

LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE L'UNESCO DE 1970,  
CETTE ÉTAPE DECISIVE QUE LES ÉTATS AFRICAINS N'ONT PAS SU FRANCHIR

Document de référence

Préparé par

Folarin Shyllon<sup>1</sup>

À l'intention des participants  
à la *Deuxième réunion des États parties à la Convention de 1970*

Paris, Siège de l'UNESCO, 20-21 juin 2012

---

<sup>1</sup> Professeur honoraire et Vice-Président, Université Olabisi Onabanjo, Nigéria. L'auteur est responsable du choix et de la présentation des faits figurant dans ce document ainsi que des opinions qui y sont exprimées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.

## INTRODUCTION : TOUJOURS LA MÊME HISTOIRE

Je ne saurais résister à la tentation d'entamer cette étude sans reprendre les propos qui figurent en introduction de l'article que j'avais publié en 2000 dans le journal interne d'UNIDROIT, Uniform Law Review. Dans « The Recovery of Cultural Objects by African States through the UNESCO and UNIDROIT Conventions and the Role of Arbitration », je déplorais que les pays africains qui, pour la plupart, auraient tout intérêt à être parties à 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 ne le soient pas. Depuis qu'elle est entrée en vigueur, le 24 avril 1972, seuls vingt États africains sont devenus parties à la Convention. ... La Convention UNIDROIT de 1995 sur les biens culturels volés ou exportés illégalement de 1995 .... est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998 ... Aucun État africain n'y a adhéré, bien que le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Sénégal et la Zambie l'aient signée<sup>2</sup>.

Douze ans se sont écoulés. Vingt-sept États africains sont aujourd'hui parties à la Convention de 1970, deux seulement, le Gabon et le Nigéria, ayant adhéré à celle de 1995. Les pays africains représentent donc 50 et 40 % respectivement des États parties aux deux Conventions. Les 27 États parties sont les suivants : Algérie, Angola, Burkina Faso, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Égypte, Guinée équatoriale, Gabon, Guinée, Libye, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maurice, Maroc, Niger, Nigéria, Rwanda, Sénégal, Afrique du Sud, Tunisie, République-Unie de Tanzanie, Zambie et Zimbabwe. On distinguera parmi les États non parties l'Éthiopie<sup>3</sup>, le Ghana et le Kenya. Si l'on se place du point de vue géographique, les cinq pays d'Afrique du Nord sont tous parties aux Conventions et l'Afrique de l'Ouest est relativement bien représentée, contrairement à l'Afrique australe. D'un point de vue linguistique, les pays francophones sont mieux représentés que les pays anglophones. L'enquête par pays – les profils pays – s'intéresse d'abord aux États parties avant d'examiner les efforts déployés plus ou moins intentionnellement par les États non parties.

## PROFILS PAYS – ÉTATS PARTIES

### *Algérie*

L'ordonnance n° 67-281 de 1967 relative aux fouilles et à la protection des Sites et bâtiments naturels et historiques déclare propriété de l'État tous objets découverts au cours de fouilles ou fortuitement quelle que soit la condition juridique de l'immeuble où cette découverte est faite. De la même façon, la propriété des objets mobiliers découverts au cours de fouilles ou fortuitement dans les eaux territoriales algériennes revient de droit à l'État.

### *Égypte*

L'Égypte est bien évidemment un cas à part. Elle est devenue partie à la Convention le 5 avril 1973. Dix ans plus tard, le pays a promulgué ce que l'on pourrait appeler sa loi d'exécution, à savoir la loi relative à la protection des antiquités (1983), ou loi n° 117. Aux termes de cette loi, toutes les antiquités font l'objet d'une réglementation stricte et sont considérées comme propriété de l'État. La détention et le commerce des antiquités sont interdits. Le matériel archéologique, les œuvres d'art et les antiquités trouvés ou découverts en République d'Égypte sont des biens culturels soumis à réglementation. Quiconque aura exporté – ou contribué à exporter – illicitement

<sup>2</sup> *Uniform Law Review*, NS –Vol. 5 (2000), 219.

<sup>3</sup> L'Éthiopie a ratifié la Convention de 1970 et le décret a été publié dans la National Gazette (Federal Negarit Gazeta datée du 28 octobre 2003 contenant les proclamations n° 373/2003 et 374/2003 des ratifications de la Convention de La Haye de 1954 et de son Premier Protocole ainsi que de la Convention de l'UNESCO de 1970. Cependant, l'Éthiopie ne figure pas sur la liste officielle des États parties à ces deux Conventions établie par l'UNESCO. Ce qui signifie que les instruments de ratification n'ont toujours pas été déposés auprès du Directeur général de l'UNESCO ou du Directeur de l'Office des normes internationales. L'Éthiopie ne peut donc être recensée comme État partie. Je remercie Edouard Planche, de l'UNESCO, d'avoir attiré mon attention sur ce point.

une antiquité sera puni des travaux forcés à temps et d'une amende. Grâce à la loi n° 117, appliquée avec la plus grande vigueur, l'Égypte a réussi à obtenir le retour de milliers d'antiquités exportées du pays de façon illicite. Un nouveau projet de loi devrait venir renforcer la loi n° 117, durcir les sanctions à l'encontre des pilliers et des trafiquants et imposer un contrôle de la propriété intellectuelle sur les images et les monuments clés d'Égypte, comme les pyramides.

En vertu de l'article 35, toutes les antiquités découvertes par les missions archéologiques étrangères sont propriété de l'État. Toutefois, il peut être décidé de récompenser les missions ayant fait un travail particulièrement remarquable en matière de fouilles et de restauration, en offrant certaines des antiquités mobilières mises au jour par la mission à un musée désigné par celle-ci pour qu'elles y soient exposées en son nom. Il peut en être ainsi lorsque l'organisation estime possible de se dessaisir de ces antiquités en raison de leur similarité avec d'autres pièces provenant des mêmes fouilles, après avoir recueillie les informations s'y rapportant et après les avoir classées.

### *Côte d'Ivoire*

La Côte d'Ivoire a adhéré à la Convention en 1990. En vertu de l'article 37 de la loi n° 87-806 du 28 juillet 1987 portant protection du Patrimoine culturel, les projets de fouilles archéologiques sont soumis à l'autorisation délivrée par l'administration. L'article 38 dispose que l'auteur de toute découverte, fortuite ou non, résultant notamment de fouilles régulièrement autorisées ou de travaux publics ou privés, est tenu de la déclarer auprès des ministres chargés des affaires culturelles et des mines. L'auteur de toute découverte est tenu de veiller personnellement et pécuniairement à la sauvegarde des vestiges, qui ne peuvent être ni vendus ni cédés ni dispersés avant que l'administration ait statué sur leur affectation définitive.

### *Madagascar*

Madagascar a devenu partie à la Convention en 1989. L'article 2 de l'ordonnance du 6 novembre 1982 sur la sauvegarde, la protection et la conservation du patrimoine national contient une disposition aussi novatrice qu'inédite dans la législation de l'Afrique subsaharienne relative aux biens culturels : « Tout citoyen de la République démocratique de Madagascar est tenu de veiller à la préservation des biens du patrimoine national ». Plus précisément, cependant, l'article 25 interdit l'exportation des antiquités. Aux termes de l'article 39, il est interdit de procéder à des fouilles sans l'autorisation du ministère concerné. L'article 42 réserve à l'État la propriété de tous les biens culturels produits de fouilles ou de recherches. L'ordonnance prévoit à l'article 45 que quiconque ayant découvert des biens culturels à l'occasion de travaux est tenu d'en aviser les autorités locales dans les trois jours qui suivent la découverte. L'article 49 dispose sans ambiguïté que tout bien du patrimoine national acquis en violation de l'ordonnance sera confisqué par l'État. Enfin, en vertu de l'article 56, quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé un bien culturel classé ou inscrit sera puni d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende.

### *Mali*

Sous l'impulsion d'Alpha Oumar Konaré, le Mali s'est doté d'une législation et d'une politique de gestion efficaces en vue de la protection du patrimoine culturel national. Konaré a en effet été responsable du patrimoine historique et ethnographique de 1976 à 1978, puis ministre de la culture de 1978 à 1980. Il est ensuite devenu président de l'ICOM, avant d'accéder à la présidence du Mali. Sous son autorité, un cadre juridique permettant une lutte efficace contre le pillage et le trafic a été mis en place. Une série de lois ont été adoptées à partir de 1985. Et deux ans plus tard, en 1987, le Mali a ratifié la Convention de l'UNESCO de 1970.

