

**Etude juridique sur la protection du patrimoine culturel
par la voie des résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies**



***Le patrimoine culturel dans le prisme
de la résolution 2199 (2015) du Conseil de sécurité***



Vincent Négri,
Juriste, chercheur au CNRS

La résolution 2199 (2015), adoptée par le Conseil de sécurité le 12 février 2015, est structurée sur trois axes :

- Le renforcement des mesures visant à tarir les sources de financement de l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIL), du Front el-Nosra et de tous autres personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida ;
- La condamnation des destructions du patrimoine culturel iraquien et syrien, commises en particulier par l'EIL et le Front el-Nosra, et la prescription aux États Membres de prendre des mesures pour empêcher le commerce des biens culturels qui ont été enlevés illégalement d'Iraq depuis août 1990 et de Syrie depuis mars 2011 ;
- La prévention des enlèvements et des prises d'otage perpétrés par les groupes terroristes et la prohibition du versement de rançons ou de concessions politiques.

I. Les affiliations normatives de la résolution 2199 (2015)

La question de la destruction et de la dispersion du patrimoine culturel, enserrée dans une intention plus globale de sanction contre le terrorisme, s'inscrit dans une double continuité : d'une part, dans le prolongement de l'action normative de l'UNESCO dédiée à la protection du patrimoine culturel (a) ; d'autre part, dans le sillage des précédentes résolutions du Conseil de sécurité visant la lutte contre le terrorisme (b).

a) L'intérêt général de l'humanité à la protection et à la sauvegarde du patrimoine culturel

Malgré leur diversité, les instruments juridiques adoptés par l'UNESCO, dédiés à la protection du patrimoine culturel, sont tous articulés sur l'intérêt général de l'humanité à la protection et à la sauvegarde du patrimoine culturel, dont les prémisses figurent dans le Traité du 15 avril 1935 concernant la protection des institutions artistiques et scientifiques et des monuments historiques¹, dit Pacte Roerich, et sont amorcées par les articles 47 et 56 du Règlement des Conventions de la Haye de 1899 et 1907², relevant aujourd'hui du droit international coutumier. La réception (et en regard, la

¹ Le Préambule fait référence à la nécessité de « préserver ainsi en temps de danger tous les monuments immeubles, qu'ils soient propriété nationale ou privée, qui constituent le patrimoine de la culture des peuples ».

² Convention II concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adoptée à La Haye le 29 juillet 1899 ; Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adoptée à La Haye, 18 octobre 1907.

reconnaissance) de cet intérêt général par les Etats peut varier d'intensité, en fonction de la nature des normes qui déploient et organisent la protection du patrimoine culturel – protection sectorielle en fonction de la nature des biens, matériels ou immatériels, culturels ou naturels, mobiliers ou immobiliers, etc., et suivant le contexte lié à des conflits ou des crises. En complément ou en périphérie des instruments conventionnels, dont l'ambition est de nouer la responsabilité collective des Etats envers la protection du patrimoine culturel des peuples, d'autres normes ont une portée plus informelle, non juridiquement contraignante.

Dans l'espace normatif que borne ces deux pôles, la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, avec son Règlement d'exécution et le premier Protocole, adoptés à La Haye le 14 mai 1954, assortie du Deuxième Protocole adopté à La Haye le 26 mars 1999, exprime le plus fortement les obligations internationales qui incombent aux Etats de préserver le patrimoine culturel lors des conflits armés ; à l'opposé, la Déclaration concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003, lors de la 32^{ème} session de la Conférence générale de l'UNESCO, est un texte dépourvu de toute énoncé contraignant, n'émettant de ce fait qu'une normativité relative. La faible portée de cette Déclaration qui intervient en réponse à un contexte de crise, et non de conflit armé, en posant un ensemble de principes visant à prévenir et décourager la destruction intentionnelle du patrimoine culturel par les Etats dans leurs activités en temps de paix et en cas de conflit armé³, est un symptôme de la limite de l'action normative de l'UNESCO⁴. Cette action normative est concentrée, dans sa forme la plus aboutie, sur la formulation d'un droit international concerté. L'énoncé de règles internationales unilatérales, gage d'une primauté du droit international sur les droits nationaux, ne relève pas du domaine d'intervention de l'UNESCO.

L'intérêt général de l'humanité à la protection et à la sauvegarde du patrimoine culturel infuse dans le droit international. Ainsi, le TPIY relève-t-il qu'au-delà du préjudice et de la perte subis par un peuple, affecté dans sa culture et son identité religieuse, « c'est l'humanité dans son ensemble qui est affectée par la destruction d'une culture religieuse spécifique et des objets culturels qui s'y rattachent »⁵. Quant à la définition de l'acte de persécution telle que l'envisage la Commission du

³ Doc. UNESCO 32C/25, 17 juillet 2003, Annexe II, p. 2.

