

QUELS BENEFICES LES ETATS PEUVENT-ILS TIRER DE LA RATIFICATION DE LA CONVENTION DE L'UNESCO SUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL SUBAQUATIQUE (2001) ?

La Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (« la Convention de 2001 ») vise à assurer la protection du patrimoine dans le respect de normes éthiques et de standards scientifiques reconnus internationalement ainsi que la coopération effective des Etats.

La ratification de la Convention 2001 fournit plusieurs avantages à un Etat :

- **Une protection du site** : la ratification contribue à protéger le patrimoine culturel subaquatique du pillage et de l'exploitation commerciale et assure une sauvegarde juridique et pratique indépendamment de la situation du site.
- **Une approche commune** : la ratification apporte une protection de même niveau que celle accordée aux sites terrestres et permet aux Etats parties d'adopter une approche commune en matière de préservation et de gestion éthique et scientifique.
- **Une coopération et un soutien internationaux** : Les Etats parties bénéficient de la coopération d'autres Etats parties en termes pratiques et juridiques. Cela comprend entre autres la formation, la recherche scientifique, l'éducation publique et l'accès au site.
- **Les meilleures pratiques professionnelles** : la Convention prévoit des lignes directrices professionnelles efficaces sur la façon d'intervenir sur les sites du patrimoine culturel subaquatique et sur la façon d'organiser la recherche avec ceux-ci.

EN DETAIL :

1. Un outil pour protéger le patrimoine du pillage

Le patrimoine culturel subaquatique est défini par la Convention de 2001 comme englobant toutes traces d'existence humaine reposant ou ayant reposé sous l'eau depuis 100 au moins et qui présentent un caractère culturel ou historique de même que leur contexte. Il ne s'agit pas uniquement d'épaves, mais également de grottes immergées, de ruines, de paysages préhistoriques subaquatiques et d'anciens ports.

Alors que ce patrimoine ne cesse d'attirer l'attention croissante du public et des archéologues, il est également devenu l'objet de convoitise d'entreprises commerciales souhaitant exploiter les sites archéologiques immergés pour vendre les artefacts récupérés pour un minimum de coût d'investissement et un maximum de profit. Ils agissent en tirant avantage du faible niveau de protection légale et de contrôle des sites, et du manque de sensibilisation à la valeur culturelle des sites concernés. Un minimum de 400 importantes épaves contenant chacune jusqu'à 500 000 artefacts ont été détruits de la sorte au cours des vingt dernières années et des milliers d'autres sites ont été sévèrement endommagés. Des dommages alarmants sont également causés par l'impact des opérations industrielles, comme l'extraction minière, la pêche ou la pose de pipeline.

La Convention de l'UNESCO de 2001 représente la réponse de la communauté internationale à cette situation. Elle fournit au « plus vaste musée du monde », reposant sur les fonds marins des océans, des gardes, un système d'alarme et une protection légale. Elle vise également à ouvrir les portes de ce monde sous-marin au public d'une façon responsable et courtoise.

La Convention garantit la protection et la conservation de ce précieux patrimoine subaquatique par les Etats parties. Elle fixe un solide cadre juridique pour assurer la protection et établit un système de rapports et de consultations relatifs aux interventions sur les sites immergés entre les Etats pour les eaux internationales. Elle permet aux Etats parties de s'accorder sur une stratégie commune et sur des normes de protection et de fermement prendre parti contre le pillage, l'exploitation

commerciale et la destruction des sites. En outre, la Convention contient des règles sur les sanctions pour pillage et sur la prévention du trafic des artefacts récupérés à l'encontre des provisions de la Convention¹.

2. La protection légale octroyée au patrimoine culturel subaquatique indépendamment de la situation du site

a. Une protection plus efficace octroyée par la Convention de 2001 que celle octroyée par le droit de la mer préexistant

L'objet de la Convention de 2001 étant le patrimoine culturel subaquatique, situé majoritairement dans les océans, la Convention fait face à des problématiques liées au droit de la mer. Originellement, ce droit de la mer est codifié par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer² (aussi dénommée la Convention de 1982, la Convention de Montego Bay ou, ainsi que ci-après, l'UNCLOS).

Cependant, le droit de la mer existant ne protège pas suffisamment le patrimoine culturel subaquatique et requiert un traité international plus spécifique³.