La loi n° 85-40 relative à la protection et à la promotion du patrimoine culturel national a été adoptée le 26 juillet 1985, juste avant la promulgation, le 4 novembre 1985, du décret n° 275 portant réglementation des fouilles archéologiques. En vertu de l'article 11 de ce décret, sont propriété de l'État tous les objets à caractère mobilier ou immobilier découverts au cours de

fouilles effectuées sur ou dans le sol du domaine public ou privé de l'État. Le 26 juillet 1986, le Mali a adopté la loi n° 86-61 qui visait spécifiquement à contrôler l'activité des négociants en biens culturels, emboîtant ainsi le pas à la France, l'un des rares pays à contrôler l'activité des négociants dans ce domaine. Un nouveau décret, le décret n° 999 relatif à la réglementation de la prospection, de la commercialisation et de l'exportation des objets culturels a été promulgué le 19 septembre 1986. Enfin, dans le cadre de la Convention de 1970, le Mali et les États-Unis ont signé en 1997 un accord de restriction à l'importation du patrimoine archéologique de la Vallée du Niger et des biens provenant des grottes telles des falaises de Bandiagara<sup>4</sup>.

#### *Mauritanie*

La Mauritanie est devenue partie à de la Convention de 1970 le 27 avril 1977. Dès le 31 juillet 1972, elle adoptait la loi relative à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine national préhistorique, historique et archéologique. L'article 1 dispose sans ambiguïté que sont considérés comme propriété de l'État les biens mobiliers et immobiliers présentant un intérêt national du point de vue de la préhistoire, de l'histoire pré-musulmane, de l'histoire musulmane, de la pensée, de l'art et de l'archéologie, existant sur et dans le sol des immeubles du domaine public et privé de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics, que ces immeubles aient fait ou non l'objet d'une concession quelconque. Ces biens mobiliers et immobiliers ne peuvent être ni aliénés ni détruits sans autorisation du ministre chargé des affaires culturelles. Ils sont imprescriptibles. En vertu de l'article 2, les particuliers ayant en leur possession des antiquités culturelles sont maintenus dans les propriétés et jouissances de ces biens. L'État se réserve cependant le droit d'établir des servitudes dans l'intérêt public: droit d'investigation des autorités, droit de visite du public, obligation d'entretien, comportant une aide éventuelle de l'État pour les grosses réparations ou restaurations. L'exportation de tout objet classé est interdite.

#### *Nigéria*

Bien que troisième État partie de la Convention de 1970, sa ratification étant devenue effective au 24 janvier 1972, le Nigéria n'a strictement rien fait en vue de la mise en œuvre de la Convention. La loi actuellement en vigueur en matière de protection du patrimoine culturel immobilier et mobilier est la loi de la commission nationale pour les musées et les monuments de 1979. Le rapport du comité interministériel sur le pillage des biens culturels du Nigéria de 1996 recommandait, entre autres mesures, une série d'amendements à la loi de 1979 mais, à ce jour, ces recommandations n'ont pas été suivies d'effets.

#### *Afrique du Sud*

L'Afrique du Sud n'est devenue partie à la Convention de 1970 que très récemment, le 18 décembre 2003, ce dont on peut être surpris. À l'échelle de l'Afrique subsaharienne, le pays s'est néanmoins doté de la législation sans doute la plus complète qui soit en matière de protection du patrimoine culturel. Comme il est dit en introduction, la loi a été promulguée afin de mettre en œuvre un système intégré et interactif de gestion des ressources du patrimoine national et de donner à la société civile les moyens de mettre en valeur et de préserver les ressources du patrimoine et de pouvoir ainsi les transmettre aux futures générations. La loi de 1999 sur les Ressources du patrimoine national a établi l'Agence sud-africaine des ressources du patrimoine et le Conseil qui lui est associé afin de coordonner et de faciliter la gestion des ressources du patrimoine à tous les niveaux. La loi a mis en place un système d'inspecteurs du patrimoine, en vertu duquel tous les fonctionnaires de la police sud-africaine et des douanes sont considérés comme des inspecteurs du patrimoine. En tant que tels, ils doivent être en mesure d'identifier les antiquités sur le point d'être exportées et, à défaut de licence d'exportation, de les saisir.

---

<sup>4</sup> Voir S. Sidibé, « Les paysans maliens, gardiens de leur passé », Le Courrier de l'UNESCO, avril 2001; <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001222/122266f.pdf>.

### *Zambie*

La Zambie a ratifié la Convention de 1970 le 12 juin 1985 et signé la Convention d'UNIDROIT. La loi sur les musées nationaux et la loi de 1989 sur la Commission pour la conservation du patrimoine national forment le cadre législatif national relatif au trafic illicite et à la préservation des biens culturels. Ces lois sont cependant obsolètes et il est nécessaire d'élaborer une nouvelle législation afin de lutter contre le trafic illicite des biens culturels.

### *Zimbabwe*

À l'instar de la Zambie, le Zimbabwe a ratifié la Convention de 1970 et signé la Convention d'UNIDROIT. La loi sur les musées et monuments nationaux a été promulguée afin notamment de lutter contre le trafic illicite des biens culturels. Sur le plan institutionnel, les Musées et monuments nationaux sont chargés de protéger le patrimoine culturel du Zimbabwe. Deux autres institutions, les Archives nationales et la National Art Gallery, aident les musées à exercer leur mandat de protection du patrimoine culturel. Au cours de l'atelier sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels organisé en 2011 par l'UNESCO à Windhoek, Namibie, le représentant du Zimbabwe a affirmé que « le Zimbabwe avait perdu plus de huit millions d'artefacts et d'objets de musées et que ces objets relevaient de l'ethnographie, de l'histoire, de l'archéologie ainsi que de la géologie et de la paléontologie mais qu'ils comptaient aussi des spécimens issus de diverses catégories des sciences biologiques »<sup>5</sup>.

## **PROFILS PAYS – ÉTATS NON PARTIES**

### *Bénin*

La loi n° 20 de 2007 relative à la Protection du patrimoine culturel et naturel dispose à l'article 2 que le produit des fouilles archéologiques, autorisées ou clandestines, est propriété de l'État. En vertu de l'article 82, les biens archéologiques meubles ou immeubles découverts dans les eaux territoriales du Bénin sont considérés comme la propriété de l'État.

### *Botswana*

Au cours de l'atelier de Windhoek, la représentante du Botswana a reconnu que son pays n'avait ratifié ni la Convention de l'UNESCO ni celle d'UNIDROIT car l'adhésion n'était pas considérée comme prioritaire. Le pays ne participe pas non plus aux travaux du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels. Mais, comme l'a indiqué la représentante, la longue liste des biens du patrimoine culturel appartenant au Botswana et actuellement dispersés dans des musées étrangers a permis de mettre en évidence le rôle crucial joué par ces deux Conventions. Un changement de stratégie s'impose donc. La représentante n'a pas manqué d'ajouter que la récente adoption du concept de patrimoine rendait la ratification des deux Conventions encore plus indispensable et opportune. En effet, chaque jour, au Botswana, de nombreux biens du patrimoine sont commercialisés de façon illicite, y compris par des actes de braconnage. Le Botswana travaille donc désormais à la ratification de la Convention.

### *République démocratique du Congo*

L'article 34 de l'ordonnance-loi de 1971 de la République démocratique du Congo relative à la Protection des biens culturels contient une seule disposition ayant pour objet de prévenir l'exportation illégale. En vertu de cette disposition, il est interdit à toute personne résidant à l'étranger et qui, habituellement ou occasionnellement, achète des objets d'antiquité pour les revendre, de collecter au Congo de tels objets d'origine congolaise, que ceux-ci soient classés ou

---

<sup>5</sup> Rapport de l'Atelier sur la Prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans la région de l'Afrique australe : Situation actuelle et perspectives d'avenir, 14-15 septembre 2011, Windhoek, Namibie, p.15.

non. La même interdiction s'applique à quiconque agit pour le compte d'une telle personne, même s'il a sa résidence au Congo.

### *Kenya*

En 1983, le Kenya a adopté deux lois sur la protection du patrimoine culturel, la loi sur les musées nationaux et la loi sur les antiquités et les monuments. La loi sur les antiquités et les monuments dispose à l'article 24 que « [t]outes les antiquités qui se trouvaient dans ou sous le sol ... ainsi que les objets d'intérêt archéologique ou paléontologique découverts au Kenya ... sont la propriété de l'État ».