⁴ Bien qu'elle s'inspire des Conventions de l'UNESCO – notamment la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et la Convention de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé – et d'autres instruments internationaux – Protocole additionnel I (1977) aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et Statut de Rome de la Cour pénale internationale – la Déclaration est « un texte de droit non contraignant qui ne vise pas à modifier les obligations existantes des Etats en vertu des accords internationaux en vigueur en matière de protection du patrimoine culturel. Son objectif principal est triple : (i) énoncer des principes de base pour la protection du patrimoine culturel, visant expressément la destruction intentionnelle en temps de paix et en temps de guerre ; (ii) renforcer la sensibilisation au phénomène de plus en plus répandu de la destruction intentionnelle de ce patrimoine ; (iii) encourager indirectement la participation des Etats qui ne sont pas encore parties à la Convention de La Haye de 1954, à ses deux Protocoles, aux Protocoles additionnels de 1977 et aux autres accords régissant la protection du patrimoine culturel » [Doc. UNESCO 32C/25, 17 juillet 2003, Annexe II, § 6, p. 2].

⁵ Jugement du TPIY, 26 février 2001, Le Procureur c/ Dario Kordic et Mario Cerkez, Aff. n° IT-95-14/2-T, § 206 et 207 : « Cet acte [destruction et dégradation d'édifices consacrés à la religion, *ndla*] est similaire à la 'destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion' qui constitue une violation des lois ou coutumes de la guerre visée à l'article 3d) du Statut [Statut du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, *ndla*]. En conséquence, cet acte a déjà été qualifié de crime en vertu du droit international coutumier et du Statut du Tribunal international en particulier. En outre, le Tribunal militaire international [Tribunal de Nuremberg, *ndla*], la jurisprudence de ce Tribunal international, et le Rapport de la Commission du droit international (CDI) de 1991, entre autres, ont tous considéré que la destruction

droit international, elle prolonge ce principe matriciel en intégrant la dimension culturelle : « La persécution peut prendre des formes multiples, par exemple [...] la destruction systématique de monuments ou bâtiments représentatifs d'un certain groupe social, religieux, culturel, etc. »⁶. Pour autant si le principe affermi par l'UNESCO, selon lequel « les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent, constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité entière, étant donné que chaque peuple apporte sa contribution à la culture mondiale »⁷, s'est progressivement imposé comme une matrice du droit international du patrimoine culturel, son opposabilité demeure, pour une large part, conditionné par la volonté des Etats de s'y confirmer ou de s'en abstraire. Toutefois, ce principe questionne également l'affirmation d'un droit impératif et du rôle croissant de la coutume dans la constitution d'un ordre public culturel international⁸.

b) Le patrimoine culturel dans le prisme de la lutte contre le terrorisme

Depuis 2001, le Conseil de sécurité des Nations-Unies a accentué sa production de normes visant la lutte contre le terrorisme. Si, dans la pratique du Conseil de sécurité, cette préoccupation n'est pas nouvelle, les attentats du 11 septembre 2001 marquent un point d'inflexion dans le libellé des résolutions du Conseil de sécurité. Dans les années 1990, le Conseil de sécurité traitait régulièrement des questions de terrorisme, en prescrivant des sanctions contre les États soupçonnés d'avoir des liens avec des actes terroristes : la Libye (1992), le Soudan (1996) et les Taliban (1999). L'intensification des initiatives contre le terrorisme intervient en 1999 : la résolution 1269⁹ engageait les Etats à collaborer pour prévenir et réprimer tous les actes terroristes et notamment à « échanger des informations conformément au droit international et national et coopérer sur le plan administratif et judiciaire de façon à prévenir les actes de terrorisme »¹⁰. Cette résolution amorce un mouvement d'intensification de l'action du Conseil de sécurité pour lutter contre le terrorisme, amplifiée après le 11 septembre 2001.

Des initiatives de nature organique – création de Comités spécialisés à l'instar du Comité institué par

d'édifices consacrés à la religion constituait sans équivoque un acte de persécution au sens de crime contre l'humanité. Cet acte, lorsqu'il est perpétré avec l'intention discriminatoire requise, équivaut à une attaque contre l'identité religieuse même d'un peuple. En tant que tel, il illustre de manière quasi exemplaire la notion de 'crimes contre l'humanité', car de fait, c'est l'humanité dans son ensemble qui est affectée par la destruction d'une culture religieuse spécifique et des objets culturels qui s'y rattachent. La présente Chambre conclut en conséquence que la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices musulmans consacrés à la religion ou à l'éducation peuvent constituer, si elles sont commises avec l'intention discriminatoire requise, un acte de persécution ».

⁶ Rapport de la Commission du droit international, 43^{ème} session, 29 avril-19 juillet 1991, Supplément A/46/10. Voir le Projet d'articles du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, p. 260 et s. ; notamment p. 292.

⁷ Préambule de la Convention UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, adoptée à La Haye le 14 mai 1954. V. également UNESCO/RES/31C/26 (2001), Actes constituant un crime contre le patrimoine commun de l'humanité.

⁸ V. UNESCO/RES/27C/3.5 (1993) : « ... les principes fondamentaux que sont la protection et la préservation des biens culturels en cas de conflit armé pourraient être considérés comme faisant partie du droit international coutumier, [...] l'acceptation universelle de la Convention de La Haye de 1954 et de son Protocole est une condition essentielle d'une protection efficace des biens culturels en période de conflit armé ».

⁹ S/RES/1269 (1999) du 19 octobre 1999.

