

L'UNESCO ET LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL:
DEFIS ET PERSPECTIVES DE LA CONVENTION DE 1970
MEXICAN SEMINAR: THE GLOBALIZATION
OF THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE:
THE 1970 CONVENTION: NEW CHALLENGES

Edouard PLANCHE*

I. INTRODUCTION

La Convention de l'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 est, depuis plus de quarante ans, le socle juridique international en matière de lutte contre le trafic de patrimoine. À la demande de l'UNESCO, elle a été complétée en 1995 par la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés qui a comblé les lacunes de la Convention de 1970 en droit international privé sur des points tels que la restitution des biens culturels volés même s'ils ne sont pas inventoriés, la diligence requise, la compensation de l'acquéreur de bonne foi, les délais de prescription etc.

Longtemps considérée comme le “parent pauvre” des instruments normatifs de l'UNESCO, la Convention de 1970 n'a bénéficié que de très peu d'attention et n'a pas profité des ressources nécessaires à une mise en œuvre appropriée répondant aux attentes des Etats parties. Mais plusieurs événements internationaux dramatiques et retentissants ont conduit à donner un second souffle à ce traité. Parmi eux, le pillage des temples d'Angkor et la campagne internationale menée par l'UNESCO au Cambodge dans les années 90 pour leur sauvegarde, le dynamitage des bouddhas de Bamyan en Afghanistan en mars 2001, le pillage du Musée national d'Irak en avril 2003 et celui du Musée égyptien du Caire en janvier 2011, la destruction du patrimoine du Mali début 2013, aujourd'hui la mise à bat des ressources

*Spécialiste du programme Section des traités pour la protection du patrimoine culturel.

archéologiques en Syrie... A ces exactions s'ajoutent une explosion sans précédent du marché de l'art dans le monde, en particulier grâce à internet, et une très forte mobilisation des Etats dits "sources", riches en patrimoine, en particulier d'Amérique latine, le Mexique en tout premier lieu. Ces pays souhaitent se réapproprier leurs biens culturels au profit d'une valorisation de leurs identités et du développement de leurs économies.

La Convention compte à ce jour 124 États parties,¹ environ 70 manquent encore à l'appel pour faire face à l'enjeu principal visant à rendre ce traité totalement universel et beaucoup plus opérationnel. C'est pourquoi le Secrétariat de l'UNESCO et ses partenaires (UNIDROIT, INTERPOL, l'Organisation mondiale des douanes, l'UNODC, l'ICOM etc.) participent plus activement à sa mise en œuvre et à son développement : organisation plusieurs fois par an d'ateliers de formation juridique et pratique et de renforcement des capacités (près de 70 Etats en ont bénéficié depuis septembre 2012),² création d'outils juridiques et opérationnels³ (modèles de législations, certificats, bases de données, etc.), sensibilisation⁴ en vue d'encourager les ratifications, édition de publications ou encore développement de partenariats.⁵

Dans cette communication, seront examinées dans une première partie la question des enjeux qui se posent aujourd'hui à la Convention de 1970 et, dans une 2ème partie, les nouvelles perspectives pour en dynamiser l'application.

II. LES ENJEUX

Cette première partie évoque les enjeux qui s'imposent à la Convention aujourd'hui: en premier lieu celui de l'accroissement de son universalité (comment obtenir davantage d'Etats parties?), en second lieu celui de l'accroissement de son opérationnalité (comment rendre la Convention mieux appliquée et plus adaptée aux besoins des Etats?).

¹ <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?KO=13039&language=F&order=alpha>.

² <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/capacity-building/>.

³ <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/legal-and-practical-instruments/>.

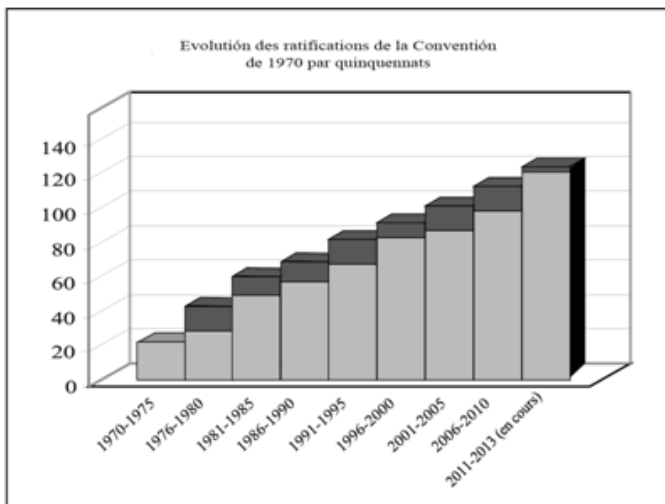
⁴ <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/videos/>.

⁵ <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/partnerships/>.

1. Premier Enjeu – L'accroissement Des Ratifications

A. Analyse du nombre de ratifications par quinquennats

Une des préoccupations constantes du Secrétariat est l'accroissement du nombre de ratifications de la Convention de 1970. C'est par le biais de ces ratifications et des législations nationales transposant les dispositions de la Convention en droit interne qu'une harmonisation des mesures juridiques visant à lutter contre le trafic illicite de biens culturels est rendue possible. L'objectif est d'empêcher que les trafiquants profitent des lacunes dans les législations nationales pour blanchir leur trafic en remettant les biens volés ou illicitement exportés dans le circuit légal du marché de l'art. En ratifiant la Convention, l'État envoie aux trafiquants le signal d'une vigilance accrue concernant, d'une part, la protection juridique des biens culturels et la lutte contre leur trafic illicite et, d'autre part, la surveillance des itinéraires et des plaques tournantes par lesquelles transitent ces biens culturels.



