



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



Convention
pour la lutte
contre le trafic illicite
des biens culturels

2 MSP

**C70/12/2.MSP/6
Paris, mai 2012
Original français**

Distribution limitée

Réunion des États Parties à la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (UNESCO, Paris, 1970)

**Deuxième réunion
Paris, Siège de l'UNESCO, Salle II
20-21 juin 2012**

Point 6 de l'ordre du jour provisoire : Propositions pour le suivi de la mise en œuvre de la Convention de 1970

Décision requise : paragraphe 23

INTRODUCTION

1. Ce document a pour objectif de proposer à la Réunion des États parties un examen des options envisageables concernant le suivi de la Convention de 1970 afin d'en améliorer la mise en œuvre. La première partie est consacrée à la question de la révision (totale ou partielle) du texte de la Convention de 1970. Y sont analysées la procédure à suivre en cas de décision des États parties en ce sens ainsi que les implications légales d'une telle révision. La seconde partie présente et commente la procédure à suivre en cas de création d'un instrument additionnel à la Convention (tel qu'un protocole). En matière d'organes de suivi, la troisième partie rappelle les dispositions prévues dans les autres conventions du Secteur de la culture de l'UNESCO et examine la question de l'absence de ces organes pour la Convention de 1970 et de l'éventuelle opportunité d'en créer.

I. RÉVISION TOTALE OU PARTIELLE DE LA CONVENTION DE 1970

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

2. 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.*

3. 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.

4. L'article IV, paragraphe 4, de l'Acte constitutif de l'UNESCO prévoit la disposition suivante :

« 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 ».

5. 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 devront être examinées dans un premier temps par le Conseil exécutif avant que la Conférence générale ne se prononce.

I.2. Implications légales d'une telle révision

6. Si les États parties décidaient 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 prévoie autrement, la Convention de 1970 cessera 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, Convention de 1970). Par conséquent, les États qui considèrent actuellement la possibilité de ratifier la Convention existante pourraient être empêchés de le faire ou y renoncer. La révision du texte de la Convention de 1970 pourrait dès lors annihiler les efforts mis en œuvre jusqu'ici par le Secrétariat pour en accroître la ratification (à ce jour 122 États parties et plusieurs autres États sur le point de la ratifier).

7. En 2006, Patrick O'Keefe, dans son commentaire de la Convention de 1970¹ 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. 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 ».

8. Enfin, la révision des dispositions de la Convention de 1970 pourrait entraîner la mise en place de deux régimes juridiques différents 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 pourrait entraîner 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 appelée à œuvrer.

II. PROCÉDURE POUR UN INSTRUMENT ADDITIONNEL À LA CONVENTION DE 1970

II.1. Procédure à suivre en cas de création d'un complément à la Convention de 1970

9. À la différence de la procédure à suivre pour la révision (voir *supra*), 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 entraîne la création d'un nouvel instrument ou un protocole additionnel. À cette fin, s'appliquent les règles du droit international des traités. Les États parties à la Convention de 1970 peuvent saisir l'opportunité de la réunion de juin 2012 afin de décider s'il conviendrait, avec l'assistance de la Directrice générale de l'UNESCO, de convoquer une Conférence Diplomatique² afin d'adopter un nouvel instrument renforçant les dispositions de la Convention de 1970 au lieu de

¹ P. O'KEEFE, *Commentary on the 1970 UNESCO Convention*, Institute of Art and Law, 2007, p.97 (traduction de la version originale anglaise).

² 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).

la réviser. En cas de décision en ce sens, il pourrait s'avérer propice de prévoir une telle réunion durant la Conférence générale de l'UNESCO.

II.2. Implications légales d'un tel instrument complémentaire

10. 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 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.

11. Si les États parties décident de la rédaction et de l'adoption d'un nouvel instrument tel qu'un protocole additionnel, il faudra tenir compte du fait que la préparation du texte entraînera 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.

II.3. Question particulière relative aux aspects pénaux

12. S'il est envisagé d'insérer des clauses pénales afin de donner un caractère plus coercitif à la Convention, il convient de rappeler qu'elle prévoit déjà la possibilité de « sanctions pénales et administratives » (articles 8 et 10 a). Il s'agirait donc ici de préciser ces dispositions.