¹⁰ Cette prescription de coopération interétatique sur le plan administratif et judiciaire de façon à prévenir les actes de terrorisme, conformément au droit international, pourrait (aurait dû ?) être interprétée comme favorisant la conclusion d'accords bilatéraux sur le fondement de l'article 9 de la Convention UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

la résolution 1373¹¹ – ont alors rehaussé le degré d'exigence d'implication des Etats dans la lutte contre le terrorisme, tenus désormais de rendre compte des mesures prises pour empêcher les activités terroristes et en criminaliser les diverses formes, ainsi que pour promouvoir la coopération entre les Etats, ceux-ci pouvant bénéficier de la fourniture d'une assistance technique pour les accompagner dans ces tâches¹².

Cette approche globale et multiforme, promue par le Conseil de sécurité, et le renforcement de la coopération au sein de la communauté internationale a induit un déport de la lutte contre le terrorisme, qui ne peut être uniquement combattu par la voie militaire et par des mesures coercitives, vers le traitement des conditions favorables à la propagation du terrorisme. Dans ce sillage, le Conseil de sécurité a souligné que « continuer d'œuvrer sur le plan international à approfondir le dialogue des civilisations et l'entente entre elles, dans le but d'empêcher le dénigrement inconsidéré de telle ou telle religion ou culture peut aider à faire pièce aux forces qui incitent à la polarisation et à l'extrémisme et contribuera à renforcer la lutte contre le terrorisme »¹³.

Une première référence à la culture et au patrimoine intervient, en 1999, dans la résolution 1267 sur la situation en Afghanistan¹⁴, le Conseil de sécurité « se déclarant [...] résolument attaché à la souveraineté, à l'indépendance, à l'intégrité territoriale et à l'unité nationale de l'Afghanistan, ainsi qu'au respect du patrimoine culturel et historique du pays ».

L'apogée de ce processus d'intégration du dialogue culturel et de la préservation du patrimoine culturel dans les enjeux et les moyens de lutte contre le terrorisme sera fixé par la résolution 1483 sur la situation en Iraq¹⁵. Après avoir demandé « à toutes les parties concernées de s'acquitter pleinement de leurs obligations au regard du droit international, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et le Règlement de La Haye de 1907 »¹⁶, le Conseil de sécurité consacre le 7^{ème} point de la résolution à la question des biens culturels détournés des institutions iraqiennes :

Le Conseil de sécurité,

[...]

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

[...]

7. Décide que tous les États Membres doivent prendre les mesures voulues pour faciliter la restitution, en bon état, aux institutions iraqiennes des biens culturels iraqiens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse, qui ont été enlevés illégalement du Musée national iraqien, de la Bibliothèque nationale et d'autres sites en Iraq depuis l'adoption de la résolution 661 (1990) du 6 août 1990, notamment en frappant d'interdiction le commerce ou le transfert de ces objets et des objets dont il y a de bonnes raisons de croire qu'ils ont été enlevés illégalement et appelle l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Interpol et autres organisations internationales compétentes à faciliter la mise en œuvre du présent

¹¹ S/RES/1373 (2001) du 28 septembre 2001.

¹² S/RES/1535 (2004) du 26 mars 2004.

¹³ Déclaration du Président du Conseil de sécurité, 27 septembre 2010 ; S/PRST/2010/19.

¹⁴ S/RES/1267 (1999) du 15 octobre 1999.

¹⁵ S/RES/1483 (2003) du 22 mai 2003.

¹⁶ On notera que le Règlement de 1907 est celui de la Convention IV concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, adoptée à La Haye (18 octobre 1907). L'article 47 du Règlement dispose que « le pillage est formellement interdit » ; le deuxième alinéa de l'article 56 précise que « toute saisie, destruction ou dégradation intentionnelle de semblables établissements [*établissements consacrés aux cultes, à la charité et à l'instruction, aux arts et aux sciences*], de monuments historiques, d'œuvres d'art et de science, est interdite et doit être poursuivie ».

paragraphe;

II. L'inclusion de la sauvegarde du patrimoine culturel dans le pouvoir normatif du Conseil de sécurité

La résolution 1483 (2003) a inspiré le dispositif que la résolution 2199 (2015) du 12 février 2015 déploie pour renforcer la protection du patrimoine culturel iraquien et syrien. Les points 15 à 17 de la résolution en expriment la substance :

15. Condamne les destructions du patrimoine culturel iraquien et syrien, commises en particulier par l'EIL et par le Front el-Nosra, qu'il s'agisse de dommages accidentels ou de destructions intentionnelles, notamment des sites et objets religieux, qui font l'objet de destructions ciblées ;

16. Note avec préoccupation que l'EIL, le Front el-Nosra et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida génèrent des revenus en procédant, directement ou indirectement, au pillage et à la contrebande d'objets appartenant au patrimoine culturel provenant de sites archéologiques, de musées, de bibliothèques, d'archives et d'autres sites en Syrie et en Iraq, qui sont ensuite utilisés pour financer leurs efforts de recrutement ou pour améliorer leurs capacités opérationnelles d'organiser et de mener des attentats terroristes ;

17. Réaffirme la décision qu'il a prise au paragraphe 7 de la résolution 1483 (2003) et décide que tous les États Membres doivent prendre les mesures voulues pour empêcher le commerce des biens culturels iraqiens et syriens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse, qui ont été enlevés illégalement d'Iraq depuis le 6 août 1990 et de Syrie depuis le 15 mars 2011, notamment en frappant d'interdiction le commerce transnational de ces objets et permettant ainsi qu'ils soient restitués aux peuples iraquien et syrien, et demande à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, à INTERPOL et aux autres organisations internationales compétentes de faciliter la mise en œuvre des dispositions du présent paragraphe ;

La résolution 2199, notamment son § 17, et auparavant le § 7 de la résolution 1483, confrontent la protection du patrimoine culturel à l'unilatéralisme, dans un domaine traditionnellement couvert par une action normative de l'UNESCO concentrée sur la formulation d'un droit international concerté¹⁷.

