

Commentaires de la Belgique relatifs aux Observations du Gouvernement japonais au sujet du document CLT-14/9.COM/CONF.203/13 (Proposition pour renforcer les synergies entre le Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et la Convention du patrimoine mondial de 1972) proposé par la Belgique

Etant donné que les Observations du Gouvernement japonais au sujet du document CLT-14/9.COM/CONF.203/13 (Proposition pour renforcer les synergies entre le Deuxième Protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et la Convention du patrimoine mondial de 1972) proposé par la Belgique sont systématiquement communiquées de concert avec la proposition précitée, il apparaît important pour le Gouvernement belge de pouvoir apporter certaines réponses aux questions soulevées.

Afin de faciliter la compréhension, la structure de ce document d'information reprend les Observations du Gouvernement japonais et y apporte des éléments d'information complémentaires *en italique*.

1. Différences de délai d'examen

L'octroi d'une protection renforcée au titre du Deuxième Protocole est généralement décidé dans un délai maximum d'un an, conformément à la procédure en vigueur.

- *Belgique* : En théorie, il y a effectivement un délai de maximum un an entre le dépôt du dossier (déposé avant le 1^{er} mars) et l'octroi éventuel de la protection renforcée (décision du Comité dans l'année du dépôt). Cependant, le dossier n'est présenté au Comité que si le Secrétariat l'estime abouti (critère de « complétude du dossier »¹) pour être inscrit à l'ordre du jour du Comité. Certains dossiers déposés auprès du Secrétariat n'ont jamais été inscrit à l'ordre du jour, voire ont été reportés aussi bien par décision du Secrétariat, du Bureau ou du Comité. A titre exemplatif, les dossiers de la République d'Azerbaïdjan ont pris 3 ans pour aboutir².

Parallèlement, il faut compter un an et demi après présentation du dossier de candidature complet pour qu'une demande d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial aboutisse selon le calendrier normal. Avec la procédure proposée (modifications du paragraphe 122), qui prévoit que le Comité du patrimoine mondial se prononce en premier et porte ensuite sa décision à la connaissance du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, il faudrait donc plus de deux ans environ pour obtenir une protection renforcée. Les États parties pouvant prétendre à présenter de telles demandes conjointes doivent être clairement informés de ces différents délais.

- *Belgique* : La Belgique soutient cette nécessité de bonne information quant à l'impact d'une telle demande conjointe sur les délais d'octroi de la protection renforcée. Si les États veulent que leur dossier relatif à la protection renforcée aboutisse plus rapidement, il leur est toujours possible de travailler dans le cadre de la procédure normale, à savoir le dépôt d'un dossier distinct de celui introduit auprès du Patrimoine mondial (voire commentaire qui précède). Mais rien ne garantit toutefois, vu la remarque précédente sur la question du délai, que la procédure relative à la protection renforcée sera plus rapide dans les faits. A noter qu'en cas d'urgence, le Deuxième Protocole prévoit en son article 11.9 une procédure d'urgence. Cette faculté devrait pouvoir être activée même en cas de dépôt conjoint.

¹ Article 46 des Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye

² Présentés une première fois en 2011, les demandes d'octroi de la République d'Azerbaïdjan ont été reportées par le Comité en 2011 et 2012 pour être adoptées en 2013.

2. Statut des demandes de protection renforcée lors de la présentation de projets de candidature à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial

La procédure de présentation des candidatures à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial offre aux États parties la possibilité de soumettre d'abord un projet de candidature, afin que le Centre du patrimoine mondial vérifie que leur dossier est complet. Cependant, le Centre du patrimoine mondial n'est pas habilité à faire ces vérifications pour les demandes d'octroi de protection renforcée. Il faudrait donc indiquer clairement dans les Orientations modifiées que le Centre du patrimoine mondial ne vérifie pas les éléments relatifs à la demande de protection renforcée, et que le Secrétariat de la Convention de La Haye devrait s'en charger en temps voulu.

- *Belgique* : La Belgique souscrit entièrement à cette observation. Le rôle du Centre du Patrimoine mondial se limite exclusivement à transmettre copie du dossier au Secrétariat de la Convention de 1954. C'est au Secrétariat de la Convention de 1954 de faire sa propre analyse par rapport aux éléments du dossier qui le concernent. Cette précision pourrait être apportées dans les Orientations, sans constituer toutefois à défaut un obstacle à la modification du Format proposée.