### *Lesotho*

Le Lesotho n'a ratifié ni la Convention de 1970 ni celle de 1995. Il n'y a là rien de surprenant car, comme il a été indiqué lors de l'atelier de Windhoek, le pays ne possède pas d'organe opérationnel, par exemple un conseil ou une commission du patrimoine, censé appuyer l'action du ministère de la culture en matière de préservation des biens culturels. L'inventaire des biens culturels est très lacunaire. Il n'existe au Lesotho qu'un seul musée, le Morija Museum, dont les collections ne sont pas inventoriées régulièrement. Le Lesotho a adopté en 1967 la loi sur les monuments historiques, les vestiges, la faune et la flore et en 2011 la loi sur les ressources du patrimoine national. Quant aux services de police, des douanes et de l'immigration, leurs compétences en matière de patrimoine sont insuffisantes.

### *Malawi*

Le Malawi n'a ratifié ni la Convention de 1970 ni celle de 1995. Le pays a néanmoins adopté plusieurs lois pour lutter contre le trafic illicite des biens culturels. Il s'agit notamment de la loi de 1989 sur les musées et de la loi de 1990 sur les monuments et les reliques. Le représentant du Malawi a admis qu'il fallait accélérer le processus de ratification des Conventions afin de renforcer la coopération en matière d'application du droit international avec les autres États parties.

### *Namibie*

Bien qu'ayant accueilli l'atelier de Windhoek, la Namibie n'a à ce jour ratifié aucune des deux Conventions. Elle a néanmoins adopté plusieurs lois relatives à la protection des biens culturels et à la prévention du trafic illicite des biens culturels. Les principaux instruments comprennent la loi de 2004 sur le patrimoine national, la loi de 2007 sur la galerie d'art nationale de Namibie, la loi de 2005 sur le fonds national des arts et la loi de 2001 sur la politique nationale relative aux arts et à la culture. La loi sur le patrimoine national emprunte divers concepts à la loi sud-africaine de 1999 sur les ressources du patrimoine national. Elle a ainsi créé un bureau des inspecteurs du patrimoine dotés de pouvoirs de police. A l'instar du Botswana, la Namibie a engagé un processus de ratification de la Convention.

### *Swaziland*

Il a été indiqué lors de l'atelier de Windhoek que le Swaziland avait adopté des mesures en vue de la ratification de la Convention de 1970. À des fins de préservation et de protection de son patrimoine naturel et culturel, le pays dispose actuellement de la loi de 1971 sur la Commission du National Trust, telle que modifiée par le décret royal de 1973.

## **SYNTHÈSE DES PROFILS PAYS**

Parmi les États d'Afrique parties à la Convention de 1970, en Afrique subsaharienne comme dans le reste du continent, aucun n'a semble-t-il élaboré de dispositions d'application propres à favoriser le bon fonctionnement de la Convention. On remarquera toutefois qu'à l'échelle mondiale, les États-Unis comptent parmi les rares États parties à s'être dotés d'une telle législation en promulguant, en 1983, la loi relative à la mise en œuvre de la Convention sur les biens culturels.

De même, l'Australie a adopté en 1986 la loi sur la protection du patrimoine culturel mobilier. Quant à l'Égypte, même la loi n°117 n'a pas été expressément élaborée dans le but de mettre en œuvre de la Convention. Certains pays toutefois ont pu promulguer des lois mettant en œuvre la Convention de manière fortuite et parcellaire. On remarquera non sans intérêt que le Kenya (État non partie) et l'Égypte (État partie) ont choisi la même année, 1983, pour déclarer que la propriété des biens culturels revenait à l'État. Madagascar et la Mauritanie semblent avoir pris la mesure de la difficulté qu'implique la lutte contre le pillage et le trafic illicite. Dans la loi adoptée sept ans avant d'adhérer à la Convention, Madagascar précise que cette loi a pour objet de faire cesser de façon totale ou partielle le pillage et le trafic illicite, reconnaissant ainsi avec réalisme que ce double fléau est par nature irrémédiable. La loi mauritanienne, adoptée cinq ans avant l'adhésion du pays à la Convention, évoque le caractère imprescriptible des biens culturels mobiliers et immobiliers. En d'autres termes, la loi considère les objets culturels comme *res extra commercium*. Ces lois ont été promulguées en 1972 en Mauritanie et en 1982 à Madagascar. A bien des égards, ces dispositions étaient en avance sur leur temps et préfiguraient au Kenya la loi de 1983 sur les antiquités et en Égypte la loi n°117 de 1983. Ces exemples tirés du continent africain montrent que l'élaboration d'une loi spécifique n'est pas une nécessité et que les États peuvent mettre en œuvre la Convention à l'aide d'une autre loi ou d'un arsenal législatif. C'est ainsi que les États-Unis utilisent la loi nationale sur les biens volés et la loi sur la protection des ressources archéologiques dans la lutte contre le trafic illicite des biens culturels. Si le Royaume-Uni n'a pas adopté de nouvelles lois depuis qu'il est devenu État partie à la Convention, il exerce les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu d'autres lois, dont une nouvelle législation sur l'importation illégale de biens culturels exportés de façon illicite [loi de 2003 relative à la commercialisation des biens culturels (délicts)]. Le danger de cette approche tient à ce que, faute de lois pertinentes clairement formulées, il peut être difficile pour les parties exigeant la restitution d'un bien de faire valoir leur demande.

## MOTIFS DE NON-ADHÉSION

Diverses raisons expliquent la réticence des États d'Afrique subsaharienne à adhérer à la Convention :

1. les juristes africains n'ont pas su s'intéresser aux problèmes complexes posés par le retour et la restitution de biens culturels, en conséquence de quoi ils n'ont pas vu les avantages pouvant découler d'une adhésion à la Convention ;
2. les poursuites engagées devant des tribunaux à l'étranger peuvent être longues et coûteuses ;
3. des procès en restitution de biens culturels engagés à l'étranger par le passé n'ont pas abouti ;
4. l'idée erronée selon laquelle il suffit d'avoir une bonne législation interne. Ainsi, lors de l'atelier de Windhoek, les intervenants de pays non parties à la Convention (comme le Botswana et la Namibie) se sont plu à répéter que leur pays disposait d'une législation relative à la protection des biens culturels, comme si cela revenait à être État partie à la Convention. La représentante du Botswana est allée jusqu'à dire que son pays avait « incidemment mis en œuvre [les deux Conventions] par la restitution ou les demandes de restitution en cours de biens du patrimoine national se trouvant à l'étranger » !!!
5. la lenteur des négociations sur la restitution des biens culturels volés ou exportés de façon illicite. Les négociations entre la Tanzanie et le Musée Barbier Mueller en Suisse en vue du retour du Masque Makondé dérobé dans le Musée national de Tanzanie ont ainsi duré 20 ans.

## **ADHÉRER, UN IMPÉRATIF**

Les 27 États d'Afrique qui ne sont pas parties à la Convention – et qui, il faut le souligner, sont tous situés en Afrique subsaharienne – doivent le devenir immédiatement. Dès 1981, ils avaient été invités à le faire. Dans la Déclaration africaine lue à la deuxième session 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, les nations africaines ont déclaré : « Il est urgent de ratifier les conventions relatives à la protection des biens culturels »<sup>6</sup>. Le représentant du Malawi à l'atelier de Windhoek a d'ailleurs souligné « la nécessité d'accélérer » le processus d'adhésion des États non parties.

## **RECOURS AU MÉCANISME DE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS DES ÉTATS-UNIS**

Dans un article qui fit date, l'une des idées forces proposées par Paul Bator consistait à appliquer au plan national un régime de contrôle des importations afin de donner effet aux restrictions à l'exportation d'un pays tiers<sup>7</sup>. Cette idée ne reçut cependant pas immédiatement toute l'attention qu'elle méritait. Fort heureusement, les États-Unis ont depuis ouvert la voie. La loi de 1983 relative à la mise en œuvre de la Convention sur les biens culturels permet aux États-Unis de mettre en œuvre la Convention de 1970 et de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux « pour soumettre à des restrictions à l'importation ... les pièces archéologiques ou ethnologiques d'un État partie dont le pillage met en danger le patrimoine culturel de cet État ». Ces accords ont une validité de cinq ans et peuvent être prorogés de cinq années supplémentaires. La finalité ultime de ce cadre de coopération internationale est de *réduire l'incitation au pillage et au commerce illicite des biens culturels*. Les États-Unis ont notamment signé des accords avec les États parties suivants : Bolivie, Cambodge, Chine, Chypre, El Salvador, Grèce, Guatemala, Italie, Mali et Pérou.

