



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

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

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

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

19.COM

ICPRCP/14/19.COM/4
Paris, septembre 2014
Original anglais

Distribution limitée

**COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL POUR LA PROMOTION DU RETOUR
DE BIENS CULTURELS À LEUR PAYS D'ORIGINE OU DE LEUR RESTITUTION
EN CAS D'APPROPRIATION ILLÉGALE**

**Dix-neuvième session
Paris, Siège de l'UNESCO, Salle XI
1^{er}-2 octobre 2014**

Point 8 de l'ordre du jour provisoire : Rapport du Service d'évaluation et d'audit, rôle du Comité et proposition de stratégie

Le Service d'évaluation et d'audit a récemment terminé la seconde partie de l'évaluation qu'il a menée sur l'action normative du Secteur de la culture de l'UNESCO dans le cadre de la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

Le présent document fait état de ses observations sur le rôle du Comité et propose les stratégies à adopter par cet organe intergouvernemental dans son action future.

Décision requise : paragraphe 23.

INTRODUCTION

1. L'évaluation menée par le Service d'évaluation et d'audit de l'UNESCO sur la Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels a été publiée en avril 2013¹.

2. Son objectif général était d'aboutir à des conclusions et recommandations sur la pertinence et l'efficacité de l'action normative du Secteur de la culture, l'accent étant mis sur les conséquences de cette action sur la législation, les politiques et les stratégies des Parties aux conventions de l'UNESCO relatives à la culture, ainsi que sur la mise en œuvre de ces conventions au niveau national. L'évaluation visait en outre à contribuer au renforcement, au recentrage et à l'amélioration de la coordination des activités normatives de l'Organisation, ainsi que des comités, ce qui a exigé en particulier d'examiner en profondeur le rôle 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 (PRBC) par rapport au Comité subsidiaire nouvellement créé. Elle visait également à mieux faire comprendre le fonctionnement des conventions dans la pratique et à servir de source d'information pour les États membres. Elle permettra de surcroît d'informer sur les futurs efforts que l'UNESCO déploiera pour promouvoir la mise en œuvre de la Convention de 1970. Le rapport du Service d'évaluation et d'audit, intitulé « Évaluation du travail normatif de l'UNESCO, Secteur de la culture, Partie II : Convention 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 disponible en ligne.

3. L'évaluation a été présentée lors de la deuxième session du Comité subsidiaire de la Réunion des États parties à la Convention de 1970, qui s'est tenue du 30 juin au 2 juillet 2014 au Siège de l'UNESCO. Dans ce cadre, le Secrétariat a élaboré un document à l'intention des membres du Comité subsidiaire, l'évaluation fournissant un certain nombre d'observations informatives et de recommandations utiles².

4. Cette 19^e session du PRBC représente une nouvelle occasion de prendre en compte les conclusions et recommandations issues de l'évaluation du Service d'évaluation et d'audit concernant le rôle du Comité dans la coordination des activités liées à la mise en œuvre de la Convention de 1970.

I. L'ÉVALUATION DU SERVICE D'AUDIT ET LE PRBC

5. Le rapport d'évaluation rappelle qu'avant la création, en 2012, des organes directeurs spécifiques périodiques, le PRBC servait *de facto* de comité de la Convention de 1970.

« Le PRBC, bien que techniquement indépendant de la Convention de 1970 avait en quelque sorte servi de facto de comité de la Convention en l'absence de tout autre organe jouant ce rôle et du fait de la complémentarité entre son mandat et les objectifs de la Convention de 1970. »

6. Dans la partie consacrée à la « Coopération internationale au service du retour », le Service d'évaluation et d'audit indique que le Secrétariat de la Convention et le PRBC sont tous deux appelés à faciliter la coordination internationale des débats qui se tiennent à l'UNESCO concernant le retour ou la restitution de biens culturels.

« À l'UNESCO, tant le Secrétariat de la Convention de 1970 que le PRBC jouent un rôle pour ce qui est de faciliter la coordination internationale. Le Secrétariat de la Convention de 1970 est souvent appelé à fournir des informations et des avis sur la façon d'acheminer les demandes de retour (par exemple qui contacter, comment identifier les experts potentiels

¹ Document IOS/EVS/PI/133 Rev.