3. Cas des retraits de candidature à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial

Les États parties peuvent retirer leurs candidatures à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial à l'issue de l'évaluation du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS), en particulier si elles n'ont pas obtenu de recommandation d'inscription. Il faudrait s'assurer que les demandes de protection renforcée déposées simultanément dans le cadre d'une candidature conjointe sont alors automatiquement annulées.

- *Belgique* : **Il faut souligner que seul le dépôt des candidatures est conjoint, les régimes juridiques applicables restent bel et bien distincts.** L'inscription au Patrimoine mondial n'agit que comme un élément qui facilite le travail du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, en application du point 36 des Principes directeurs qui prévoit que « On présume que le Comité, sous réserve d'autres considérations pertinentes, considèrera que les biens culturels immeubles inscrits sur la Liste du patrimoine mondial satisfont la condition de la plus haute importance pour l'humanité ». Il en découle deux principes :

1. Si la candidature auprès du Patrimoine mondial est retirée, voire même qu'une candidature n'aboutit pas à la reconnaissance comme bien culturel du Patrimoine mondial, il ne doit pas y avoir annulation subséquente automatique de la demande d'octroi de protection renforcée.

En vertu de la séparation des procédures, il revient dans cette hypothèse au Secrétariat de la Convention de 1954 de faire l'analyse du dossier, notamment sur la base du premier critère 10 a (à savoir déterminer si le bien revêt la plus haute importance pour l'humanité), sans le confort de pouvoir simplement se référer à une inscription par le Comité du Patrimoine mondial.

C'est dans cet esprit que la Belgique a financé une étude réalisée par ICOMOS, présentée à la 9ème réunion du Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé en 2014 – 9COM/6, relative à l'analyse de ce critère contenu à l'article 10, a, et la méthodologie à mettre en place pour déterminer les biens qui revêtent la plus haute importance pour l'humanité, sans pour autant être des biens du Patrimoine mondial.

2. Conformément à la séparation des régimes juridiques, un Etat qui le souhaite, que la procédure avance ou non au niveau de sa candidature pour l'inscription sur la Liste du Patrimoine mondial, peut retirer en tout temps sa demande d'octroi de la protection renforcée, mais il doit le signifier formellement au Secrétariat.

Si les États parties ne retirent pas leurs candidatures et que le Comité du patrimoine mondial rend une décision autre que l'inscription (décision de ne pas inscrire, renvoi des propositions d'inscription ou propositions d'inscription différées), le paragraphe 36 des Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole (ci-après dénommés « Les Principes directeurs ») n'est pas applicable. Par ailleurs, la non-inscription des biens visés sur la Liste du patrimoine mondial peut avoir une influence négative sur les délibérations relatives à l'octroi de la protection renforcée. Nous devons donc veiller à ne pas aboutir à des résultats contreproductifs par rapport au but premier de la proposition belge, qui est de favoriser les demandes d'octroi de la protection renforcée.

- *Belgique* : Comme expliqué plus haut, il n'y a effectivement pas de lien à effectuer entre une décision du Comité du Patrimoine mondial autre que l'inscription et une décision du Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé. Ce sont deux Comités indépendants. Il faudra cependant veiller à prévoir qu'un Etat puisse demander l'analyse de son dossier au niveau du Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé sans attendre nécessairement une décision positive du Comité du Patrimoine mondial. Par ailleurs, dans le cadre des synergies à renforcer avec le Centre du Patrimoine mondial, ce dernier pourrait communiquer à titre informatif les éléments qui ont motivé une décision autre que l'inscription, comme par exemple l'avis des organes consultatifs.

4. Patrimoine mixte et paysages culturels

À la lumière de l'article premier de la Convention de la Haye de 1954 et de l'article premier, alinéa (b), du Deuxième Protocole, le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé devrait déterminer si la procédure de demande conjointe est applicable aux candidatures présentées au titre du patrimoine mixte culturel et naturel et des paysages culturels. Il est possible qu'elle ne soit pas adaptée à ces catégories de patrimoine. Il est donc préférable d'attendre les conclusions de l'étude que l'ICOMOS mène actuellement sur l'article 10 du Deuxième Protocole et de ne pas préjuger du statut de ces catégories de patrimoine en prévoyant des dispositions à leur sujet dans les Orientations.

