ;
 - Le résumé des commentaires écrits reçus par les Parties et les Organisations consultées ; et,
 - La proposition du Secrétariat reflétant le consensus des opinions exprimées par les neuf Parties ayant participé à la phase de consultation.

En ce qui concerne la « déclaration de non-utilisation à des fins militaires », les éléments suivants seront exposés :

- La pratique actuelle du Secrétariat ;
- Le résumé des commentaires écrits reçus par les Parties ; et,
- La proposition du Secrétariat reflétant le consensus des opinions exprimées par les neuf Parties ayant participé à la phase de consultation

A. ARTICLE 10, PARAGRAPHE (A) : « LA PLUS HAUTE IMPORTANCE POUR L'HUMANITE »

16. Les biens culturels doivent être de la « *plus haute importance pour l'humanité* » pour faire l'objet d'une inscription sur la Liste. Les Principes directeurs (paragraphe 32 à 37) proposent l'évaluation, au cas par cas, de la réalisation de cette condition grâce à trois critères non-cumulatifs, à savoir :
- L'importance culturelle exceptionnelle du bien culturel ; et/ou,
 - Le caractère unique du bien culturel ; et/ou,
 - La perte irremplaçable pour l'humanité en cas de destruction du bien culturel.
17. Pour chacun de ces critères, les Principes directeurs dressent une liste d'éléments factuels qui devraient permettre au Comité de conclure à la réalisation de la condition énoncée à l'article 10, paragraphe (a).
18. Les paragraphes 36 et 37 des Principes directeurs permettent au Comité de prendre en considération, respectivement, pour les biens culturels immeubles l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial, et pour les biens culturels meubles l'inscription au Registre Mémoire du monde. En vertu du paragraphe 36 des Principes directeurs, le Comité est autorisé à présumer que les biens culturels immeubles inscrits sur la Liste du patrimoine mondial satisfont à la condition de la « *plus haute importance pour l'humanité* ».

Problématique

19. Le système actuel présente des lacunes à plus d'un titre :
- La présomption ne bénéficie qu'au bien culturel immeuble inscrit sur la Liste du patrimoine mondial ;
 - Les biens culturels meubles, lesquels peuvent également prétendre à une inscription sur la Liste, ne bénéficient pas d'une présomption ; et,
 - L'inscription sur la Liste du patrimoine mondial, eu égard au patrimoine culturel, ne concerne que les biens culturels immeubles présentant une « *valeur universelle exceptionnelle* »⁸. Or, l'article 10, paragraphe (a), du Deuxième Protocole de 1999 évoque une notion différente, à savoir « *la plus haute importance pour l'humanité* ». Cette notion ne peut être considérée comme un simple synonyme de la notion de « *valeur universelle exceptionnelle* ».
20. En pratique, le patrimoine culturel – notamment le patrimoine muséal et des sites archéologiques – est menacé dans des régions du monde en proie à l'instabilité et aux conflits. Ledit patrimoine ne fait pas nécessairement l'objet d'une publicité particulière et/ou n'est pas inscrit sur la Liste du patrimoine mondial. Il n'en demeure pas moins que ce dernier mérite une attention et une protection adéquate. Il convient dès lors de favoriser également, autant que faire se peut, l'inscription de ce patrimoine sur la Liste.

Principaux résultats de l'étude ICOMOS

21. L'étude ICOMOS relative à l'article 10, paragraphe (a)⁹ a, entre autres, mis en évidence les éléments suivants :
- Contrairement à la Liste du patrimoine mondial, laquelle est considérée comme étant particulièrement sélective, la Liste a une portée inclusive. Autrement dit, cette dernière, du fait de l'esprit de « protection » qui anime la Convention de La Haye de 1954 et ses deux Protocoles, a vocation à admettre autant de biens culturels que possible (paragraphe 1.13 de l'étude sur l'article 10 (a)) ;
 - Contrairement à la Convention de 1972 qui reconnaît la « valeur universelle exceptionnelle » d'un bien culturel pour autant que ladite valeur ait une portée universelle, les Principes directeurs reconnaissent les biens d'une importance culturelle exceptionnelle, qu'ils soient nationaux, régionaux ou universels, comme satisfaisant à la condition de « *la plus haute importance pour l'humanité* » (paragraphe 1.16 de l'étude sur l'article 10(a))¹⁰ ;
 - Une proposition de définition de la notion de « *la plus haute importance pour l'humanité* » (paragraphe 2.1, 2.2, et 6.2 à 6.4 de l'étude), ainsi qu'une proposition d'amendements aux actuels paragraphes 31 à 35 des Principes directeurs (paragraphe 6.5 de l'étude sur l'article 10(a)) ; et,
 - Une liste d'éléments qui devraient figurer dans le dossier d'octroi de la protection renforcée, en vue de contribuer à la justification de « *la plus*

