



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



Convention for the fight
against the illicit trafficking
of cultural property

7 SC

C70/19/7.SC/6
Paris, avril 2019
Original : anglais

Distribution limitée

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

**Septième session
Paris, Siège de l'UNESCO, salle XI
22 et 23 mai 2019**

Point 6 de l'ordre du jour provisoire : Révision des rapports nationaux présentés par les États parties concernant les mesures prises pour mettre en œuvre la Convention de 1970.

Le présent document est un résumé des rapports nationaux présentés par les États parties dans le cadre du cycle de soumission des rapports périodiques sur les avancées dans la mise en œuvre de la Convention de 1970, et présente les dispositions législatives et administratives, ainsi que les autres mesures prises pour promouvoir et mettre en œuvre la Convention.

Projet de décision : Paragraphe 14

Contexte

1. 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 (ci-après dénommée « la Convention de 1970 ») a été adoptée par la Conférence générale lors de sa seizième session le 14 novembre 1970. Au 20 mars 2019, il y avait 139 États parties¹.
2. Conformément à la [résolution 32.C/38](#), et en référence à l'[article 16](#) de la Convention de 1970, la Conférence générale a fixé à quatre ans la périodicité de soumission de rapports par les États concernant la mise en œuvre de la Convention. À cet égard, il convient de souligner que la [Constitution](#) de l'Organisation (article VIII) oblige les États membres à présenter des rapports sur les mesures prises pour mettre en œuvre les conventions adoptées par la Conférence générale.
3. En outre, les [Directives opérationnelles](#) concernant la mise en œuvre de la Convention de 1970 rappellent le caractère contraignant de la présentation de rapports périodiques par les États parties uniquement en vertu de l'article 16 de la Convention. Il souligne l'importance de ces rapports pour le suivi, le contrôle et l'échange d'informations afin d'assurer une meilleure mise en œuvre de la Convention.
4. L'une des fonctions du Comité subsidiaire est la révision des rapports nationaux présentés à la Conférence générale par les États parties à la Convention de 1970. Cette fonction est énoncée dans l'article 14.6 du [Règlement intérieur](#) adopté lors de la Réunion des États parties à la Convention de 1970 et rappelée au paragraphe (b) de la section I du [Règlement intérieur du Comité subsidiaire](#).
5. À cet égard, le Comité subsidiaire a pris des mesures pour améliorer l'efficacité des cycles de soumission des rapports périodiques. Notamment, à sa quatrième session (26-28 septembre 2016), un formulaire de rapport amendé a été adopté (décision [4.SC 14](#)) en vue d'améliorer la collecte d'informations sur les nouvelles tendances et évolutions dans la lutte contre le trafic illicite de biens culturels. Lors de la cinquième session du Comité subsidiaire (17-19 mai 2017), la décision [5.SC 9A](#) a été adoptée, accueillant favorablement la proposition d'élaborer un outil électronique de rédaction des rapports.
6. À ce titre, le Secrétariat a lancé le 18 octobre 2018 la plateforme en ligne, invitant tous les États parties à la Convention de 1970 à présenter leurs rapports sur la mise en œuvre de la Convention avant le 4 février 2019. En outre, trois rappels ont été envoyés, le premier le 28 novembre 2018, le second le 8 janvier 2019 et le dernier le 28 janvier 2019.
7. La Convention de 1970 a reçu pour la première fois les rapports par voie électronique. Il ne fait aucun doute que le cycle de soumission des rapports périodiques de la Convention en 2019 s'est avéré très efficace, puisque le Secrétariat a reçu un nombre record de rapports nationaux, soit un total de 68 rapports de ses 137 États parties². C'est la première fois dans l'histoire de la Convention que la moitié des États parties ont présenté leurs rapports nationaux.
8. Le présent document présente en annexe le résumé des 68 rapports nationaux reçus par le Secrétariat. Quinze rapports ont été présentés par le Groupe I³, quatorze par le

¹ La liste des États parties est disponible à l'adresse suivante : <http://www.unesco.org/eri/la/convention.asp?language=F&KO=13039>

² En octobre 2018.

³ Autriche, Canada, Chypre, Finlande, Allemagne, Grèce, Islande, Italie, Norvège, Portugal, Espagne, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Groupe II⁴, quatorze par le Groupe III⁵, huit par le Groupe IV⁶, onze par le Groupe V(a)⁷ et six par le Groupe V(b)⁸.

Nouveau système de rapports

9. La nouvelle plateforme du système de rapports a été mise au point par une société extérieure, avec la collaboration de la Division de l'information du public (DPI) et de la Division des systèmes de gestion des connaissances et d'information (KMI) de l'UNESCO pour satisfaire aux normes techniques et de sécurité de l'Organisation.
10. L'accès à la plateforme a été donné aux États membres de l'UNESCO par l'intermédiaire de son répertoire interne ; les Délégations permanentes peuvent se connecter avec leurs comptes de messagerie électronique de l'UNESCO. En outre, bien que seules les réponses électroniques soient acceptées, le Secrétariat a préparé une version Word du questionnaire et l'a envoyée à tous les États parties afin de faciliter la transmission du questionnaire entre les différents organes. Certaines Délégations permanentes ont demandé un point de contact gouvernemental pour répondre au questionnaire pour leurs États ; un accès spécifique au site Web de l'outil électronique de rédaction des rapports a dû être accordé. Pour chaque demande, le Secrétariat a envoyé une invitation à l'adresse électronique du point de contact pour lui permettre d'accéder à la page Web de l'outil de rédaction de rapports.
11. L'accès à l'outil de rédaction de rapports a été le principal défi de cette première expérience de questionnaire en ligne de la Convention de 1970. Seuls les comptes Outlook pouvaient se connecter au questionnaire ; de nombreux points de contact ont dû utiliser une adresse électronique personnelle ou créer un compte spécifique pour accéder à la page Web de l'outil. D'autre part, cet « accès unique » ne permettait pas aux différents organes d'accéder au formulaire ou de pouvoir lire les réponses une fois le formulaire renseigné. Conscient de ce désagrément, le Secrétariat s'est engagé à travailler en étroite collaboration avec la Division de l'information du public (DPI) et la Division des systèmes de gestion des connaissances et d'information (KMI) pour trouver une solution appropriée d'ici le prochain cycle de soumission des rapports périodiques (en 2023).
12. Aujourd'hui, le questionnaire du nouvel outil électronique est la première étape d'un projet visant à mettre en place un système qui propose une base de données consultable complète sur les politiques, les systèmes législatifs, la mise en œuvre et les cadres opérationnels des États parties. En outre, grâce à toutes les données recueillies au cours du cycle de soumission de rapports de 2019, il sera possible de présenter des faits concernant les bonnes pratiques et la coopération internationale, ainsi que des statistiques actualisées concernant les vols, les fouilles illégales, les saisies et les restitutions.
13. Outre la finalité des rapports périodiques en termes de suivi et de mise à jour des informations pertinentes concernant le trafic illicite de biens culturels, le système électronique de soumission de rapports contribuera pleinement à la mémoire institutionnelle de la Convention de 1970.

⁴ Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Tchéquie, Estonie, Géorgie, Lituanie, Macédoine du Nord, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovénie et Ukraine.

⁵ Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, République dominicaine, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

⁶ Australie, Cambodge, Japon, Myanmar, Népal, Nouvelle-Zélande, Pakistan et République de Corée.

⁷ Angola, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Lesotho, Madagascar, Mali, Maurice, Afrique du Sud et Zambie.

⁸ Algérie, Irak, Jordanie, Liban, Palestine et République arabe syrienne.

14. Le Comité subsidiaire pourrait envisager d'adopter la décision suivante :

PROJET DE DECISION 7.SC 6

Le Comité subsidiaire,

1. Ayant examiné le document C70/19/7.SC/6 ;
2. Remercie les États parties à la Convention de 1970 qui ont présenté leurs rapports périodiques et se félicite des efforts qu'ils déploient pour garantir un suivi optimal au niveau national ;
3. Rappelle aux États parties leurs obligations en vertu de la Convention de 1970 concernant la mise en œuvre effective, et en particulier celle de présenter un rapport en vertu de son article 16 ;
4. Souligne que ces rapports doivent être aussi détaillés que possible pour permettre une compréhension et une évaluation précises de la mise en œuvre de la Convention de 1970 au niveau national ;
5. Félicite le Secrétariat pour le développement de la plateforme électronique de soumission de rapports pour le cycle de 2019 et le prie de poursuivre ses efforts pour achever la mise en œuvre du nouveau système de soumission de rapports ;
6. Encourage les États parties à la Convention de 1970 à évaluer l'adéquation et l'efficacité des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la Convention afin de recenser les lacunes et d'apporter les ajustements ou améliorations nécessaires ;
7. Invite le Directeur général à envoyer à la 40^e session de la Conférence générale un résumé des rapports envoyés par les États membres sur les mesures prises pour mettre en œuvre la Convention de 1970, accompagné des observations du Comité subsidiaire.

Annexe

Synthèse analytique des rapports nationaux reçus sur la mise en œuvre de la Convention de 1970

Ce document présente une synthèse analytique des rapports communiqués au Secrétariat par soixante-huit États Parties à la Convention de 1970 sur les mesures qu'ils ont adoptées pour mettre en œuvre la Convention et les principes qu'elle contient, ainsi que sur leurs initiatives pour lutter contre le trafic illicite des biens culturels.

A partir des informations fournies par les États parties, cette synthèse met également en lumière les principaux obstacles et difficultés rencontrés pour parfaire l'effectivité de la Convention de 1970 et, sur certains points, trace l'évolution depuis la précédente synthèse des rapports nationaux, réalisée en 2015.

Les informations collectées dans les rapports nationaux sont structurées en six sections :

1. Cadre juridique national de protection et de contrôle de la circulation des biens culturels ;
2. Cadre institutionnel ;
3. Systèmes de prévention du trafic illicite de biens culturels ;
4. Ethiques, sensibilisation, éducation et participation du public ;
5. Coopération internationale ;
6. Données statistiques.

Les rapports des États parties sont présentés sous une forme standardisée de réponses à un questionnaire établi par le Secrétariat de la Convention. Nombre de questions comprennent un registre de réponses fermé dans une échelle de valeur prédéfinie – < médiocre >, < satisfaisant >, < bien >, < très bien >, < excellent > – ou dans une réponse binaire entre une valeur positive ou une valeur négative. A partir d'un traitement statistique de ces réponses standardisées, illustrées d'exemples précis en tant que de besoin, l'analyse porte sur les forces et les faiblesses des situations nationales pour la mise en œuvre de la Convention de 1970, dessine les domaines où une dynamique insufflée par la Convention produit des effets, et permet d'identifier les marges de progression qui restent à investir pour renforcer la mise en œuvre et l'effectivité de la Convention de 1970.

1. Cadre juridique national de protection et de contrôle de la circulation des biens culturels

1.1. Dans la majorité des situations nationales, la mise en œuvre de la Convention de 1970 et son inscription dans le système juridique national (*implementation*) résultent d'une loi spéciale⁹, qui adapte le droit public dédié à la protection et au contrôle de la circulation des biens culturels aux enjeux et principes juridiques que porte ou infuse la Convention de 1970. En prenant appui sur cette inscription de la Convention de 1970 dans la législation protectrice des biens culturels, la plupart des États ont conforté l'application des principes normatifs de la Convention en implantant dans leur droit pénal des incriminations spéciales sanctionnant les infractions aux dispositions issues de la Convention de 1970. Cette complémentarité des sources juridiques se joue dans l'adaptation du code civil, notamment du régime de propriété des biens culturels, spécialement des biens archéologiques. A ce titre, on notera l'influence des *Dispositions modèles définissant la propriété de l'Etat sur les biens culturels non découverts*, élaborées sous le double auspice de l'UNESCO et d'UNIDROIT et adoptées en 2011. Dans ce registre d'adaptation du droit civil, on notera également l'extension des délais de prescription des actions en revendication des biens culturels (Suisse), ou encore l'inscription de principes de *diligence requise*, symptômes d'une influence croisée de la

⁹ A noter que lorsque la structure constitutionnelle de l'Etat est celle d'un Etat fédéral, cette mise en œuvre par une législation particulière relève de la compétence de l'Etat fédéral.

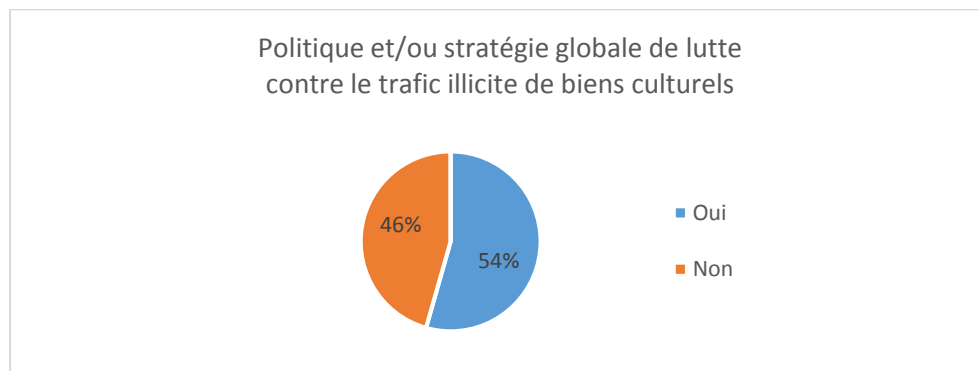
Convention de 1970 et de la Convention UNIDROIT de 1995.

Ce renforcement des législations nationales de protection et de contrôle de la circulation des biens culturels, par référence à la Convention de 1970, est également opéré, dans certains cas par l'inscription de dispositions spécifiques dans la législation douanière.

La Convention de 1970 remplit ainsi une fonction matricielle : les principes qu'elle pose et les obligations juridiques qu'elle porte ont un fort degré de reconnaissance par les Etats, qui s'inspirent ou transcrivent des dispositions de la Convention dans leur législation nationale pour définir et mettre en œuvre un cadre juridique sur le contrôle de la circulation des biens culturels. Ce fort degré de reconnaissance conforte et confirme l'universalité des dispositions de la Convention pour poser un cadre de référence dans la lutte contre le trafic illicite des biens culturels. Il est ainsi révélateur qu'à de rares exceptions, les législations nationales régulant la circulation des biens culturels soient postérieures à 1970 et s'inspirent directement des dispositions de la Convention.

A partir de cette matrice, le corpus des lois civiles, pénales, ou douanière, a été le plus souvent adapté pour parfaire l'effectivité des dispositions de droit public réglementant la circulation des biens culturels et installer, dans le droit national, une dynamique de lutte contre le trafic illicite des biens.

1.2. En complément de l'adoption et/ou du renforcement d'un cadre juridique national de contrôle de la circulation des biens culturels et de lutte contre le trafic illicite, intervient la question de la politique ou d'une stratégie nationale répondant à ces enjeux. On observe sur cette question, un décalage entre l'élaboration ou la rénovation du cadre juridique, d'une part, et la définition d'une politique ou d'une stratégie globale inscrivant dans la réalité du marché et du trafic les enjeux les principes normatifs, d'autre part. Un peu plus de la moitié des Etats (54%) ont adopté une telle politique ou stratégie concentrée sur les enjeux du trafic illicite.