- *Belgique* : Depuis le dépôt des Observations du Gouvernement japonais, l'étude d'ICOMOS a été finalisée et rendue (voir supra). Elle pose effectivement questionnement sur ce type de biens. Le Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé devra un jour ou l'autre statuer sur la recevabilité de ce type de demande et créer sa propre jurisprudence en la matière. Cependant, ce problème relève exclusivement du Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé, il n'est pas un obstacle à la modification du format de candidature du Patrimoine mondial, puisqu'il ne concerne en rien le Comité du Patrimoine mondial.

5. Propositions d'inscription de biens en série

- (1) Demandes d'octroi de la protection renforcée pour l'ensemble des biens en série proposés pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial

Il conviendrait de préciser dans les Orientations modifiées que, lorsqu'une candidature comporte plusieurs biens disséminés sur le territoire de différents États, tous ces États doivent être parties au Deuxième Protocole pour qu'une demande conjointe puisse être présentée.

- *Belgique* : La Belgique se rallie à ce point de vue. Cependant, en vertu de la séparation des régimes juridiques, rien n'empêche un de ces Etats, qui aurait ratifié le Deuxième Protocole, de déposer, à tout moment, de manière distincte une demande d'octroi de la protection renforcée pour des biens culturels repris dans la série candidate pour inscription sur la Liste du Patrimoine mondial.

Il convient en outre de déterminer si, dans le cas des biens en série, la suspension ou le retrait de la protection renforcée peuvent être décidés pour une ou plusieurs composantes du bien à titre individuel, ou si une telle décision, même si elle n'est fondée que sur la situation d'une ou plusieurs composantes du bien, doit être prise pour l'ensemble du bien en question.

Belgique : Il convient ici de souligner la jurisprudence acquise au niveau du Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé suite à sa décision 8.COM 8.3. d'octroi de la protection renforcée à la Maison et Atelier de Victor Horta (Belgique) en décembre 2013. En effet, la Maison et Atelier de Victor Horta n'a pas été inscrite seule sur la Liste du Patrimoine mondial mais bien dans le cadre d'un ensemble (les Habitations majeures de l'architecte Victor Horta), avec d'autres édifices. Or le Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé n'a pas exigé que soit présenté devant lui l'ensemble de ces Habitations majeures. Au contraire, il a accordé l'octroi sur une seule de ces Habitations majeures. Le Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé, en vertu de son indépendance par rapport au Comité du Patrimoine mondial, travaille donc de manière autonome. Et au vu de ce précédent, dans le cas de l'hypothèse soulevée par le Gouvernement japonais, si la protection renforcée peut être octroyée pour un bien culturel pris isolément dans un ensemble ou une série, il en va de même pour la perte ou la suspension de cette protection.

- (2) Demandes d'octroi de la protection renforcée pour une ou plusieurs composantes des biens en série proposés pour inscription sur la Liste du patrimoine mondial

L'inscription d'un bien en série sur la Liste du patrimoine mondial ne signifie pas forcément que chacune des composantes de ce bien, prise individuellement, présente une valeur universelle exceptionnelle. Il est donc nécessaire de déterminer comment le paragraphe 36 des Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole peut être appliqué ou interprété en pareil cas. Par ailleurs, il est peut-être souhaitable de revoir le format pour la proposition d'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial pour qu'il soit mieux adapté à ce type de demandes conjointes.

- *Belgique* : Comme indiqué supra, il existe un précédent. Il convient de souligner que le paragraphe 36 des Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole ne fonde qu'une présomption, « sous réserve d'autres considérations pertinentes ». Il n'y a donc aucune automaticité entre l'inscription sur la Liste du Patrimoine mondial et le fait de satisfaire au critère de l'article 10,a. Il revient toujours au Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé d'évaluer si le bien qui lui est soumis présente non pas une valeur universelle exceptionnelle, mais bien s'il revêt la plus haute importance pour l'humanité. L'étude d'ICOMOS précitée avait justement pour objectif d'aider le Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé à pouvoir traiter des demandes relatives à des biens culturels qui ne sont pas inscrits sur la Liste du Patrimoine mondial, et ne sont donc pas considérés comme ayant une valeur universelle exceptionnelle, car cela ne veut pas dire pour autant que ces biens culturels ne revêtent pas la plus haute importance pour l'humanité.