⁸ Article 11, paragraphe (b) de la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

⁹ Ladite étude peut être consultée au lien suivant : <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/ICOMOS-studies.pdf> (consulté le 21 avril 2015).

¹⁰ Le point 6.6 de l'étude ICOMOS relative à l'article 10 (a) recommande de clarifier la notion de « régional », et suggère que le terme « régional » soit compris comme renvoyant à un espace culturel ou géographique englobant deux ou plusieurs Etats.

haute importance pour l'humanité » (paragraphe 7 de l'étude sur l'article 10(a)).

Résumé des commentaires écrits reçus par les Parties et les Organisations consultées au sujet de l'article 10, paragraphe (a)

22. L'**Allemagne** a accueilli favorablement l'introduction, dans les Principes directeurs, d'une définition de la notion de « plus haute importance pour l'humanité » qui, tout en mettant l'emphase sur l'importance de la qualification juridique opérée par l'Etat soumissionnaire, soit aussi large que possible. Toutefois, l'**Allemagne** considère qu'il est nécessaire de déterminer si la qualification juridique opérée par l'Etat soumissionnaire constituera un élément obligatoire dans le cadre du processus d'évaluation des demandes d'octroi de la protection renforcée. De même, il conviendrait de déterminer à quel moment de la procédure d'octroi de la protection renforcée la qualification ainsi opérée sera prise en considération.
23. Après examen de la définition proposée par l'ICOMOS, la **Belgique** considère que le troisième alinéa de la définition proposée au point 6.5 de la première étude n'est manifestement pas souhaitable. En outre, la **Belgique** estime qu'il est important de clarifier dans la future définition si, comme le propose l'ICOMOS, la « perte irremplaçable pour l'humanité » constituera un élément de la définition, ou si cet élément continuera à constituer l'un des critères d'évaluation, à l'image de ce que les Principes directeurs préconisent en l'état. En outre, la **Belgique** appelle à clarifier la question de l'inscription des biens culturels transnationaux, des patrimoines mixtes et paysages culturels, ainsi que celle des biens en série.
24. De manière générale, le **Canada** considère que les Principes directeurs offrent un outil suffisant pour procéder à l'examen des demandes d'octroi de la protection renforcée. Concernant l'introduction d'une définition, le **Canada** juge qu'il est problématique de chercher à définir le concept de la « plus haute importance pour l'humanité », et que l'élaboration d'une définition pourrait s'apparenter à une modification *de facto* du Deuxième Protocole. Enfin, le **Canada** considère que la notion de « plus haute importance pour l'humanité » est par essence restrictive et que, lorsqu'il est procédé à une inscription sur la Liste, il faut se fonder sur l'importance culturelle du bien, et non sur la menace pesant sur ce dernier.
25. **Chypre** a exprimé son accord à l'élaboration d'une définition de la notion de « plus haute importance pour l'humanité » mettant l'emphase sur la portée inclusive de la Liste, et ce afin d'englober autant de biens culturels que possible.
26. L'**Espagne** considère que la Liste doit être considérée comme étant inclusive. Néanmoins, elle admet la difficulté d'identifier des critères objectifs en vue de juger de la « plus haute importance pour l'humanité », eu égard à la diversité culturelle du monde.
27. La **Grèce** fait remarquer que l'absence d'une définition de la « plus haute importance pour l'humanité » était volontaire au moment de la rédaction des Principes directeurs, en vue de préserver une marge de manœuvre au moment de l'examen de la réalisation de cette condition. Toutefois, une définition peut s'avérer nécessaire à présent.
28. Le **Mexique** considère qu'il faut trouver un équilibre permettant d'éviter les désagréments d'une conception restrictive de la notion de « plus haute importance pour l'humanité », tout en préservant la pertinence de la Liste. Le **Mexique** considère qu'en l'état, les Principes directeurs offrent un outil suffisant pour procéder à l'examen des demandes d'octroi de la protection renforcée. Bien que le **Mexique** considère que l'élaboration d'une définition offrirait un point de référence aux Etats et au Comité, afin d'aborder de façon plus cohérente la question de l'octroi de la protection renforcée, il

souligne le risque que cette dernière soit trop vague ou trop précise, nuisant ainsi au mécanisme d'octroi de la protection renforcée.

