

COMMENTAIRES DE L'AUTRICHE

Point 11 : Amendements aux Principes directeurs pour la mise en œuvre du Deuxième Protocole de 1999 : Protection renforcée

document de travail : UNESCO doc. C54/20/15.COM/11 (Paris, 29 octobre 2020)

Page 4, paragraphe 44 : Il convient d'éviter le langage normatif (« doit », « doivent », etc.) dans les Principes directeurs (les Principes directeurs n'ont pas de caractère juridiquement contraignant). Ainsi, les mots « doit être préparé » doivent être remplacés par « **ont besoin d'être préparé** ».

Page 4, paragraphe 48 (anciennement 47) : La première phrase (« Le Bureau peut consulter des organisations ayant une expertise appropriée pour évaluer la demande ») doit être supprimée pour les raisons suivantes. Légalement, c'est le Comité et non le Bureau qui décide de ces consultations et qui les mène (voir l'article 11, paragraphe 6, du Deuxième Protocole, qui est repris au paragraphe 24 des Principes directeurs). Le Bureau n'est ni un organe décisionnel, ni un « mini-Comité ». Ses fonctions se limitent à coordonner les travaux du Comité, à fixer les dates, heures et ordre du jour des réunions et à assister le Président dans l'exercice de ses fonctions (voir l'article 15.1 du Règlement intérieur du Comité).

Le Comité dans son ensemble, y compris les membres qui ne font pas partie du Bureau, doivent avoir la possibilité d'utiliser leur expertise pour évaluer une demande de protection renforcée avant de consulter des experts externes. Cela découle de l'article 24 du Deuxième Protocole (« *Les Parties membres du Comité choisissent pour les représenter des personnes qualifiées dans les domaines du patrimoine culturel, de la défense ou du droit international, et s'efforcent, en concertation, de veiller à ce que le Comité dans son ensemble réunisse les compétences adéquates dans tous ces domaines* »), qui est également reflété au paragraphe 21 des Principes directeurs.

En outre, demander un avis consultatif à des experts externes peut avoir des conséquences financières, y compris des décaissements du Fonds pour la Protection des biens culturels. Conformément à l'article 29(3) du Deuxième Protocole, et au paragraphe 4.2 du Règlement financier du Compte spécial, c'est le Comité (et lui seul) qui a le pouvoir de décider des décaissements du Fonds et de l'affectation des ressources du Compte spécial.

Enfin, compte tenu du calendrier contenu dans la proposition de nouveau paragraphe 124 des Principes directeurs (qui reflète le calendrier actuellement appliqué), le délai dont dispose le Bureau pour consulter d'éventuels experts externes peut en fait être limité à trois semaines (!) entre la date limite à laquelle le Secrétariat transmet la demande au Bureau, et la date limite à laquelle le Bureau transmet la demande au Comité.

Ainsi, pour des raisons juridiques mais aussi pratiques, liées à la procédure, la première phrase du paragraphe 48 (anciennement 47) doit être supprimée.

En outre, la référence, en marge du paragraphe 48 (anciennement 47), à l'article 11, paragraphe 5, du Deuxième Protocole doit être supprimée, car l'article 11, paragraphe 5, ne mentionne pas le Bureau ou son rôle dans la procédure d'octroi de la protection renforcée, mais traite uniquement des représentations d'une ou plusieurs parties à la demande.

Pour les mêmes raisons juridiques que celles mentionnées ci-dessus, le paragraphe 165 des Principes directeurs doit être modifié en remplaçant le mot « Bureau » par « **Comité** » (ce n'est qu'à ce moment-là que la référence à l'article 27, paragraphe 3, du Deuxième Protocole dans les marges du paragraphe 165 sera correcte) et en remplaçant le mot « évaluation » par « **examen** ». Le paragraphe modifié doit alors être déplacé au paragraphe 167 et y être inséré en tant que nouvelle deuxième phrase.

Page 5, paragraphe 55: Il convient d'éviter le langage normatif (« doit », « doivent », etc.) dans les Principes directeurs (les Principes directeurs n'ont pas de caractère juridiquement contraignant). Ainsi, les mots « **doivent** être atteints » doivent être remplacés par « ont besoin d'être atteints ».

Page 5, paragraphe 59: Il convient d'éviter le langage normatif (« doit », « doivent », etc.) dans les Principes directeurs (les Principes directeurs n'ont pas de caractère juridiquement contraignant). Ainsi, les mots « doit fournir » doivent être remplacés par « **est censé** fournir ».