² Document C70/14/2.SC/4.

pour l'objet en question, etc.). Le PRBC a été créé en 1978 pour notamment « rechercher les voies et moyens de faciliter les négociations bilatérales pour la restitution ou le retour de biens culturels aux pays d'origine » et « promouvoir la coopération multilatérale et bilatérale en vue de la restitution et du retour de biens culturels à leurs pays d'origine ». Le PRBC a été créé spécifiquement pour s'occuper des cas concernant des biens culturels non couverts par la Convention de 1970 ».

7. Enfin, le Service d'évaluation et d'audit indique qu'il y a divergence d'opinions sur le rôle du PRBC en matière de promotion du retour et de la restitution de biens culturels :

« Bien que le PRBC ait entrepris de mettre au point des outils et des ressources pour appuyer la coopération internationale, les États parties interrogés ont exprimé des opinions très diverses quant à son efficacité pour promouvoir directement le retour et la restitution de biens culturels. Certains ont estimé que le PRBC n'avait guère remporté de succès à ce jour et que la plupart des cas qu'il avait examinés étaient déjà résolus par d'autres moyens, tels que les négociations bilatérales. D'autres ont estimé que c'était peut-être vrai mais que les délibérations du PRBC contribuaient au rapprochement entre les deux parties. Malgré ces divergences d'opinion, le consensus général était que le rôle du PRBC demeure unique et apprécié, mais que sa fonction a besoin d'être revue et affinée, en particulier à la lumière de l'établissement du Comité subsidiaire. Spécifiquement, son rôle de médiation pourrait être promu davantage et son fonds devrait être examiné pour explorer pourquoi il n'a pas été pleinement utilisé à ce jour. »

8. Pour ce qui est de revoir et de redéfinir le rôle du PRBC, les différents répondants de l'évaluation du Service d'évaluation et d'audit sont parvenus à un consensus qui a permis d'aboutir à un projet de recommandation spécifique sur la question :

« Recommandation 13 : Revoir et définir le rôle 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 et initier la coordination avec le Comité subsidiaire ». (PRBC)

II. PROJET DE STRATÉGIE POUR L'ACTION FUTURE DU COMITÉ

II.1 Contexte

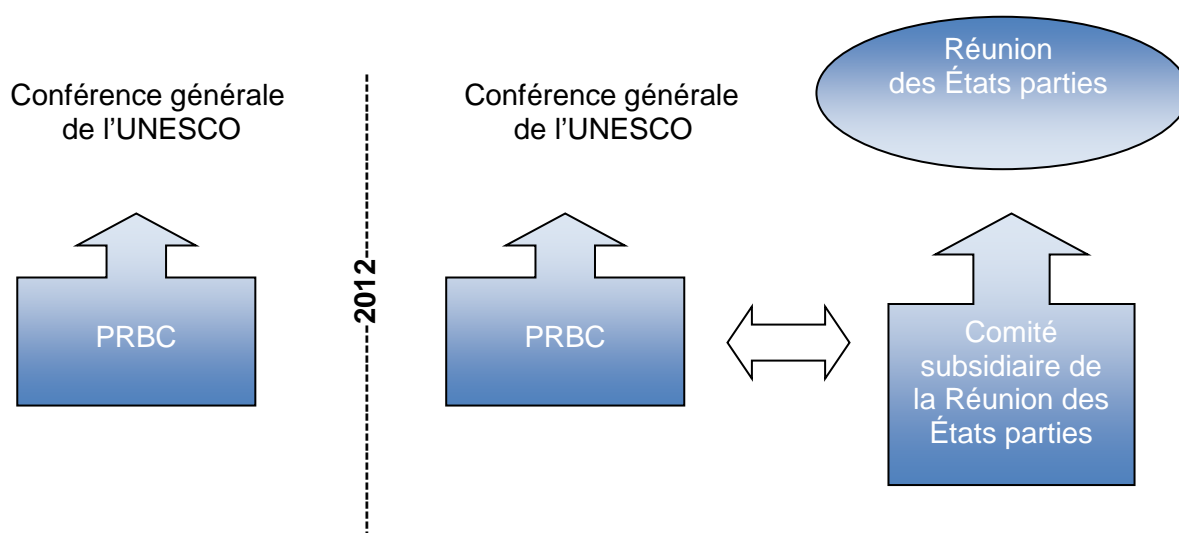
9. Comme il a été souligné dans l'évaluation, « *Le PRBC, bien que techniquement indépendant de la Convention de 1970, avait en quelque sorte servi de facto de comité de la Convention en l'absence de tout autre organe jouant ce rôle et du fait de la complémentarité entre son mandat et les objectifs de la Convention de 1970* ». Par exemple, avant 2012, toutes les décisions concernant la mise en place d'outils destinés à faciliter la mise en œuvre de la Convention de 1970 ont été prises par l'intermédiaire du PRBC, étant donné qu'il n'existait à l'époque aucun organe statutaire périodique. Ainsi, dans les faits, les décisions et recommandations adoptées par les États membres du Comité depuis sa création en 1978 ont permis une meilleure mise en œuvre de la Convention de 1970 et un échange régulier de bonnes pratiques.