L'UNCLOS contient seulement deux règles relatives au patrimoine culturel subaquatique, les Articles 149 et 303. Toutes deux étaient des introductions de dernière minute à ce texte et demeurent générales dans leur formulation. L'Art. 149⁴ stipule une protection –non davantage détaillée– du patrimoine subaquatique dans la « Zone », à savoir « les fonds marins et leur sous-sol au-delà des limites de la juridiction nationale ». L'Art. 303⁵ fixe une obligation générale pour les Etats de protéger leur patrimoine culturel subaquatique- cela leur confère, cependant, uniquement des pouvoirs de protection efficaces dans les limites de la Zone Contiguë, à savoir jusqu'à 24 miles en partant de la côte et pas au-delà⁶.

Dans le vaste espace compris entre la Zone et la Zone Contiguë, à savoir la Zone économique exclusive restante et le Plateau continental, le patrimoine culturel subaquatique demeure non protégé par l'UNCLOS. Pire encore, son Art. 303 para. 3 stipule que « Le présent article ne porte atteinte ni [...] au droit de récupérer des épaves et aux autres règles du droit maritime... ». Alors que dans beaucoup d'Etats avec le droit de tradition civiliste, la « récupération » se rapporte uniquement aux efforts effectués pour sauver un navire en danger et non une épave, particulièrement si celles-ci ont été immergées pendant plus de cent ans, certains pays de *common law* ont développé un

¹ Voir Art. 14 de la Convention de 2001 : « Les Etats parties prennent des mesures pour empêcher l'entrée sur leur territoire, le commerce et la possession de patrimoine culturel subaquatique exporté illicitement et/ou récupéré, lorsque cette récupération viole les dispositions de la présente Convention », de même que les Articles 17 et 18 sur les sanctions et la saisie.

² Cette Convention dénombre actuellement 157 Etats parties. Elle fixe également en grande partie les normes pour le droit commun respecté par la plupart des Etats non parties, comprenant les USA, le Venezuela, l'Equateur, l'Iran, la Syrie et d'autres (état mars 2009)

³ « Pour certain de ces aspects...il peut même être considéré non seulement insuffisant, mais également contreproductif et correspondant à une invitation au pillage du patrimoine en question. » Tullio Scovazzi in Wolfrum (Ed.) *The Max Planck Encyclopaedia of Public International Law* (21a 008)

⁴ Article 149 de l'UNCLOS Objets archéologiques et historiques : Tous les objets de caractère archéologique ou historique trouvés dans la Zone sont conservés ou cédés dans l'intérêt de l'humanité tout entière, compte tenu en particulier des droits préférentiels de l'Etat ou du pays d'origine, ou de l'Etat d'origine culturelle, ou encore de l'Etat d'origine historique ou archéologique.

⁵ Article 303 UNCLOS Objets archéologiques et historiques découverts en mer

1. Les Etats ont l'obligation de protéger les objets de caractère archéologique ou historique découverts en mer et coopèrent à cette fin.

2. Pour contrôler le commerce de ces objets, l'Etat côtier peut, en faisant application de l'article 33, considérer que leur enlèvement du fond de la mer dans la zone visée à cet article, sans son approbation, serait cause d'une infraction sur son territoire ou dans sa mer territoriale, aux lois et règlements de l'Etat côtier visés à ce même article.

3. Le présent article ne porte atteinte ni aux droits des propriétaires identifiables, au droit de récupérer des épaves et aux autres règles du droit maritime, ni aux lois et pratiques en matière d'échanges culturels.

4. Le présent article est sans préjudice des autres accords internationaux et règles du droit international concernant la protection des objets de caractère archéologique

⁶ Voir Art. 303 para. 2

concept de droit de l'assistance étendu aux opérations d'exploitation commerciale des sites archéologiques subaquatiques. Par conséquent, le régime de l'UNCLOS laisse place par sa formulation à la destruction commerciale du patrimoine subaquatique et a donc été critiqué comme contenant un « vide légal » et comme représentant une « invitation au pillage »⁷.

Ce vide légal est rectifié par la Convention de 2001, pour laquelle l'UNCLOS laisse précisément de la place dans son ART. 303 para. 4. La Convention de 2001 refuse explicitement l'intervention et la destruction des sites du patrimoine culturel subaquatique pour son exploitation commerciale et sans respect eu égard au besoin de protéger et préserver de tels sites. Par ailleurs, la Convention de 2001 couvre toutes les eaux et les zones maritimes, étendant ostensiblement la protection légale des sites immergés. Elle contient également des mesures fortes contre le pillage et accorde aux Etats le droit de fermer les ports aux pillers, de saisir le matériel et de sanctionner la destruction de ce patrimoine.