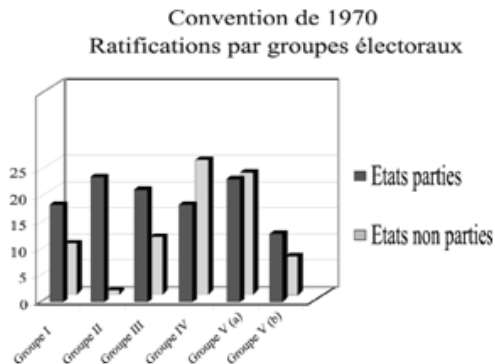
Aux 120 pays qui ont ratifié la Convention entre 1970 et 2010, s'ajoutent le Kazakhstan, la Palestine et le Swaziland qui ont déposé leur instrument de ratification en 2012 et le Myanmar en septembre 2013, ce qui porte le nombre de parties à 124. Ce nombre n'a cessé de croître régulièrement depuis l'entrée en vigueur de la Convention, il n'a cessé d'augmenter aussi à la faveur de l'adoption de la Convention d'UNIDROIT de 1995, mais n'en reste pas moins insuffisant au regard de la nécessité d'harmoniser les législations nationales et les mécanismes de coopération internationale

afin d’offrir la protection la plus complète et la plus large possible aux biens culturels en circulation.

B. Analyse de l’évolution des ratifications par régions

Le tableau ci-dessous met en évidence des disparités importantes en ce qui concerne la répartition géographique des États parties à la Convention de 1970. Seul dans le Groupe II la majorité des États sont parties au Traité. Les Groupes I (Europe et Amérique du Nord), III (Amérique latine et Caraïbes) et V(b) (Etats Arabes) ont, quant à eux, un taux de ratifications d’environ deux tiers. Quant aux Groupes IV (Asie-Pacifique) et V(a) (Afrique), plus de la moitié de leurs États n’ont pas encore ratifié la Convention de 1970. D’après les données reproduites dans ce graphique et dans le tableau, l’Asie-Pacifique et l’Afrique sont sous-représentées en termes de ratifications.

Analyse du nombre de ratifications par quinquennat	
1970-1975	23
1976-1980	20
1981-1985	11
1986-1990	13
1991-1995	15
1996-2000	8
2001-2005	19
2006-2010	11
2011-2013	4



C. Propositions de stratégies

La Convention de 1970 fait face à de nombreux défis et l’accroissement du nombre des ratifications est l’un d’entre eux. L’objectif principal est que tous les pays s’accordent sur ce socle juridique et le complètent en devenant également parties à la Convention d’UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés.

À l’heure actuelle, il est complexe pour le Secrétariat de dégager une analyse des raisons pour lesquelles certains pays ne ratifient pas la Convention. En effet, la proportion de pays qui préparent et envoient leur rapport national quadriennal —qui permet au Secrétariat d’analyser en profondeur

la mise en œuvre de la Convention de 1970 par les États ou les obstacles qui en empêchent la ratification — reste modeste.⁶ De plus, les États parties à la Convention viennent de créer des organes directeurs (Assemblée générale et Comité) à même d'assurer un suivi régulier et approfondi de son application (le suivi était jusqu'à présent assuré dans le cadre du Comité des Conventions et recommandations (CR) du Conseil exécutif de l'UNESCO). Les États parties — et non parties qui s'expriment en qualité d'observateurs — disposent donc à présent d'un cadre spécifique de discussions pour débattre de leurs difficultés quant à la mise en œuvre de ce traité ou quant à sa ratification, et de leurs propositions pour en améliorer l'application.⁷

Dans ce contexte, afin d'améliorer la mise en œuvre et l'effectivité de la Convention au niveau national, Irina Bokova, Directrice générale de l'UNESCO, a décidé de multiplier les ateliers de formation en 2012, notamment en Amérique latine, en Afrique et dans le Sud-Est européen en allouant à cet effet, en 2012, un budget de 150.000 dollars des États-Unis prélevé sur le Fonds d'urgence de l'Organisation. Ces séminaires juridiques, opérationnels, d'information et de renforcement des capacités visent à permettre aux participants, avec l'aide d'experts internationaux, de disposer de toutes les informations et outils disponibles en matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels et d'acquérir les connaissances indispensables afin de devenir eux-mêmes formateurs à l'échelle locale.

2. Deuxième Enjeu – L'accroissement de L'opérationnalite de la Convention

Quel est l'enjeu de l'accroissement de l'opérationnalité de la Convention? Quelles sont les diverses options qui ont été envisagées par les États parties et le Secrétariat concernant le suivi de la Convention de 1970 afin d'en améliorer la mise en œuvre et de trouver les réponses juridiques et pratiques les plus adaptées aux problèmes contemporains des États dans la lutte contre le trafic illicite de biens culturels et de leur restitution?

Une première option envisagée est celle de la *révision* (totale ou partielle) du texte de la Convention de 1970. Cet article présente une brève analyse de la procédure à suivre en cas de décision des États parties en ce sens ainsi que les implications légales d'une telle révision.

La deuxième option étudiée par le Secrétariat de l'UNESCO concerne la procédure à suivre en cas de création d'un *instrument additionnel* à la Convention (tel qu'un protocole).

⁶ Voir le document intitulé "Rapport du Secrétariat" – réf. C70/12/2.MSP/5.

⁷ Concernant la création d'organes de suivi, voir le document C70/12/2.MSP/6.