La double filiation normative des § 15 à 17 de la résolution 2199 – filiation à l'action normative de l'UNESCO dans le domaine de la protection du patrimoine culturel et aux précédentes résolutions du Conseil de sécurité visant la lutte contre le terrorisme – opère une inclusion de la protection internationale du patrimoine culturel dans l'espace normatif du Conseil de sécurité. Toutefois, ce changement de paradigme, substituant une norme impérative unilatérale à un droit international concerté, demeure contraint par le périmètre d'intervention du Conseil de sécurité dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies. Cette conversion substantielle du droit international du patrimoine culturel reporte sur le Conseil de sécurité la prise en charge de l'intérêt général de l'humanité à la protection et à la sauvegarde du patrimoine culturel, jusqu'alors matrice des normes patrimoniales de l'UNESCO et son domaine quasi-exclusif. Le Conseil de sécurité n'intervient pas alors *in abstracto*, il est tenu par un processus de qualification *in concreto* d'une situation dommageable au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Cette prise en charge de l'intérêt général de l'humanité à la protection et à la sauvegarde du

¹⁷ V. *supra*.

patrimoine culturel est opérée sur le fondement du Chapitre VII – articles 39 à 51 – de la Charte des Nations Unies qui autorise le Conseil de sécurité à prendre des mesures coercitives, dans le seul cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Sur le fondement de l'article 39, le Conseil de sécurité peut constater « l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression », et suivant le constat et la qualification des faits, faire des recommandations (art. 40) ou recourir à des mesures non militaires (art. 41) ou militaires (art. 42) nécessaires « au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales »¹⁸.

Les résolutions 1483 et 2199 sont fondées sur les articles 39 et 41 du Chapitre VII.

Article 39

Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article 41

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Le Conseil de sécurité jouit d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire sur la qualification des faits, gage de sa liberté sur la détermination des décisions et des moyens de réponse. De cette compétence discrétionnaire découle la palette des pouvoirs dont il dispose, du pouvoir d'action au pouvoir d'inaction, via celui de moindre action. Bien que la référence au Chapitre VII soit souvent considérée comme l'indice du caractère obligatoire d'une résolution, la terminologie utilisée révèle la variation d'intensité des obligations que le Conseil de sécurité met à la charge des Etats. En l'espèce, s'agissant de la sauvegarde du patrimoine culturel, seuls le § 7 de la résolution 1483 et le § 17 de la résolution 2199 forge la responsabilité collective des Etats pour lutter contre la dispersion des biens culturels irakiens et syriens et faciliter leur restitution. Dans ces § 7 et 17, le recours au verbe 'décide' à l'indicatif présent ('*decides*' en anglais) n'exprime ni un souhait, ni une intention ; il s'agit d'une obligation dont la primauté, que lui confère le Chapitre VII, s'impose aux Etats.

En prescrivant que soient prises des mesures pour empêcher le commerce des biens culturels irakiens et syriens, postulant une interdiction de commerce transnational de ces objets et leur restitution, le Conseil de sécurité impose à l'ensemble des Etats des obligations par lesquelles ils n'étaient pas précédemment liés. Tel un législateur international, le Conseil de sécurité, par le pouvoir normatif qu'il exerce, impose un modèle de conduite obligatoire sur une question ciblée, celle du pillage et du trafic illicite des biens culturels, en lien avec le financement et le développement du terrorisme.

La portée d'une telle obligation peut être questionnée en regard des conventions UNESCO de 1954¹⁹

¹⁸ Aux termes de l'article 24 de la Charte des Nations-Unies, les Etats-membres « confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » ; ce n'est pas « une responsabilité exclusive que la Charte confère à cette fin au Conseil de sécurité » ; CIJ, 26 novembre 1984, *Nicaragua c/ Etats-Unis d'Amérique*, § 95. Cette fonction est de nature politique ; CIJ, 26 novembre 1984, *préc.*

¹⁹ Convention UNESCO de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

et de 1970²⁰. Ces conventions posent un cadre général, l'une, sur la protection des biens culturels lors de conflits armés, l'autre, sur la prévention du pillage et du trafic illicite des biens culturels ainsi que leur restitution au pays d'origine. Si les dispositions de ces conventions peuvent être mise en œuvre dans le contexte iraquien et syrien, tels que les qualifie le Conseil de sécurité, leur effectivité demeure conditionnée par l'acceptation des Etats de s'y conformer, qu'exprime formellement leur adhésion ou leur ratification. Sauf à considérer, et à démontrer, qu'existerait une obligation coutumière, inscrite dans le droit international, prescrivant une interdiction de commerce des biens culturels en provenance de zones de conflits et un obligation générale de restitution des biens culturels provenant de telles zones, les § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolutions 2199 créent une nouvelle norme impérative pour les Etats. Là où un traité international ne produit des effets qu'en conséquence du consentement des Parties, une résolution du Conseil de sécurité des Nations-Unies est un acte unilatéral dont la légalité internationale est acquise à raison de son adoption par l'organe compétent et dont la primauté des mesures prescrites découle du Chapitre VII²¹.