29. Les **Pays-Bas** considèrent que la Liste a une portée inclusive, et qu'il appartient à chaque Partie de déterminer les biens culturels lui appartenant qui revêtent la plus « haute importance pour l'humanité ». En ce sens, les **Pays-Bas** sont en faveur du respect de la qualification opérée par l'Etat soumissionnaire. Quant à une éventuelle définition, les **Pays-Bas** considèrent que cette dernière devrait inclure la possibilité pour une Partie de se référer à sa propre méthodologie pour définir l'importance d'un patrimoine culturel. En outre, les **Pays-Bas** considèrent que d'autres listes, tel que le « Registre mémoire du monde », qu'elles soient tenues par des organes gouvernementaux ou non-gouvernementaux, pourraient être prises en considération pour déterminer la « plus haute importance pour l'humanité » d'un patrimoine culturel.
30. Le **CICR** considère que la mise en place d'une évaluation objective du critère de la « plus haute importance pour l'humanité » doit être examinée sous le plan de la faisabilité et de l'opportunité. En ce sens, le **CICR** considère qu'une définition de cette notion aurait inévitablement des effets restrictifs, ce qui ne serait pas dans l'intérêt du Comité en l'empêchant, pour des raisons formelles, d'accorder une protection renforcée à des biens qu'il jugerait néanmoins dignes d'une telle protection. Le **CICR** estime la Liste à une portée inclusive, et qu'en conséquence l'approche retenue par les Principes directeurs mérite d'être poursuivie, dans la mesure où elle reconnaît une marge d'appréciation au Comité dans le cadre de l'examen des demandes d'octroi de la protection renforcée.
31. Concernant le tableau qui pourrait être introduit dans les Principes directeurs et qui rassemblerait les éléments factuels et les documents internes justifiant de la « plus haute importance pour l'humanité », l'**Allemagne** considère qu'en vue d'assurer la crédibilité de la Liste, les Principes directeurs devraient affirmer clairement que toute conclusion en la matière devrait être basée, avant toute chose, sur les éléments factuels repris à ses paragraphes 33 et 34.
32. **Chypre** a également exprimé son accord avec l'élaboration d'un tableau, afin d'assister les Parties à rassembler les éléments nécessaires pour justifier de la « plus haute importance pour l'humanité », sans pour autant que le tableau soit exhaustif ni exclusif.
33. Le **Japon** considère qu'un exemple de tableau rassemblant les éléments à prendre en considération pour l'examen de la plus haute importance pour l'humanité devrait être proposé pour permettre une discussion en profondeur.
34. Le **CICR** est en faveur de l'introduction d'un tableau dans les Principes directeurs, pour autant qu'il ne soit pas exhaustif.
35. Le **Bouclier Bleu** estime qu'en plus d'introduire un tableau rassemblant l'ensemble des éléments permettant de démontrer la « plus haute importance pour l'humanité », les Principes directeurs pourraient également autoriser des organisations, gouvernementales ou non-gouvernementales, ayant une expertise en matière culturelle à témoigner auprès du Comité de la « plus haute importance pour l'humanité » d'un patrimoine culturel.

Proposition du Secrétariat reflétant le consensus des opinions exprimées par les neuf Parties ayant participé à la consultation

36. La qualification juridique opérée ainsi que la justification fournie par l'Etat soumissionnaire quant à « la plus haute importance pour l'humanité » du bien culturel pour lequel la protection renforcée est demandée s'avèrent fondamentale. Du fait de la vocation inclusive de la Liste, il faut éviter une conception restrictive de cette notion, au point de priver le patrimoine culturel présentant des caractéristiques exceptionnelles du système de protection renforcée.