III. QUESTION DES ORGANES DE SUIVI

III.1. Examen de la situation actuelle concernant le suivi de la Convention de 1970

13. Contrairement aux autres conventions du Secteur de la Culture (voir point III.2), les dispositions de la Convention de 1970 ne prévoient formellement aucun organe de suivi. Il n'y a donc ni Assemblée générale des États parties, ni Comité intergouvernemental pour garantir l'application de ce traité. En conséquence, le suivi actuel de la Convention se fait au sein (a) du Comité sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif, (b) de la réunion des États parties (dont les sessions sont 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

14. Le suivi de la Convention se fait grâce aux rapports nationaux transmis par les États sur la mise en œuvre au niveau national de cet instrument³. 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)⁴, selon le

³ Pour davantage d'informations sur ces rapports nationaux, voir document C70/12/2.MSP/5.

⁴ 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)).

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 suivi⁵.

15. 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 quadriennaux reçus des États membres⁶ sur les mesures prises pour la mise en œuvre de la Convention de 1970⁷. 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 2007-2010⁸.

b. Réunion des États parties

16. La Convention de 1970 ne prévoit pas 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.

17. Une réunion de ce type s'est tenue le 15 octobre 2003. Elle a eu lieu conformément au paragraphe 9(b) de la décision 165 EX/6.2 du Conseil exécutif et en application de la résolution 32 C/24. Le Conseil avait alors invité le Directeur général à organiser, en marge de la Conférence générale, une réunion des États parties aux Conventions au titre desquelles des rapports doivent 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

18. Ce Comité 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)
- 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 n°3 de la 16^e session du Comité en 2010 et adoptées en 2011).

⁵ UNESCO, Doc. 177 EX/35 Partie II.

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

⁷ UNESCO, Doc. 187 EX/20 Partie III.

⁸ UNESCO, Doc. 36 C/25.

III.2. Examen des mécanismes de suivi des autres Conventions du Secteur de la Culture

19. Les cinq autres Conventions du Secteur de la Culture sont toutes dotées d'un mécanisme de suivi et d'organes directeurs 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 ans⁹).
- 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 ans¹⁰).

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).

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

- Conférence des États parties (convoquée une fois au moins tous les deux ans¹¹).
- Conseil consultatif scientifique et technique (convoqué une fois par an¹²).

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

- Assemblée générale des États parties (réunie en session ordinaire tous les deux ans¹³).
- 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 ans¹⁴).
- Comité intergouvernemental (réuni en session ordinaire tous les ans¹⁵).

⁹ Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954), article 27.1.

¹⁰ Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, Règlement intérieur, article 3.2.

¹¹ Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (2001), article 23.

¹² Statuts du Conseil consultatif scientifique et technique, article 4 (a).

¹³ Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (2003), article 4.2.

¹⁴ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005), article 22.2.

¹⁵ Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005), article 23.2.

III.3. Mise en place d'organes de suivi : définition, objet, méthode

a. Définition

20. En sus de leur décision concernant la révision des dispositions de fond de la Convention de 1970 ou la mise en place d'un protocole, les États parties pourraient également souhaiter se prononcer sur 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 pourraient notamment 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 intergouvernemental¹⁶, convoqué selon une périodicité à déterminer (tous les deux ans par exemple).

b. Objet

21. L'instauration d'une périodicité dans la convocation de ces organes offrirait 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 permettraient 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

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

- i. Un amendement au Règlement intérieur¹⁷ de la Réunion des États parties à la Convention de 1970 prévoyant la périodicité de la Réunion des 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 mentionné dans le paragraphe 9, il faudrait dès lors que les États parties convoquent une conférence diplomatique pour élaborer un tel protocole.

¹⁶ 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.

¹⁷ Voir document C70/12/2.MSP/3.

21. Quelle que soit la forme prise par l'organe de suivi, les États parties devraient 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/sessions¹⁸ ;
- implications financières ;
- mise en place d'un règlement intérieur ;
- système des rapports.

22. En l'état actuel, l'absence d'organes directeurs formels, propres à la Convention de 1970, traduit un manque dans le suivi incomplet 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 122 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 dans le cadre des sessions de la Conférence générale ou un Comité de suivi spécialement dédiés à la Convention de 1970 pourraient être potentiellement utiles.

23. Compte tenu de ce qui précède, la Réunion des États parties souhaitera peut-être adopter la résolution suivante :

V. PROJET DE RÉOLUTION 2.MSP 6

La Réunion des États parties,

1. Ayant examiné le document C70/12/2.MSP/6 ;
2. Remercie le Secrétariat du travail qu'il a accompli ;
3. Décide ...

¹⁸ 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.