III. Les engagements des Etats envers le patrimoine culturel en regard des décisions du Conseil de sécurité

Les modalités d'exécution par les Etats des décisions du Conseil de sécurité, et partant de celles relatives aux patrimoines iraquiens et syriens, sont déclinées, dans le Chapitre VII, par l'article 48.

Article 48

- 1. Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.*
- 2. Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.*

Le droit international public, dont relèvent les conventions majeures de l'UNESCO, dédié à la protection du patrimoine culturel exige des Etats que ces derniers respectent leurs engagements internationaux mais les laisse libre, peu ou prou, des moyens d'exécuter les obligations internationales qui en découlent. L'article 48 de la Charte des Nations-Unies densifie cette exigence et investit les Etats de la responsabilité directe pour l'accomplissement²², et donc la pleine effectivité, des décisions du Conseil de sécurité. La conformité aux décisions du Conseil de sécurité, prises sous le Chapitre VII, est une exigence stricte ; laisser aux Etats une capacité d'interprétation ou d'appréciation de ces décisions amoindrirait, voire ruinerait, la portée de ces décisions. Ce serait réintroduire, en creux, le principe du consentement des Etats qui, par nature, n'est pas requis dans l'édition unilatérale d'une norme impérative ; ce serait obérer la primauté de l'acte unilatéral sur les

²⁰ Convention UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

²¹ En ce sens, l'arrêt de la CIJ du 14 avril 1992, précise à propos des obligations générées par une résolutions du Conseil de sécurité sur le fondement du Chapitre VII, que « les obligations des Parties à cet égard, prévalent leurs obligations en vertu de tout autre accord international » ; CIJ, 14 avril 1992, *Libye c/ Royaume-Uni*, § 39.

²² Tel n'est pas le cas des règlements adoptés par l'Organisation mondiale de la santé qui s'appliquent directement dans l'ordre juridique interne des Etats. L'article 22 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé dispose que « Les règlements adoptés [...] entreront en vigueur pour tous les Etats Membres, leur adoption par l'Assemblée de la Santé ayant été dûment notifiée, exception faite pour tels Membres qui pourraient faire connaître au Directeur général, dans les délais prescrits par la notification, qu'ils les refusent ou font des réserves à leur sujet ».

traités²³.

Dépourvu de capacité d'interprétation ou d'appréciation de la norme impérative, à l'instar des mesures prescrites par les § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199, l'Etat est tenu par une obligation de transcription en droit interne des conditions d'effectivité de la norme impérative. La même exigence pèse sur une institution d'intégration régionale, telle que l'Union européenne, dont les prérogatives sont substituées aux attributions des Etats pour réglementer le commerce et la circulation des biens et des marchandises.

En Europe, le Règlement européen n° 1210/2003 du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq, impose des règles au respect desquelles sont tenus les 28 Etats membres de l'Union européenne. L'article 3 de ce Règlement traite, de manière spécifique, de la protection des biens culturels iraqiens suivant les prescriptions de la résolution 1483 du Conseil de sécurité.

Article 3

1. Il est interdit :

- a) d'importer ou d'introduire sur le territoire de la Communauté ;*
- b) d'exporter ou de faire sortir du territoire de la Communauté, et*
- c) d'échanger des biens culturels iraqiens et d'autres biens présentant une importance archéologique, historique, culturelle, scientifique rare ou religieuse, y compris les biens dont la liste figure à l'annexe II, lorsqu'ils ont été sortis illégalement de sites iraqiens, et notamment lorsque*
 - i) ces biens font partie intégrante des collections publiques figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques iraqiens ou sur les inventaires des institutions religieuses iraqiennes, ou*
 - ii) il existe un doute raisonnable concernant le fait que ces biens ont pu être sortis d'Iraq sans le consentement de leur propriétaire légitime ou en violation des lois et de la réglementation iraqiennes;*

2. Ces interdictions ne s'appliquent pas lorsqu'il est démontré que :

- a) ces biens culturels ont été exportés d'Iraq avant le 6 août 1990 ou*
- b) ces biens culturels sont restitués aux institutions iraqiennes conformément à l'objectif de restitution en bon état défini au paragraphe 7 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies.*

Ces règles ont un caractère obligatoire dans toutes leurs dispositions : les Etats membres de l'Union européenne sont tenus de les appliquer telles qu'elles sont définies²⁴. Elles sont directement applicables dans l'ordre juridique interne des Etats membres et s'imposent à tous les sujets de droit – particuliers, professionnels du marché de l'art, Etats, musées, institutions, ... – sans qu'aucune transcription de ce règlement, qui projette les prescriptions du § 7 de la résolution 1483 dans le droit interne des Etats membres de l'Union européenne, soit requise.

D'autres Etats ont incorporé dans leur droit interne les obligations énoncées par le § 7 de la résolution 1483.