10. En s'acquittant de son mandat, le Comité a lancé la création de plusieurs outils juridiques et pratiques, conformément aux dispositions de la Convention de 1970, notamment :

- le Code international de déontologie pour les négociants en biens culturels (1999) ;
- la Base de données de l'UNESCO sur les législations nationales du patrimoine culturel (recommandation n° 5 de la 12^e session, 2005) ;
- le Modèle de certificat d'exportation de biens culturels (2007) ;

- la promotion de la coopération internationale, et la sensibilisation et la formation, notamment au moyen de publications (Mesures juridiques et pratiques contre le trafic illicite des biens culturels, en 2006, et recueil intitulé Témoins de l'histoire : recueil de textes et documents relatifs au retour des objets culturels, en 2010) et de supports vidéo (film et clips vidéos en 2010-2011) ;
- l'adoption des Procédures de médiation et de conciliation (Règlement intérieur) (recommandation n° 4 de la 16^e session, 2010) ;
- les Dispositions modèles UNESCO-UNIDROIT définissant la propriété de l'État sur les biens culturels non découverts (recommandation n° 3 de la 16^e session du Comité de 2010, adoptée en 2011).

11. Cette 19^e session est la première depuis la création des organes statutaires spécifiquement consacrés à la mise en œuvre de la Convention de 1970³. Elle offre l'occasion de redéfinir le rôle du Comité à la lumière des récentes évolutions statutaires, étant donné que la structure organisationnelle des programmes en rapport avec la mise en œuvre de la Convention et les questions de retour et de restitution a connu une profonde mutation en 2012 :



12. Les organes statutaires périodiques créés en 2012 (la Réunion des États parties et son Comité subsidiaire) étant désormais spécifiquement consacrés à la mise en œuvre de la Convention de 1970, il est temps pour le PRBC de se concentrer sur son cœur de métier tel qu'il est défini à l'article 4 de ses Statuts.

II.2 Une nouvelle stratégie pour un nouveau départ

13. Les Statuts du PRBC disposent que « *Le Comité est chargé de rechercher les voies et les moyens de faciliter les négociations bilatérales pour la restitution ou le retour de biens culturels* »⁴. Son objectif principal est donc de jouer un rôle d'organe consultatif en vue de faciliter les négociations bilatérales dans le cadre des demandes de restitution de biens culturels importants, l'idée étant de trouver des solutions originales pour le règlement des conflits.

14. Le Comité est également chargé de diffuser les bonnes pratiques en matière de retour et de restitution d'objets culturels à leurs pays d'origine. Il existe de multiples moyens de résoudre les conflits internationaux concernant les biens culturels ; par ailleurs, le retour ou la restitution des

³ Comme la 18^e session s'est tenue le 22 juin, soit un jour après la deuxième Réunion des États parties à la Convention de 1970, le Comité n'avait pas eu l'occasion de discuter de son avenir.

⁴ Statuts du PRBC, article 4, paragraphes 1 et 2.

biens culturels offre de nombreux avantages. Il est donc nécessaire d'informer régulièrement les États membres du Comité et leurs observateurs des bonnes pratiques en la matière.

15. En application d'une recommandation adoptée par le Comité à sa 12^e session (en 2003), le Secrétariat a été invité à présenter des cas de retour et de restitution qui ont été résolus en dehors de son cadre, et qui pourraient servir d'exemple aux États membres. Plusieurs exemples de ce type sont donc proposés en annexe du rapport du Secrétariat. Le Comité a aussi suggéré de mettre au point une base de données à l'appui de cette initiative. Ainsi, avec le soutien financier de l'Office fédéral suisse de la culture, une étude préliminaire a été menée et un projet de structure pour la base de données a été élaboré afin de permettre au Secrétariat de systématiser les informations et les pratiques. Malheureusement, l'initiative n'a pas pu être entièrement mise en œuvre par manque de ressources humaines et financières. En revanche, le Comité a pu apporter les fonds nécessaires pour rendre la base de données opérationnelle à court terme. Il a en outre pu demander au Secrétariat de lui présenter un rapport sur l'évolution de la situation à la prochaine session ordinaire.