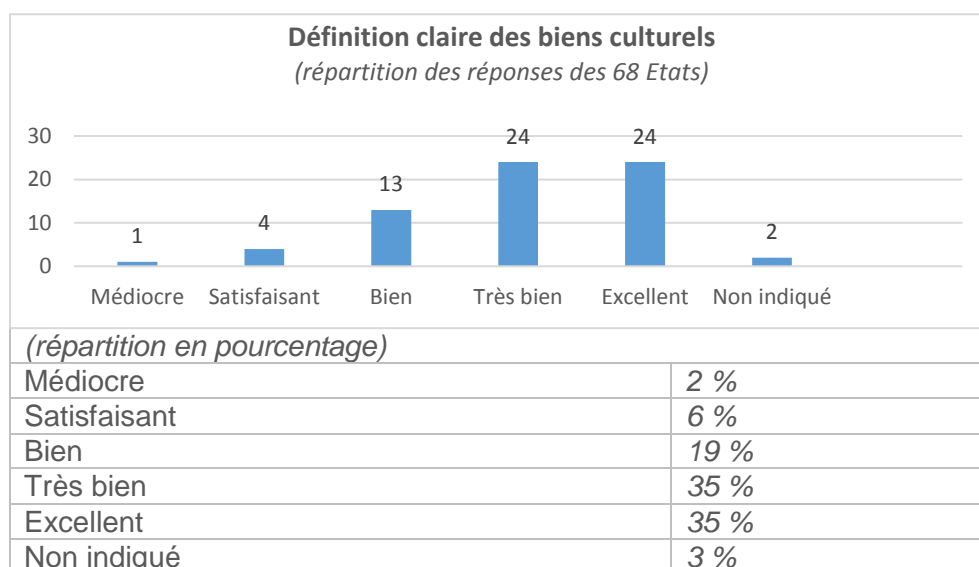
Parmi les actions et les outils développés dans le cadre de ces politiques ou stratégies, prennent place des sites internet dédiés à la question du contrôle de la circulation des biens culturels, l'accès à des bases de données du patrimoine culturel d'importance nationale (suivant le principe de qualification des biens culturels posé par l'article premier de la Convention), l'élaboration de lignes directrices pour les musées et leur politique d'acquisition en regard des principes de la Convention de 1970 (voir par exemple : *Australian Best Practice Guide to Collecting Cultural Material* ou *National Museum Network Regulation* de 2007 en République dominicaine), le renforcement des capacités techniques et professionnelles par l'organisation de formations et de *joint meetings*.

Dans une autre voie, certains Etats parties adoptent de manière ponctuelle un document stratégique, définissant un plan d'action pour une durée déterminée, pour mobiliser les acteurs locaux et nationaux ou définir un objectif à atteindre à court ou moyen terme, en matière de lutte contre le trafic illicite. A titre d'exemples, on citera *The Crosscutting Strategy combating Organized Crime, illicit Trafficking and Terrorism 2013-2020* et *The National Action Plan « On Preventing and Fight against Trafficking of Movable Cultural Property 2016-2018* (Albanie), le *Rapport sur l'exécution des objectifs et propositions d'autres procédures dans le cadre du système intégré de protection des biens culturels mobilier* (République tchèque) » pendant les

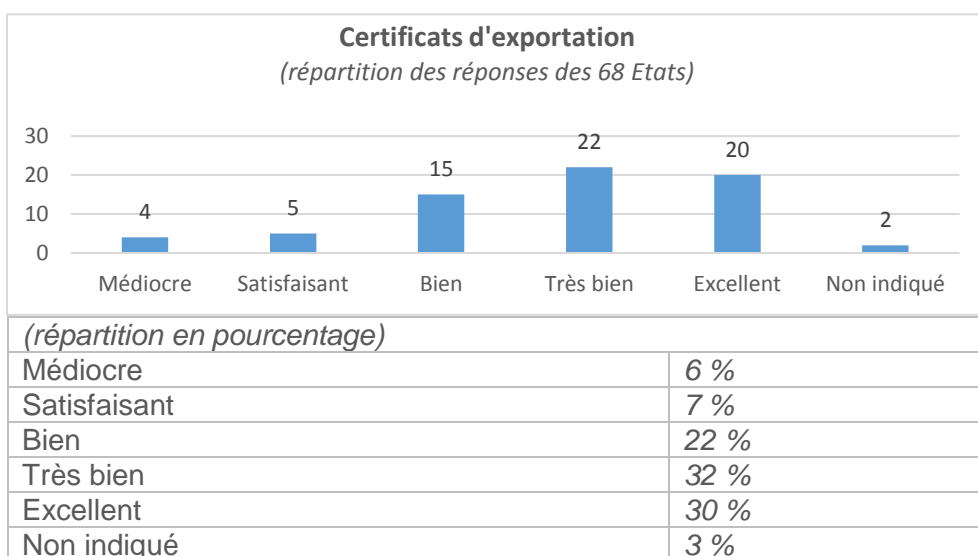
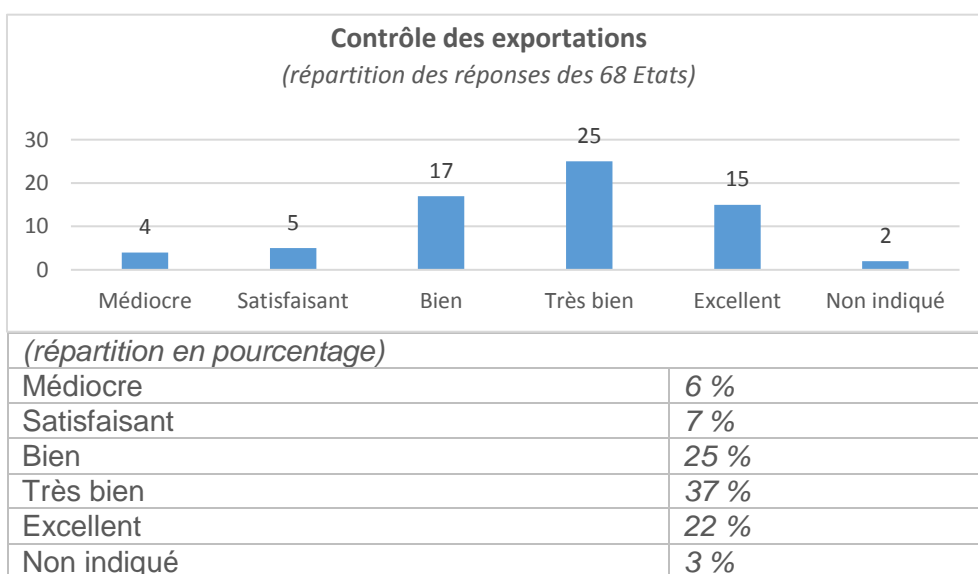
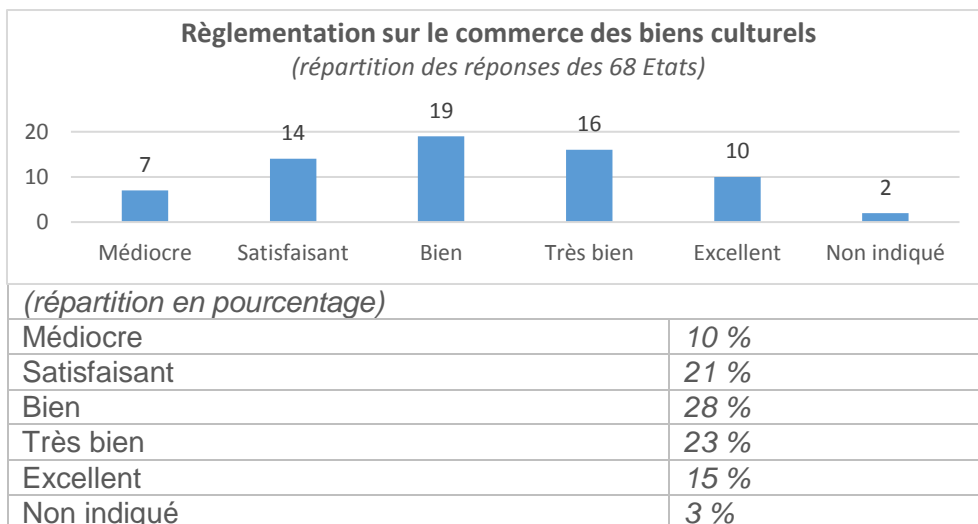
années 2016-2020, la signature d'un *Interinstitutional Association Agreement* entre 13 institutions publiques au niveau national pour prévenir et combattre le trafic illicite de biens culturels (en Colombie).

Sur un versant plus institutionnel, des organes spécialisés peuvent être créés, adossés directement à la mise en œuvre de la Convention de 1970, à l'instar du *National Committee for the Combating of Looting and the Illicit Trafficking of Cultural Heritage* (Chypre).

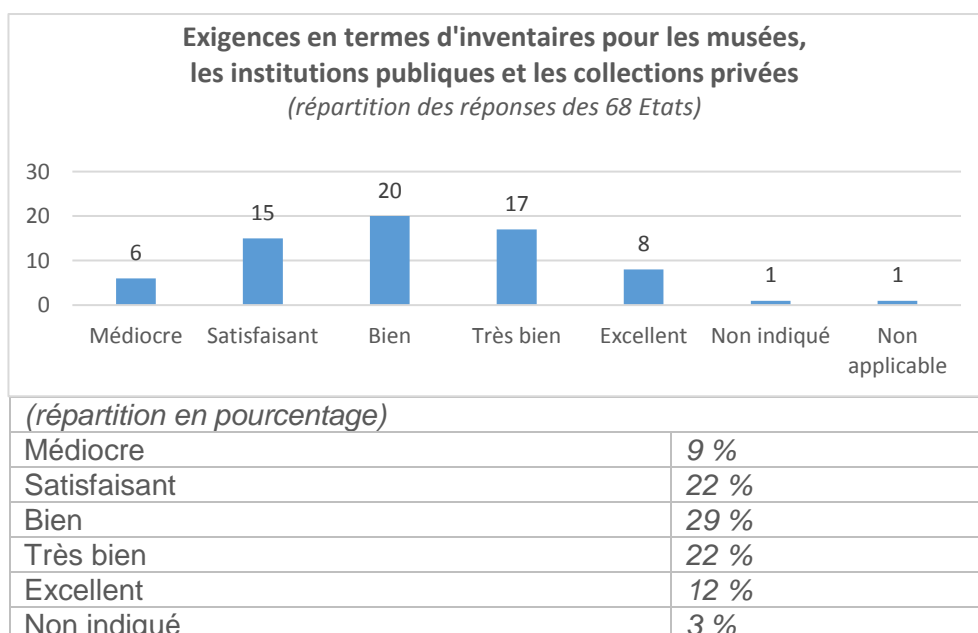
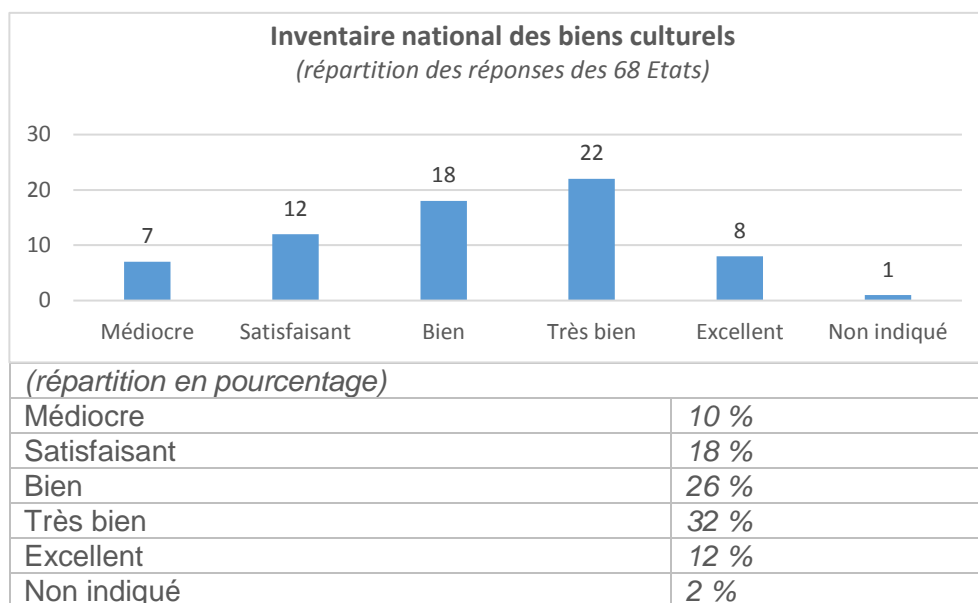
1.3. Concernant l'inscription dans les législations nationales des dispositions-clés qui conditionnent la mise en œuvre par les Etats parties de la Convention de 1970, le taux d'adéquation entre le droit national et la Convention est élevé. Parmi les 68 Etats parties qui ont fourni les rapports, la quasi-totalité a adopté une définition claire des biens culturels, dans une échelle d'évaluation entre < bien > et < excellent >. Dans cette fourchette, les évaluations < très bien > et < excellent > recueillent chacune 24 réponses, représentant ainsi plus des deux tiers (70 %) des situations nationales.