Page 6, paragraphe 64: Il convient d'éviter le langage normatif (« doit », « doivent », etc.) dans les Principes directeurs (les Principes directeurs n'ont pas de caractère juridiquement contraignant). Il est donc suggéré de formuler la proposition d'amendement, en la fusionnant avec le texte existant du paragraphe 62 comme suit : « Les Parties sont ~~invitées à~~ et **censées** soumettre leurs demandes et **toute la documentation nécessaire pour justifier la demande** sur un ~~format papier et sur un format électronique, tous deux fournis par le Secrétariat. Les demandes peuvent être soumises~~ dans l'une des deux langues de travail du Secrétariat »

Page 6, paragraphe 65 et son nouveau titre : Le titre, s'il est inséré, doit être numéroté avec (h). Toutefois, le contenu du paragraphe 65 proposé peut également être intégré sous la forme d'une nouvelle deuxième phrase du nouveau paragraphe 64 : « **Les parties sont censées veiller à ce que les informations communiquées soient exactes** » Dans ce cas, une nouvelle rubrique distincte deviendrait superflue.

Page 6, paragraphe 70 : Il n'est pas conforme à la structure actuelle des Principes directeurs d'insérer un tel contenu en guise de nouveau paragraphe 70. Cela reviendrait à l'insérer à un moment où le Comité aurait déjà pris la décision d'accorder la protection renforcée à un bien culturel et où le Directeur général aurait informé le Secrétaire général des Nations Unies et toutes les Parties de cette décision (voir le paragraphe 69 des Principes directeurs).

Au-delà de cela, la deuxième phrase s'écarte du Deuxième Protocole en insinuant que l'avis consultatif peut être demandé uniquement à des organisations professionnelles éminentes. L'article 11(6) du Deuxième Protocole prévoit cependant que « *En statuant sur une demande, le Comité devrait demander l'avis d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que d'experts individuels.* ».

Enfin, les informations selon lesquelles le Comité, lorsqu'il accorde la protection renforcée, peut consulter des organisations spécifiques à titre consultatif figurent déjà dans les Principes directeurs actuels, à savoir au paragraphe 24. Le nouveau paragraphe 70 est donc redondant et ne doit pas être inséré dans les Principes directeurs.

S'il est jugé utile de mentionner dans les Principes directeurs que le Comité peut également demander un avis consultatif pour suspendre ou annuler la protection renforcée, le paragraphe 24, deuxième phrase, des Principes directeurs peut être modifié comme suit : « Pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions, le Comité peut inviter à ses réunions et consulter, dans le cadre de l'octroi, de la **suspension ou de la suppression** de la protection renforcée, à titre consultatif, d'éminentes organisations professionnelles telles que ... ».

En outre, le nouveau paragraphe 89 suivant peut être inséré au début du chapitre III.D des Principes directeurs : « **Lorsqu'il envisage la suspension ou l'annulation de la protection renforcée, le Comité peut notamment consulter, à titre consultatif, d'éminentes organisations professionnelles telles que celles mentionnées au paragraphe 24** ».

À la page 7, nouveau chapitre III.E : Un chapitre distinct sur la procédure de demande d'avis consultatif ne semble pas nécessaire, car la majorité de son contenu est déjà couverte par les Principes directeurs et existants, et les informations supplémentaires restantes peuvent être fusionnées avec les paragraphes existants.

Le paragraphe 97 ne fait que reprendre (en partie) les règles relatives à la prise de décision par le Comité, telles que définies à l'article 26, paragraphes 2 et 3, du Deuxième Protocole, qui sont déjà reflétées au paragraphe 66 des Principes directeurs. Ainsi, le paragraphe 97 est redondant.

Le paragraphe 98, première phrase, répète en d'autres termes ce qui est déjà couvert par le paragraphe 24 des Principes directeurs. La deuxième phrase du paragraphe 98 limite inutilement la liberté d'action du Comité. Il appartient au Comité de décider de la suite à donner, tant en ce qui concerne le temps que le fond, à une demande dont la décision dépend d'un avis consultatif. Le paragraphe 98 ne doit donc pas être inséré dans les Principes directeurs.