6. Propositions d'inscription devant être traitées d'urgence

Différents critères s'appliquent pour justifier la présentation d'une proposition d'inscription comme devant être traitée d'urgence. Si le paragraphe 161 des Orientations dispose qu'une telle demande peut être déposée « dans le cas de biens qui seraient en péril, du fait d'avoir subi des dommages ou d'être confrontés à des dangers sérieux et précis dus à des phénomènes naturels ou à des activités humaines », l'article 11.9 du Deuxième Protocole dispose que « dès le commencement des hostilités, une Partie au conflit peut demander, en raison d'une situation d'urgence, la protection renforcée de biens culturels ». Les Orientations pourraient donc être plus explicites et établir que les demandes conjointes d'octroi de la protection renforcée présentées dans le cadre de propositions d'inscription sur la Liste du patrimoine mondial devant être traitées d'urgence au titre du paragraphe 161 des Orientations, seraient examinées comme suit :

1. au commencement d'hostilités, l'article 11.9 du Deuxième Protocole serait applicable (procédure d'urgence) ;

2. dans tous les autres cas (catastrophes naturelles, pollutions de l'environnement, etc.), l'article 11.5 du Deuxième Protocole serait applicable (procédure ordinaire).

➤ Belgique : Cette observation mérite trois éclaircissements :

1. C'est un problème qui ne concerne que le Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé. Il n'est donc pas un obstacle à la modification du format de candidature du Patrimoine mondial, puisqu'il ne concerne en rien le Comité du Patrimoine mondial.
2. En vertu de l'indépendance des procédures, le Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé n'est pas tenu par les dispositions spécifiques au Comité du Patrimoine mondial, comme celles relatives à l'urgence. Il ne doit examiner le dossier que par rapport à ses propres règles applicables.
3. Si le Comité pour la Protection des biens culturels en cas de conflit armé l'estime nécessaire, c'est dans les Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole qu'il faudrait apporter cette précision.

7. Octroi de la protection renforcée à des biens déjà inscrits sur la Liste du patrimoine mondial

S'il est très important et particulièrement utile de faciliter l'octroi de la protection renforcée à des biens culturels qui ne figurent pas encore sur la Liste du patrimoine mondial, il est aussi nécessaire et plus facile de promouvoir l'octroi de la protection renforcée aux biens déjà inscrits sur la Liste, étant donné qu'ils sont très nombreux. Aussi, outre la proposition belge concernant les futures inscriptions, nous pensons qu'il peut être tout aussi opportun que le Comité du patrimoine mondial réfléchisse aux moyens d'encourager les États parties à la Convention du patrimoine mondial et au Deuxième Protocole à demander la protection renforcée de leurs biens déjà inscrits sur la Liste du patrimoine mondial. À cet égard, nous devrions désormais étudier plus avant les modalités de mise en œuvre, notamment par des mesures telles que celles proposées au paragraphe 7 de la décision 9.COM.13.

➤ Belgique : La Belgique souscrit entièrement à ce point de vue. C'est une approche qui doit absolument être suivie, et envisagée de manière complémentaire avec la modification du Format de candidature pour le Patrimoine mondial. Le Comité du Patrimoine mondial partage ce point de vue et l'a répété dans sa Décision 39 COM 11, au point 9 : « Accueille favorablement les réflexions sur l'interaction entre la Convention du patrimoine mondial et la Convention de La Haye de 1954 et son Deuxième protocole (1999) et demande en outre au Centre du patrimoine mondial et aux Organisations consultatives, en concertation avec le Secrétariat de la Convention de 1954, d'examiner les moyens de poursuivre le développement des synergies concrètes et de coordonner les mécanismes de soumission de rapports entre la Convention du patrimoine mondial et le Deuxième protocole (1999) de la Convention de La Haye (1954) à l'occasion de la prochaine révision des Orientations en 2017, tout en révisant le format de présentation des rapports périodiques pendant la période de réflexion conduisant au Troisième cycle de rapports périodiques ; ».

Commentaires généraux de la Belgique :

1. Excepté la précision qui pourrait être apportée aux Orientations (voir le point 2 supra), toutes les Observations formulées par le Gouvernement japonais concernent la procédure pour l'octroi de la protection renforcée devant le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Elles ne font donc pas obstacle pour le Comité du Patrimoine mondial à la modification de son format de candidature pour l'inscription d'un bien culturel sur la Liste du Patrimoine mondial en vue de faciliter l'obtention de la protection renforcée;
2. Suite à la Réunion du Comité du Patrimoine mondial à Bonn en 2015, la Belgique, compte tenu des Observations du Gouvernement japonais, des réactions du Centre du Patrimoine mondial et de plusieurs États, a revu et simplifié sa proposition, et la tient à disposition des États parties intéressés.