La troisième option considérée pour accroître l'opérationnalité de la Convention concerne la création d'*organes de suivi*: quelles sont les dispositions prévues dans les autres Conventions de l'UNESCO et quelles sont les conséquences de la création de tels organes pour la Convention de 1970.

A. *Option 1. Révision totale ou Partielle de la Convention de 1970*

a. Procédure à suivre en cas de révision de la Convention de 1970

L'article 25 de la Convention de 1970 prévoit la procédure suivante en cas de révision:

1. La présente Convention pourra être révisée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. La révision ne liera cependant que les États qui deviendront parties à la Convention portant révision.

2. Au cas où la Conférence générale adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente Convention, et à moins que la nouvelle convention n'en dispose autrement, la présente Convention cesserait d'être ouverte à la ratification, l'acceptation ou l'adhésion, à partir de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision.

Il est donc expressément prévu que seule la Conférence générale puisse réviser la Convention de 1970. En conséquence, l'article IV, paragraphe 4, de l'Acte constitutif de l'UNESCO ainsi que le Règlement relatif aux recommandations aux États membres et aux conventions internationales prévues par l'article IV, paragraphe 4, de l'Acte constitutif s'appliquent.

Cet article IV, paragraphe 4 prévoit que "Quand elle se prononce pour l'adoption de projets à soumettre aux États membres, la Conférence générale doit distinguer entre les recommandations aux États membres et les conventions internationales à ratifier par les États membres. [...] dans le second (cas), une majorité des deux tiers est requise".

En outre, conformément aux articles 2, 3, 4 et 6 du Règlement susmentionné, la révision de la Convention de 1970, la portée de cette révision ainsi que la forme qu'elle pourrait prendre devraient être examinées dans un premier temps par le Conseil exécutif avant que la Conférence générale ne se prononce.

b. Implications légales d'une telle révision

Si les États parties décidaient un jour de procéder à la révision de tout ou partie des articles de la Convention de 1970, et à moins que le nouvel instrument portant révision ne le prévoise autrement, la Convention de 1970 cesserait d'être ouverte à ratification, acceptation ou accession, et ce à partir de la date d'entrée en vigueur de la convention révisée (art. 25 paragraphe 2 de la Convention de 1970). Par conséquent, les États qui considèrent actuellement la possibilité de ratifier la Convention existante (ils sont actuellement au nombre de 10) pourraient être empêchés de le faire ou y renoncer. La révision du texte de la Convention de 1970 pourrait dès lors annihiler les efforts humains et financiers mis en œuvre jusqu'à ce jour par le Secrétariat de l'UNESCO et ses partenaires pour en accroître la ratification (à ce jour 123 États parties).

La question se pose également de savoir qui ratifierait ce nouvel instrument international si l'on part du principe que ses dispositions seraient certainement plus restrictives que la Convention actuelle. Dans cette perspective, les États sources, victimes de pillages, y trouveraient certainement un avantage mais qu'en serait-il des États destinataires des biens culturels et qui abritent des places importantes du marché de l'art? L'effet collatéral positif serait alors peut être un mouvement de "refuge" vers la Convention d'UNIDROIT qui serait ainsi considérée comme le seul instrument universellement acceptable en la matière et verrait soudainement un accroissement notable de ses États parties. Mais la contrepartie négative et fortement risquée serait celle d'un retrait de la plupart des États des discussions, un anéantissement des démarches pour devenir parties et une radicalisation des positions des États sources et des États destinataires. Est-ce vraiment la situation qu'il est souhaitable d'atteindre? Est-ce réellement ce qui sera bénéfique aux intérêts de tous les États concernés par la lutte contre le pillage et au développement de la coopération en matière de retour et restitution?

En 2006, Patrick O'Keefe, dans son commentaire de la Convention de 1970⁸ se posait déjà la question de l'impact d'une révision:

Il y a aujourd'hui (en avril 2006), 109 États parties à la Convention. D'autres États en sont à différents stades de l'examen interne de la possibilité de devenir parties. A l'heure actuelle, il semblerait préférable d'encourager la participation au texte existant au lieu de chercher à le modifier. L'expérience de sa mise en œuvre sera le meilleur guide pour l'amender.

⁸ P. O'Keefe, Commentary on the 1970 UNESCO Convention, Institute of Art and Law, 2007, p.97 (traduction de la version originale anglaise).

Une révision compliquerait le réseau des obligations réciproques étant donné qu'elle ne serait contraignante que pour les États qui deviendraient parties à la Convention révisée.

Ensuite, la révision des dispositions de la Convention de 1970 pourrait entraîner la mise en place de deux régimes juridiques distincts mais parallèles. La juxtaposition de ces instruments aurait pour conséquence inévitable la confusion des pratiques entre les États parties à la Convention de 1970 et les États parties à la nouvelle convention. Les difficultés d'interprétation que cela entraînerait pourraient alors porter préjudice à la protection globale des biens culturels souhaitée unanimement par la communauté internationale, et en faveur de laquelle l'UNESCO est constamment appelée à œuvrer.

Enfin, des initiatives apparaissent aussi dans d'autres enceintes intergouvernementales où des propositions de préparation d'un nouvel instrument juridique sont formulées. Mais dans ces forums également des États réclament que de grandes précautions soient prises et que les efforts se poursuivent plutôt à Paris au sein de l'UNESCO.