En Suisse, l'Ordonnance en date du 7 août 1990 instituant des mesures économiques envers la République d'Irak, dispose en son article 1a :

²³ V. CIJ, 14 avril 1992, *préc.*

²⁴ Art. 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Art. 1a – Biens culturels

1. *Sont interdits l'importation, le transit, l'exportation, le commerce, le courtage, l'acquisition et toute autre forme de transfert de biens culturels irakiens qui ont été volés en République d'Irak, soustraits de la maîtrise de leurs ayants droits en Irak et contre la volonté de ces derniers ou exportés illégalement hors de la République d'Irak depuis le 2 août 1990.*

2. *L'exportation illégale d'un bien culturel irakien est présumée lorsqu'il est établi que celui-ci se trouvait en République d'Irak après le 2 août 1990.*

Aux Etats-Unis, l'*Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act of 2004* prévoit :

H.R. 1047, TITLE III--IRAQI CULTURAL ANTIQUITIES

SEC. 3001. SHORT TITLE.

This title may be cited as the 'Emergency Protection for Iraqi Cultural Antiquities Act of 2004'.

SEC. 3002. EMERGENCY IMPLEMENTATION OF IMPORT RESTRICTIONS.

(a) AUTHORITY- The President may exercise the authority of the President under section 304 of the Convention on Cultural Property Implementation Act (19 U.S.C. 2603) with respect to any archaeological or ethnological material of Iraq without regard to whether Iraq is a State Party under that Act, except that, in exercising such authority, subsection (c) of such section shall not apply.

(b) DEFINITION- In this section, the term 'archaeological or ethnological material of Iraq' means cultural property of Iraq and other items of archaeological, historical, cultural, rare scientific, or religious importance illegally removed from the Iraq National Museum, the National Library of Iraq, and other locations in Iraq, since the adoption of United Nations Security Council Resolution 661 of 1990.

L'implémentation par les Etats-Unis de la résolution 1483 est adossée au *Convention on Cultural Property Implementation Act* du 12 janvier 1983 qui met en œuvre les dispositions de la Convention UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. La possibilité d'une telle articulation entre les prescriptions du § 7 de la résolution 1483 et la Convention UNESCO de 1970 découle de la position de l'Iraq comme Etat Partie à la Convention, à l'égard duquel elle est entrée en vigueur le 12 février 1973.

Dans le sillage de la résolution 1483, l'Australie a adopté en 2003 une réglementation n° 97 – *Iraq (Reconstruction and Repeal of Sanctions) Regulations 2003* – qui dispose notamment :

Regulation 7 provides that a person must not transfer an item of cultural property that was illegally removed from a place in Iraq (including the Iraq National Museum or the National Library of Iraq) after the adoption of Resolution 661, or that the person ought reasonably to suspect had been so removed;

Regulation 8 provides that a person who is in possession or control of an item of cultural property mentioned in regulation 7 must, as soon as practicable, give the property to:

- a) a member of the personnel of the United Nations; or*
- b) a member of the Defence Forces; or*
- c) a representative of the Authority mentioned in Resolution 1483; or*
- d) a representative of the Iraq National Museum or the National Library of Iraq; or*
- e) a representative of the place from which the item was removed, or is reasonably suspected of having been removed; or*
- f) a member of the Australian Federal Police, or of a police force of a State or Territory;*

Dans une autre voie, traitant de manière indifférenciée la circulation de tous les biens, y compris les avoirs financiers, dans le spectre de la résolution 1483, le Canada a mis en œuvre le 19 octobre 2010 un *Règlement d'application des résolutions des Nations Unies sur l'Iraq*, dont l'article 5.1 (a) « *interdit à toute personne au Canada et à tout Canadien à l'étranger, [...] d'effectuer sciemment, directement ou non, une opération portant sur tout bien au Canada qui, selon le cas : (i) appartenait au Gouvernement iraquien précédent ou à toute entité publique recensée par le Comité le 22 mai 2003 et lui appartient toujours, (ii) appartient à tout individu ou entité recensé par le Comité, ou est contrôlé par lui ou détenu pour son compte* ».

Si la responsabilité ultime de l'observation conforme des exigences des résolutions du Conseil de sécurité appartient aux Etats, la satisfaction des exigences sur la prohibition du commerce des antiquités et biens culturels iraqiens ainsi que leur restitution, portées par la résolution 1483, présente des variations d'intensité normative, que ne devrait pas permettre le libellé de la résolution, sous le chapitre VII.

IV. Propositions d'implémentations normatives du § 17 de la résolution 2199 (2015)

Les variations dans la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité relatives à l'interdiction de commerce de biens culturels iraqiens enlevés ou transférés illégalement après le 6 août 1990, affecte l'effectivité de la résolution.

a) Embargo et moratoire

Le droit international offre des mesures spécifiques, susceptibles de relayer et d'imposer plus largement les prohibitions portées par la résolution 1483, telles que l'embargo et le moratoire.

Traditionnellement présenté comme une mesure de pression consistant à restreindre ou à interdire les échanges ou le commerce de biens, l'embargo relève le plus souvent des contre-mesures. L'Institut de droit international l'a ainsi défini : « *Comme mesure de sauvegarde en cas de violation d'un droit, l'embargo peut être exercé à titre de représailles* »²⁵. C'est cette même acception que lui donne le Conseil de sécurité comme sanction collective ou contre-mesure²⁶. La décision d'embargo prononcée par le Conseil de sécurité prévaut alors sur « tous droits ou obligations conférés ou imposés par tout accord international ou par tout contrat passé, ainsi que toute licence ou permis accordés, avant la date de la [...] résolution »²⁷.