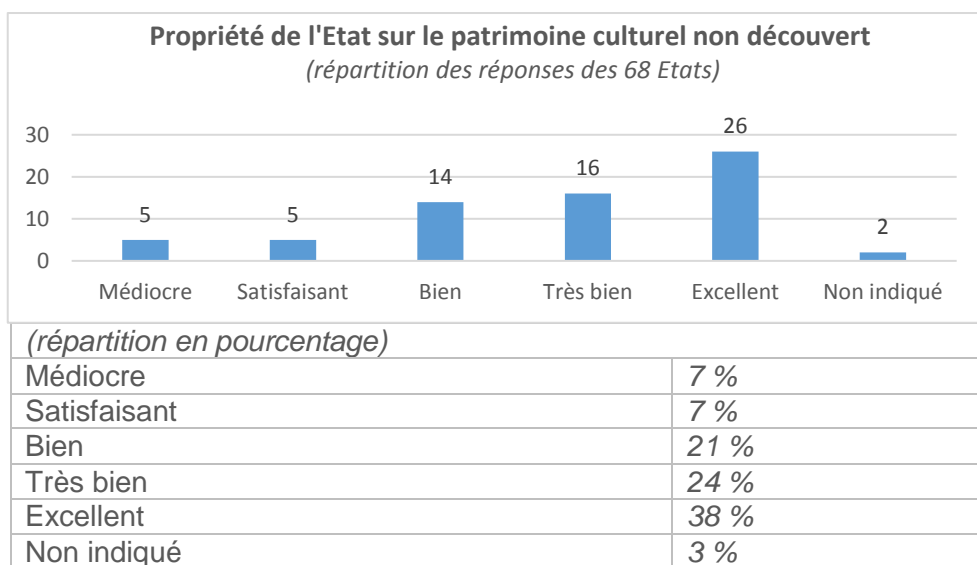
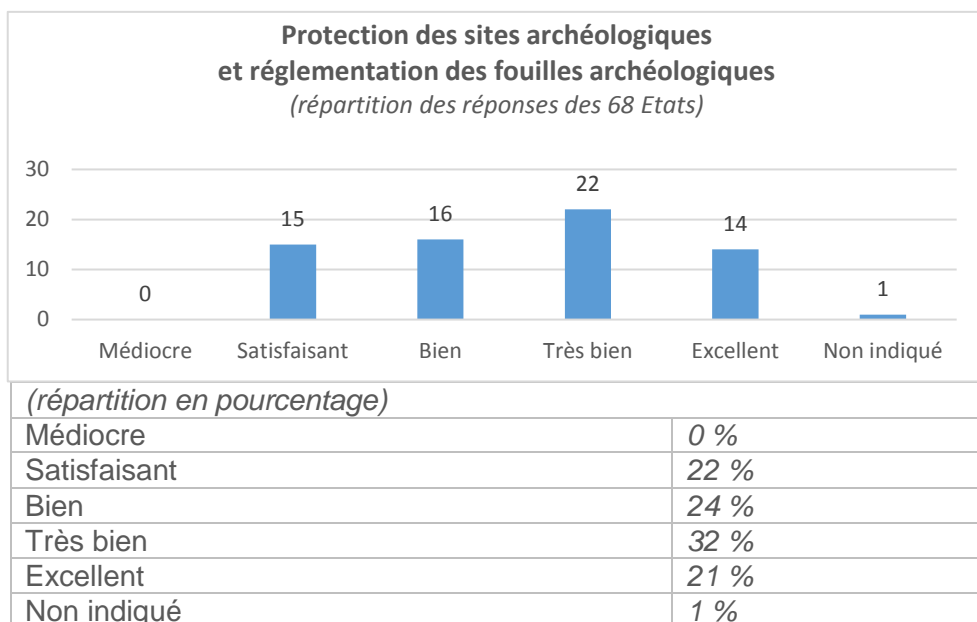
Concernant l'adoption d'une réglementation sur la circulation et le commerce international des biens culturels, 66% des Etats parties évaluent entre < bien > et < excellent > leur législation nationale ; les appréciations < très bien > et < excellent > recueillant respectivement 23 % et 15 % des réponses. Dans ce registre, le contrôle des exportations et son corollaire, le certificat d'exportation – dispositions cardinales dans les législations nationales et issues directement de la Convention de 1970 pour en assurer une effectivité minimale – sont considérées, chacune, entre < bien > et < excellent > par 84 % des Etats parties. Les évaluations < très bien > et < excellent > représentant respectivement 37 % et 22 % s'agissant du contrôle des exportations ; et 32 % et 30 % pour le certificat d'exportation.



1.4. La question des inventaires présente un taux de satisfaction moindre, de l'ordre de 60 % pour la somme des appréciations entre < bien > et < excellent >. De même, l'évaluation des exigences requises, par le cadre juridique national, en matière d'inventaires pour les musées, les institutions publiques et les collections privées est à peine supérieure à 60 % pour la fourchette comprise entre < bien > et < excellent >. Lacunes importantes : inventaire central, numérisation, inventaire des biens religieux. Dans la plupart des cas il s'agit d'inventaires sectorisés (par institution ou par territoire). Nombre d'Etats font part de difficultés sur la conduite des politiques d'inventaires – difficultés inhérentes aux ressources humaines et matérielles – et insistent sur le recours à des modèles normalisés d'inventaires et font référence aux standards internationaux comme SPECTRUM, Object ID, ...

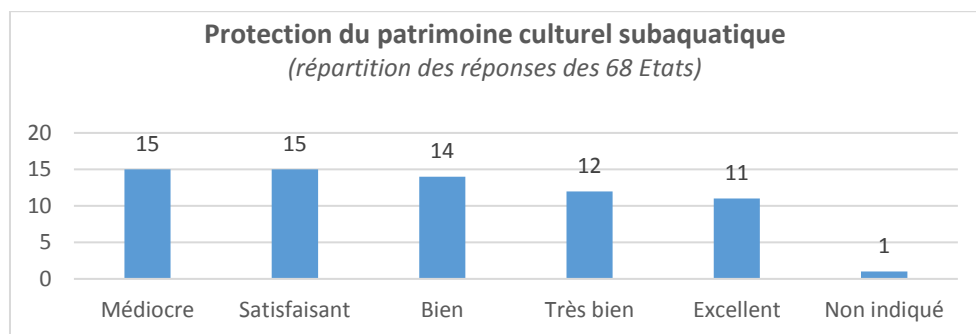


1.5. La réglementation des fouilles archéologiques et l'adoption de mesures de protection des sites archéologiques recueillent un taux de satisfaction élevé. Sur cette question, ce sont les enjeux de la Convention de 1970, notamment la prévention du pillage et les mesures de sauvegarde d'un patrimoine archéologique national en danger, conjugués à la Recommandation adoptée par l'UNESCO en 1956 définissant les principes internationaux à appliquer en matière de fouilles archéologiques qui déterminent ce niveau de réponse positive ; en ce sens, les prescriptions de la Convention trouvent dans la Recommandation de 1956 les moyens et les fondements de mesures à mettre en œuvre. Sur la fourchette entre < bien > et < excellent >, le taux est de 77% et passe à 100% si on étend à < satisfaisant >. C'est une semblable articulation que révèlent les réponses à la question sur le statut juridique des biens culturels non découverts – litote pour désigner les biens archéologiques – dont le régime de propriété publique est l'écho des *Dispositions modèles définissant la propriété de l'Etat sur les biens culturels non découverts*, adoptées en 2011. Sur le cumul des appréciations comprises entre < bien > et < excellent >, le taux est de 83%. Ces statistiques ne doivent pas masquer l'érosion continue du patrimoine archéologique par le pillage, accentué en zones de conflit.

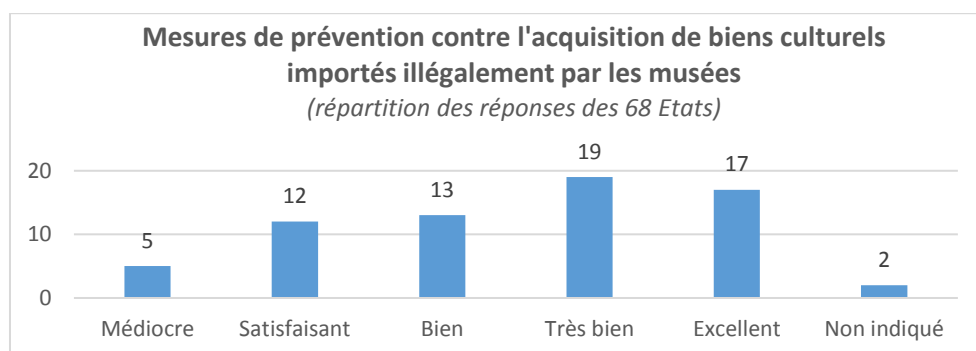


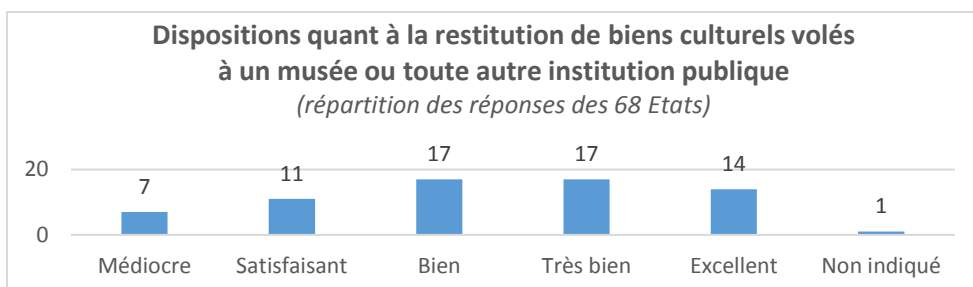
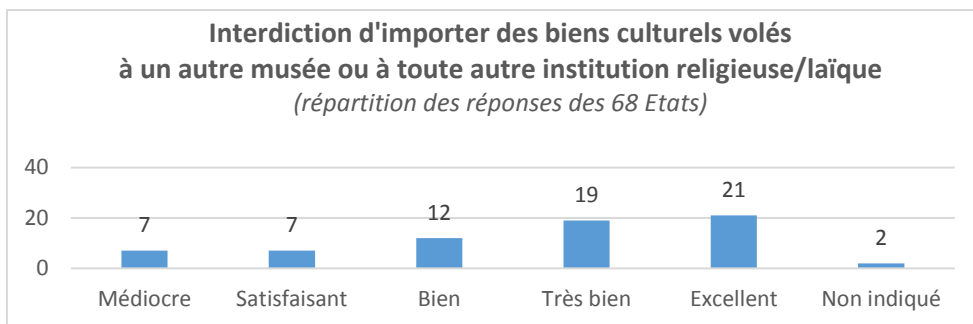
On observe toutefois une situation contrastée concernant l'évaluation des règles de protection du patrimoine culturel subaquatique. Les réponses dans les catégories < médiocre > et < satisfaisant > concentrent chacune 22 % des réponses alors que les réponses dans les catégories < bien >, < très bien > et < excellent > représentent respectivement 21 %, 18 % et 16 %.

La prévention contre le pillage du patrimoine culturel subaquatique, ainsi que sa répression, sont le plus souvent envisagé simultanément, ou selon les mêmes modalités, que le patrimoine archéologique terrestre (Estonie, Finlande, Grèce, Suède). Quelques Etats déclarent s'être dotés – récemment – d'une législation spécialisée sur la protection du patrimoine subaquatique (Argentine, Colombie, Costa Rica, Panama, Australie).



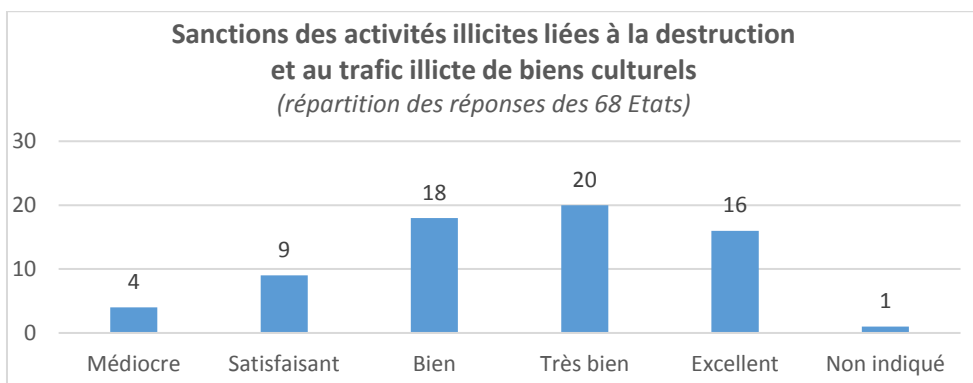
1.6. La réglementation des acquisitions par les musées ou le contrôle de la circulation des collections des musées est globalement opéré de manière adéquate par les législations nationales, en résonance directe avec les prescriptions de la Convention de 1970. Qu'il s'agisse des mesures de prévention contre l'acquisition de biens culturels importés illégalement par les musées (ou toute autre institution semblable), de l'interdiction d'importer des biens culturels volés à un autre musée (ou à toute autre institution religieuse/laïque), ou encore des dispositions quant à la restitution de biens culturels volés à un musée (ou toute autre institution publique), les réponses des Etats se situent dans une échelle de valeur supérieure à 70 % comprise pour la somme des réponses réparties entre < bien > et < excellent > : 72 % s'agissant des mesures de prévention contre l'acquisition de biens culturels importés illégalement, 77 % pour l'interdiction d'importer des biens culturels volés et 71 % concernant la restitution de biens culturels volés à un musée.





Il apparaît ainsi que lorsque les législations nationales sont articulées avec les dispositions de la Convention de 1970, leur mise en œuvre, ou tout au moins la perception de leur effectivité, est décrite ou perçue de manière positive dans l'échelle des réponses entre < bien > et < excellent >.

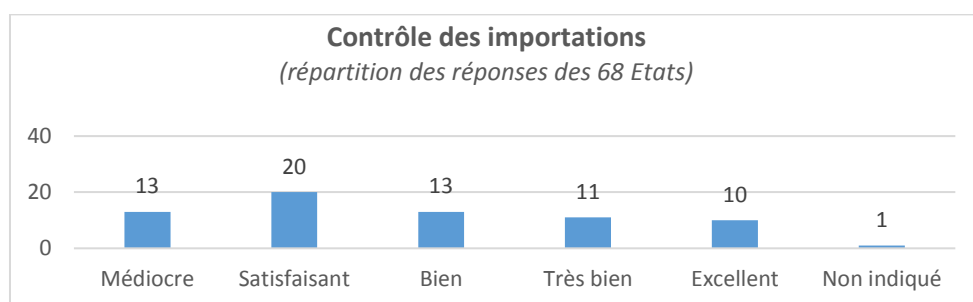
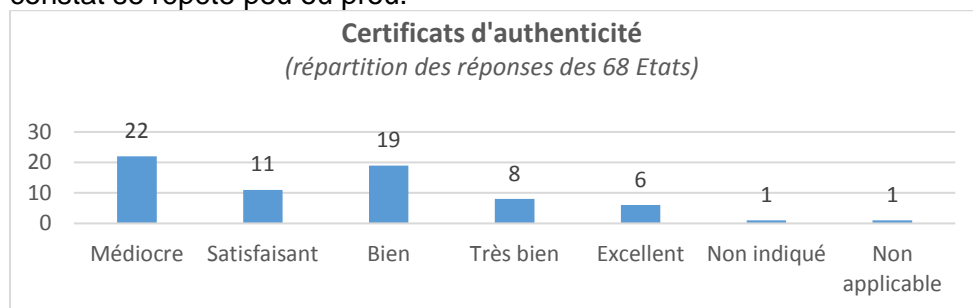
La même observation prévaut pour les dispositions sanctionnant les infractions ou le non-respect des dispositions des législations nationales (sanctions pénales et/ou administratives et/ou civiles) traduisant les objectifs ou les principes de la Convention de 1970 ; le cumul des réponses entre < bien > et < excellent > atteint 79 %.