B. Option II. Procédure pour un Instrument Additionnel à la Convention de 1970

a. Procédure à suivre en cas de création d'un instrument additionnel à la Convention de 1970

À la différence de la procédure à suivre pour la révision exposée précédemment, la Convention de 1970 ne prévoit pas de procédure spécifique qui permette d'ajouter des dispositions complémentaires aux articles existants. Par conséquent, l'adoption de nouvelles dispositions entraînerait la création d'un nouvel instrument ou d'un protocole additionnel. À cette fin, s'appliquent les règles du droit international des traités. Il revient aux États parties à la Convention de 1970 de décider s'il conviendrait, avec l'assistance de la Directrice générale de l'UNESCO, de convoquer une Conférence Diplomatique⁹ afin d'adopter un nouvel instrument renforçant les dispositions de la Convention de 1970 au lieu de la réviser.

⁹ Une Conférence Diplomatique se compose de représentants plénipotentiaires des États. Dans le cadre de la Convention de 1970, ils auraient pour mandat de discuter et d'adopter un Protocole.

N.B. Une procédure de ce type a été suivie pour le Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1999).

b. Implications légales d'un tel instrument complémentaire

Si les États parties choisissent l'option d'un protocole additionnel qui compléterait ou s'ajouterait aux dispositions de la Convention de 1970, celle-ci demeurerait la base juridique des relations interétatiques. Par conséquent, ladite Convention resterait ouverte à la ratification, acceptation ou accession. Le régime additionnel serait donc optionnel et devrait contenir des clauses complémentaires à la Convention visant à en préciser et développer certaines dispositions et non des clauses en contradiction avec le texte ce qui constituerait une forme de "révision indirecte". Ce nouvel instrument serait uniquement ouvert à la ratification par les États parties à la Convention de 1970.

Si les États parties décidaient de la rédaction et de l'adoption d'un nouvel instrument tel qu'un protocole additionnel, il faudrait tenir compte du fait que la préparation du texte entraînerait des coûts supplémentaires (notamment si un groupe de travail *ad hoc* devait être mis en place). Des fonds extrabudgétaires devraient alors être alloués à cette fin par les Etats. Par ailleurs un tel exercice est de longue haleine et devrait sans doute requérir plusieurs années de travail.

En réalité, la majorité des Etats et le Secrétariat considèrent qu'actuellement UNIDROIT est la réponse juridique appropriée aux Etats qui réclament un nouvel instrument normatif (qu'il s'agisse d'une révision de la Convention de 1970 ou d'un protocole additionnel). Et, de facto, UNIDROIT *doit être* considéré comme le protocole additionnel à la Convention de 1970.

Tout l'enjeu aujourd'hui réside dans le fait qu'UNIDROIT devienne une Convention appliquée partout dans le monde, en particulier dans les Etats destinataires des biens culturels provenant des pays riches en patrimoine mobilier dont est friand le marché de l'art.

L'objectif que la communauté internationale doit poursuivre réside en définitive dans une standardisation des pratiques juridiques concernant la protection du patrimoine culturel mobilier contre le vol et l'exportation illicite ainsi que dans une harmonisation des législations. L'objectif est de parvenir à supprimer les paradis juridiques favorables au trafic et à faire en sorte que les mailles du filet de protection du patrimoine, en particulier archéologique, soient partout de taille équivalente.

Dans l'étude du 2eme enjeu qui se pose à la Convention de 1970, c'est-à-dire l'accroissement de son opérationnalité, après avoir envisagé l'option no. 1 de la révision, et l'option no. 2 de l'instrument additionnel, il faut également étudier l'option no. 3 envisagée par le Secrétariat et les Etats parties, c'est-à-dire celles des organes de suivi.

C. *Option III. Question des Organes de Suivi*

A. Examen de la situation concernant le suivi de la Convention de 1970

Contrairement aux autres Conventions du Secteur de la Culture, dont les dispositions principales en matière de suivi sont rappelées ci-après, les dispositions de la Convention de 1970 ne prévoient formellement aucun organe de suivi. Il n'y a donc, dans les 25 articles, ni Assemblée générale des États parties, ni Comité intergouvernemental officiellement établis depuis 1970 pour garantir l'application de ce traité. En conséquence, et jusqu'à ces derniers mois, le suivi de la Convention s'effectuait au sein (a) du Comité sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif de l'UNESCO, (b) de la réunion des États parties au cours de sessions ponctuelles), et, (c) *de facto*, du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale.

a. Suivi au sein du Comité sur les conventions et recommandations

Le suivi d'un traité de l'UNESCO au sein du Comité sur les Conventions et recommandations du Conseil exécutif de l'Organisation se fait grâce aux rapports nationaux transmis par les États au sujet de la mise en œuvre au niveau national de cet instrument.¹⁰ La périodicité des rapports est de quatre ans. Ils sont soumis à la Conférence générale (article 16 de la Convention de 1970) par le biais d'une synthèse établie par le Secrétariat. La procédure relative à l'examen de ces rapports se fait uniquement au Comité sur les conventions et recommandations (CR),¹¹ selon le cadre de principes directeurs adopté par le Conseil exécutif pour l'établissement des rapports relatifs à la mise en œuvre des conventions dont le CR est chargé d'assurer le suivi.¹²

Lors de la 187^e session du Conseil exécutif (septembre 2011), conformément au calendrier de travail du CR pour 2009-2013 concernant l'application de ces instruments normatifs, et en application de la décision 184 EX/25, la Directrice générale a soumis au Conseil exécutif la synthèse des rapports

¹⁰ Pour davantage d'informations sur ces rapports nationaux, voir document C70/12/2. MSP/5.