La Convention de 2001 ne modifie cependant pas l'UNCLOS et est en totale conformité avec cette dernière⁸. Elle ne modifie pas la souveraineté des Etats sur la Mer. Elle propose au contraire aux Etats une façon de coopérer en respectant leurs droits juridictionnels préexistants. Un Etat peut ratifier la Convention de 2001 indépendamment de la ratification de l'UNCLOS. Les deux Conventions sont indépendantes l'une de l'autre.

b. Une protection plus large que celle possible par la législation nationale

La Convention de 2001 offre également des avantages considérables en comparaison d'une régulation purement nationale de la protection du patrimoine culturel subaquatique.

La loi nationale est uniquement d'application si l'Etat dispose de juridiction. Alors que les Etats disposent d'une entière juridiction sur leur mer territoriale, celle-ci est beaucoup plus limitée sur leur zone économique exclusive⁹. En haute mer et dans la zone, les Etats ne disposent que d'une juridiction sur leurs propres nationaux et navires naviguant sous leur drapeau. Au plus loin de la côte un site archéologique se trouve, au plus il devient difficile pour un Etat d'interdire toute intervention, pouvant être dirigée sur un site par un navire naviguant sous le drapeau d'un autre Etat. Les pillers peuvent également simplement prétendre travailler sur les eaux internationales, alors qu'ils détruisent les sites dans les eaux territoriales d'un Etat, rendant essentielle la couverture de toutes les zones par une protection. Au-delà de la mer territoriale d'un Etat la coopération avec les Etats du pavillon devient, par conséquent, cruciale –et celle-ci est régulée de façon pratique et légale par la Convention UNESCO de 2001.

En outre, la Convention contribue également à élever la législation nationale au rang des meilleures pratiques internationales et à harmoniser les législations nationales sur la protection du patrimoine à travers le monde.

c. Une réponse en cas de danger immédiat pour les sites

La Convention de 2001 dans ses Articles 10 para. 4¹⁰ et 12 para. 3¹¹ contient des règles permettant l'empêchement d'un danger immédiat menaçant un site archéologique immergé, y compris en

⁷ Voir Fn 1.

⁸ Voir Article 3 de la Convention : Article 3- Relation entre la présente Convention et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer : *Aucune disposition de la présente Convention ne porte atteinte aux droits, à la juridiction et aux devoirs des Etats en vertu du droit international, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. La présente Convention est interprétée et appliquée dans le contexte de et en conformité avec les dispositions du droit international, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.*

⁹ Une discussion est en cours quant à savoir si la protection du patrimoine culturel subaquatique tombe sous la terminologie de « recherche scientifique marine », pour laquelle les Etats disposent de juridiction dans cette zone du moins pour les Etats parties à l'UNCLOS d'après l'Article 56 para. 1 (b) ii UNCLOS, mais l'opinion majoritaire est défavorable à cela jusqu'à présent.

¹⁰ « Sans préjudice des obligations de tous les Etats parties de protéger le patrimoine culturel subaquatique par l'adoption de toutes mesures opportunes conformes au droit international visant à empêcher tout danger immédiat pour le patrimoine culturel subaquatique,

particulier contre le pillage. Au sein de la zone économique exclusive et sur le plateau continental, le voisinage de l'Etat côtier a été pris en considération, ce dernier intervenant en général dans de tels cas en tant qu'Etat coordonnateur. Dans la zone, le droit de prendre des mesures de protection immédiates pour prévenir un danger immédiat est octroyé à tous les Etats.

Ce droit de prévenir un danger immédiat sur les sites est d'une grande valeur pratique. Un Etat partie ne doit pas attendre la conclusion des consultations, qui prennent souvent du temps, et permettent ainsi l'accomplissement des actes de pillages avant de prendre des mesures préventives.

Certains Etats craignent que ce droit d'adopter des mesures d'urgence, en cas de danger immédiat ne puisse être considéré, en particulier au sein de la zone économique exclusive, comme un cas de l'extension des droits de souveraineté des Etats côtiers et représente une « juridiction rampante ». Cependant, il est important de noter que la Convention de 2001 déclare expressément dans son Article 10 qu'en prenant des mesures en cas de danger immédiat, l'Etat coordonnateur agit « au nom des Etats parties dans leur ensemble et non dans son propre intérêt » et que cette « action ne peut en soi être invoquée pour revendiquer un quelconque droit préférentiel ou juridictionnel ».

Le droit d'empêcher un danger immédiat sur un site est en réalité indispensable, si une protection acceptable et efficace des sites archéologiques immergés contre le pillage doit être assurée et représente une valeur ajoutée de la Convention de 2001.