16. *Le Comité est chargé « de stimuler une campagne d'information du public sur la nature, l'ampleur et la portée réelles du problème de la restitution ou du retour de biens culturels à leurs pays »*⁵. Comme il l'indique dans son rapport (document ICPRCP/14/19.COM/3, chapitre V), le Secrétariat a mis au point des publications, des outils multimédias (clips vidéos, spots TV, films, etc.) et des campagnes de sensibilisation. Ces outils sont principalement destinés à lutter contre le trafic illicite de biens culturels, en particulier d'objets archéologiques. Ils ont servi à faire prendre conscience au public de la nécessité de lutter contre ce fléau si l'on veut préserver le patrimoine culturel.

17. La mise au point d'outils supplémentaires spécifiquement consacrés au retour et à la restitution d'objets culturels sera utile pour mieux informer sur ces questions ainsi que sur les rôles respectifs du PRBC et de l'UNESCO dans ce domaine. Le Comité pourra donc demander au Secrétariat de formuler des propositions à cet égard et de les lui présenter à sa prochaine session ordinaire.

18. *Le Comité est chargé « d'encourager la création ou le renforcement des musées ou autres institutions pour la conservation des biens culturels et la formation du personnel scientifique et technique nécessaire »*⁶. À sa 37^e session, la Conférence générale de l'UNESCO a décidé d'intégrer le programme relatif aux musées dans le 37 C/5, dans le cadre du résultat escompté lié à la mise en œuvre de la Convention de 1970 (Résultat escompté 2 : « *Promotion du dialogue sur les politiques à mener pour lutter contre l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels grâce à une coopération internationale améliorée, renforcée et plus efficace, y compris la mise en œuvre de la Convention de 1970 et le renforcement des capacités des musées* »). Par conséquent, un chapitre spécifique a été intégré au rapport du Secrétariat (document ICPRCP/14/19.COM/3, chapitre VI) pour informer le Comité des activités en cours dans le cadre des programmes relatifs à la constitution de collections et à la création de musées.

19. Grâce au renforcement des ressources humaines qu'a permis le processus de redéploiement, le Secrétariat sera mieux à même d'œuvrer à la formation systématique des professionnels des musées, au renforcement de la sécurité des collections, ainsi qu'à l'amélioration des problèmes d'inventaire et autres aspects liés à l'atténuation des risques et catastrophes au sein des institutions culturelles. Les questions de retour et de restitution de biens culturels pourraient être intégrées régulièrement à la méthode ainsi employée. Le Comité pourra donc demander au Secrétariat d'effectuer une analyse à cet égard et de la lui présenter à sa prochaine session ordinaire.

⁵ Statuts du PRBC, article 4, paragraphe 4.

⁶ Statuts du PRBC, article 4, paragraphe 6.

20. *Le Comité devra coordonner son action avec celle du Comité subsidiaire de la Réunion des États parties à la Convention de 1970.* Comme il est souligné dans la partie II.1 du présent document, ce nouvel organe a été créé en 2012. Il assure des fonctions spécifiques (voir tableau ci-dessous).