37. La qualification juridique opérée par l'Etat soumissionnaire, y compris la justification qui l'assortit¹¹, devrait être respectée. Toutefois, cela n'exclut pas la production d'une justification par l'Etat soumissionnaire, laquelle expose les caractéristiques du bien culturel qui démontrent sa plus haute importance pour l'humanité. La procédure décrite à l'article 11, paragraphe 5, du Deuxième Protocole de 1999, ainsi qu'en dernier ressort l'examen opéré par le Comité doivent, quant à eux, permettre de faire face aux situations où des biens ne présentant manifestement pas un caractère culturel se verraient proposés pour inscription sur la Liste, ou de corriger des erreurs factuelles.
38. Malgré la définition proposée par l'ICOMOS, l'introduction dans les Principes directeurs d'une définition du concept de la « plus haute importance pour l'humanité » n'a pas rencontré l'approbation de l'ensemble des Parties ayant participé à la phase de consultation. A défaut d'une définition, une voie médiane pour faciliter l'évaluation de la condition énoncée à l'article 10, paragraphe (a), du Deuxième Protocole pourrait être d'étendre le spectre des présomptions énoncées au paragraphe 37 des Principes directeurs, et ce en prenant également en compte l'inscription au « Registre mémoire du monde », l'inscription au « Registre international des biens culturels sous protection spéciale » ainsi que tout autre document, d'ordre national, régional ou universel, émanant d'une autorité gouvernementale ou non-gouvernementale attestant de l'importance culturelle exceptionnelle et/ou du caractère unique du bien culturel.

B. ARTICLE 10, PARAGRAPHE (B) : « LE PLUS HAUT NIVEAU DE PROTECTION »

39. La Convention de La Haye de 1954 (article 3) et son Deuxième Protocole de 1999 (article 5) ont fait de l'obligation de sauvegarde des biens culturels l'une des pierres angulaires du système de protection des biens culturels. Cette obligation implique l'adoption, dès le temps de paix, de mesures préparatoires contre les effets prévisibles des conflits armés.
40. En vue de l'octroi de la protection renforcée, le Deuxième Protocole exige l'adoption de telles mesures, pour autant qu'elles reconnaissent la « *valeur culturelle et historique exceptionnelle* », et garantissent le « *plus haut niveau de protection* » (voir : article 10, paragraphe (b), du Deuxième Protocole ; et, paragraphe 38 des Principes directeurs).
41. Les paragraphes 39 à 41 des Principes directeurs ont illustré cette obligation, faisant notamment de la mise en œuvre du Chapitre IV du Deuxième Protocole « Responsabilité pénale et compétence » l'une des conditions *sine qua non* permettant de juger de la réalisation de cette condition.

Problématique

42. L'évaluation de la condition énoncée à l'article 10, paragraphe (b), du Deuxième Protocole implique une analyse à la fois factuelle et qualitative. Si l'examen de la législation pénale (analyse purement factuelle), ou de la transposition des règles relatives à la protection du patrimoine culturel dans les programmes de formation militaire (analyse purement factuelle), ne sont pas *a priori* problématiques, tel n'est pas le cas de l'évaluation des autres mesures préparatoires résultant de la mise en œuvre de l'article 5, tel que complété respectivement par les paragraphes 27 à 29 et 39 des Principes directeurs – premier tiret.
43. Pour chaque bien culturel, l'évaluation objective desdites mesures préparatoires implique une analyse qualitative, en vue de déterminer à la fois leur adéquation et leur efficacité (paragraphe 40 des Principes directeurs).

¹¹ Le paragraphe 57 des Principes directeurs fournit les orientations relatives à la manière dont l'Etat soumissionnaire devrait justifier, dans son formulaire de demande d'octroi de la protection renforcée, « *la plus grande importance pour l'humanité* » du bien culturel relevant de sa juridiction et/ou de son contrôle. Elle ne nécessite pas, de l'avis du Secrétariat, de modification.

Principaux résultats de l'étude ICOMOS

44. L'étude ICOMOS relative à l'article 10, paragraphe (b)¹² a, entre autres, mis en évidence les éléments suivants :
- Une liste de mesures préparatoires qui devraient être prises pour assurer la réalisation de la condition énoncée à l'article 10, paragraphe (b) (paragraphe 1.2, 1.5, et 1.6 de l'étude sur l'article 10(b)) ; et,
 - L'importance d'assurer le suivi de l'état de conservation des biens culturels sous protection renforcée, après leur inscription sur la Liste, ledit suivi témoignant de l'effectivité des mesures préparatoires adoptées et présentées au moment de la demande d'inscription sur la Liste (paragraphe 1.3 de l'étude sur l'article 10(b)).