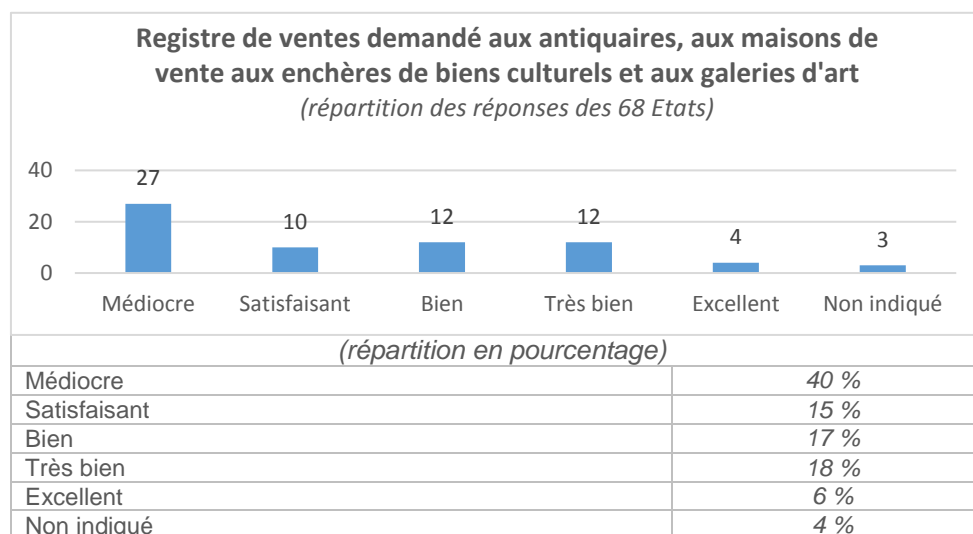
1.7. Le degré d'appréciation positive des mesures ou des dispositions développées en périphérie des principes de la Convention et ne traduisant pas directement des prescriptions de la Convention est moindre. Il s'agit soit de politiques publiques qui correspondent à des stratégies visant à instituer ou à renforcer un environnement favorable à la mise en œuvre de la Convention – sans que les mesures nationales proviennent du corpus normatif de la Convention –, soit de principes ou de mesures juridiques régulant des activités ou développant des régimes de responsabilités à l'égard des biens culturels. Dans ces deux registres, les intérêts connexes à la Convention qui sont en jeu ne bénéficient pas d'un haut niveau de prise en compte ou de performativité dans les droits nationaux. On observe ainsi une prépondérance de réponses livrant une appréciation négative ou peu favorable du cadre juridique national dédié à ces mesures connexes ; lesquelles, quoiqu'en marge du corpus normatif de la Convention, n'en demeurent pas moins des outils-clés au soutien de l'effectivité de la Convention de 1970.

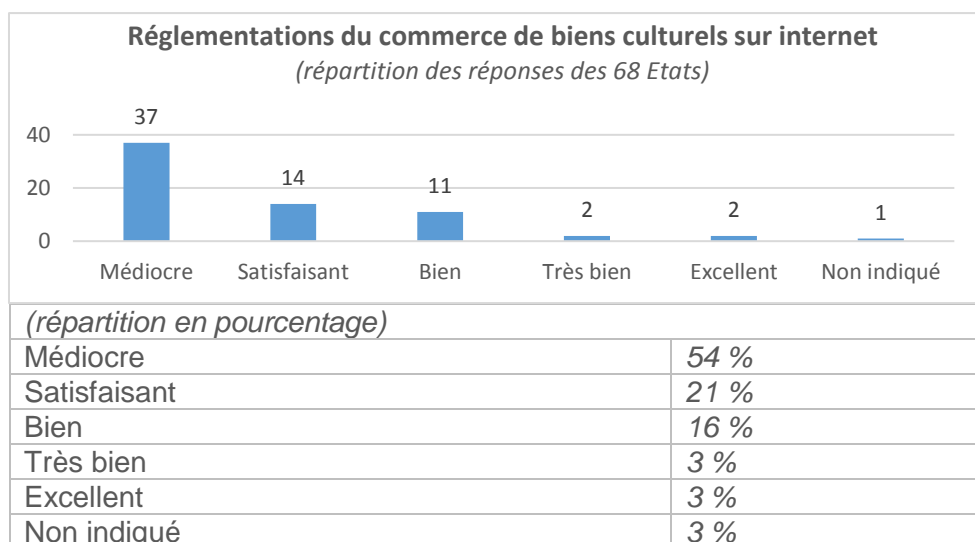
La question sur les certificats d'authenticité présente un taux de réponse cumulé sur les deux

seules catégories entre < médiocre > et < satisfaisant > équivalent au cumul des réponses sur les trois catégories entre < bien > et < excellent >. S'agissant du contrôle des importations, le constat se répète peu ou prou.

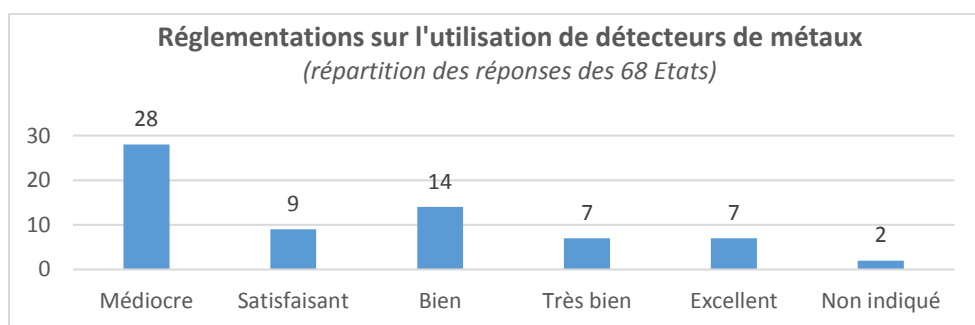


Dans les rubriques qui documentent les relations avec le marché d'art, la rupture entre les appréciations défavorables – majoritaires – et les évaluations positives – minoritaires – est marquée. Aux deux questions portant, l'une sur les registres de vente demandés aux antiquaires, aux maisons de vente aux enchères de biens culturels et aux galeries d'art, l'autre et sur la réglementation du commerce de biens culturels sur internet, le taux d'appréciation négative (cumul des réponses < médiocre > et < satisfaisant >) atteint respectivement 55 % et 75 % contre 41 % et 22 % d'appréciation positive (cumul des réponses sur les trois catégories entre < bien > et < excellent >). Ces pourcentages indiquent le déficit normatif sur des questions sensibles pour parfaire l'effectivité de la Convention et répondre à ces enjeux ; la réponse < médiocre > sur la réglementation du commerce de biens culturels sur internet atteint à elle seule 54 %.





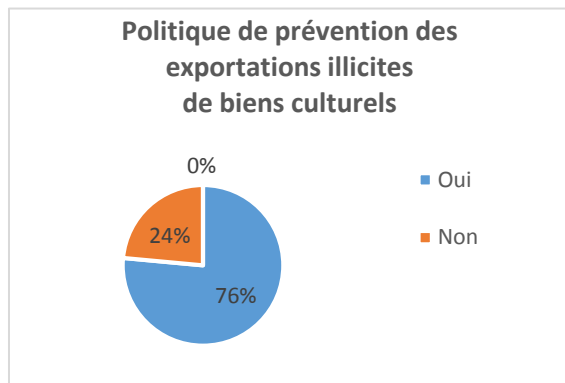
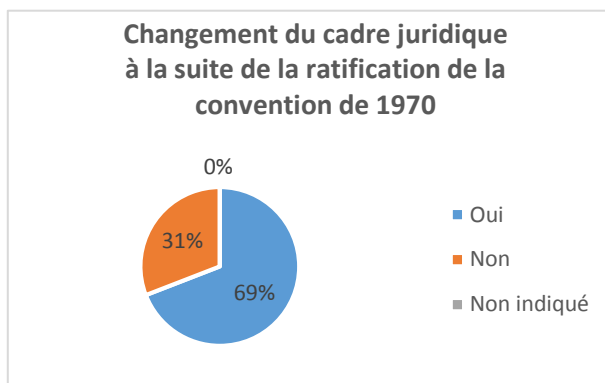
Enfin, dans le domaine de l'archéologie, la question sur la réglementation de l'utilisation des détecteurs de métaux prolonge, comme c'était le cas lors des dernières enquêtes auprès des Etats parties, le constat d'un déficit normatif sur un sujet qui affecte la protection des biens culturels mobiliers. Le taux d'appréciation négative (cumul des réponses < médiocre > et < satisfaisant >) atteint 54 % contre 41 % d'appréciation positive (cumul des réponses sur les trois catégories entre < bien > et < excellent >).



De fait, nombre d'Etats mentionnent les fouilles illicites pratiquées avec des détecteurs de métaux comme un des principaux fléaux affectant le patrimoine archéologique. On notera une initiative en Angleterre et au Pays-de-Galle pour réguler cette activité, par l'adoption du Code pour les *Metal detectorists in England and Wales* de 2006.

D'un point de vue analytique, cette dissonance dans le traitement juridique par les législations nationales des intérêts directs de la Convention – dispositions nationales formulées en réponse ou issues des prescriptions de la Convention – et des intérêts connexes – ensemble de mesures normatives dans l'environnement du contrôle de la circulation et de la prévention du trafic illicites des biens culturels – démontre le rôle moteur de la Convention et met en lumière un éventuel besoin de formulation de principes internationaux, sous une forme à déterminer en droit international, collectant les enjeux connexes et les rehaussant dans l'échelle de normativité internationale. A cet égard, Sans recourir à un standard normatif fort ou contraignant, des *Orientations* ou *Lignes directrices* peuvent satisfaire un tel objectif, à l'instar des *Dispositions modèles définissant la propriété de l'Etat sur les biens culturels non découverts*, adoptées en 2011. On voit l'impact de telles lignes directrices lorsqu'elles sont articulées avec la Convention pour en parfaire l'effectivité.

Le rôle moteur de la Convention, pour insuffler une dynamique normative dans les droits nationaux, est patent lorsqu'on analyse les réponses sur les lois promulguées ou amendées à la suite de la ratification de la Convention – 69 % des Etats mentionnent une évolution de leur législation nationale sous l'influence de la Convention – et sur les politiques de prévention des exportations illicites de biens culturels – 76 % des Etats déclarent une politique de prévention des exportations illicites de biens culturels – ainsi que sur l'exigence d'un certificat d'exportation fourni légalement par le pays d'origine et/ou de transit du bien culturel. Les réponses – 63 % de réponses positives – à cette dernière question (certificat d'exportation fourni légalement par le pays d'origine et/ou de transit) doivent toutefois être considérées avec prudence ; la majorité des Etats détaillent ici leurs propres procédures en matière de certificats d'exportation et ne paraissent pas avoir perçu la portée de la question.

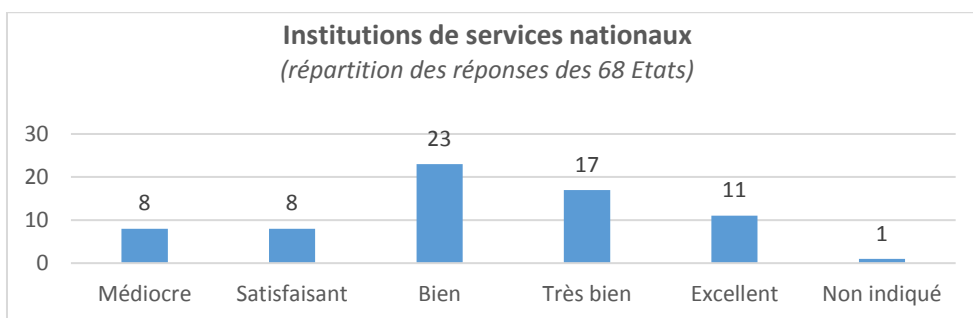


2. Cadre institutionnel

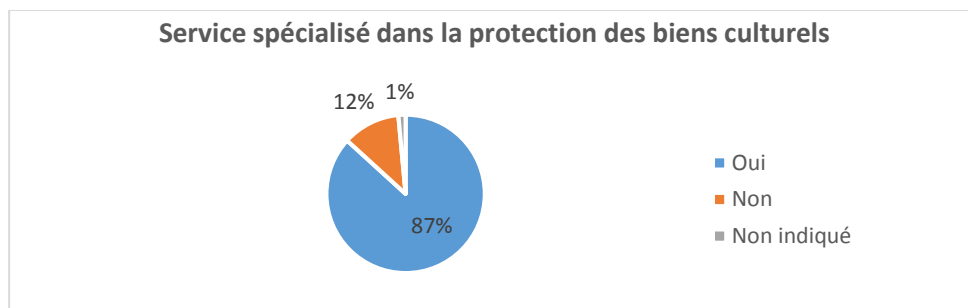
2.1. La majorité des Etats se sont dotés de services nationaux dont les missions ont en adéquation avec les objectifs de la Convention. Outre des services de nature généraliste sur la question de la protection des biens culturels, on observe également l'institution de comités ou commissions spécialisés en matière de trafic de biens culturels (à l'instar du *National Committee for the Combating of Looting and the Illicit Trafficking of Cultural Heritage* institué à Chypre en 2015) ou pour le retour des biens culturels.

Sur le traitement institutionnel du retour ou de la restitution, on peut relever l'Italie qui s'est dotée d'un *Committee for the recovery and return of cultural heritage* en 2015. Ce Comité agit au sein du *Ministero per i Beni e le Attività Culturali* (MiBAC), avec la collaboration du *Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale*, du Ministère des affaires étrangères et du ministère de la justice, pour coordonner les activités pour récupérer le patrimoine culturel et combattre le trafic illicite.

L'analyse des rapports sur cette question institutionnelle révèle un taux élevé d'appréciations positives sur ces services nationaux.

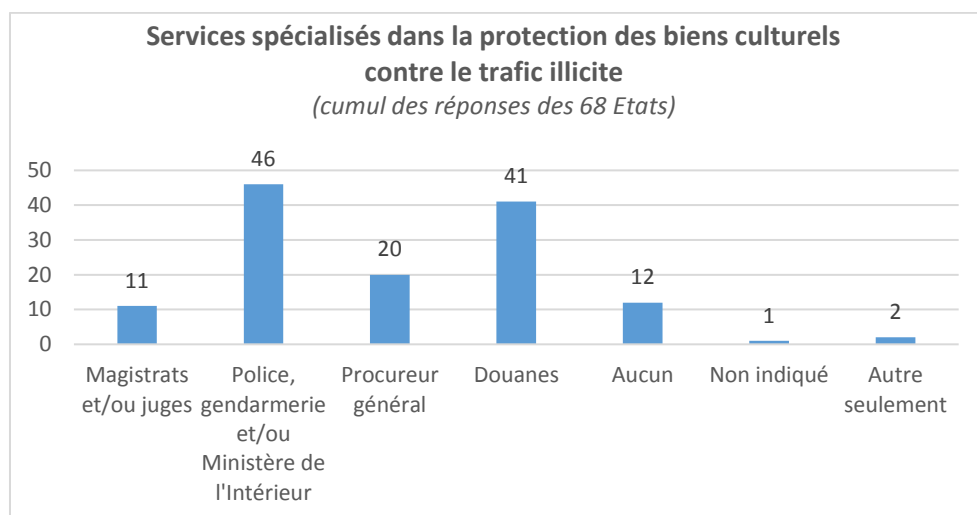


2.2. Concernant l'institution d'un service spécialisé dans la protection des biens culturels (par référence à l'article 5 de la Convention) dont les fonctions peuvent comprendre la rédaction de lois et de législations, l'établissement d'un inventaire national, la promotion de la création et du développement d'institutions techniques ou scientifiques, l'organisation de la supervision de sites archéologiques, l'établissement de règlements pour les conservateurs, les antiquaires, etc., le développement d'activités éducatives et la médiatisation de la disparition de biens culturels, 87 % des Etats déclarent être dotés d'un tel service.