Le moratoire est le produit d'un consensus ; il prend la forme d'un accord dont l'objectif et l'enjeu sont de suspendre, sur une durée déterminée, éventuellement reconductible, des activités dans un domaine précis ou de temporiser le règlement de revendications.

L'édiction d'un embargo ou d'un moratoire, sur le commerce des biens culturels issus d'Iraq après le 6 août 1990 et de Syrie après le 15 mars 2011, ne serait que la réitération et la densification normative des prescriptions énoncées par les § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199. L'embargo pourrait être l'écho des visées de la résolution 2199, alors que le moratoire peut sembler plus adéquat au cadre et à la temporalité de la résolution 1483. Dans l'un et l'autres cas, l'édiction de ces mesures relève de la responsabilité du Conseil de sécurité ; elles auraient pour avantage d'accentuer le degré d'exigence sur le respect des prescriptions des § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199, d'unifier leur mise en œuvre et de garantir leur primauté.

²⁵ IDI, Résolution du 23 août 1898, *Annuaire*, 1898, t. 17, p. 284.

²⁶ V. notamment : S/RES/917 (1994) du 6 mai 1994.

²⁷ S/RES/757 (1992) du 30 mai 1992, portant embargo à l'égard de l'ex-Yougoslavie. Résolution citée à titre d'exemple ; les résolutions du Conseil de sécurité portant sanctions économiques et commerciales comportent ce type de prescription.

En contrepoint, elles pourraient toutefois être perçues comme la reconnaissance implicite d'une faiblesse dans l'exécution étatique de ces prescriptions et altéreraient alors la portée des résolutions 1483 et 2199, dans leur dispositif visant la protection des biens culturels.

b) Dispositions modèles adressées aux Etats

La satisfaction des exigences de protection et de sauvegarde du patrimoine culturel peut être renforcé par une assistance fournie aux Etats membres afin qu'ils se conforment pleinement aux § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199. Cette assistance peut prendre la forme de lignes directrices ou de dispositions modèles adressées aux Etats, pour insérer, dans leur droit interne des Etats, les obligations qui leur incombent.

Les Lignes directrices de l'Association américaine des directeurs de musée (AAMD) fournissent un cadre théorique pour bâtir de telles dispositions modèles pour renforcer les législations nationales dans une perspective de satisfaction des exigences sur la prohibition du commerce des biens culturels iraqiens et syriens, ainsi que leur restitution. Les *Guidelines on the Acquisition of Archaeological Material and Ancient Art (revised 2013)* sont adossées à la convention UNESCO de 1970 pour prescrire une interdiction d'acquisition et la nature de l'obligation de diligence sur la provenance des biens culturels et archéologiques²⁸.

L'adossement à la Convention UNESCO de 1970 est un principe d'ordre déontologique, qui positionne la Convention comme le verrou qui fonde un nouvel ordre international pour le contrôle de la circulation des biens culturels et le retour à leur pays d'origine. Dans le libellé des § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199, ce verrou est d'un autre ordre ; il est fondé, au regard des risques de dispersion auxquels sont plus particulièrement exposés les biens culturels iraqiens et syriens en raison des conflits, sur les dates du 6 août 1990 pour l'Iraq et du 15 mars 2011 pour la Syrie, telles que stipulées par le § 17 de la résolution 2199.

Prenant appui sur les § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199, la disposition-modèle suivante pourrait être adressée aux Etats membres pour l'élaboration ou la révision des législations et réglementations nationales :

Aucun musée ou institution patrimoniale ne doit acquérir de bien culturel d'origine syrienne ou iraquienne sauf si des recherches approfondies sur la provenance du bien établissent avec certitude :

- *que le bien culturel était hors du pays d'origine – pays où, soit il a été mis au jour, soit il était auparavant conservé ou identifié – avant le 6 août 1990 pour l'Iraq et le 15 mars 2011 pour la Syrie, ou*
- *que le bien culturel a été légalement exporté hors de son pays d'origine – pays où, soit il a été mis au jour, soit il était auparavant conservé ou identifié – après le 6 août 1990 pour l'Iraq et le 15 mars 2011 pour la Syrie.*

Une telle disposition doit être articulée avec la Convention UNESCO de 1970 afin de ne pas être interprétée comme une libéralisation du marché des biens culturels et archéologiques qui étaient hors du pays d'origine, avant le 6 août 1990 pour l'Iraq et le 15 mars 2011 pour la Syrie, en contradiction avec les obligations portées par la Convention UNESCO de 1970, à laquelle l'Iraq et la Syrie sont parties. Il s'agit également de prévenir une interprétation de ces résolutions qui écarterait la Convention UNESCO de 1970²⁹, pour ne retenir que les prescriptions des § 7 de la résolution 1483

²⁸ "Member museums normally should not acquire a Work unless provenance research substantiates that the Work was outside its country of probable modern discovery before 1970 or was legally exported from its probable country of modern discovery after 1970."