On s'étonne que, sur les 27 États africains parties à la Convention, le Mali est le seul à avoir conclu un accord bilatéral spécifique avec les États-Unis. Solliciter ainsi le gouvernement américain constitue, il est vrai, un défi formidable et une entreprise d'une grande complexité sur le plan technique. Mais on ne voit pas en quoi cet obstacle serait insurmontable. Étant donné la position charnière des États-Unis en tant que puissance importatrice, les pays d'Afrique subsaharienne comme le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Nigéria et le Tchad, qui figurent, tout comme le Mali, sur la « Liste rouge » de l'ICOM, pourraient tout de même envisager de faire face aux difficultés liées à la négociation d'un accord bilatéral avec les États-Unis. Comme a pu l'observer Patrick O'Keefe dans son commentaire sur la Convention de 1970, les rédacteurs de la Convention n'avaient certes pas prévu que l'article 9 soit mis en œuvre au moyen d'accords bilatéraux. Soulignons toutefois que la Suisse et le Japon ont depuis emboîté le pas aux États-Unis.

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

La toute première résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux biens culturels s'intitulait « Restitution des œuvres d'art aux pays victimes d'expropriation (résolution 3187 de 1973) ». Les 12 États à l'initiative de cette résolution étaient tous africains. En déplorant, dans le préambule, « les transferts massifs et presque gratuits d'objets d'art, souvent du fait de l'occupation coloniale ou étrangère », la résolution affirme au premier paragraphe que « la restitution prompte et gratuite à un pays de ses objets d'art, monuments, pièces de musées, manuscrits et documents par un autre pays » constitue « une juste réparation du préjudice commis ». La réaction suscitée au sein de l'UNESCO par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 3187 de 1973 a abouti à la mise en place, en 1978, du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur

<sup>6</sup> Comité intergouvernemental, deuxième session (1981), UNESCO Doc. CC-81/CONF.203/10.

<sup>7</sup> P. Bator, « An Essay on International Trade in Art », 34 (1982), *Stanford Law Review*, p. 275.

restitution en cas d'appropriation illégale (ci-après le Comité intergouvernemental). Or, les pays africains dont l'action au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies avait permis d'établir le Comité intergouvernemental se sont bien gardés de faire appel aux bons offices de cette nouvelle instance pour obtenir la restitution des biens culturels dont ils ont été spoliés. À la cinquième session du Comité, en avril 1987, « une partie du Comité a fait observer que peu de plaintes émanaient des pays africains »<sup>8</sup>. Le formulaire type concernant les demandes de retour ou de restitution n'est pas facile à remplir, ce qui explique en partie cette situation. Mais les États parties ont toujours la possibilité de solliciter l'aide de l'UNESCO. La Tanzanie est le seul État africain à avoir adressé une demande en restitution concernant le Masque Makondé, qui lui a été volé. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la Convention, le Botswana indique qu'il ne prend pas part aux travaux du comité intergouvernemental. Les pays d'Afrique auront beau jeu d'observer que la demande formulée par la Grèce en vue du retour des marbres du Parthénon, qui remonte à 1984, n'a toujours pas reçu de suites favorables. Mais la Grèce offre aux États africains une leçon de détermination et de persistance car, en dépit de la réponse systématiquement négative des autorités britanniques, Athènes n'a pas manqué d'évoquer la restitution des marbres à chacune des réunions du comité. D'ailleurs, à l'invitation du Gouvernement grec, la quatrième session du comité a eu lieu à Athènes et à Delphes en 1985, et la septième à Athènes, en 1991.

## LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC ILLICITE : MESURES, ACTIONS ET PROBLÈMES

Face au pillage et au trafic illicite des biens culturels en Afrique subsaharienne, un groupe de directeurs de musées africains a rencontré des responsables de musées européens et américains du 22 au 24 octobre 1997 à Amsterdam afin de réfléchir à des solutions en vue de la protection du patrimoine culturel africain<sup>9</sup>. Il nous suffira de noter ici que l'atelier recommanda alors que soit reconnue une « Liste rouge » régulièrement mise à jour de **catégories** ou **types** d'objets gravement et actuellement menacés par le pillage. C'est ainsi qu'en 1998 vit le jour de la Liste rouge sur l'Afrique. La première publication de l'ICOM « 100 objets disparus -- pillage en Afrique » parue en 1994, fut suivie un an plus tard par une autre publication, « Le trafic illicite des biens culturels en Afrique ». D'autres publications ont suivi, en particulier : *Illicit Traffic in Cultural Property: Museums against Pillage* (1995) et *Plundering Africa's Past* (1996).

Pour être efficace, la lutte contre le trafic illicite des biens culturels a besoin de ressources : financement, compétences, installations et logistique.

En 1992, celui qui était alors le directeur général de la Commission nationale des musées et monuments du Nigéria évoqua au cours d'une conférence en Italie les efforts déployés par sa commission pour ouvrir des musées fédéraux dans l'ensemble de la Fédération. En ajoutant que ce développement « avait pu se faire alors même que la Commission nationale ne disposait plus que de maigres ressources »<sup>10</sup> (souligné par l'auteur). Pourquoi une telle expansion en période de diminution des ressources ? Si nous rapportons cette histoire, c'est pour montrer qu'en Afrique, l'argent mis à la disposition du secteur de la culture est parfois, mais peut-être devrions-nous dire souvent, très insuffisant. J'ajoute que la situation au Nigéria n'a pas changé. Et bien entendu, l'insuffisance des ressources financières a des répercussions sur tous les aspects de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels.

L'image qui se dégage de l'atelier de Windhoek est révélatrice de la situation qui prévaut en Afrique subsaharienne. Plusieurs problèmes récurrents se posent : la nécessité d'élaborer une législation adéquate, la sécurité des musées, le renforcement des capacités des professionnels des musées, l'efficacité des bases de données, la sensibilisation de l'opinion publique et la formation des personnes chargées de l'application des lois.

<sup>8</sup> Comité intergouvernemental, cinquième session (1987), UNESCO Doc. 24/C/94.

<sup>9</sup> H.M. Leyten, « African Museum Directors Want Protection of their Cultural Heritage: Conference on Illicit Trade in Cultural Heritage, Amsterdam (22-24 octobre 1997) », 7 (1998) *International Journal of Cultural Property*, 261, 264-265.

<sup>10</sup> Ce récit est rapporté intégralement par F. Shyllon, « Cultural Heritage Legislation and Management in Nigeria », 5 (1996) *International Journal of Cultural Property*, 235, 248.

## Renforcer et améliorer la législation

Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, la législation relative à la protection et à la préservation des biens culturels présente de nombreuses failles. Il convient donc, dans un premier temps, d'examiner la législation en vigueur dans chacun de ces pays qui, souvent inspirée des lois européennes, ne correspond pas toujours aux réalités de l'Afrique d'aujourd'hui. Certaines dispositions sont essentielles à la protection du patrimoine culturel africain. Elles concernent notamment les lacunes au niveau administratif, indissociables du problème du pillage des sites archéologiques et du vol et de la contrebande d'objets culturels. Les dispositions formulées ci-dessous revêtent un caractère d'absolue nécessité :

1. toutes les pièces archéologiques sont la propriété de l'État ;
2. les antiquités ne peuvent pas être détenues par des particuliers ;
3. les biens culturels étant *res extra commercium* (non échangeables), le commerce de ces biens doit être interdit ;
4. quiconque possède des antiquités doit en notifier le gouvernement ;
5. l'exportation de biens culturels sans autorisation de l'État devrait être interdite ;
6. des principes directeurs clairs doivent être établis en ce qui concerne le prêt d'antiquités lors d'expositions à l'étranger ;
7. les sanctions et les peines doivent être dissuasives tant par leur portée que par leur gravité ;
8. les programmes d'archéologie de sauvetage doivent être garantis ;
9. les fouilles archéologiques doivent faire l'objet d'une surveillance rigoureuse ;
10. coordination entre les services de police nationale, des douanes et de l'immigration ;
11. compilation des inventaires du patrimoine à l'intérieur et à l'extérieur des musées ; nécessité de constituer une documentation visuelle ;
12. notification prompte et détaillée de toute perte éventuelle à INTERPOL, à l'ICOM et à d'autres organisations ;
13. sensibiliser la population et les élèves aux effets néfastes du trafic illicite ;
14. impliquer les autorités locales à la gestion du patrimoine culturel dans leur région ;
15. l'acquisition et la cession doivent être conformes aux normes de l'ICOM ;
16. obligation de conclure des accords de coopération bilatéraux et multilatéraux bénéfiques avec des pays tiers ;
17. mise en place d'un appareil administratif rigoureux afin de superviser l'application des lois.