Résumé des commentaires écrits reçus par les Parties et les Organisations consultées au sujet de l'article 10, paragraphe (b)

45. Afin d'évaluer le « plus haut niveau de protection » reconnu à un bien culturel, l'**Allemagne** soutient l'introduction d'un tableau consolidé reprenant l'ensemble des mesures préparatoires à adopter selon la catégorie de patrimoine culturel envisagée. Néanmoins, elle considère que ce tableau doit être regardé comme une preuve auxiliaire du respect du paragraphe 39 des Principes directeurs. En outre, l'**Allemagne** estime qu'il convient de clarifier si l'examen du « plus haut niveau de protection » doit être fait sur la base de critères universels, ou en privilégiant une approche au cas par cas.
46. La **Belgique** souhaite que, comme il a été mentionné dans les études ICOMOS, l'adoption de mesures de sauvegarde soit reconnue comme étant également pertinente dans le cadre de la préservation du patrimoine culturel contre les effets des catastrophes naturelles. La **Belgique** considère qu'il est important, en ce qui concerne les mesures de sauvegarde, de se limiter à la définition d'objectifs, sans pour autant définir les moyens adéquats pour les atteindre, lesquels relèvent de la responsabilité des Parties.
47. Le **Canada** est en faveur de la production d'outils et de méthodologies pour aider les Parties à assurer le « plus haut niveau de protection » aux biens culturels pour lesquels elles demandent l'octroi de la protection renforcée, sur la base de critères communs et uniformes. Pour les biens culturels mobiliers, le **Canada** considère que les travaux de l'ICOMOS doivent être approfondis.
48. **Chypre** est en faveur de l'introduction d'une liste de vérification mettant en évidence les mesures préparatoires devant être adoptées dans le cadre des demandes d'octroi de la protection renforcée.
49. L'**Espagne** est en faveur d'une liste de vérification qui permettrait de faciliter la soumission de demandes d'octroi de la protection renforcée.
50. Le **Japon** considère qu'il existe une grande variété de biens culturels, et que la distinction ne se limite pas aux biens culturels meubles et immeubles. Chaque type de biens culturels répond à des réglementations particulières. Il en résulte qu'un exemple concret de tableau reprenant les mesures préparatoires pour chaque type de biens culturels devrait être proposé comme base à la discussion. En outre, le **Japon** estime que définir les notions reprises à l'article 5 du Deuxième Protocole est susceptible d'aboutir à l'introduction de conditions strictes non nécessaires. De l'avis du **Japon**, il

¹²

Il est loisible de consulter ladite étude au lien suivant : <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/ICOMOS-studies.pdf> (consulté le 21 avril 2015).

faut favoriser les demandes d'octroi de la protection renforcée en évitant l'établissement de conditions strictes.

51. Le **Mexique** considère que les Principes directeurs tels qu'ils sont rédigés permettent pleinement d'examiner si un bien soumis pour inscription fait l'objet du « plus haut niveau de protection ». Dans la mesure où les Principes directeurs constituent un outil concis et pratique, il faut éviter de les compliquer sans raison.
52. Les **Pays-Bas** considèrent que la localisation des biens culturels est d'une importance cruciale pour les Ministères de la Défense de Parties prenant part à des conflits.
53. Le **CICR** est en faveur de l'introduction d'un tableau dans les Principes directeurs, pour autant qu'il ne soit pas exhaustif.
54. En ce qui concerne le suivi des biens culturels sous protection renforcée, le **Bouclier Bleu** estime qu'un suivi similaire à celui pour les sites du patrimoine mondial pourrait être mis en place.