¹¹ C'est dans le cadre du renforcement du premier mandat du CR que le Conseil exécutif a adopté, à sa 177^e session (2007), une procédure spécifique par étapes pour le suivi de l'application des conventions et recommandations de l'UNESCO pour lesquelles aucun mécanisme institutionnel spécifique n'est prévu (voir document 177 EX/35 Partie I (Annexe).

¹² UNESCO, Doc. 177 EX/35 Partie II.

quadriennaux reçus des États membres¹³ sur les mesures prises pour la mise en œuvre de la Convention de 1970.¹⁴ Ce document, transmis à la 36^e session de la Conférence générale, décrit l'état d'application du Traité et donne des informations sur les mesures prises par les États membres pour en assurer la promotion et l'application au cours de la période 2007-2010.¹⁵

b. Réunion des États parties

La Convention de 1970 ne prévoit pas non plus formellement d'organes directeurs. Cependant, et à la demande des États, le Secrétariat de l'UNESCO peut organiser, ponctuellement, une réunion des États parties à la Convention.

Deux réunions de ce type se sont tenues en octobre 2003 et juin 2012. Le Conseil exécutif de l'UNESCO avait alors invité le Directeur général à organiser, en marge de la Conférence générale des États membres, une réunion des États parties aux Conventions au titre desquelles des rapports devaient être présentés.

c. Suivi de facto au sein du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale

Ce Comité¹⁶ a été créé en 1978 pour traiter notamment des cas de retour et de restitution qui ne peuvent être réglés ni par la Convention de 1970, ni par un autre instrument multilatéral ou bilatéral. Cependant, *de facto*, le Comité est devenu, en trente-quatre ans, l'organe de suivi de la Convention: c'est grâce aux délibérations pendant le Comité et aux recommandations adoptées par ses États membres qu'est en réalité assurée la mise en œuvre des dispositions de la Convention et l'échange de bonnes pratiques à son sujet. Ainsi, le Comité est à l'initiative des projets suivants, conformément aux articles de la Convention:

- Adoption d'un code d'éthique pour les négociants en biens culturels (1999),
- Création d'une base de données sur les législations nationales du patrimoine culturel (recommandation n. 5 de la 12^e session, 2005),
- Modèle de certificat d'exportation de biens culturels (2007),

¹³ 48 rapports ont été reçus (voir document C70/12/2.MSP/5).

¹⁴ UNESCO, Doc. 187 EX/20 Partie III.

¹⁵ UNESCO, Doc. 36 C/25.

¹⁶ <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/restitution-of-cultural-property/>.

- Promotion de la coopération internationale, de la sensibilisation et de la formation par le biais notamment de publications (Manuel de mesures juridiques et pratiques en 2006 et Compendium en 2010) et de matériel vidéo (film et vidéo-clips en 2010-2011),
- Procédures de médiation et de conciliation (Règlement intérieur, en 2010),
- Préparation de dispositions modèles définissant la propriété de l'État sur les biens culturels (recommandation no. 3 de la 16^e session du Comité en 2010 et adoptées en 2011).

B. *Examen des mécanismes de suivi des autres Conventions du Secteur de la Culture*

Les cinq autres Conventions du Secteur de la Culture sont toutes dotées d'un mécanisme de suivi et d'organes directeurs qui leurs sont propres.

a. *Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954) et ses deux Protocoles (1954 et 1999)*

- Réunion des Hautes Parties contractantes à la Convention de La Haye (convoquée par la Directrice générale tous les deux ans).¹⁷
- Réunion des États Parties au Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye (convoquée par la Directrice générale, en coordination avec la réunion des Hautes Parties contractantes, lors de l'année de la Conférence générale).
- Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (réuni en session ordinaire convoquée par le Président du Comité en accord avec la Directrice générale tous les ans).¹⁸

b. *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (1972)*

- Assemblée générale des États parties (réunie en session ordinaire tous les deux ans, pendant la Conférence générale).
- Comité intergouvernemental (réuni en session ordinaire tous les ans).

¹⁷ Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954), article 27.1.

¹⁸ Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, Règlement intérieur, article 3.2.

c. Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (2001)

- Conférence des États parties (convoquée une fois au moins tous les deux ans).¹⁹
- Conseil consultatif scientifique et technique (convoqué une fois par an).²⁰

d. Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003)

- Assemblée générale des États parties (réunie en session ordinaire tous les deux ans).²¹
- Comité intergouvernemental (réuni en session ordinaire tous les ans).

e. Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005)

- Conférence des Parties (réunie en session ordinaire tous les 2 ans).²²
- Comité intergouvernemental (réuni en session ordinaire tous les ans).²³

C. *Mise en place d'organes de suivi: définition, objet, méthode*

a. Définition

Au regard des lacunes de la Convention de 1970 et des systèmes de mise en œuvre existants pour les autres Conventions de l'UNESCO, les États parties, en sus des considérations concernant la révision des dispositions de fond de la Convention de 1970 ou la mise en place d'un protocole, ont

¹⁹ Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (2001), article 23.

²⁰ Statuts du Conseil consultatif scientifique et technique, article 4 (a).

²¹ Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003), article 4.2.

²² Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005), article 22.2.

²³ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005), article 23.2.