Dans la situation difficile que nous traversons, il est essentiel que toutes les antiquités soient la propriété de l'État. Cette disposition cruciale s'est avérée très utile à l'Égypte qui, en vertu de la loi de 1983 sur la protection des antiquités, a pu obtenir le retour d'antiquités volées. La propriété, la détention et le commerce des antiquités sont interdits aux termes de la loi n° 117, qui prévoit des sanctions allant jusqu'aux peines d'emprisonnement assorties de travaux forcés en cas

d'infraction. Quiconque aura, même fortuitement, « dégradé » une antiquité égyptienne s'expose à une peine d'emprisonnement. Dans la célèbre affaire Frederick Schultz<sup>11</sup>, lorsqu'on lui demanda à qui appartenait les antiquités découvertes récemment, l'un des témoins, Gaballa Ali Gaballa, qui était à l'époque le Secrétaire général du Conseil suprême des antiquités, fit la réponse suivante « au Gouvernement égyptien, bien entendu », en ajoutant qu'en vertu de la loi, quiconque découvrait une antiquité égyptienne ne pouvait la conserver légalement. Le tribunal fédéral du district Sud de New York affirma alors que la loi d'un État tiers disposant que la propriété des antiquités revenait à l'État pouvait faire d'un objet un objet « volé » aux fins de la loi américaine<sup>12</sup>, même si l'objet en question n'avait pas été volé au sens classique du terme. C'était la première fois à New York qu'une condamnation pénale se fondait ainsi sur une loi étrangère relative à la protection du patrimoine et disposant que les antiquités sont la propriété de l'État. En conséquence, le tribunal ordonna la restitution à l'Égypte de l'antiquité, qui avait été volée à Saqqarah, et l'objet fut bel et bien restitué. En appel, la cour fédéral d'appel du deuxième circuit a conclu que la loi égyptienne était « claire et sans équivoque » et que les objets remis à Schultz<sup>13</sup> « étaient la propriété du Gouvernement égyptien ».

Le marché de l'art affirme depuis longtemps, comme beaucoup de collectionneurs, que les « lois de nationalisation » ne sont pas légales et que les tribunaux des pays occidentaux, a fortiori les tribunaux situés dans les deux plus grands marchés, les États-Unis et le Royaume-Uni, ne devaient pas en tenir compte. L'affaire Schultz et la condamnation de Tokeley-Parry ne semblent pas leur donner raison. Le juge de première instance a fait remarquer que « la loi n°117, au premier abord, confère à l'État la plus grande partie si ce n'est la totalité des droits habituellement liés à la propriété des biens, notamment le titre de propriété, la possession et le droit de transfert. Ce qui, de prime abord, va plus loin qu'un régime d'autorisation ou qu'une restriction à l'exportation. » Et d'ajouter : « Dans la mise en œuvre de cette politique, quelle importance si, afin de sauvegarder un patrimoine culturel précieux, un pays étranger choisit d'affirmer la propriété de l'État sur des objets revêtant une importance historique ou archéologique, au lieu de les laisser entre les mains de particuliers. » Dans l'affaire Tokeley-Parry, la Crown Court de Londres est allée encore plus loin en assurant mesurer l'ampleur du problème que posait pour un pays la perte de biens de son patrimoine. En condamnant le restaurateur londonien, le tribunal a indiqué que la durée de la peine avait une visée dissuasive. Les observations du tribunal, de même que la durée de la peine<sup>14</sup>, ont par la suite été approuvées par la Cour d'appel<sup>15</sup>.

Le projet de révision de la loi devra indiquer clairement et sans ambiguïté que les antiquités sont la propriété de l'État<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> *United States v. Schultz*, 178 F.Supp, 2d 445(S. D. N.Y. 2002).

<sup>12</sup> Loi sur les biens nationaux volés (National Stolen Property Act), 18 U.S.C. section 2314.

<sup>13</sup> Frederick Schultz, ancien président de la National Association of Dealers in Ancient, Oriental and Primitive Art, a purgé une peine de 33 mois d'emprisonnement dans une prison fédérale du New Jersey pour détention d'antiquités égyptiennes volées.

<sup>14</sup> Accusé de trafic illicite d'antiquités et d'avoir fait une fausse déclaration afin d'obtenir un passeport, il a passé six ans en prison.

<sup>15</sup> Richard Ellis, « The Fred Schultz Case – An Example of International Cooperation Between Police, Archaeologists and Legal Experts ». Paper presented at *International Expert Meeting on the Return of Cultural Property and the Fight Against its Illicit Trafficking*, Korean National Commission for UNESCO and Cultural Properties Administration of the Republic of Korea, 30 September – 3 October 2002, p. 161-165.

<sup>16</sup> Il convient d'ajouter à cela que l'UNESCO et UNIDROIT ont rédigé avec un groupe d'experts mandatés les Dispositions modèles définissant la propriété de l'État sur les biens culturels non découverts, qui viennent d'être rendues publiques. Ces dispositions visent à faciliter l'application des Conventions de l'UNESCO de 1970 et d'UNIDROIT de 1995. Chaque État est encouragé à mettre en application les Dispositions modèles afin d'uniformiser le concept de propriété de l'État sur les biens culturels et de mieux canaliser les efforts entrepris pour leur protection. Il convient toutefois de noter que les Dispositions modèles ne constituent pas un instrument juridiquement contraignant. <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/moveable-heritage-and-museums/restitution-of-cultural-property/standards-for-ownership/>

## **Vers une harmonisation des lois africaines relatives aux biens culturels**

La prochaine étape consistera à harmoniser les lois de l'ensemble de l'Union africaine (ou, dans un premier temps, au sein des regroupements sous-régionaux tels que la CEDEAO, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), comme l'a fait l'Union européenne, en adoptant notamment le règlement et la directive du Conseil.<sup>17</sup>

### **SENSIBILISATION**

Pour autant, même parfaitement formulée, la législation ne saurait à elle seule mettre fin au pillage des sites archéologiques et au trafic illicite des biens culturels. Elle peut toutefois atténuer et réduire ces actes malfaisants et néfastes. La législation doit pour cela être complétée par des programmes d'éducation et de sensibilisation. Au niveau local, les habitants seront informés de l'existence d'une loi interdisant le pillage des sites et sensibilisés aux dommages irréparables ainsi causés à leur patrimoine. Cette prise de conscience les incitera peut-être à s'impliquer dans la protection de leur patrimoine. Autrement dit, ils deviendront eux-mêmes les conservateurs de leurs trésors. L'opinion publique doit elle aussi être sensibilisée. Lors de l'atelier de Windhoek, l'un des intervenants a déclaré que, selon lui, le pillage et le trafic surviennent majoritairement dans les zones rurales où se trouvent les objets convoités, les populations locales étant alors poussées par la force ou par l'argent à vendre des objets, parfois pour une somme très modique.

La cause de la situation tragique que nous connaissons aujourd'hui tient à la désagrégation des anciennes contraintes sociales. Lorsque l'intrépide explorateur allemand Leo Frobenius se rendit à Ibadan dans le sud-ouest du Nigéria en 1910, il constata avec consternation qu'il ne parvenait pas à amadouer les gens pour qu'ils lui cèdent des objets culturels et spirituels ; « un homme qui vend un objet sacré aux yeux de tous mais qui n'appartient qu'à lui seul court vraiment le risque d'être hué partout où il va. » Il avait ainsi repéré « un très beau lot de mobilier rituel dans un temple, mais personne n'était prêt à vendre. » Et si quelqu'un se décidait à vendre, c'était toujours le même scénario qui se répétait : soit le prix demandé « était tel qu'aucun musée n'aurait pu le racheter soit, lorsqu'une famille pauvre était prête à se séparer d'une belle pièce ancienne, ses parents plus fortunés lui offraient ... une somme d'argent considérable afin que les biens restent dans la famille »<sup>18</sup>.