	PRBC	Comité subsidiaire
Création	1978	2012
Composition	22 membres	18 membres (3 pour chaque groupe régional)
Élection	À la Conférence générale de l'UNESCO, pour un mandat de 4 ans. La moitié des membres du Comité sont renouvelés à chaque Conférence générale.	À la Réunion des États parties à la Convention, pour un mandat de 4 ans. La moitié des membres sont renouvelés tous les deux ans à ladite réunion.
Sessions	Le Comité se réunit en session plénière ordinaire entre une et deux fois tous les deux ans.	Au moins une session annuelle.
Mandat	<p>Le Comité est chargé :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. de rechercher les voies et les moyens de faciliter les négociations bilatérales pour la restitution ou le retour de biens culturels (...). À cet égard, le Comité peut également soumettre aux États membres concernés des propositions en vue d'une médiation ou d'une conciliation ; 2. de promouvoir la coopération multilatérale et bilatérale en vue de la restitution et du retour de biens culturels à leurs pays d'origine (...); 3. d'encourager les recherches et les études nécessaires pour l'établissement de programmes cohérents de constitution de collections représentatives dans les pays dont le patrimoine culturel a été dispersé ; 4. de stimuler une campagne d'information du public sur la nature, l'ampleur et la portée réelles du problème de la restitution ou du retour de biens culturels (...); 5. de guider la conception et la mise en œuvre du programme d'activités de l'UNESCO dans le domaine de la restitution ou du retour de biens culturels (...); 6. d'encourager la création (...) des musées ou autres institutions pour la conservation des biens culturels et la 	<p>Le Comité assure les fonctions suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> (a) promouvoir les buts de la Convention, tels que mentionnés dans la Convention ; (b) examiner les rapports nationaux présentés à la Conférence générale par les États parties à la Convention ; (c) partager les meilleures pratiques, et 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) 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) 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

	<p>formation du personnel scientifique et technique nécessaire ;</p> <p>7. de promouvoir les échanges de biens culturels (...);</p> <p>8. de rendre compte de ses activités à la Conférence générale (...).</p>	<p>lien avec les mesures de renforcement des capacités pour lutter contre le trafic illicite de biens culturels ;</p> <p>(f) faire rapport à la Réunion des États parties des activités qui ont été mises en œuvre.</p>
--	---	--

21. Dans leurs futures recommandations et décisions, les deux comités devront tenir compte de leurs fonctions spécifiques et statutaires respectives afin d'éviter le chevauchement de leurs activités et de mieux se compléter dans la mise en œuvre de la Convention de 1970, ainsi que dans la promotion du retour et de la restitution de biens culturels en dehors du cadre de la Convention.

22. Grâce à cette nouvelle répartition des fonctions entre les deux organes statutaires, les États membres de l'UNESCO et ses Membres associés auront à leur disposition des mécanismes de protection des biens culturels meubles plus efficaces.

23. Compte tenu de ce qui précède, le Comité intergouvernemental souhaitera peut-être adopter la recommandation suivante :

PROJET DE DÉCISION 19.COM 4

Le Comité,

1. Ayant examiné le document ICPRCP/14/19.COM/4, ainsi que le document intitulé Évaluation du travail normatif de l'UNESCO, Secteur de la culture, Partie II : Convention de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (IOS/EVS/PI/133 Rev.),
2. Se félicitant des conclusions de l'évaluation ainsi que des recommandations qui y figurent,
3. Prenant note de la création, en 2012, d'organes statutaires périodiques (la Réunion des États parties et son Comité subsidiaire) spécialement consacrés à la mise en œuvre de la Convention de 1970,
4. Considérant que le Comité doit se concentrer sur son cœur de métier, tel qu'il est défini à l'article 4 de ses Statuts,
5. Décide :
 - (a) de continuer de promouvoir les outils précédemment créés sous ses auspices, en particulier le Code international de déontologie pour les négociants en biens culturels, le Modèle de certificat d'exportation de biens culturels et les Dispositions modèles UNESCO-UNIDROIT définissant la propriété de l'État sur les biens culturels non découverts ;
 - (b) de renforcer son rôle de facilitateur des négociations bilatérales concernant le retour et la restitution de biens culturels ;
 - (c) de fournir un financement en vue de créer une base de données des cas de retour et de restitution qui soit opérationnelle à court terme, et de demander au Secrétariat de lui présenter à sa prochaine session ordinaire un compte rendu des dernières évolutions en ce sens ;

- (d) de mettre au point des initiatives d'information du public sur la nature, l'ampleur et la portée réelles du problème de la restitution ou du retour de biens culturels ; et demande au Secrétariat d'effectuer à cette fin une analyse de l'évolution des outils de communication, et de la lui présenter à sa prochaine session ordinaire ;
 - (e) d'étudier la possibilité de mettre au point, en matière de formation des personnels des musées, une méthode qui intègre les questions de retour et de restitution de biens culturels ; et demande à cette fin au Secrétariat de lui présenter des propositions à cet égard à sa prochaine session ordinaire ;
6. Réaffirme la nécessité de travailler en étroite collaboration avec le Comité subsidiaire de la Réunion des États parties à la Convention de 1970 en vue de définir et de compléter les activités des deux comités sans créer de doublons.