également considéré la nécessité de créer des organes dotés de compétences spécifiques en matière de suivi de la mise en œuvre de la Convention de 1970. En l'occurrence, les États parties ont eu la possibilité de décider que soient créés, sur le modèle des autres Conventions du Secteur de la culture:

- une assemblée des États parties, convoquée selon une périodicité à déterminer (tous les quatre ans par exemple);
- et un comité intergouvernemental,²⁴ convoqué selon une périodicité à déterminer (tous les deux ans par exemple).

b. Objet

L'instauration d'une périodicité dans la convocation de ces organes offre l'avantage aux États parties de bénéficier de la possibilité d'échanger leurs bonnes pratiques concernant la mise en œuvre de la Convention de 1970 mais également de débattre des difficultés qui y sont liées. Pratiquement, les sessions de ces organes visent à permettre de:

- examiner les rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Convention de 1970 (actuellement tous les 4 ans);
- évaluer la coopération internationale entre services de police, douanes, etc.;
- renforcer l'effectivité ou créer de nouveaux accords bilatéraux/multilatéraux;
- débattre des cas de restitution qui entrent dans le champ d'application de ce Traité et, dans le cas contraire, de mieux coordonner le travail avec le Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale dont le rôle se trouverait, par conséquent, mieux défini.

c. Méthode

Ces organes de suivi peuvent être créés, *inter alia*, de la façon suivante:

i. Un amendement au Règlement intérieur²⁵ de la Réunion des États parties à la Convention de 1970 prévoyant la périodicité de la Réunion des

²⁴ Le nombre de membres et les fonctions de ce comité intergouvernemental détermineraient sa nature, c'est-à-dire s'il s'agirait d'un comité intergouvernemental sur le modèle de ceux qui existent déjà à l'UNESCO et qui sont établies pour certaines conventions culturelles, d'un comité de pilotage ou d'un comité consultatif scientifique et technique.

²⁵ Voir document C70/12/2.MSP/3.

États parties et la création d'un organe subsidiaire (comité intergouvernemental). En choisissant cette option, les États parties éviteront l'écueil d'une procédure complexe relative à la révision de la Convention ou à l'adoption d'un Protocole.

ii. Alternativement, l'élaboration d'un protocole qui, d'une part, compléterait certaines dispositions de la Convention de 1970 et qui, d'autre part, prévoirait la création de ces organes (assemblée générale et comité intergouvernemental). Comme indiqué précédemment, il faudrait dès lors que les États parties convoquent une conférence diplomatique pour élaborer un tel protocole.

Quelle que soit la forme prise par l'organe de suivi, les États parties devaient de toutes les façons débattre et décider des points suivants:

- *composition*: nombre de membres, répartition géographique, procédure d'élection des membres, etc.;
- *mandat*: promotion du respect des dispositions, surveillance de la conformité aux dispositions ou uniquement information;
- *fréquence et mode de convocation* des réunions/sessions;²⁶
- *implications financières*;
- mise en place d'un *règlement intérieur*;
- système des *rapports*.

En tout état de cause, l'absence d'organes directeurs formels, propres à la Convention de 1970, traduisait un manque dans le suivi jugé par tous très insuffisant de la mise en œuvre de cet instrument juridique international. En 1970, les États n'avaient pourtant pas considéré utile de prévoir de tels mécanismes. Cependant, quarante-deux ans après, les 123 États parties réclament explicitement qu'un suivi plus régulier et plus structuré de l'application de la Convention au niveau international, mais également national, soit assuré. Par conséquent, des réunions régulières dans le cadre, par exemple, des sessions de la Conférence générale ou un Comité de suivi spécialement dédiés à la Convention de 1970 ont été considérées comme les options les plus sérieuses.

Après une première partie consacrée à l'examen des deux enjeux majeurs qui se posent actuellement à la Convention de 1970 (accroissement des ratifications et question de l'amélioration de son opérationnalité), la deuxième partie de cet article aborde les réponses formulées par la communauté internationale c'est-à-dire les nouvelles perspectives offertes aux États pour que

²⁶ Généralement, les réunions/sessions des organes subsidiaires prennent place durant ou à la fin de la Conférence générale étant donné que les représentants de la plupart des États membres de l'UNESCO sont présents.

la Convention de 1970 répond de façon plus satisfaisante à leurs attentes. Quelle sont les décisions majeures prises par les Etats parties en matière de création formelle d'organes de suivi? Quelles sont les lignes directrices proposées aux Etats pour faciliter leur compréhension et l'application de la Convention?

III. NOUVELLES PERSPECTIVES

1. *De Nouveaux Organes de Suivi*

Les résultats de la deuxième réunion des Etats parties (20-21 juin 2012)

En juin 2012, les Etats parties réunis par la Directrice générale ont examiné en profondeur l'impact des mesures prises jusqu'à présent afin d'optimiser la mise en œuvre de la Convention de 70, d'évaluer son efficacité notamment au regard des nouvelles tendances du trafic illicite de biens culturels et d'élaborer des stratégies en vue d'une meilleure application.

Les États parties ont décidé d'orienter leur action pour une meilleure mise en œuvre de la Convention de 1970 dans une voie sage et structurante c'est-à-dire la *création d'organes de suivi statutaires pour ce traité qui en était dépourvu jusqu'alors*. Ils ont doté la Convention de 1970 d'une colonne vertébrale. Se rangeant aux arguments de la Directrice générale et de la majorité des Etats parties, ils ont exclu pour le moment les solutions de la révision de la Convention ainsi que de l'adjonction d'un protocole.

Ainsi, la décision formelle a été prise d'adopter un Règlement intérieur par lequel ils ont établi une périodicité obligatoire de deux ans aux réunions des États parties. Ce Règlement intérieur énonce également les modalités d'élection d'un Comité subsidiaire de 18 membres (article 14.4 du Règlement intérieur) qui sera convoqué par le Secrétariat chaque année (article 14.2 du Règlement intérieur). Le Règlement intérieur précise également les fonctions exercées par le Comité subsidiaire une fois qu'il aura été élu et, en particulier, la préparation de lignes directrices contribuant à la mise en œuvre de la Convention (article 14.6).