### **SENSIBILISER LES ORGANES D'APPLICATION DES LOIS**

Les organes d'application des lois, la police et les douanes notamment, doivent être capables d'identifier les antiquités, ce qui implique de donner aux agents une formation en ce sens. Lors de l'atelier de Windhoek, en 2011, les représentants de l'Afrique du Sud et de la Namibie, pays où a été mis en place un système d'inspecteurs du patrimoine dotés de pouvoirs de police, ont souligné la nécessité d'une telle formation. Comme il ressort de l'intervention du représentant de l'Afrique du Sud, ce pays a conçu le programme de formation sans doute le plus abouti qui soit et qui, à ce titre, mérite d'être imité par les autres pays. L'Université de Pretoria organise des séminaires sur le trafic illicite et les fonctionnaires de police sont sensibilisés à l'importance de la lutte contre les crimes touchant au patrimoine. Au cours de la formation, les agents apprennent à identifier, à manipuler et à entreposer les biens du patrimoine et se voient remettre une liste recensant les experts et leurs coordonnées. Si des agents de police découvrent des biens du patrimoine dont ils soupçonnent qu'ils ont été volés, ils peuvent immédiatement prendre contact avec un expert capable d'identifier les objets et de leur indiquer comment les manipuler et les entreposer au mieux. Une brochure a également été publiée sur les procédures de notification, ainsi portées à la connaissance de l'ensemble de la communauté du patrimoine. Les musées et autres

---

<sup>17</sup> Règlement (CEE) n°3911/92 du Conseil concernant l'exportation des biens culturels du 9 décembre 1992 (« règlement du Conseil ») et directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État partie (« directive du Conseil ») du 15 mars 1993.

<sup>18</sup> L. Frobenius, *The Voice of Africa: Being an Account of the Travels of the German Inner Africa Expedition in the Years 1910-1912*, traduit de l'allemand par R. Blind (Murray, London, 1913), 2 volumes, Vol. 1, p. 50-51.

conservateurs des biens du patrimoine pourront ainsi appliquer les procédures adéquates en cas de vol, ce qui sera de nature à faciliter le travail des forces de police. Sur le plan de la coopération nationale, le National Forum for the Law Enforcement of Heritage related matters (NALEH) a été établi afin de favoriser la coopération entre les services d'application du droit et les responsables du patrimoine. Ce Forum permet de diffuser des informations et d'échanger des idées sur la protection des biens culturels et, depuis sa création en 2005, il compte un certain nombre de succès à son actif. Il est notamment composé de la police et des douanes sud-africaines, d'INTERPOL, de l'Agence sud-africaine des ressources du patrimoine, d'ICOM-Afrique du Sud et de l'Université d'Afrique du Sud.

## **SENSIBILISER LES COMMUNAUTÉS LOCALES**

Il est indispensable de sensibiliser les communautés « sources » à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels. L'objectif est de les convaincre de ne pas céder leurs objets culturels aux marchands et de résister aux tentations qu'offrent les fouilles archéologiques illégales. Comme le montre Kléna Sanogo dans le cas du Mali, les pilleurs (premiers maillons de la chaîne), sont en réalité des habitants de la région totalement ignorants de la notion de bien culturel et seulement préoccupés de leur subsistance. Ils ne sont pas en contact direct avec le marché de l'art<sup>19</sup>. À l'atelier de Windhoek, la représentante du Botswana ne disait pas autre chose. Dans les communautés « sources », les populations ne savent pas vraiment en quoi consiste le trafic. S'ils obtiennent de l'argent en échange de ce qu'on leur prend, ils ont l'impression d'avoir réalisé d'une transaction légale. Par conséquent, le pillage et le trafic ont essentiellement lieu dans les zones rurales, où se trouvent la plupart des objets convoités. Les habitants de ces régions sont incités ou poussés par l'argent à vendre ces objets, et souvent pour une somme très modique. Comme l'explique Sanogo, les pilleurs les plus dangereux sont les bandes organisées, recrutées et financées par les marchands d'antiquités. Il est donc urgent d'encourager l'éducation du public pour renforcer les capacités des communautés. Dans son article sur la situation au Mali, Sanogo révèle que les populations locales changent complètement d'attitude dès lors que des relations culturelles avec les sites archéologiques sont établies. Ainsi, dans le delta intérieur du fleuve Niger, où le pillage a atteint des proportions inquiétantes, le site de Toguere Somo est très bien protégé, pour la simple raison que les habitants ont appris que le fondateur de l'empire peul du Macina, Sekou Amadou y avait trouvé refuge juste avant de livrer bataille. Les liens qui unissent les populations locales aux biens culturels garantissent que la protection de ces biens sera assurée par les habitants eux-mêmes. Ce qui vient confirmer l'expérience acquise sur le terrain par le Programme des Musées de l'Afrique de l'Ouest, qui affirme que la responsabilité de la conservation du patrimoine culturel de la communauté incombe avant tout aux musées locaux, bien plus qu'à un musée national géré de façon centralisée<sup>20</sup>.

## **LA SÉCURITÉ DES MUSÉES**

Conformément à la mise en garde lancée par le représentant du Zimbabwe à l'atelier de Windhoek, les musées ne doivent pas être le maillon faible de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels. Ce point mérite d'être souligné. Malheureusement, à de rares exceptions près comme par exemple en Afrique du Sud, en Afrique subsaharienne la sécurité des musées laisse fortement à désirer. À l'atelier de Windhoek, le représentant du Malawi a reconnu qu'il était nécessaire de renforcer la sécurité des musées afin de prévenir les vols. Le Lesotho a pour sa part franchement admis qu'en « l'absence d'une structure de musée » dans le pays, « les objets ne sont pas bien documentés. Ce qui facilite d'autant le trafic de ces objets. » J'ai moi-même écrit en 1996 au sujet du Nigéria : « À l'heure actuelle, les musées nationaux du pays ne disposent pas des infrastructures de sécurité les plus élémentaires, à savoir un personnel de sécurité dûment formé, des systèmes d'alarme électroniques contre les intrusions et des systèmes de télésurveillance en circuit fermé. » Seize années ont passé, rien n'a changé. Rien d'étonnant,

---

<sup>19</sup> Kléna Sanogo, « Quelques aspects de la lutte du Mali contre le pillage du patrimoine culturel », Grégory Compagnon, (Ed.), Halte au pillage, Editions Errance, Paris (1999).

<sup>20</sup> C. D. Ardouin et E. Arinze, *Museums and the Community*, James Curry Publishers, Londres, 1994.

donc, qu'à l'atelier sur la protection du patrimoine culturel africain qui s'est tenu à Amsterdam en 1997, des experts occidentaux aient demandé à l'Afrique qu'elle commence d'abord par faire le ménage chez elle. Le représentant du Zimbabwe à l'atelier de Windhoek a recommandé à juste titre qu'en cas d'effraction les professionnels des musées ne devaient pas laisser entrer dans les musées les personnes non autorisées et que « les musées actuels doivent être renforcés en privilégiant la sécurité matérielle ». Il termina sur ce thème en disant : « Il est nécessaire d'installer des systèmes électroniques de surveillance des mouvements d'entrée et de sortie entre les différentes zones de sécurité du musée. » L'intervenant fait ici allusion, avec un certain ménagement, au problème de la corruption qui existe chez certains professionnels des musées en Afrique. Le professeur Frank Willet, spécialiste de l'art béninois, aurait déclaré au Times le 7 décembre 2001 qu'il « ne fallait pas autoriser le retour des bronzes au Nigéria tant que persisteraient les soupçons de corruption selon lesquels le personnel du musée se livrait à la vente d'objets ». La direction des musées doit donc veiller à éviter toute confusion des genres entre gardes-chasse et braconniers.