Proposition du Secrétariat reflétant le consensus des opinions exprimées par les neuf Parties ayant participé à la consultation

55. A défaut d'une participation significative des Parties à la consultation, il est difficile de se démarquer du *statu quo*. Néanmoins, certaines des Parties ayant participé à cette phase ont exprimé un intérêt pour l'introduction d'un tableau synthétisant les éléments à prendre en considération pour évaluer la réalisation de la condition énoncée à l'article 10, paragraphe (b), du Deuxième Protocole.
56. Une voie médiane pourrait dès lors consister à introduire un tableau, non pas dans les Principes directeurs en tant que tel, mais dans l'annexe I des Principes directeurs, laquelle reprend le « Formulaire de demande d'octroi de la protection renforcée » (en annexe au présent document un tableau « Liste de vérification » est repris pour offrir, le cas échéant, une base de discussion au Comité). En pratique, le tableau reprendrait les éléments repris aux paragraphes 38 à 41 des Principes directeurs. Cet outil permettrait aux autorités nationales en charge de la préparation des demandes d'octroi de la protection renforcée de s'assurer de la conformité de leur(s) demande(s) avec les Principes directeurs.
57. Quant au suivi des biens culturels sous protection renforcée, le Secrétariat considère cet aspect essentiel. Il permet d'assurer la réalisation continue des conditions énoncées à l'article 10 du Deuxième Protocole, et offre la possibilité aux Parties d'indiquer, conformément au paragraphe 65 des Principes directeurs, tout changement de situation. Actuellement, le Secrétariat, comme en témoigne la lettre envoyée par la Sous-Directeur général pour la culture le 20 mars 2015 à tous les Etats parties au Deuxième Protocole de 1999, favorise le suivi des biens culturels sous protection renforcée par le biais d'une modification du formulaire relatif aux rapports nationaux. Un nouveau « Format type » pour la soumission des rapports nationaux a, à cet égard, été préparé pour la 10^{ème} Réunion du Comité.

C. ARTICLE 10, PARAGRAPHE (C) : LA « NON-UTILISATION A DES FINS MILITAIRES »

58. L'octroi de la protection renforcée est conditionné par la production d'une « déclaration de non-utilisation à des fins militaires ». A la lecture du libellé du paragraphe (c), la déclaration semble revêtir deux aspects, à savoir :
 - un constat factuel présent, autrement dit, le bien culturel n'est pas utilisé à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires ; et,
 - une déclaration pour l'avenir quant à la non-utilisation du bien culturel à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires.

59. La déclaration opérée en vertu du paragraphe (c) de l'article 10 produit ses effets dès le temps de paix (voir : paragraphe 42 des Principes directeurs, lequel renvoie à l'article 3 du Deuxième Protocole). Néanmoins, il y a lieu de préciser que « *la surveillance d'un bien culturel par des gardiens armés, spécialement habilités à cet effet, ou la présence auprès de ce bien de forces de police normalement chargées d'assurer l'ordre public n'est pas considérée comme une 'utilisation à des fins militaires'* »¹³.
60. Afin de se conformer pleinement au libellé du paragraphe (c), le Secrétariat a d'ores et déjà proposé à la 9^{ème} Réunion du Comité un amendement au paragraphe 59 des Principes directeurs, afin que celui-ci ne se réfère qu'au bien culturel, et non pas à ses abords immédiats, dans le cadre de la déclaration de non-utilisation à des fins militaires. Cette proposition d'amendement a été acceptée par le Comité, et sera soumise pour approbation à la 6^{ème} Réunion des Parties qui se tiendra au Siège de l'UNESCO en décembre 2015¹⁴.
61. Il est à noter que si la demande d'octroi de la protection renforcée peut être introduite par la Partie qui « a la juridiction ou le contrôle sur le bien culturel » (article 11, paragraphe 2, du Deuxième Protocole), la déclaration de non-utilisation à des fins militaires ne peut être faite que par la Partie « sous le contrôle duquel [le bien culturel] se trouve » (article 10, paragraphe (c), du Deuxième Protocole).
62. Les notions de « juridiction » et de « contrôle » dans le cadre du mécanisme d'octroi de la protection renforcée appellent à une interprétation qu'en tout état de cause seules les Parties au Deuxième Protocole de 1999 sont en mesure d'apporter (article 31, paragraphe 3, de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités).
63. Au-delà des notions de « juridiction » et de « contrôle », il y a lieu de noter qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 4, du Deuxième Protocole, « ni la demande d'inscription d'un bien culturel se trouvant sur un territoire, sous une souveraineté ou une juridiction revendiquée par plus d'un Etat, ni l'inscription d'un tel bien, ne portent en aucune manière préjudice aux droits des parties au différend ».