²⁹ Sur cette question de la primauté des obligations issues d'une résolution du Conseil de sécurité sur un traité international : CIJ, 14 avril 1992, *Libye C/ Royaume-Uni*, § 39 ; V. *supra* note 21.

et § 17 de la résolution 2199 et leurs références chronologiques. Doit ainsi être réglée la portée, dans le temps, des obligations qui s'imposent aux autres Etats à l'égard de l'Iraq et de la Syrie. A ce titre, la situation juridique des biens culturels hors d'Iraq avant le 6 août 1990 et de Syrie avant le 15 mars 2011 doit demeurer régie par les dispositions de la Convention UNESCO de 1970 à compter de son entrée en vigueur le 12 février 1973 pour l'Iraq et le 21 février 1975 pour la Syrie³⁰. Cette situation pourrait faire l'objet de la disposition-modèle suivante :

Lorsque le bien culturel était hors du pays d'origine, avant le 6 août 1990 pour l'Iraq et le 15 mars 2011 pour la Syrie, le musée ou l'institution patrimoniale doit vérifier et s'assurer, par tout moyen avant tout projet d'acquisition, que le bien culturel a été légalement exporté après le 12 février 1973 pour l'Iraq ou le 21 février 1975 pour la Syrie.

La portée de ces dispositions peut être étendue, par une disposition *ad hoc*, aux professionnels du marché de l'art. Une autre option peut consister à adopter une rédaction impersonnelle pour viser l'ensemble des transactions indépendamment de leur auteur, institution ou particulier.

c) Comité de suivi des § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199

Le suivi de la mise en œuvre des § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199 pourrait être confié à un comité spécialisé, institué conformément à l'article 28 du règlement intérieur du Conseil de sécurité. Une telle perspective renforcerait l'assujettissement des Etats aux prescriptions et aux exigences de ces résolutions, dans leur dispositif visant la protection des biens culturels. Le principe d'un comité spécifiquement dédié à la mise en œuvre des § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199, mettrait l'accent sur la question cruciale de la protection des biens culturels lors des conflits armés et des crises et dans les périodes post-conflits, et permettrait ainsi d'éviter une dilution de cette question dans la réglementation indifférencié du transfert de biens, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, telle que la prévoit la législation canadienne de 2010³¹. Le mandat d'un tel comité devrait alors être assorti d'une obligation des Etats membres de présenter, suivant une périodicité fixe, les mesures qu'ils auront prises ou envisageraient de prendre pour mettre en application les § 7 de la résolution 1483 et § 17 de la résolution 2199.

V. Conclusions

La résolution 2199, et notamment son § 17 qui réitère les décisions du § 7 de la résolution 1483 sur les biens culturels iraqiens, formule de nouvelles obligations pour préserver le patrimoine culturel syrien, adossées à la lutte contre le terrorisme. Ces résolutions insufflent une discipline collective qui, loin de décharger les Etats de leur responsabilité propre, devrait canaliser l'action individuelle des Etats et favoriser une adhésion unanime des sujets de droit à l'intérêt général de l'humanité à la protection et à la sauvegarde du patrimoine culturel des peuples.

Cette discipline collective, que postule le §17 de la résolution 2199, affermit la dimension coutumière de l'obligation de respecter le patrimoine culturel des peuples – projection normative d'un intérêt général de l'humanité – et en conforte le caractère *erga omnes*. La portée de cette norme coutumière doit être évaluée à l'aune des principes sur la responsabilité internationale des Etats tels qu'ils découlent du projet de codification de la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite adopté par la Commission du droit international³². L'article 48, qui traite de l'invocation de la

³⁰ V. en annexe les Conventions de l'UNESCO auxquelles sont parties l'Iraq et la Syrie.

³¹ V. *supra*.

³² La résolution 56/83 adoptée le 12 décembre 2001 par l'Assemblée générale des Nations-Unies [A/RES/56/83 (2001)] « prend note des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite présentés par la Commission du droit international [...] et les recommande à l'attention des gouvernements, sans préjudice de leur adoption éventuelle ou de toute autre mesure appropriée ».

responsabilité par un État autre qu'un État lésé, dispose notamment que « tout État autre qu'un État lésé est en droit d'invoquer la responsabilité d'un autre État, si [...] l'obligation violée est due à la communauté internationale dans son ensemble ».

Le 25 mars 2015

Annexe : Conventions de l'UNESCO auxquelles sont parties l'Iraq et la Syrie

<i>Instruments normatifs</i>	Date d'entrée en vigueur	
	Iraq	Syrie
Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, avec règlement d'exécution, adoptée à La Haye, le 14 mai 1954	21 décembre 1967	6 mars 1958
Protocole à la Convention, adopté à La Haye, le 14 mai 1954	21 décembre 1967	6 mars 1958
Convention UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée à Paris le 14 novembre 1970	12 février 1973	21 février 1975
Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Paris, le 16 novembre 1972	5 mars 1974	13 août 1975*
Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris, le 17 octobre 2003	6 janvier 2010	11 mars 2005
Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, adoptée à Paris le 20 octobre 2005	22 juillet 2013	5 février 2008

* Lors de son adhésion à la Convention UNESCO de 1972, la Syrie a formulé des réserves dont celle-ci : « *Le gouvernement de la République arabe syrienne considère que le système de coopération internationale prévu à l'article 7 impose aux États membres de prêter toute l'aide possible à l'Etat dont une partie du territoire est occupée afin de préserver le patrimoine* ».