## LES BASES DE DONNÉES

Faute d'inventaires et d'une description détaillée des biens culturels, il est ensuite très difficile de déterminer d'où proviennent les objets et à qui ils appartiennent réellement. Les procès en restitution de biens culturels ont généralement des suites favorables lorsque les objets sont documentés et que leur propriétaire est connu. Dans la lutte contre le trafic illicite de biens culturels, le rôle essentiel de l'enregistrement et de la documentation selon des procédures appropriées a été souligné maintes et maintes fois lors des discussions qui, à ce jour, ont eu lieu à chaque session du Comité intergouvernemental. À la première session du Comité, qui s'est déroulée au Siège de l'UNESCO à Paris en mai 1980, « [p]lusieurs délégués et observateurs se sont exprimés au sujet des inventaires des biens culturels, soulignant l'importance fondamentale de ces instruments »<sup>21</sup>. À la fin de la dixième session, organisée à Paris en janvier 1999, il fut noté en conclusion que: « La documentation revêt une importance cruciale pour la protection des biens culturels car, sans description précise, ni photos, ils sont difficilement recouvrables par leurs propriétaires légitimes »<sup>22</sup>. Le rapport du Botswana à l'atelier de Windhoek n'est guère encourageant. Au Musée national du Botswana, la documentation des collections a bien été effectuée manuellement mais la documentation électronique a pris du retard. Or, sans documentation ni système d'inventaire électroniques dignes de ce nom, les collections ne sont pas bien organisées. En cas de vol, par conséquent, il n'est pas facile de transmettre aux agences d'application des lois toutes les informations nécessaires, sans même parler de les poster sur Internet. Le Lesotho a indiqué que le Morija Museum, unique musée du pays, faisait l'objet d'un inventaire à intervalle régulier. La Namibie a confessé que son système d'inventaire n'était pas satisfaisant, tout comme le Swaziland, qui semble avoir recours à des procédures manuelles. « Les objets, les photographies, les œuvres d'art etc. qui sont conservés dans le musée national et aux archives nationales se trouvent dans des conditions de sécurité et portent des marques afin d'être facilement identifiables, ce qui les protège des trafiquants et des voleurs. Ils portent une marque, et ces marques ne sont pas facilement effaçables », note avec un certain optimisme le Swaziland dans son rapport. Nous avons déjà donné une idée du degré de sophistication du système sud-africain. Dans ce pays, la plupart des musées établissent et actualisent leur propre inventaire en toute indépendance. La principale difficulté tient donc à l'absence d'une base de données nationale centralisée. L'agence sud-africaine des ressources du patrimoine (SAHRA) a lancé un processus d'identification et d'inventaire des collections et objets appartenant à l'État, en accordant une attention particulière aux biens en péril. A moyen et long terme, le projet a pour objectif d'établir le système sud-africain d'information sur les ressources du patrimoine (South African Heritage Resources Information System, SAHRIS), qui constituera à la fois un inventaire numérique des ressources culturelles et un outil de gestion effectif et efficace du patrimoine culturel. En mettant en place un système d'inventaire très abouti, l'Afrique du Sud est manifestement à la pointe des efforts en la matière. On ne saurait dire la même chose du Nigéria,

<sup>21</sup> Comité intergouvernemental, Première session (1980), UNESCO Doc. 21 C/83.

<sup>22</sup> Comité intergouvernemental, Dixième session (1999), UNESCO Doc. 30/C/REP.14.

par exemple, qui, comme beaucoup d'autres pays d'ailleurs, n'a pas su se doter d'un système d'inventaire électronique et numérique.

## **HARMONISATION DES PROCÉDURES D'IDENTIFICATION DES OBJETS AU MOYEN DE LA NORME *OBJECT-ID***

Le projet *Object-ID*, lancé et coordonné au départ par le Getty Information Institute, est désormais géré et soutenu par l'ICOM. Il résulte de la coopération entre l'UNESCO, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'ICOM, INTERPOL et l'Agence d'information des États-Unis (USIA). À sa 30<sup>e</sup> session, en novembre 1999, la Conférence générale de l'UNESCO a recommandé à tous les États parties d'utiliser la norme *Object-ID* et d'en promouvoir l'utilisation, après que le Comité intergouvernemental l'eut approuvée à sa dixième session en tant que norme internationale de base permettant l'enregistrement de données minimales sur les objets culturels mobiliers et l'identification des biens culturels en vue de lutter contre le trafic illicite dans ce domaine. *Object-ID* est en outre compatible avec les autres bases de données existantes ainsi qu'avec CRIGEN-ART, qu'INTERPOL utilise pour recueillir des informations sur les biens culturels volés. Il est donc fortement recommandé à tous les États africains d'adopter cette norme. Lors de l'atelier de Windhoek, Karl-Heinz Kind, Coordinateur de l'Unité œuvres d'art d'INTERPOL, a insisté sur le fait qu'*Object-ID* était considéré comme une stratégie de premier plan pour la récupération des objets volés. La participation des pays d'Afrique subsaharienne est considérablement entravée en raison des systèmes d'inventaire inadaptés utilisés par plusieurs pays. Kind a ainsi rapporté que la représentation des pays d'Afrique subsaharienne dans sa base de données était quasi nulle. Il a expliqué que « l'outil majeur » d'INTERPOL dans la lutte contre le trafic de biens culturels volés contenait actuellement près de 38 000 entrées, dont 0,5 % seulement provenaient des pays d'Afrique.

## **LES BALBUTIEMENTS DU MARCHÉ DE L'ART – LE COMMERCE LICITE**

John Henry Merryman a un jour déclaré que jusqu'à une époque récente, le débat sur les mouvements internationaux des biens culturels avaient été dominé par un nationalisme protecteur, tandis que l'intérêt suscité dans le monde par l'idée d'un commerce licite dynamique était ignoré<sup>23</sup>. Et de fait, avant même Paul Bator<sup>24</sup>, c'est un Africain qui exprima l'idée que le commerce licite des biens culturels au niveau national était un bon moyen d'endiguer la fuite des antiquités. Lors du colloque sur les antiquités nigérianes organisé en 1972 par l'Institut d'études africaines, Université d'Ibadan, A. Bamisaiye consacra son article à la question du commerce licite. « Il devrait exister ... un débouché légal pour les ventes des antiquités nigérianes. Le Département des Antiquités pourrait créer une branche dans le but exprès de collectionner et de vendre des antiquités. » Grâce à un marché licite, affirmait-il, le pays arrêterait de perdre « des objets d'arts d'une valeur inestimable sans contrepartie financière. » Cette proposition, qui n'avait rien à voir ni avec le « nationalisme culturel » ni avec « l'internationalisme culturel », était dictée par la nécessité d'obtenir un juste prix en échange des objets se trouvant encore au Nigéria. Comme le dit Bamisaiye : « C'est une opération purement financière, pas de sentiments ici »<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> J.H. Merryman, « Two Ways of Thinking About Cultural Property », 80 (1986) *American Journal of International Law*, p.831-853, 835-836; J.H. Merryman, « A Licit Trade in Cultural Objects », 4 (1995) *International Journal of Cultural Property*, p. 13; C.C. Coggins, « A Licit International Traffic in Ancient Art: Let There be Light », 4 (1995) *International Journal of Cultural Property*, 61. J.H. Merryman, « The Retention of Cultural Property », 21 (1988) *U. Cal. Davis L. R.*477.

<sup>24</sup> P. Bator, « An Essay on International Trade in Art », 34 (1982), *Stanford Law Review*, p. 275.

<sup>25</sup> A. Bamisaiye, « Investment Possibilities in Nigerian Art », (1972) Special Number, *African Notes, Journal of the Institute of African Studies, Université d'Ibadan*, p. 92-94, 93.

La proposition nigériane dort au fond d'un tiroir, mais, en Chine, le gouvernement mène à présent une politique semi-officielle en vertu de laquelle les pièces archéologiques en surplus sont acheminées vers le marché libre<sup>26</sup>. Comme l'a observé Gimberere, il serait souhaitable d'organiser au niveau international des échanges normaux d'objets qui ne revêtent pas une importance culturelle exceptionnelle pour une culture donnée<sup>27</sup>. Le commerce international licite ne bénéficiera aux Africains qu'à condition toutefois que les prix dérisoires payés actuellement par les marchands sur les marchés illégaux soient revus à la hausse. Si elle permettait de corriger ces prix inappropriés, qui n'entraînent que de maigres retombées pour l'économie locale, l'entreprise mériterait d'être tentée. L'exemple chinois devrait donc être imité par certains États africains, tels que le Nigéria et le Mali, dont la richesse archéologique est encore immense.