Pratique actuelle du Secrétariat

64. Lors de l'évaluation de la déclaration de non-utilisation à des fins militaires, le Secrétariat se contente de réceptionner ladite déclaration et de la communiquer au Comité¹⁵.
65. De plus, conformément au paragraphe 59 des Principes directeurs tel que modifié par la 4^{ème} Réunion des Parties, le Secrétariat n'émet aucune opinion quant à l'autorité compétente au niveau national pour produire une telle déclaration.
66. En cas de différend quant à la validité de la déclaration de non-utilisation à des fins militaires, les Parties sont en mesure de mobiliser la procédure décrite à l'article 11, paragraphe 5, du Deuxième Protocole de 1999, et le Comité, en dernier ressort, décide.

¹³ Paragraphe 43 des Principes directeurs.

¹⁴ Document du Secrétariat CLT-14/9.COM/CONF.203/5, « Les biens culturels et leurs abords immédiats », annexe 2. Disponible sur : <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002304/230491F.pdf> (consulté le 21 avril 2015).

¹⁵ Au cours de la 5^{ème} Réunion des Parties, le formulaire amendé d'octroi de la protection renforcée a été approuvé, lequel comprend un modèle de déclaration de non-utilisation à des fins militaires. Disponible sur : <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/enhanced-protection-request-form-fr.pdf>

Résumé des commentaires écrits reçus par les Parties au sujet de l'article 10, paragraphe (c)

67. Seuls deux Parties ont exprimé leur vue sur la pratique du Secrétariat concernant l'examen de la déclaration de non-utilisation à des fins militaires.
68. L'**Allemagne** considère que la déclaration de non-utilisation à des fins militaires ne peut, sous aucun prétexte, être considérée comme une déclaration unilatérale créatrice d'obligations juridiques.
69. Quant à la **Belgique**, elle estime que dans la mesure où, aux termes du paragraphe 46 des Principes directeurs tel que modifié par la 4^{ème} Réunion des Parties, le Secrétariat transmet au Bureau du Comité les demandes d'octroi de la protection renforcée ainsi qu'un examen de leur caractère complet, ce dernier ne peut simplement se contenter de réceptionner la déclaration de non-utilisation à des fins militaires et de la communiquer au Comité. Au contraire, il est nécessaire pour le Secrétariat de se prononcer également sur la validité de ladite déclaration. En pratique, la validité de cette déclaration implique, entre autres, que la Partie l'ayant faite « contrôle » le bien culturel proposé pour inscription sur la Liste. Afin de permettre cet examen par le Secrétariat et, en cas d'incertitude, par le Bureau du Comité, la **Belgique** considère qu'il convient dès lors de se référer, dans les Principes directeurs, à la jurisprudence internationale pertinente définissant les notions de « juridiction » et de « contrôle ».
70. Les autres Parties ayant participé à la consultation n'ont pas émis d'objection quant à la pratique suivie par le Secrétariat.

Proposition du Secrétariat reflétant le consensus des opinions exprimées par les neuf Parties ayant participé à la phase de consultation

71. En l'état actuel, le Secrétariat ne considère pas qu'une modification des Principes directeurs, autre que celle qui sera présentée à la 6^{ème} Réunion des Parties, soit nécessaire.

CONCLUSION

72. A ce jour, 68 Etats sont parties au Deuxième Protocole. Sur ces 68 Etats, seulement 9, soit un peu plus de 13 %, ont exprimé une opinion. L'analyse des commentaires, au-delà du fait qu'ils expriment la position d'un nombre limité de Parties, ne permet pas de dégager un large consensus sur d'éventuels amendements aux Principes directeurs. Les positions sont variées, et se concilient parfois difficilement.
73. Dans ces conditions, le Secrétariat n'est pas en mesure de proposer des amendements aux paragraphes des Principes directeurs relatifs aux conditions d'octroi de la protection renforcée qui soient susceptibles de rencontrer l'acceptation des Parties ou, à tout le moins, d'une majorité d'entre Elles. Il en résulte que, sauf pour le Comité à indiquer la direction dans laquelle de futurs amendements aux Principes directeurs devraient être proposés, *statu quo* semble indiqué¹⁶.
74. Si le Comité devait néanmoins considérer que des amendements aux paragraphes des Principes directeurs sont indispensables, une voie médiane pourrait être d'adopter une décision énergique indiquant les paragraphes qui, au chapitre III.A des Principes directeurs « Octroi de la protection renforcée » devraient faire l'objet d'amendements, ainsi que la direction dans laquelle lesdits amendements devraient être orientés. Pour