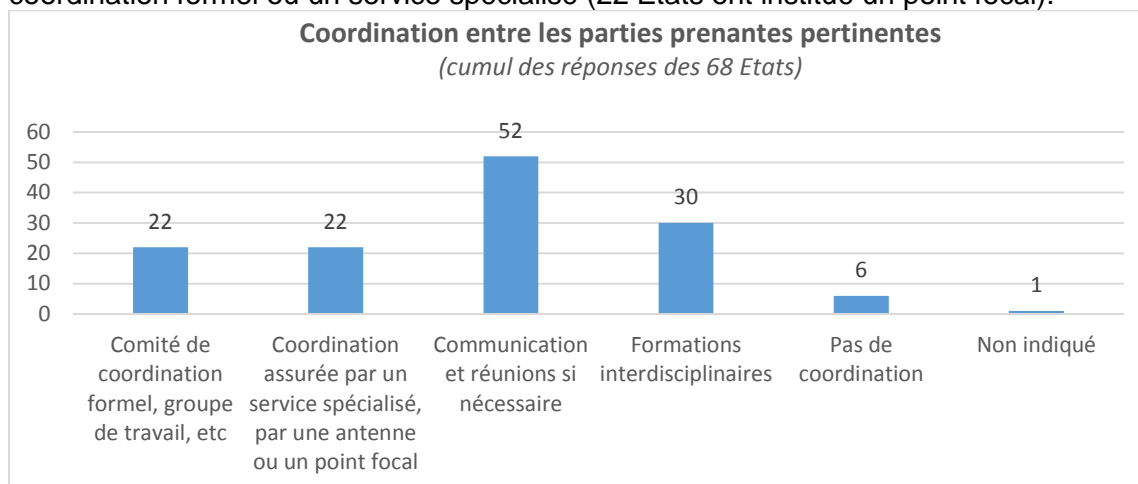
Les responsabilités de ces services spécialisés comprennent, dans la majorité des cas, la régulation de l'exportation et de l'importation des biens culturels (y compris des initiatives sur l'évolution du cadre législatif), l'organisation d'actions pour promouvoir le patrimoine culturel et impliquer le public dans la préservation, coopérer avec la police et le département des douanes, et de manière générique assurer l'inventaire et la protection du patrimoine culturel.

2.3. Outre ces services spécialisés, d'autres organismes conduisent une politique de lutte et de répression contre le trafic illicite et participent ainsi directement à la protection des biens culturels contre le trafic illicite. Parmi ces organismes, on observe une plus forte implication des services de police et douane ; sur 68 Etats parties, 46 déclarent la présence d'unités spécialisées au sein de la police ou de la gendarmerie, et 41 unités au sein des douanes.



Dans quelques cas, un procureur spécial est nommé (à l'instar du *prosecutorial official* en Grèce exclusivement responsable de la protection des biens culturels, ou des *prosecutors' teams* en Italie, ou encore du *International public prosecution office*, procureur responsable pour les crimes liés au patrimoine culturel revêtant une dimension internationale, en Suède ; ou de l'Unité spécialisée du Ministère public incluant les crimes liés au patrimoine culturel au Chili).

2.4. La coordination entre les différents acteurs est traitée de manière classique par des échanges d'information ; plus rarement à travers un point focal que constitue un comité de coordination formel ou un service spécialisé (22 États ont institué un point focal).

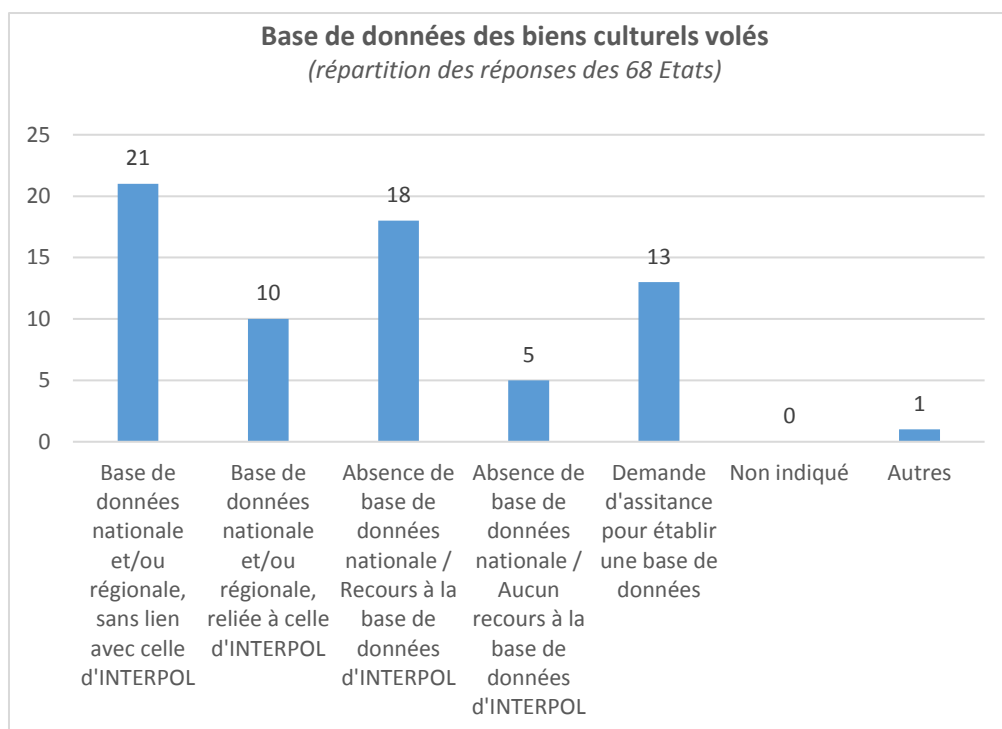


3. Systèmes de prévention du trafic illicite de biens culturels

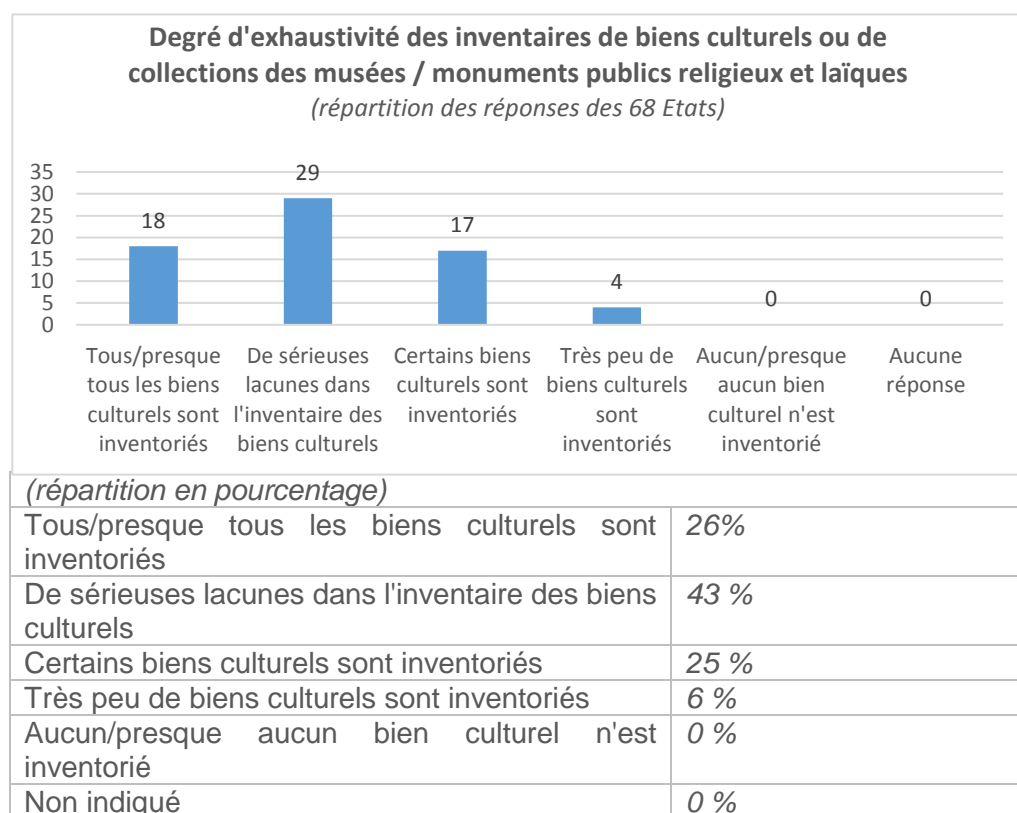
Les systèmes de prévention du trafic illicite de biens culturels sont articulés sur cinq axes : certificats d'exportation ; propriété de l'État sur les biens non découverts ; permis de fouilles archéologiques ; sanctions pénales ; réglementation du commerce des biens culturels.

On observe toutefois une grande diversité d'outils pour alimenter un système de prévention du trafic illicite. De l'obligation de tenir un registre des biens culturels négociés et vendus, pour son compte ou celui d'autres personnes, jusqu'aux bases de données en matière d'exportation ou, plus communément, pour diffuser l'information sur les biens culturels volés.

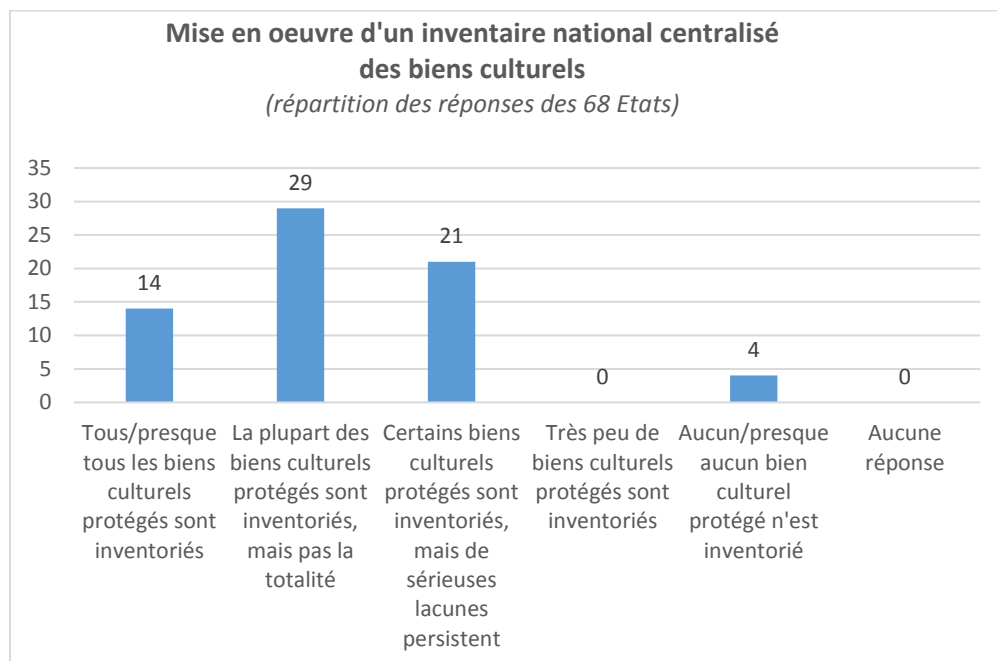
3.1. La présence et le recours aux bases de données sur les biens culturels volés est variable. Cette question cardinale pour la prévention et la répression du trafic illicite de biens culturels ne reçoit pas une réponse unifiée, ou tout au moins concentrée sur un axe principal qui conjuguerait une base de données nationale et celle d'INTERPOL. On observe au contraire la prédominance d'un double système d'exclusion où la base de données nationale est déconnectée de lien avec celle d'INTERPOL et où le recours à la base de données INTERPOL postule l'absence de base de données nationale.



3.2. Le recours aux bases de données est corrélé à la politique d'inventaires. Les inventaires de biens culturels demeurent un point faible dans les dispositifs de protection et de prévention du trafic illicite des biens culturels. Seulement 26 % des Etats parties déclarent un degré d'exhaustivité de leur inventaire des biens culturels alors que 43 % des Etats parties estiment que leur inventaire présente de sérieuses lacunes et que 25 % des Etats parties mentionnent un inventaire partiel qui ne traite que certains biens culturels.



Concernant la mise en œuvre d'un inventaire national centralisé des biens culturels protégés, on observe un investissement plus fort des Etats parties sur cette catégorie de biens culturels. L'inventaire exhaustif de tous les biens culturels protégés concerne 20 % des Etats parties, et 43% d'entre eux estiment que la plupart des biens culturels sont inventoriés. La présence de lacunes dans l'inventaire des biens protégés concerne 31 % des situations nationales.



Dans la majorité des cas, ces inventaires sont sectorisés par catégories de biens culturels (religieux, collections de musées, ...) et leur numérisation est soit partielle, soit en cours ; les deux situations se cumulant dans le contexte national.

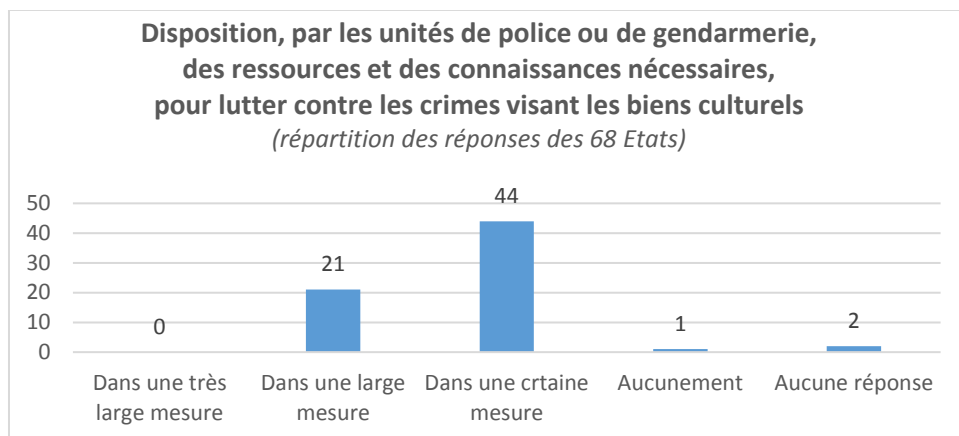
Deux questions illustrent les difficultés et les enjeux d'une politique d'inventaire. Sur un versant la notion de « biens culturels protégés » est conçu de manière différenciée selon les Etats parties ; il s'agira soit des biens listés dans la convention de 1970, par référence à l'article premier, soit des biens qui ont fait l'objet d'une mesure juridique de reconnaissance d'intérêt et soumis à un régime de conservation prévu par la législation nationale relative à la protection des biens culturels. Sur une autre versant, la structure constitutionnelle de l'Etat est en contradiction avec la notion d'inventaire national centralisé ; ce sera le cas pour les Etats parties à structure fédérale dès lors que les compétences en matière de protection des biens culturels relèvent du niveau fédéré (par exemple, l'Allemagne n'a pas d'inventaire national centralisé des biens culturels).