3. Une protection de même niveau que celle accordée aux sites terrestres

Jusqu'à présent, le patrimoine culturel subaquatique est dans la plupart des cas beaucoup moins protégé que le patrimoine terrestre. Beaucoup d'efforts législatifs sont en fait uniquement concentrés sur le patrimoine situé sur le territoire terrestre d'un Etat. Cela est dû à une plus grande visibilité et -jusqu'à présent- à un accès plus aisé du patrimoine terrestre. Alors que l'archéologie terrestre comptabilise quelques 200 ans d'histoire, l'archéologie subaquatique et avec elle l'intérêt scientifique pour le patrimoine culturel subaquatique n'est devenue possible qu'à partir des années 1940.

La Convention de 2001 harmonise les normes de protection pour toutes sortes de patrimoine, quelle que soit leur localisation.

Elle stipule le principe selon lequel les Etats doivent protéger leur patrimoine culturel subaquatique. Par ailleurs, elle fixe des principes à respecter pour les Etats quant à leurs interventions sur le patrimoine culturel subaquatique, tels que la considération de la préservation *in situ* comme l'option première ou l'objection face à l'exploitation commerciale et la dispersion du patrimoine.

Ces normes et principes assureront dans le long terme la préservation du patrimoine culturel subaquatique d'une façon similaire aux sites terrestres. Par conséquent, la Convention représente un progrès logique et indispensable de la loi existante actuellement relative à la protection du patrimoine culturel subaquatique.

La Convention prend également en considération l'importance croissante du patrimoine culturel subaquatique pour la recherche scientifique, étant donné que la plus grande partie du

notamment le pillage, l'Etat coordonnateur peut prendre toutes mesures opportunes et/ou accorder toutes autorisations nécessaires conformément à la présente Convention, et, au besoin, avant toute consultation, afin d'empêcher tout danger immédiat pour le patrimoine culturel subaquatique, du fait de l'activité humaine, ou de toute autre cause, notamment le pillage. Lors de l'adoption de ces mesures, l'assistance d'autres Etats parties peut être sollicitée. »

¹¹ « Tous les Etats parties peuvent prendre toute mesure opportune conformément à la présente Convention, si besoin est avant toute consultation, afin d'empêcher tout danger immédiat pour le patrimoine culturel subaquatique, que ce soit du fait de l'activité humaine ou de toute autre cause, notamment le pillage ».

développement de l'humanité s'est déroulée sur des terrains aujourd'hui immergés et que les sites subaquatiques conservent jusqu'à 20 fois plus de matériel biologique que les sites terrestres. Elle reconnaît également l'importance croissante de ce patrimoine pour l'éducation, la récréation et le tourisme.

4. Adoption d'une approche commune envers la protection du patrimoine

Le patrimoine culturel subaquatique représente en particulier un patrimoine commun de l'humanité, étant donné que ce sont les navires qui ont connecté les civilisations entre elles durant des siècles. C'est pourquoi, il s'agit également d'un devoir et d'une responsabilité pour tous les Etats d'assurer la protection de ce patrimoine commun et de partager le savoir qu'il peut engendrer. La Convention de 2001 permet aux Etats d'adopter une approche commune envers la protection du patrimoine subaquatique d'après les normes mutuellement reconnues.

Une telle approche commune signifie également le respect de certains principes éthiques de base concernant la considération à octroyer au patrimoine submergé, qui est plus vaste que le simple respect des obligations légales *inter partes*, entre les Etats parties.

La ratification de la Convention de 2001 ne signifie pas seulement une affirmation ferme envers les autres Etats et entités, mais aussi envers le public d'un Etat et la société entière de la valeur accordée au patrimoine subaquatique et son contexte. Il s'agit d'une affirmation contre la destruction commerciale du patrimoine aussi loin que l'influence des Etats parties puisse s'étendre et l'expression d'un souhait de protéger les sites archéologiques subaquatiques en tant que partie intégrante d'une communauté internationale.

Cette expression du souhait de protéger et d'un moyen de défense octroyé à cet héritage précaire que sont les sites archéologiques submergés aide à établir une norme éthique internationale. Cela décourage non seulement le pillage, mais également le commerce d'artefacts récupérés lors des opérations de pillage et sensibilise la société en général que les sites archéologiques, même submergés, ne constituent pas des trésors exploitables, mais des trésors culturels et un héritage incommensurable.

En tant que telle, la Convention de 2001 remplit la fonction de définir un cadre normatif éthique international et est l'expression d'une attitude et d'une résolution communes.