Le paragraphe 99, première phrase, concerne la procédure d'élaboration d'une demande révisée par une Partie, procédure qui est soumise au droit national de cette Partie et qui n'est donc pas (et ne devrait pas être) réglementée dans les Principes directeurs. La deuxième phrase ne concerne pas la procédure de demande d'avis consultatif mais la procédure d'octroi de la protection renforcée. Elle concerne en particulier le paragraphe 72 des Principes directeurs, qui stipule déjà que « (s) la Partie décide de soumettre à nouveau la demande révisée, cette demande sera alors réévaluée selon la procédure normale ». Cela signifie que la Partie doit soumettre à nouveau la demande révisée au plus tard le 1er mars (voir le calendrier dans la proposition de nouveau paragraphe 124 des Principes directeurs). Il n'y a aucune raison de s'écarter de cette procédure et de limiter inutilement le délai de vérification (par le Secrétariat) et d'évaluation de la demande révisée (par le Bureau et par les autres membres du Comité) à huit semaines avant la réunion du Comité.

Ainsi, le paragraphe 99 ne doit pas être inséré dans les Principes directeurs.

Sur le paragraphe 100 : Pour les mêmes raisons juridiques que celles mentionnées dans les commentaires sur le paragraphe 48 (anciennement 47) ci-dessus, c'est le Comité et non le Bureau qui doit décider de consulter des experts externes. Une éventuelle contrainte de temps dans une procédure d'urgence n'est pas une raison pour investir le Bureau de compétences qu'il n'a pas.

En outre, la procédure d'octroi d'une protection renforcée en cas de commencement des hostilités en raison d'une situation d'urgence est traitée à l'article 11, paragraphe 9, du Deuxième Protocole et aux paragraphes 63, 66 et 75 des Principes directeurs. Le paragraphe 63 décrit les exigences auxquelles doit répondre une demande de protection renforcée d'urgence, le paragraphe 66 reprend les règles de vote spécifiques contenues dans l'article 11, paragraphe 9, du Deuxième Protocole, et le paragraphe 75 décrit (les éléments de) la procédure de décision concernant la protection renforcée provisoire. Le seul élément temporel de cette procédure est que la décision d'octroyer la protection renforcée à titre provisoire doit être prise par le Comité « le plus rapidement possible » (formulation tirée de l'article 11, paragraphe 9, du Deuxième Protocole).

Ce qui manque dans le paragraphe 75 et dans les Principes directeurs actuels en général, c'est une description des étapes (et du calendrier) de la procédure d'octroi de la protection renforcée à titre provisoire, par opposition à la procédure normale. En particulier, il reste à déterminer quelles dispositions des paragraphes 44 à 51 des Principes directeurs et, compte tenu de la proposition de nouveau paragraphe 124, quel calendrier doit ou peut être appliqué dans cette procédure.

Ainsi, au lieu de se concentrer sur un aspect singulier (c'est-à-dire qui peut demander un avis consultatif, si nécessaire) de cette procédure, comme le propose le nouveau paragraphe 100, les Principes directeurs doivent être modifiés pour décrire de manière générale la procédure d'octroi de la protection renforcée à titre provisoire. Il convient notamment d'examiner si les trois étapes Secrétariat - Bureau - Comité doivent être maintenues et, dans l'affirmative, comment la procédure peut encore être accélérée. Ou si l'on peut laisser de côté le Bureau d'étape, et comment accélérer la procédure en deux étapes restante (Secrétariat - Comité). L'un des moyens d'accélérer la procédure pourrait être d'organiser des réunions extraordinaires du Comité (voir article 24, paragraphe 2, du Deuxième Protocole), même sous forme électronique (par exemple, par vidéoconférence), ou de procéder à un échange de vues et de prendre des décisions par écrit par des moyens électroniques, par exemple sur une plate-forme sécurisée ouverte aux seuls membres du Comité et du Secrétariat.

Ainsi, le paragraphe 100 ne doit pas être inséré dans les Principes directeurs. Il est plutôt suggéré que le Comité demande au Secrétariat de préparer, pour sa prochaine réunion, une proposition sur la procédure d'octroi de la protection renforcée à titre provisoire, distincte de la procédure ordinaire, en tenant particulièrement compte de la nécessité de mener cette procédure le plus rapidement possible.

En ce qui concerne le paragraphe 101, voir les commentaires sur le paragraphe 70 ci-dessus. Compte tenu des deux derniers paragraphes de ces observations, le paragraphe 101 en tant que tel ne doit pas être inséré dans les Principes directeurs.