3.3. Sur la question spécifique du patrimoine archéologique, les réponses des Etats parties se concentrent sur deux rubriques : les difficultés rencontrées et les mesures prises pour apporter une réponse à certains enjeux.

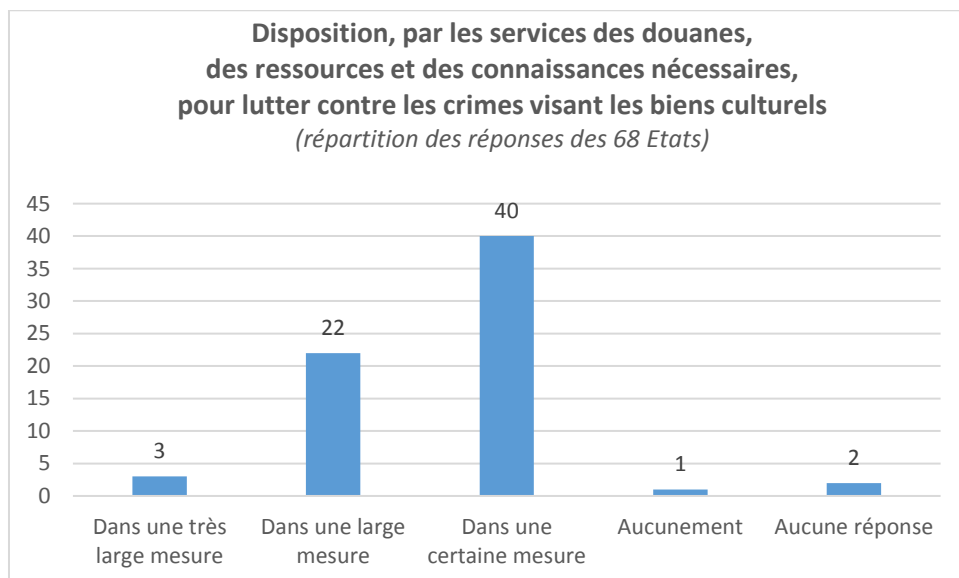
Les difficultés rencontrées concernent, à titre principal : un déficit de régulation des sauvetages archéologiques dans le cadre des travaux d'urbanisme ou d'aménagement lié, pour une part, à une faible coordination entre les services ; la faible sensibilisation du public ; l'absence d'inventaire ; le commerce en ligne d'objets archéologiques.

Quant aux mesures prises, elles consistent en une réglementation de l'utilisation des détecteurs de métaux, une politique de sensibilisation et de surveillance des sites archéologiques, la coopération avec les plateformes de vente en ligne, la coopération avec le milieu associatif, l'institution d'unités de police spécialisées.

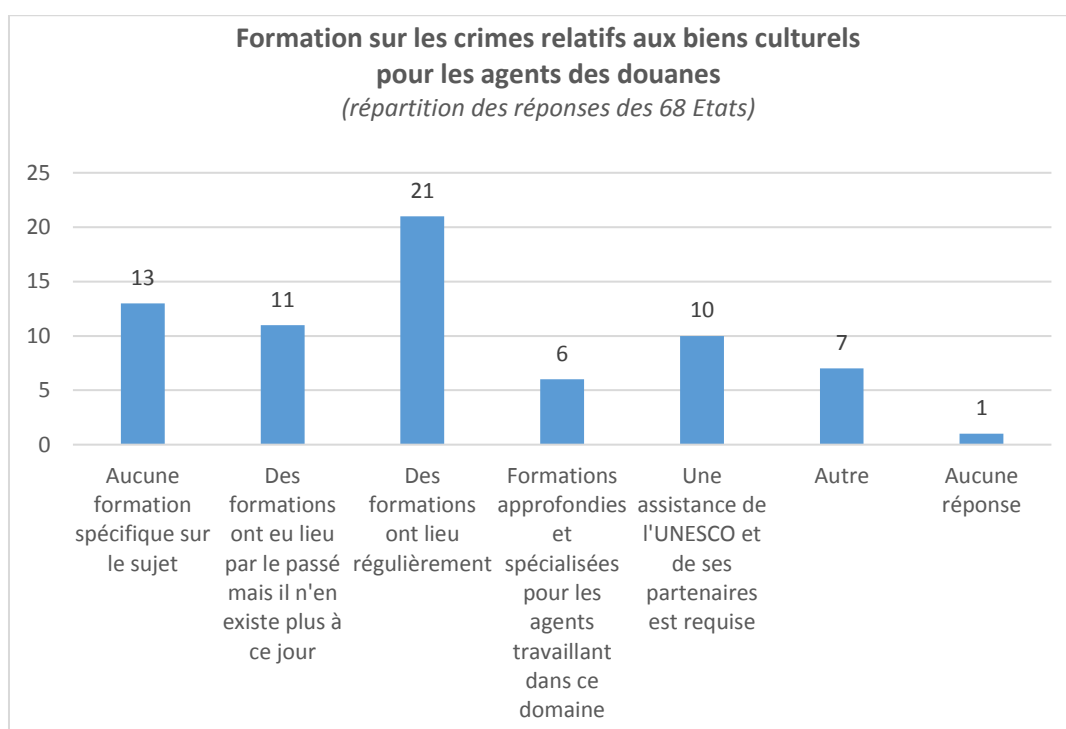
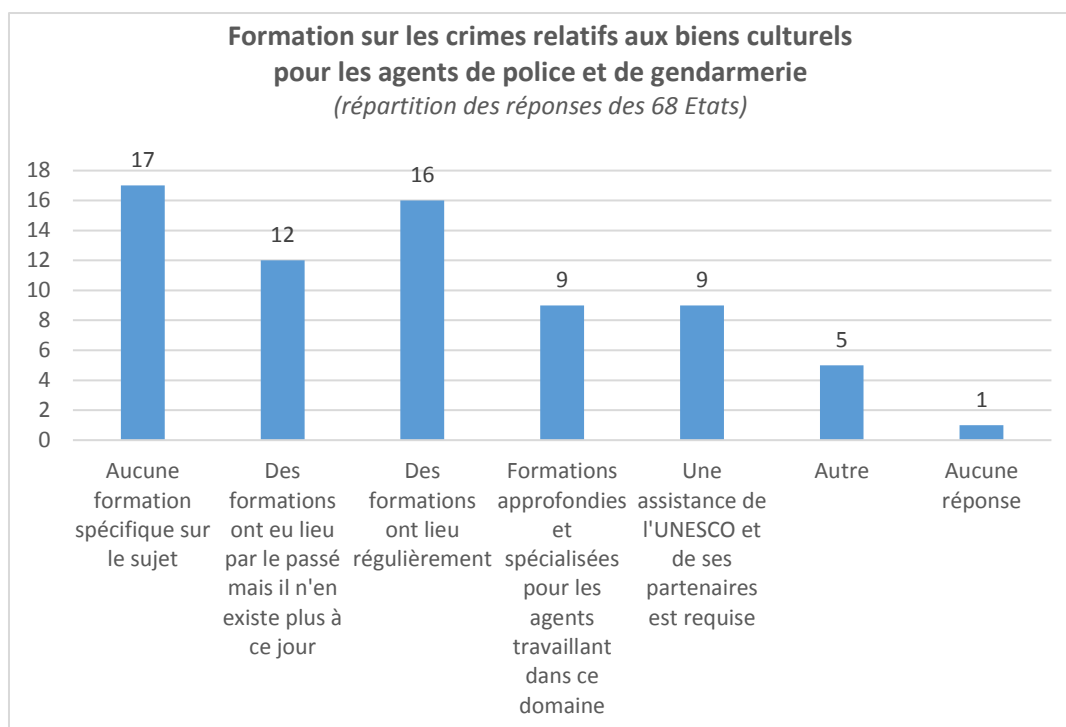
3.4. Concernant la formation et l'information, ainsi que la coopération avec les unités de police ou de gendarmerie dans les actions de lutte ou de répression du trafic illicite des biens culturels, la question des ressources et des connaissances nécessaires pour lutter contre les crimes visant les biens culturels est un point nodal : 65 % des Etats parties estiment que les unités de police ou de gendarmerie disposent, *dans une certaine mesure*, de ces ressources et des connaissances et 31% considèrent que ces ressources et connaissances sont acquises *dans une large mesure*.



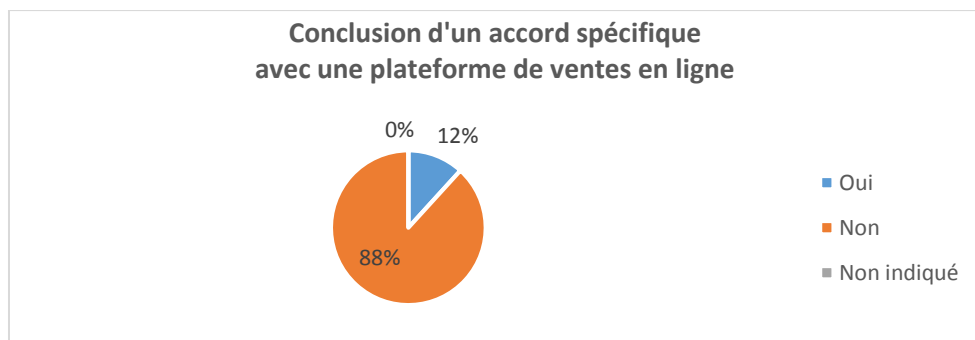
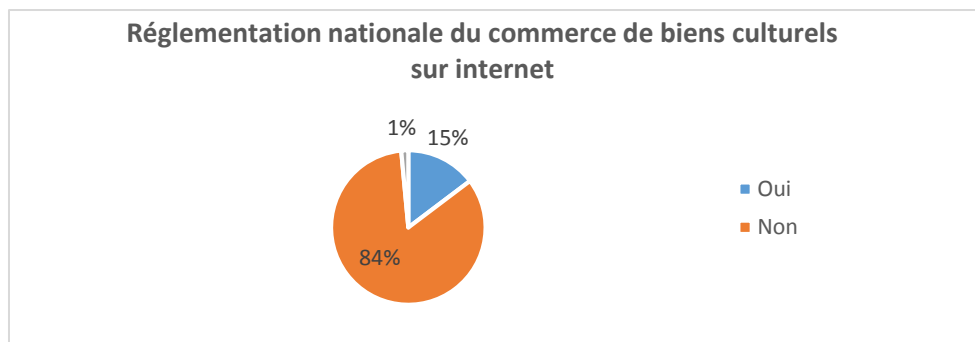
La même question évaluée sur les services des douanes produit des réponses semblables : 59 % des Etats parties estiment que les unités de police ou de gendarmerie disposent, *dans une certaine mesure*, de ces ressources et des connaissances et 32 % considèrent que ces ressources et connaissances sont acquises *dans une large mesure*.



L'acquisition et, partant, la disposition des ressources et des connaissances nécessaires pour lutter contre les crimes visant les biens culturels relèvent à titre principal d'actions de formation et de l'organisation de sessions de formations spécialisées. De prime abord, à la lecture des résultats, on constate que 25 % des Etats parties déclarent qu'aucune action de formation spécifique n'ait entreprise pour les agents de police et de gendarmerie ; ce taux est réduit à 19% pour les agents des douanes. Mais, le taux de réponse concernant des formations organisées régulièrement ainsi que des formations approfondies et spécialisées travaillant dans la lutte contre le trafic illicite atteignent respectivement 23 % et 13% pour les agents de police et de gendarmerie, et 30 % et 9 % pour les agents des douanes. Quant à une assistance requise de l'UNESCO et de ses partenaires elle ne recueille que 13 % des réponses pour les agents de police et de gendarmerie, et 15 % pour les agents des douanes.



3.5. Les nouvelles formes de trafic illicite, notamment par le commerce des biens culturels, sont identifiées comme des enjeux majeurs. Qu'il s'agisse de l'adoption d'une réglementation nationale pour le commerce des biens culturels sur internet ou la conclusion d'un accord avec une plateforme de ventes en ligne, les réponses sont très majoritairement négatives : 84 % des Etats parties ne sont pas dotés d'une réglementation particulière et 88 % indiquent ne pas avoir conclu d'accord spécifique avec une plateforme internet.



3.6. Les accords bilatéraux présentent un élément déterminant pour renforcer l'effectivité de la Convention de 1970. Outre l'importance des accords négociés dans un cadre régional, l'intérêt des accords portant exclusivement sur le trafic, l'importation et l'exportation illicites de biens culturels est souligné, et dans une moindre mesure des accords plus larges sur la coopération en matière culturelle.

Certains Etats parties, dont le patrimoine est particulièrement exposé au trafic illicite, ont une politique active de conclusions d'accords bilatéraux pour réguler l'importation et l'exportation de biens culturels.

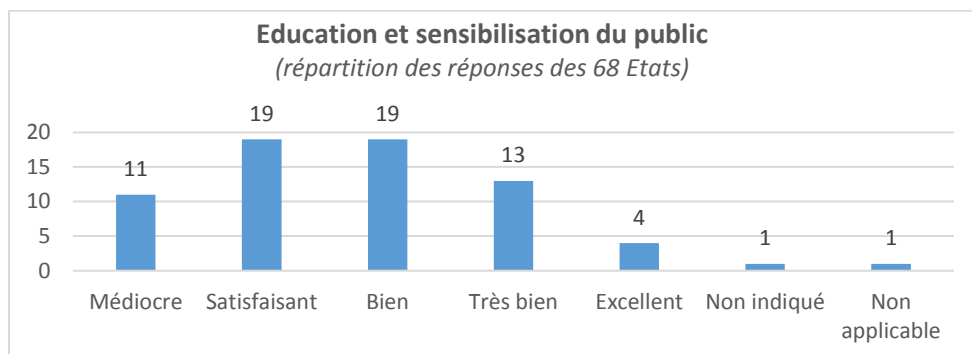
A titre d'exemples, Chypre a conclu un *Memorandum of Understanding* avec les Etats-Unis concernant des restrictions à l'importation de biens archéologique antérieurs à 1850 AD renouvelé en 2017 pour 5 ans (3^{ème} fois que l'accord, signé en 2002, est renouvelé) ; un accord avec la Chine pour prévenir la vente, les fouilles illicites et l'exportation illicite de biens culturels, signé en 2008 et entré en vigueur en 2014 ; un accord avec la Russie pour la prévention du vol, des fouilles illicites et de l'importation et de l'exportation illicites de biens culturels signé en 2010. De même la Grèce a conclu des accords avec la Russie (signé 1993, ratifié 1998), la Chine (signé en 2007, ratifié en 2011), la Suisse (signé en 2007, ratifié en 2011), les Etats-Unis (signé et ratifié en 2011), la Turquie (signé en 2013) ; des accords sont en cours de conclusion avec le Pérou, l'Italie, Chypre, la Jordanie. La Norvège a conclu plusieurs accords relatifs à l'exportation et l'importation illicites de biens culturels, notamment un *Memorandum of Understanding* avec le Myanmar (2017) et un autre avec le Pérou (2018). Le Portugal a également conclu avec le Pérou un accord pour la protection, la conservation et le retour de biens volés illicitement exportés (2012). Parmi les Etats parties qui déclarent avoir conclu des accord sur la circulation et le retour des biens culturels, on relève notamment l'Estonie, la Pologne, la Russie, la Roumanie, la Serbie, l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique, l'Equateur, le Honduras, l'Uruguay, le Venezuela, le Guatemala, le Paraguay, le Cambodge, le Myanmar, la Corée, le Mali, la Suisse, les Etats-Unis.