5. Le bénéfice de la coopération

La coopération entre les Etats est l'unique façon de garantir la protection totale du patrimoine culturel subaquatique. Ainsi qu'expliqué précédemment, les limites de la juridiction d'un Etat rendent nécessaire la collaboration entre tous les Etats pour la protection des sites archéologiques submergés.

En rejoignant la Convention de 2001, les Etats rejoignent un système de coopération très pratique et opérationnel. Ils acceptent d'interdire leurs nationaux et navires de piller le patrimoine culturel subaquatique, quelle que soit sa localisation, demandant qu'ils rapportent leurs découvertes et activités et informent les autres Etats de leurs entreprises. Les Etats intéressés peuvent alors coopérer pour la protection de ces sites archéologiques. Les Etats du pavillon fixent des règles légales pour leurs nationaux et navires et les autres Etats apportent leur aide - via un Etat coordinateur - dans leur mise en œuvre tel que convenu entre les Etats concernés et en accord avec la Convention.

Cette coopération entre les Etats, régie par la Convention de 2001, et les efforts communs pour assurer une protection légale des sites patrimoniaux subaquatiques garantiront que les futures épaves, ruines et autres sites au-delà de la mer territoriale d'un Etat seront également protégés.

L'amélioration de la protection légale effective n'est cependant pas le seul bénéfice d'une meilleure coopération. Les Etats s'engagent à coopérer et également à s'assister mutuellement pour le renforcement des capacités, pour la protection opérationnelle et pour la gestion du patrimoine culturel subaquatique et pour échanger, autant que possible, les informations. Par ailleurs, ils fourniront les coordonnées de l'autorité compétente responsable de leur pays aux autres Etats parties et faciliteront l'interaction.

La coopération prévue par la Convention de 2001, qui est d'un caractère d'application très pratique, sera par conséquent un atout considérable et d'une grande valeur pour les Etats parties.

6. La Convention fournit des indications pratiques sur la façon d'intervenir et de mener des recherches sur le patrimoine culturel subaquatique

La partie la plus célèbre et la plus largement appliquée de la Convention de 2001 est certainement son Annexe. Il s'agit de l'une des plus importantes indications professionnelles disponibles pour les archéologues subaquatiques à l'heure actuelle.

L'Annexe de la Convention de 2001 contient des règles pratiques détaillées « relatives aux interventions sur le patrimoine culturel subaquatique ». Elles comprennent des normes sur la façon dont un projet envisageant une intervention doit être conçu; des indications concernant les compétences et les qualifications requises pour les personnes menant de telles interventions ; et des méthodologies sur la préservation et la gestion de site.

Les 36 règles de l'Annexe présentent un plan d'opération directement applicable aux interventions subaquatiques. Au fil des ans, elles sont devenues un document de référence dans le domaine des fouilles et de l'archéologie subaquatiques, fixant les règles d'une gestion responsable de ce patrimoine culturel.

Elles fournissent aux archéologues et aux autorités nationales à travers le monde des règles fiables sur la façon d'opérer sur les sites patrimoniaux culturels subaquatiques et les problématiques à envisager en la matière.

Ces règles sont une des raisons principales expliquant le très grand soutien apporté à la Convention de 2001 par les archéologues subaquatiques. Elles représentent également un avantage normatif considérable pour chaque Etat adhérent à la Convention et peut guider les autorités nationales dans leurs décisions quotidiennes. Un Manuel sur le détail de ces règles est disponible au Secrétariat de l'UNESCO.

7. Les implications financières de la ratification

La ratification de la Convention de 2001 n'oblige l'Etat à aucune contribution financière obligatoire. L'harmonisation des lois nationales avec la Convention peut cependant être requise et l'Article 22 encourage les Etats à établir des autorités compétentes ou à renforcer celles existantes si nécessaire. Les Etats peuvent également faire face à certaines dépenses pour la mise en œuvre de la Convention en termes de protection du patrimoine, de sensibilisation et d'éducation.

Néanmoins, la Convention exprime explicitement que les Etats parties doivent prendre ces mesures en usant à cet effet des meilleurs moyens réalisables à leur disposition et conformément à leurs capacités. Toutes les mesures à prendre par les Etats leur bénéficient immédiatement et sont de même d'un avantage direct pour les Etats. En coopérant avec d'autres Etats et en obtenant une assistance technique de la part de l'UNESCO par la Convention de 2001, la plupart des Etats réduiront en effet leurs dépenses contractées en faveur des travaux archéologiques subaquatiques.