L'application des dispositions du Règlement intérieur conduisent à la convocation des organes de suivi (Réunion des États parties et Comité subsidiaire) en 2014 au plus tôt, soit deux ans après la tenue de la deuxième Réunion des États parties de juin 2012, la troisième Réunion devant procéder à l'élection des 18 membres (3 par Groupe électoral) du Comité subsidiaire.

Mais compte tenu de l'urgence pour l'UNESCO et ses États membres de poursuivre rapidement la réflexion initiée en 2011 —notamment lors de la célébration du 40^e anniversaire de la Convention de 1970— quant à l'amélioration de la mise en œuvre de ce traité, la préparation et la soumission de recommandations et de lignes directrices opérationnelles telles que prévues à l'article 14.6 du Règlement intérieur est devenue une priorité pour un grand nombre d'États parties.

Par conséquent, la Directrice générale a considéré qu'il était important de soutenir la volonté des États membres de l'UNESCO en convoquant une Réunion extraordinaire des États parties à la Convention de 1970 dès 2013 —soit un an avant le délai prévu dans le Règlement intérieur— afin de procéder à l'élection du Comité subsidiaire et, en particulier, d'initier l'élaboration et l'examen de lignes directrices facilitant la mise en œuvre de la Convention de 1970. Ceci afin de permettre de capitaliser sur les acquis obtenus grâce aux efforts déployés depuis 2011, de répondre aux attentes des États qui considèrent la protection des biens culturels et la lutte contre leur trafic comme prioritaire et d'encourager la mise en œuvre efficace du traité.

2. Le mandat de la réunion extraordinaire des États parties

La Directrice générale a proposé que la Réunion extraordinaire des États parties convoquée le 1^{er} juillet 2013 ait pour mandat principal d'élire les 18 membres du Comité de suivi afin que celui-ci puisse se réunir également dès 2013 et initier l'élaboration et la rédaction de lignes directrices concernant la Convention de 1970 et, plus généralement, de développer des stratégies en vue notamment d'une meilleure application de ce Traité.

3. L'Assemblée générale des États parties

La Réunion des États parties à plusieurs fonctions parmi lesquelles l'établissement d'un Comité de suivi de la Réunion des États parties. Elle sert également de forum aux États parties afin qu'ils débattent des questions générales d'application de la Convention. L'Assemblée générale des États parties à la Convention est l'organe souverain de la Convention. Elle se réunit en session ordinaire tous les deux ans et peut tenir des sessions extraordinaires si elle le juge nécessaire. L'Assemblée générale donne également des orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la Convention et élit les 18 membres du Comité subsidiaire dont la moitié est renouvelée tous les deux ans.

Selon le chapitre V, article 14 du Règlement intérieur de la réunion des Etats parties, l'Assemblée générale des Etats parties sera convoquée tous les deux ans.

Sont admis à prendre part aux travaux de la Réunion des États parties, avec droit de vote, les représentants de tous les États parties à la Convention de 1970.

Les représentants des États membres de l'UNESCO qui ne sont pas parties à la Convention, des membres associés et des missions permanentes d'observation auprès de l'UNESCO peuvent participer aux travaux de la Réunion des États parties en qualité d'observateurs, sans droit de vote et sous réserve de l'article 7.3 qui réclame l'assentiment du Président de réunion.

Les représentants de l'Organisation des Nations Unies et des organisations du système des Nations Unies et autres organisations intergouvernementales avec lesquelles l'UNESCO a conclu un accord prévoyant une représentation réciproque, UNIDROIT, INTERPOL, l'OMD, l'UNODC par exemple, ainsi que les observateurs des organisations intergouvernementales et internationales non gouvernementales invités par la Directrice générale peuvent participer aux travaux de la Réunion des États parties, sans droit de vote et sous réserve, là encore, de l'article 7.3.

D'autres représentants et observateurs invités par la Directrice générale peuvent participer aux travaux de la Réunion des États parties sans droit de vote et sous réserve de l'article 7.3., comme par exemple le Centre mexicain de droit uniforme, l'International Law Association etc.

4. *Le Comité de suivi*

Ce Comité est convoqué par le Secrétariat chaque année.

Le Comité est composé de représentants de 18 États parties, 3 par groupe régional, élus par la Réunion des États parties. L'élection du Comité devrait obéir aux principes de représentation géographique et de rotation équitables.

Les Membres du Comité sont élus pour une durée de quatre ans. Cependant, la durée du mandat de la moitié des membres du Comité élus à la première élection est limitée à deux ans. Ces membres sont tirés au sort à la première élection. Tous les deux ans, la Réunion des États parties renouvelle la moitié des membres du Comité. Un membre du Comité ne peut pas être élu pour deux mandats consécutifs.

Les fonctions du Comité sont:

a) de promouvoir les buts de la Convention, tels que mentionnés dans la Convention;

b) d'examiner les rapports nationaux présentés à la Conférence générale par les États parties à la Convention;

c) de partager les bonnes pratiques, et de préparer et soumettre à la Réunion des États parties des recommandations et lignes directrices qui peuvent contribuer à la mise en œuvre de la Convention;

d) d'identifier les situations problématiques résultant de la mise en œuvre de la Convention, y compris les sujets concernant la protection et le retour des biens culturels;

e) d'établir et maintenir une coordination avec le Comité intergouvernemental pour la promotion du retour des biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale en lien avec les mesures de renforcement des capacités pour lutter contre le trafic illicite de biens culturels;

f) de faire rapport à la Réunion des États parties des activités qui ont été mises en œuvre.