Sur le paragraphe 102, voir les commentaires sur le paragraphe 70 ci-dessus, en particulier le deuxième paragraphe. En outre, compte tenu de l'article 29.1 du Deuxième Protocole, qui est reflété à l'article 3.b du Règlement financier du Compte spécial, le financement de

services consultatifs au Comité par le biais du Fonds ne peut être justifié que s'il peut être inclus dans la catégorie « assistance financière ou autre pour soutenir des mesures préparatoires ou autres à prendre en temps de paix » (article 29.1.a, article 3.a du Règlement financier) ou dans la catégorie « assistance financière ou autre pour soutenir des mesures d'urgence, des mesures provisoires ou toute autre mesure de protection des biens culturels en période de conflit armé ou de rétablissement suivant immédiatement la fin des hostilités » (article 29.1.b, article 3.b du Règlement financier). En examinant cette question, le Comité devrait tenir compte du fait que les deux catégories de mesures visées dans le présent règlement sont destinées, comme le révèlent les articles du Deuxième Protocole mentionnés dans le présent Règlement, à fournir principalement une assistance aux Parties pour les mesures qu'elles prennent.

En cas de réponse positive du Comité, l'utilisation du Fonds pour financer des services consultatifs au Comité ne doit pas être limitée aux organisations professionnelles éminentes. En outre, la nouvelle disposition ne doit pas constituer un chapitre distinct, mais doit être insérée dans les Principes directeurs en tant que **nouveau paragraphe 68** : « **Lorsqu'il prépare ses décisions relatives à la protection renforcée, le Comité peut, si cela est jugé nécessaire, décider de demander un avis conformément à l'article 11, paragraphe 6, du Deuxième Protocole. Si nécessaire, le Comité peut également décider de financer ces services consultatifs par le biais du Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé** »

Aux pages 8 et 9, « CALENDRIER », la signification de « Année 1 » n'est pas claire. Le calendrier et la procédure décrits au nouveau paragraphe 124 s'appliquent à chaque année (civile). Il est donc suggéré de supprimer « Année 1 » après « 1er mars », « 1er mars - 1er avril » et « 1er avril ».

À la page 10, dans le paragraphe qui commence par « Une fois que le Comité a reçu une demande... », dans la troisième phrase, la référence à l'article 11, paragraphe 2 n'est pas conforme au Deuxième Protocole et doit donc être supprimée. L'article 11, paragraphe 5, du Deuxième Protocole est très clair à ce sujet : les représentations seront fondées seulement sur les critères mentionnés à l'article 10.

À la page 11, dans le paragraphe qui commence par « Le Comité informe immédiatement... », les mots « du Deuxième Protocole » sont redondants, car, à chaque fois que nous parlons de « Parties » dans les présents Principes directeurs, ce terme désigne les Parties au Deuxième Protocole.

À la page 13, la table des matières doit être alignée sur les rubriques (et le contenu) du formulaire de demande de protection renforcée. Ainsi, au point 3, les points 3.1 et 3.2 doivent être supprimés, et le point 3.3 doit devenir le point 3.1.

À la page 14, dans la case qui contient la liste des annexes jointes à la demande, certains mots manquent dans la description de l'annexe 3. Il est donc suggéré d'insérer « mesures prises » après « législatifs ou administratifs ».

En outre, la formulation « ou résumés de ces textes sur la protection du bien culturel » est inappropriée, car (un résumé des) textes normatifs ne peut remplacer une description des mesures pratiques (administratives) prises, telles que la planification (ainsi que la mise en œuvre et l'exercice) de mesures d'urgence pour assurer la protection des biens contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments, la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection in situ adéquate desdits biens (article 5 du Deuxième Protocole, qui s'applique également aux biens culturels pour lesquels une protection renforcée est demandée). Ainsi, le mot « ou » doit être remplacé par « et ».

À la page 16, case 1.4, le libellé n'est pas clair : Merci d'expliquer ce qu'il faut entendre par « Pour les biens culturels immeubles, veuillez indiquer séparément la superficie du bien culturel ».

À la page 17, encadré 4.1 : On peut se demander pourquoi cet encadré est nécessaire. Tout d'abord, la législation pertinente régissant l'application de la Convention de La Haye de 1954 et de ses deux Protocoles devrait de toute façon être régulièrement fournie par les États dans leurs rapports nationaux (pour lesquels un modèle de questionnaire électronique a récemment été mis en ligne sur le site de l'UNESCO). Deuxièmement, les encadrés 4.4 et 4.5 contiennent déjà toutes les informations nécessaires sur la législation requise pour le processus d'octroi de la protection renforcée à un bien culturel spécifique. Il est donc suggéré de supprimer la case 4.1 (qui ne figurait pas dans le doc. C54/19/14.COM/8 - et ne figure pas non plus dans la table des matières de la page 13 du présent document).