Ce sont majoritairement des pays sources, à partir desquels le trafic illicite des biens culturels est organisé, et donc des pays victimes du trafic qui sont actifs dans la conclusion de tels accords. Les pays, dit de marché (par référence aux places du marché de l'art), sont nettement moins actifs, à l'exception notable des Etats-Unis et de la Suisse.

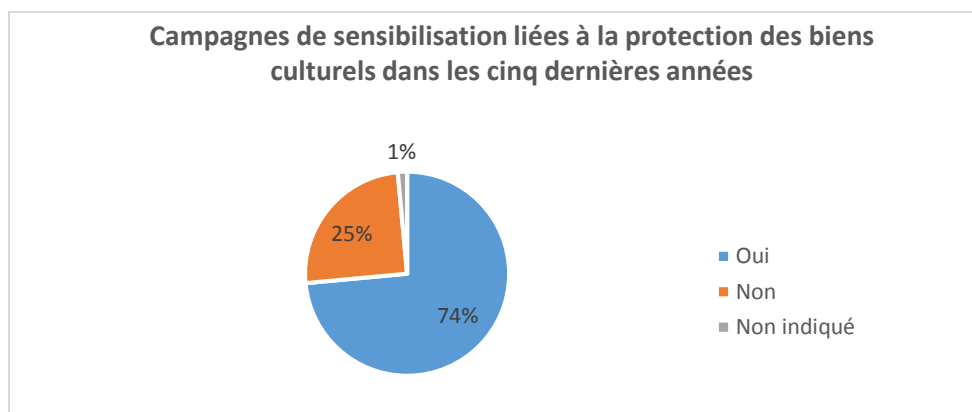
Dans d'autres cas, la question de l'importation et l'exportation de biens culturels, est incluse dans un cadre plus global de coopération culturelle.

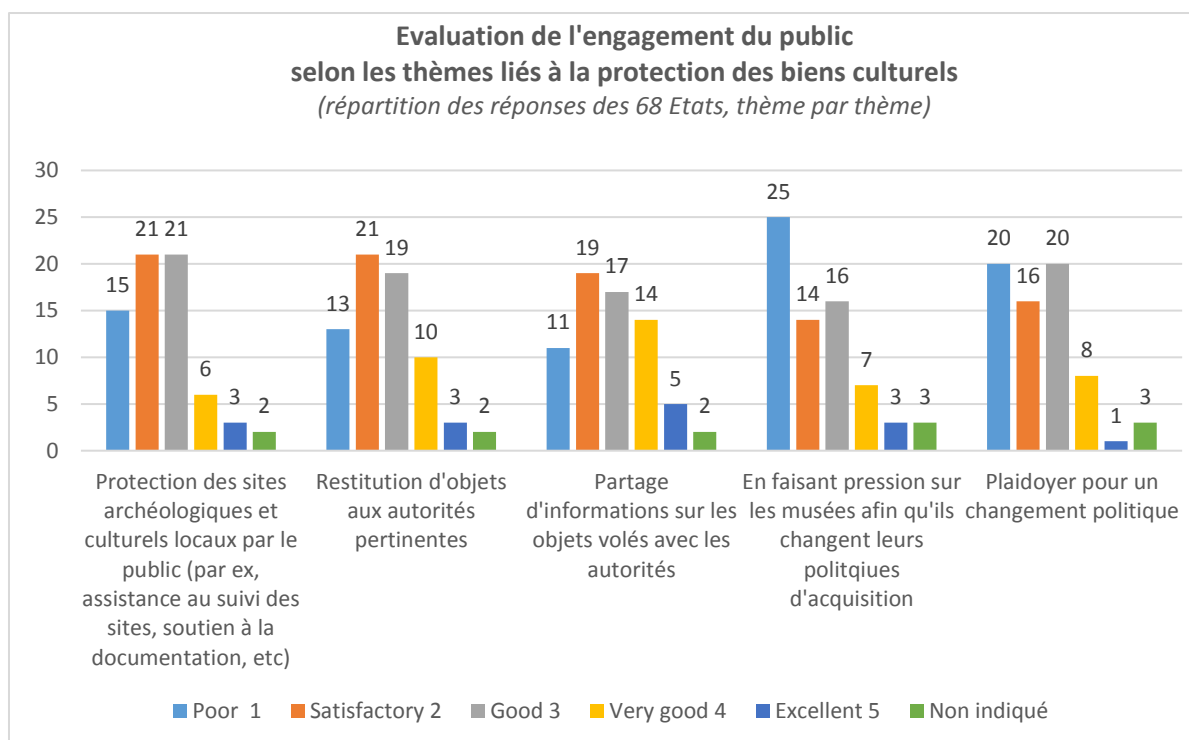
4. Ethiques, sensibilisation, éducation et participation du public

4.1. La question de l'éducation et de la sensibilisation du public recueille 56 % d'appréciations positives réparties entre < satisfaisant > et < bien > – ces deux appréciations recueillant 28 % chacune – et 25 % entre < très bien > et < excellent >. L'évaluation < médiocre > présente un taux de 16%.



Toutefois, nombre d'Etats parties ont mené des campagnes de sensibilisation du public au cours de cinq dernières années.



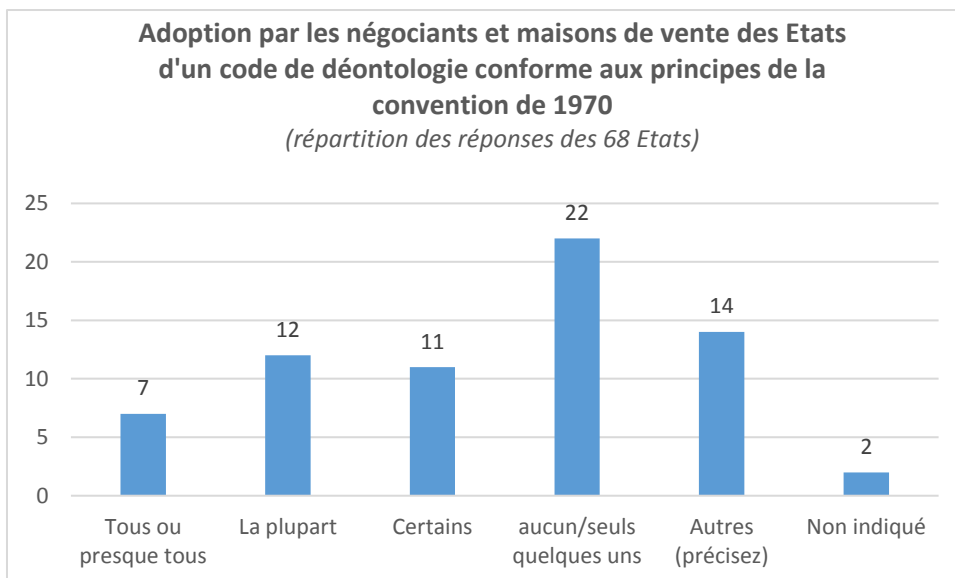


4.2. Sur les principes éthiques ou déontologiques qui gouvernent l'activité des musées, la grande majorité des Etats parties se réfèrent au Code de déontologie de l'ICOM.

Dans certains cas, l'obligation juridique de se conformer au Code de déontologie de l'ICOM est prescrite par la législation nationale. C'est notamment le cas en Islande où tous les musées soutenus par l'Etat doivent travailler conformément au Code l'ICOM (*Museum Act* n° 141 de 2011). En Lituanie, les professionnels des musées sont liés par les *Rules of Professional Activities and Ethics of Employees of Cultural Institutions* incluses dans la loi sur les musées et inspirées directement du Code de l'ICOM. En Corée, la loi sur les musées impose aux musées et aux galeries de respecter le code de l'ICOM.

Plus rarement, des codes nationaux de déontologie ont été adoptés par les associations nationales des musées, à l'instar des Principes d'éthique professionnelle à l'usage des employés professionnels des musées, adoptés par l'Association des musées canadien ou de *An ethical approach to museums* au Royaume-Uni, ou encore de *Museums Aotearoa* par l'association nationale des professionnels de musées et des galeries en Nouvelle Zélande.

Le paysage de la déontologie chez les négociants en biens culturels et dans les maisons de vente est plus contrasté.

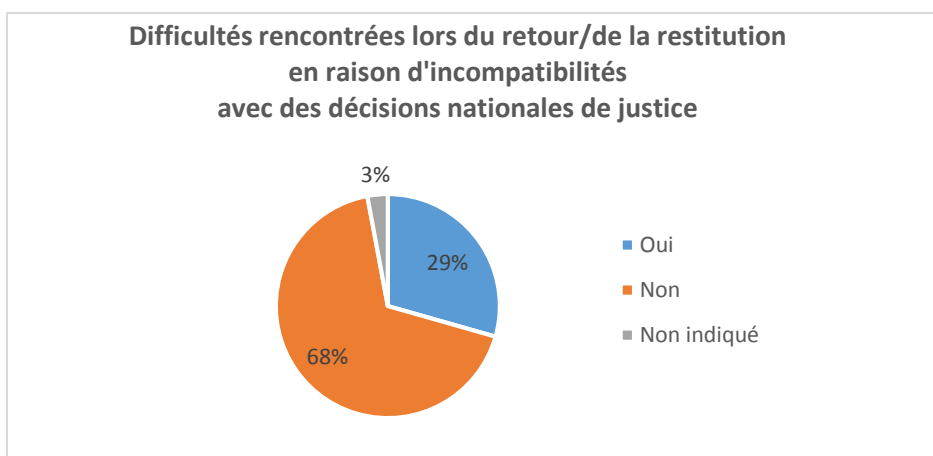


Si les grandes maisons de ventes ont connaissance des réglementations de la Convention de 1970, comme beaucoup de vendeurs d'art et d'antiquités (Autriche), dans d'autres cas leurs exigences éthiques ne comportent aucune référence au Code de l'UNESCO (Canada), ou les vendeurs soit adhèrent aux pratiques éthiques issues de la Convention de 1970 à des degrés variés (Albanie, Argentine, Brésil, Corée, Finlande, République Tchèque, Suède), soit se réfèrent aux codes d'éthique des associations pour le commerce de l'art et des antiquités (Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni).

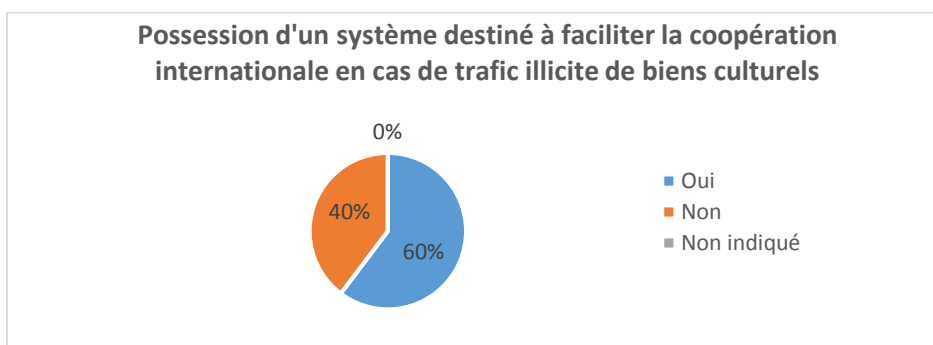
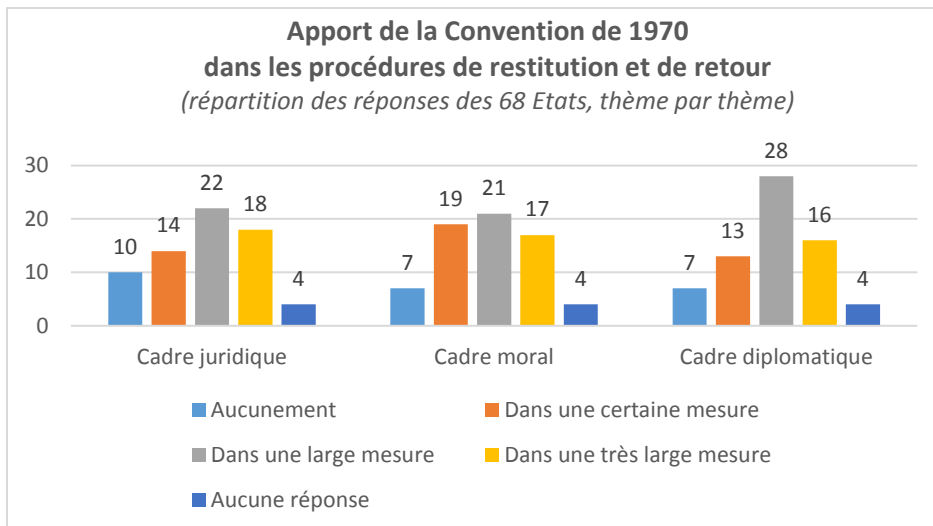
Dans une autre voie, c'est la législation nationale qui impose un enregistrement des activités de vente ou des obligations de type *due diligence* aux marchands d'art et d'antiquités et aux maisons de vente (Allemagne, Chili, Estonie, Grèce, Lituanie, Norvège, Pakistan, Pologne, Suisse).

5. Coopération internationale

5.1. Lors de revendication de biens culturels, un peu moins d'un tiers des Etats parties mentionnent un obstacle pour obtenir le retour ou la restitution, dû à des incompatibilités avec des décisions nationales de justice.