¹⁶ Si la pratique actuelle de la Réunion des Parties tend à privilégier le consensus dans le cadre de l'adoption de ses décisions, y compris celles relatives à l'approbation des Principes directeurs conformément à l'article 23 (3) (b) du Deuxième Protocole de 1999, il n'en demeure pas moins que, au regard du Règlement intérieur de la Réunion des Parties, la majorité simple, sous réserve des règles de quorum, et non le consensus, constitue la voie d'adoption des décisions de la Réunion des Parties (article 12 du Règlement intérieur de la Réunion des Parties au Deuxième Protocole).

faciliter le processus, le Président du Comité pourrait être chargé de mener les consultations nécessaires avec les représentants des Parties, afin d'aboutir à un résultat représentatif des positions. Cette démarche permettrait de disposer, à la 11^{ème} Réunion du Comité, d'un projet d'amendements aux paragraphes des Principes directeurs qui refléterait plus fidèlement le positionnement des Parties, tout en étant susceptible d'être adopté plus aisément par la 7^{ème} Réunion des Parties qui se tiendra en 2017.

75. Le Comité souhaitera peut-être adopter la décision suivante :

PROJET DE DÉCISION 10.COM 3

Le Comité,

1. Ayant examiné le document CLT-15/10.COM/CONF.203/3,
2. Rappelant sa décision 9.COM 6 par laquelle le Secrétariat a été chargé de mener des consultations auprès des Parties en vue du développement de méthodologies pour analyser les trois critères de l'article 10 du Deuxième Protocole de 1999,
3. Constatant la faible participation des Parties à cette phase de consultation,
4. Reconnaît la difficulté, dans ces conditions, de formuler des propositions concrètes en vue de faciliter la procédure d'octroi de la protection renforcée ;
5. Charge le Président du Comité de mener des consultations appropriées avec les Parties, en vue de déterminer les améliorations qu'il convient d'apporter à la procédure d'octroi de la protection renforcée, et de lui faire rapport à sa onzième réunion ;
6. Demande au Secrétariat d'assister le Président du Comité dans ses démarches.

ANNEXE
LISTE DE VERIFICATION

Pour être inscrit sur la Liste des biens culturels sous protection renforcée, un bien culturel doit satisfaire aux trois conditions énoncées à l'article 10 du Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. La condition énoncée au **paragraphe (b)** de cette disposition implique l'adoption d'une série de mesures par les autorités nationales compétentes de la Partie. Ces mesures doivent reconnaître la **valeur culturelle et historique exceptionnelle du bien culturel** et lui garantir **le plus haut niveau de protection**.

La présente liste de vérification constitue avant tout un outil pratique. Elle a pour objet d'aider les fonctionnaires des Parties en charge de la préparation des demandes d'octroi de la protection renforcée à s'assurer que l'ensemble des mesures indiquées en ce sens par le Deuxième Protocole et ses Principes directeurs ont été adoptées. En tant que telle, la liste de vérification ne fait pas partie de la demande d'octroi de la protection renforcée.

<i>Nature de la mesure de protection à prendre</i>	Avez-vous pris en considération cet élément dans le dossier d'octroi de la protection renforcée ?	Avez-vous expliqué la ou les mesures adoptée(s) par vos autorités, en démontrant leur adéquation et leur efficacité en pratique ?	Avez-vous joint à la demande d'octroi de la protection renforcée une copie en anglais ou en français des textes législatifs, réglementaires et/ou institutionnels mettant en place les mesures de protection, ou un résumé de ces textes ?
Etablissement d'un inventaire du bien culturel, y compris les biens meubles qu'il abriterait			
Planification de mesures d'urgence pour assurer la protection des biens contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments			
Préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection <i>in situ</i> adéquate desdits biens			

Désignation d'autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels			
Prise en compte de la protection du patrimoine culturel dans les plans et programmes de formation des militaires			
Mise en œuvre dans le droit interne de la Partie des dispositions du Chapitre IV du Deuxième Protocole, en particulier ses articles 15 et 16 (Prenez contact avec votre Ministère de la Justice si nécessaire)			