Toutefois, le commerce licite devrait être contrôlé par l'État, indépendamment des négociants et des salles de vente. En effet, comme l'explique Simon Mackenzie, le marché des antiquités n'est ni noir ni blanc, l'interpénétration du trafic illicite dans le marché licite (une forme de « blanchiment ») est considérable, et ce marché est en réalité un marché gris. On ne saurait espérer des salles de vente et des négociants qu'ils n'acceptent que les articles acquis dans la légalité. La conclusion de Mackenzie est implacable<sup>28</sup> :

Comme il ressort de l'étude du marché des antiquités, les interactions entre les activités illégales et légales sont un encouragement à la criminalité sur le marché. Le commerce des antiquités est par nature un marché gris, c'est-à-dire que des objets obtenus de manière illicite sont littéralement blanchis et réintroduits dans la chaîne d'approvisionnement légale, grâce à quoi ils sont alors vendus à des prix élevés qu'ils ne pourraient atteindre si leur provenance illicite était connue de façon incontestable.

En Côte d'Ivoire, au Mali, au Nigéria, au Sénégal et en Afrique du Sud, les marchés de l'art se sont constitués et parfois même ils prospèrent. Citons la Biennale des Arts africains de Dakar, la Johannesburg Art Fair ou la ArtHouse Contemporary à Lagos, qui font surtout le commerce de l'art contemporain. Les salles de ventes, depuis qu'elles ont été établies, sont devenues le lieu de prédilection des ventes d'œuvres d'art. Parce qu'elles sont publiques, les salles de ventes permettent de fixer les prix dans une plus grande transparence. Depuis sa fondation à Lagos en 2008, ArtHouse Contemporary a ainsi organisé huit ventes aux enchères.

Les salles de vente sont aujourd'hui parties prenantes de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels. Elles devront être conviées aux ateliers que l'UNESCO organisera à l'avenir sur la question. Il leur faudra, dans un premier temps, se familiariser avec le code déontologique professionnel en ce qui concerne la vente d'objets licites et adhérer aux divers codes qui somment les négociants en œuvres d'art et les commissaires-priseurs de ne pas se porter acquéreurs et de ne pas acheter ou manipuler des objets de provenance douteuse. Par ailleurs, compte tenu de la prolifération des fausses terres cuites de Djenné (Mali) et de Nok et d'Ifé (Nigéria), ces acteurs doivent veiller à ne pas être impliqués dans la vente de faux. Il leur incombe en outre de coopérer avec les services d'application des lois.

---

<sup>26</sup> J.D. Murphy, « The People's Republic of China and the Illicit Trade in Cultural Property: Is the Embargo Approach the Answer? », 3 (1993) *International Journal of Cultural Property*, p. 227-242, 236 ; J.D. Murphy, « The Imperilment of Cultural Property in the People's Republic of China », (1995), Special Number, *U.B.C.L. Rev.*, p. 91-118.

<sup>27</sup> S. Gimbrere, « Illicit Traffic in Cultural Property and National and International Law » in Leyten (ed.) *Illicit Traffic in Cultural Property*, p. 53-60, 59-60.

<sup>28</sup> S. Mackenzie, « The Market as Criminal and Criminals in the Market: Reducing Opportunities for Organised Crime in the International Antiquities Market », in S. Manacorda et D. Chappell (eds.), *Crime in the Art and Antiquities World: Illegal Trafficking in Cultural Property* (New York, Springer, 2011), 69-85, 79.

## RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES PROFESSIONNELS DES MUSÉES

L'insuffisance des capacités de conservation était, il y a trente ans, le point faible de la gestion du patrimoine mobilier et immobilier en Afrique subsaharienne. Grâce au Programme de prévention dans les musées africains (PREMA) du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM), la situation du patrimoine mobilier s'est considérablement améliorée.

Lorsque le PREMA lança ses premières initiatives en 1986, la situation dans les musées d'Afrique subsaharienne était plus que préoccupante. Des collections entières, qui avaient été les témoins des cultures africaines, disparaissaient sans que le personnel des musées réagisse de façon appropriée. L'ICCROM, qui avait publié à l'époque le Répertoire international des institutions donnant une formation pour la conservation des biens culturels, constata aisément qu'il existait un fossé entre les besoins en conservation et les possibilités de formation du personnel des musées africaines. Une enquête fut réalisée en 1988 afin d'étudier le problème. À partir des résultats de cette enquête, le PREMA lança un programme en 1990-2000 afin de veiller à la conservation des collections des musées d'Afrique subsaharienne et de mettre en place un réseau de professionnels africains capables de prendre en charge la conservation des biens mobiliers et, à l'avenir, de dispenser des formations. Bilan au bout de dix ans d'action :

- (a) mise en place d'un réseau actif de plus de 400 professionnels bien formés issu de 46 pays d'Afrique subsaharienne ;
- (b) constitution d'un groupe d'enseignants dans lequel le pourcentage d'Africains passa de 5 % en 1986 à 80 % ;
- (c) publication d'une revue destinée aux professionnels des musées africains, la chronique PREMA ;
- (d) organisation de huit expositions pour sensibiliser le public à l'importance de préserver son patrimoine ;
- (e) réalisation de vastes campagnes de conservation d'urgence des collections nationales au Bénin, en Côte d'Ivoire, en Éthiopie, au Ghana, en Guinée Konakry, à Madagascar, au Malawi, en Zambie et au Zimbabwe.

Lorsque le PREMA s'acheva en 2000, il fut remplacé en 1998 par l'École du patrimoine africain (EPA) en Afrique francophone et en 2000 par le Programme pour le développement des musées en Afrique (PMDA) dans les pays anglophones. En 2004, le PMDA devint le CHDA, ou Centre pour le développement du patrimoine en Afrique, et s'installa à Mombasa, Kenya. L'EPA, dont le siège est à Porto-Novo, Bénin, résulte du rapprochement du PREMA et de l'Université nationale du Bénin<sup>29</sup>. Elle a été créée conjointement par l'ICCROM et l'Université nationale du Bénin. Le CHDA et l'EPA se partagent la couverture des pays lusophones d'Afrique subsaharienne. Le CHDA offre des programmes et des activités novateurs et de grande qualité en matière de formation et d'aide au développement aux professionnels et aux institutions chargés du patrimoine mobilier et immobilier en Afrique subsaharienne. De même, l'EPA, axée sur la formation et la recherche, se spécialise dans la conservation et le développement des biens culturels mobiliers et immobiliers. À ce jour, les pays suivants ont bénéficié de l'action du CHDA : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Djibouti, Éthiopie, Érythrée, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Libéria, Namibie, Nigéria, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Ouganda, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

---

<sup>29</sup> ICCROM *Newsletter* N° 25, July 1999, 8 ; ICCROM *Newsletter* N° 26, October 2000, 30 ; PREMA *Newsletter* N° 8, 3-5.

## UN NOUVEL APPEL

J'ai repris en guise d'introduction le premier paragraphe de l'article que j'avais écrit en 2000 : « The Recovery of Cultural Objects by African States through the UNESCO and UNIDROIT Conventions and the Role of Arbitration ». Depuis que j'ai entrepris l'étude de ce problème crucial, je n'ai rien découvert de très réjouissant. Je me trouve donc contraint, tout comme en 2000, de clore le présent article en lançant un nouvel appel. Lors de l'atelier sur la protection du patrimoine culturel africain qui s'est tenu à Amsterdam en 1999, des experts occidentaux ont demandé à l'Afrique qu'elle commence par faire le ménage. Ils avaient raison. Devenir État partie à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la Convention d'UNIDROIT de 1995 est une étape importante à franchir pour rejoindre l'ensemble des États engagés dans la lutte contre le fléau grandissant que constituent le vol et le pillage des biens culturels dans le monde entier. Les 27 pays d'Afrique qui n'ont pas adhéré à la Convention de l'UNESCO, les 52 nations africaines qui ne sont pas parties à la Convention d'UNIDROIT sont invités par la présente à ratifier ou à adhérer aux Conventions. Ils apporteront ainsi la preuve de leur détermination à combattre l'un des plus grands fléaux de notre temps, le trafic des biens culturels. Ne sous-estimons pas l'impact moral qu'aurait l'adhésion à ces deux Conventions par 54 pays d'Afrique, qui enverraient ainsi à la communauté internationale un signal fort en disant haut et clair que leur patrimoine culturel traverse une situation très grave, si grave qu'ensemble ils appellent à la rescousse le concept de concert des nations, celui-là même qu'avait invoqué le juge dans l'affaire *Bumper Development Corp. Ltd v. Commissioner of Police of the Metropolis*<sup>30</sup>, entre autres, pour justifier sa décision de restituer à l'Inde le bronze « Siva Nataraja ».

---

<sup>30</sup> [1991] 4 *Weekly Law Reports*, 638, 647.