Le Comité adopte son Règlement intérieur à la majorité des deux-tiers de ses Membres.

Les États parties à la Convention, qui ne sont pas membres du Comité, et les autres États membres de l'UNESCO peuvent participer aux réunions du Comité en tant qu'observateurs.

Le Comité peut inviter à ses réunions toute personne ou entité, y compris des organisations intergouvernementales et internationales non gouvernementales, dotée de compétences reconnues dans les domaines de la protection du patrimoine culturel et de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels, afin de les consulter sur des sujets particuliers.

IV. LES DIRECTIVES OPERATIONELLES

Elles ont pour objectif de faciliter la mise en œuvre de la Convention,

- en clarifiant certaines dispositions,
- en présentant la pratique des États parties à la Convention et
- en encourageant une mise en œuvre plus sérieuse de ses dispositions.

En 42 ans d'existence, les approches et attitudes concernant la Convention ont changé dans beaucoup de pays. L'objectif est donc de faciliter le

travail des Etats parties afin d'améliorer l'effectivité de la Convention et d'harmoniser les mesures prises par les autorités nationales.

L'objectif est également de mettre en valeur les mesures qui peuvent être prises afin de maximiser le potentiel des articles de la Convention en partageant les pratiques les plus efficaces déjà éprouvées sur le terrain.

Mais il doit être bien entendu que le Secrétariat n'a pas le pouvoir d'interpréter la Convention en cas de divergences concernant l'application de ses dispositions. Cette responsabilité revient aux Etats ou aux tribunaux.

Les principaux utilisateurs des Directives opérationnelles sont:

- a) les Etats parties à la *Convention*;
- b) le Secrétariat;
- d) les Organisations;
- e) les parties prenantes et partenaires concernés par la protection des biens culturels.

Quant au contenu de ces Directives, si l'on se base sur les différentes positions exprimées par plusieurs experts internationaux et éminents juristes de la protection du patrimoine culturel, en particulier le professeur Lyndel Prott, il semble évident que ces Directives devraient au minimum contenir des dispositions générales relatives à la philosophie et aux objectifs de la Convention de 1970 en apportant des éclairages sur la définition du patrimoine culturel proposée, les principes généraux qu'elle propose et les acteurs principaux auxquels elle s'adresse. Les Directives à la Convention de 1970 devraient également guider les Etats dans la mise en œuvre des principes relatifs à l'assistance en matière de prévention du trafic illicite, des mesures concernant la restitution des biens culturels, la coopération internationale, la sensibilisation et la résolution des conflits.

Mais il s'agit d'un travail de longue haleine. A titre de comparaison, le Centre du patrimoine mondial travaille depuis 1978 à la rédaction et à l'amélioration des lignes directrices relatives à la mise en œuvre de la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et ce avec l'aide du Comité du patrimoine mondial. Il est par conséquent nécessaire d'avancer avec précautions, prendre en compte la question du financement de ce travail et s'entourer d'experts et juristes les plus qualifiés pour mener ce travail.

ANNEXE RATIFICATIONS DE LA CONVENTION DE 1970

Groupe I (Parties à la Convention: 19 sur 27)	
Etats parties	Etats non parties
Allemagne, Belgique, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Suisse, Turquie	Andorre, Autriche, Irlande, Israël, Luxembourg, Malte, Monaco, Saint-Marin
Groupe II (Parties à la Convention: 24 sur 25)	
Etats parties	Etats non parties
Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Géorgie, Hongrie, Lituanie, Monténégro, Ouzbékistan, Pologne, République de Moldova, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Tadjikistan, Ukraine	Lettonie
Groupe III (Parties à la Convention: 23 sur 33)	
Etats parties	Etats non parties
Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, Grenade, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay, Venezuela (République bolivarienne du)	Antigua-et-Barbuda, Chili, Dominique, Guyana, Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago
Groupe IV (Parties à la Convention: 19 sur 44)	
Etats parties	Etats non parties
Afghanistan, Australie, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Chine, Inde, Iran (République islamique d'), Japon, Kazakhstan, Kirghizistan, Mongolie, Myanmar, Népal, Nouvelle Zélande, Pakistan, République de Corée, République populaire démocratique de Corée, Sri Lanka, Viet Nam)	Brunéi Darussalam, Fidji, Îles Cook, Îles Marshall, Îles Salomon, Indonésie, Kiribati, Malaisie, Maldives, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nioué, Palaos, Papouasie Nouvelle-Guinée, Philippines, République démocratique populaire lao, Samoa, Singapour, Thaïlande, Timor-Leste, Tonga, Turkménistan, Tuvalu, Vanuatu
Groupe V(a) (Parties à la Convention: 23 sur 47)	
Etats parties	Etats non parties
Afrique du Sud, Angola, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Guinée équatoriale, Madagascar, Mali, Maurice, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République Unie de Tanzanie, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Swaziland, Tchad, Zambie, Zimbabwe	Bénin, Botswana, Burundi, Cap-Vert, Comores, Congo, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Malawi, Mozambique, Namibie, Ouganda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Togo
Groupe V(b) (Parties à la Convention: 15 sur 19)	
Etats parties	Etats non parties
Algérie, Arabie saoudite, Égypte, Iraq, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Palestine, Qatar, République arabe syrienne, Tunisie	Bahreïn, Émirats Arabes Unis, Soudan, Yémen