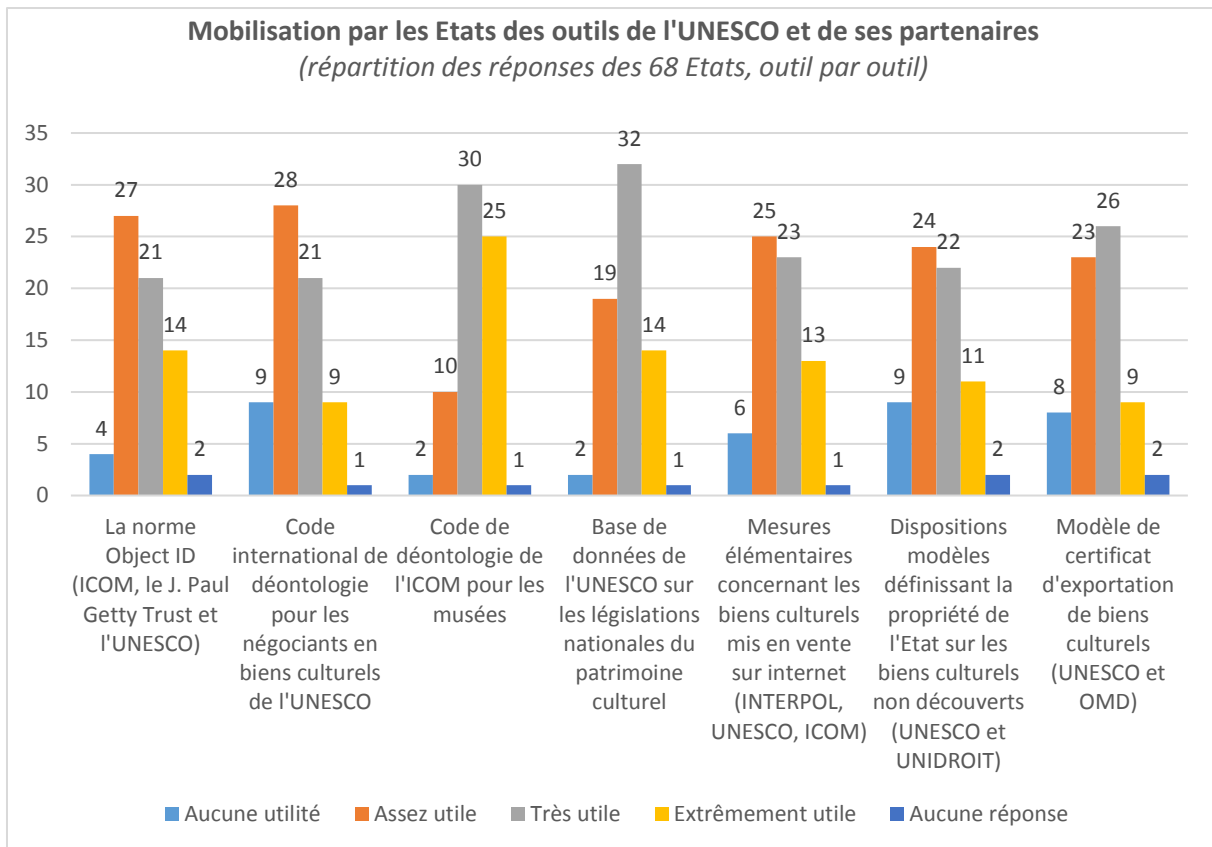


L'apport de la Convention dans les procédures de retour ou de restitution est manifeste, tant dans ses aspects et dimensions juridiques, moraux que diplomatiques. Cette évaluation positive de la Convention de 1970 doit être corrélée avec l'appréciation plus globale du système destiné à faciliter la coopération internationale en cas de trafic illicite de biens culturels.



Outre l'apport de la Convention, les outils normatifs développés dans l'environnement direct de la Convention de 1970 sont également mobilisés, qu'il s'agisse de :

- la norme Object ID (ICOM, le J. Paul Getty Trust et l'UNESCO),
- le Code international de déontologie pour les négociants en biens culturels de l'UNESCO,
- le Code de déontologie de l'ICOM pour les musées,
- la base de données de l'UNESCO sur les législations nationales du patrimoine culturel,
- les mesures élémentaires concernant les biens culturels mis en vente sur internet (INTERPOL, UNESCO, ICOM),
- les Dispositions modèles définissant la propriété de l'Etat sur les biens culturels non découverts (UNESCO et UNIDROIT),
- le modèle de certificat d'exportation de biens culturels (UNESCO et OMD).



5.2. Les trois graphiques qui suivent présentent les éléments dont les Etats parties estiment que l'absence ou le défaut de capacité constitue un défi pour prévenir le vol et l'exportation illicite de biens culturels.

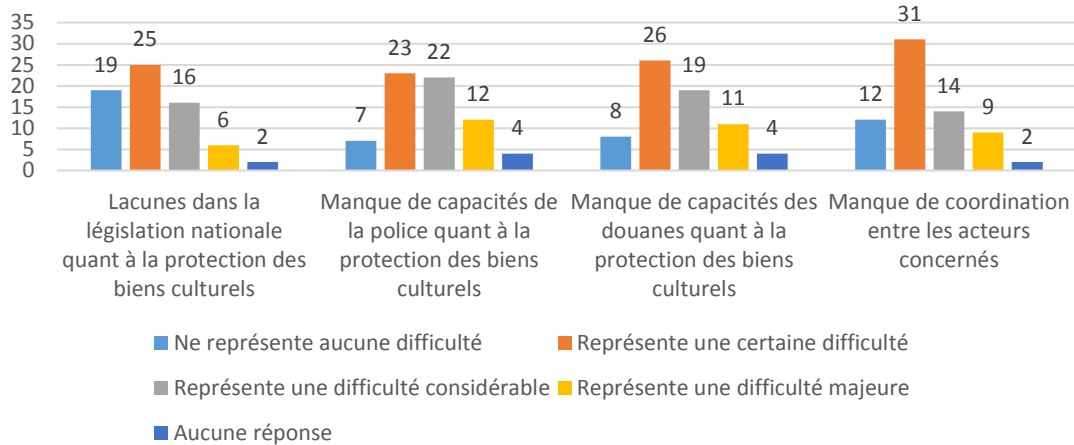
Sont ainsi évalués les lacunes et les manques concernant :

- la législation nationale quant à la protection des biens culturels,
- les capacités de la police quant à la protection des biens culturels,
- les capacités des douanes quant à la protection des biens culturels,
- la coordination entre les acteurs concernés,
- les inventaires et les bases de données dans les musées,
- les systèmes de sécurité dans les musées et les lieux de culte,
- la sécurité sur les sites archéologiques,
- la coopération avec le marché de l'art,
- l'expertise et les capacités dans le domaine juridique (avocats, juges, procureurs, etc.),
- la réglementation du commerce sur internet,
- la sensibilisation du public.

Ils constituent des indicateurs sur le renforcement des capacités à opérer par la coopération internationale.

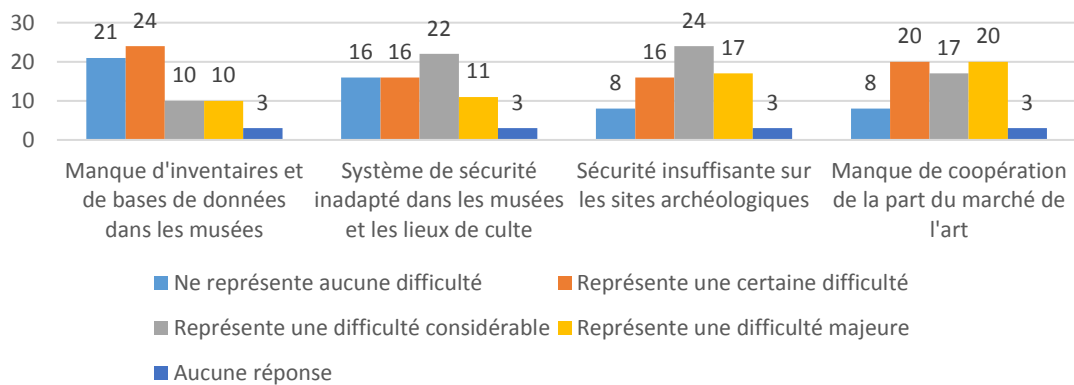
Eléments constituant un défi pour prévenir le vol et l'exportation illicite de biens culturels (1/3)

(répartition des réponses des 68 Etats, thème par thème)



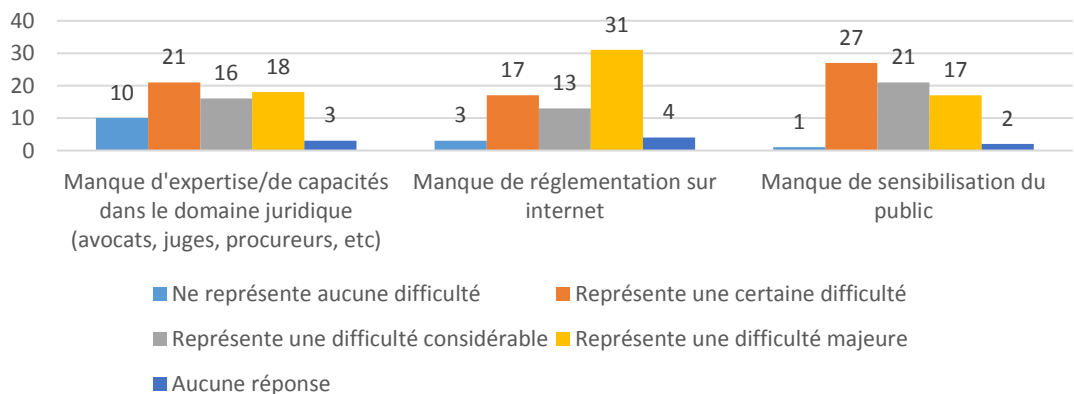
Eléments constituant un défi pour prévenir le vol et l'exportation illicite de biens culturels (2/3)

(répartition des réponses des 68 Etats, thème par thème)

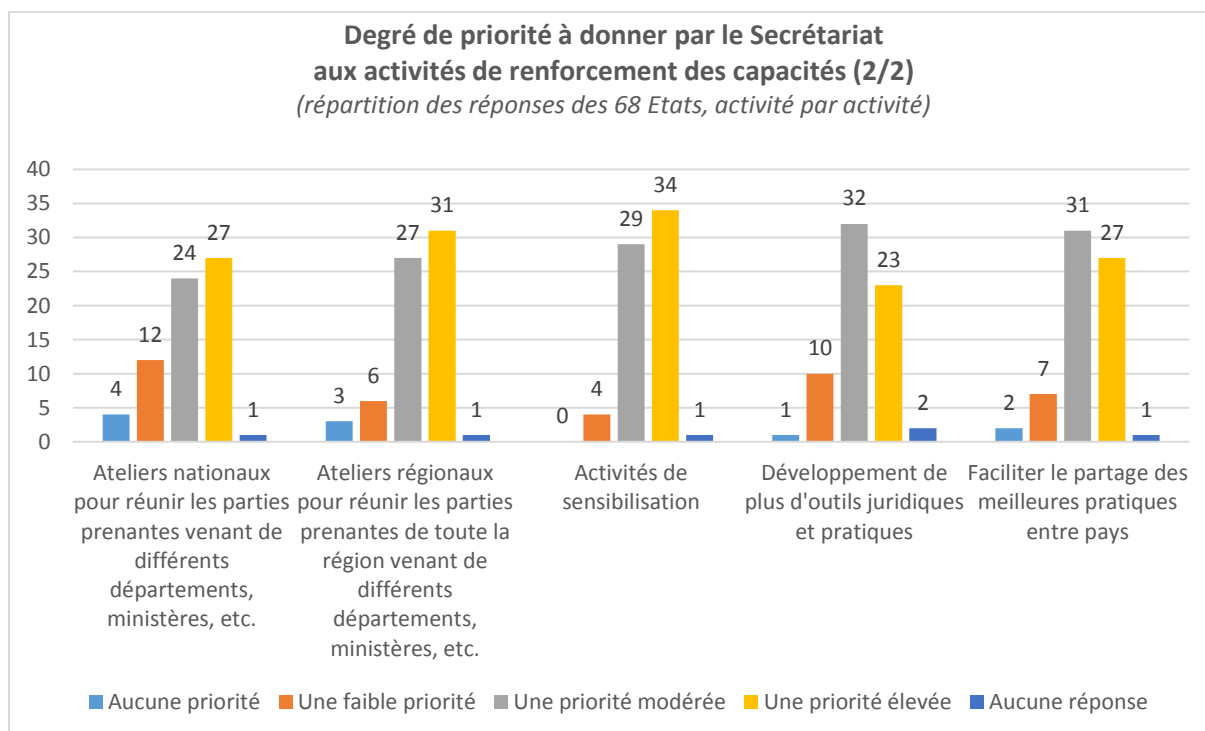
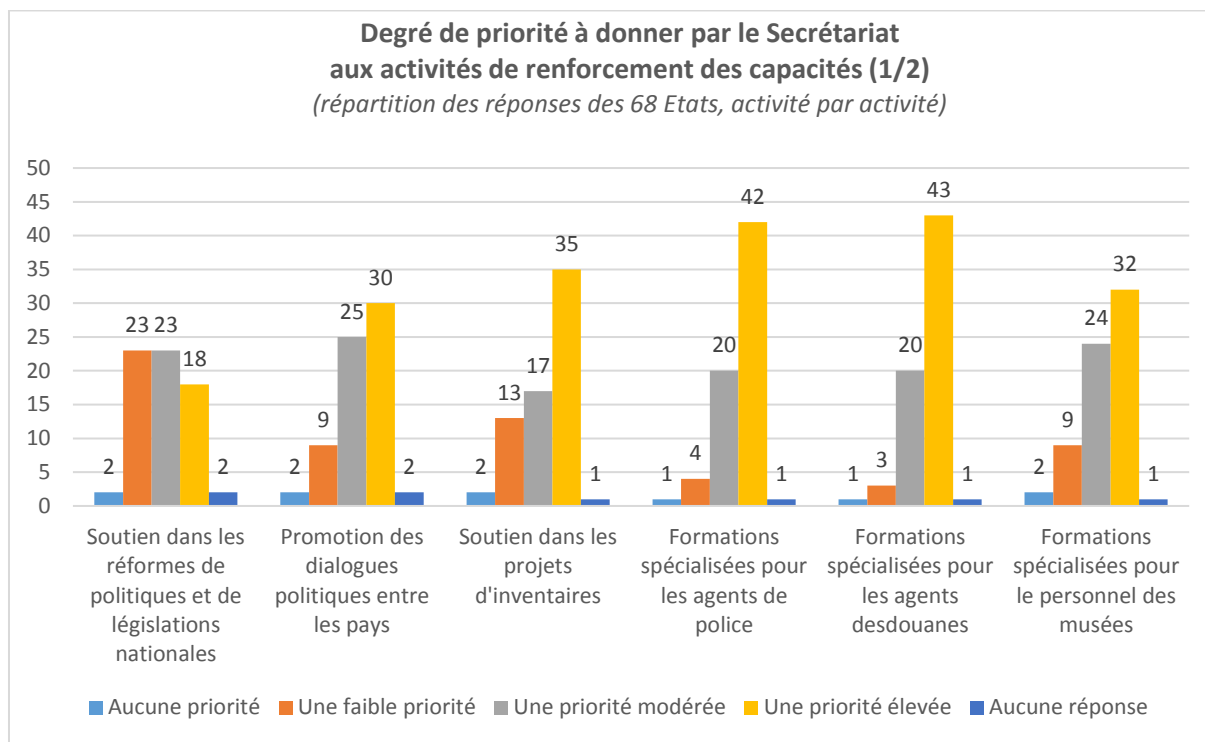


Eléments constituant un défi pour prévenir le vol et l'exportation illicite de biens culturels (3/3)

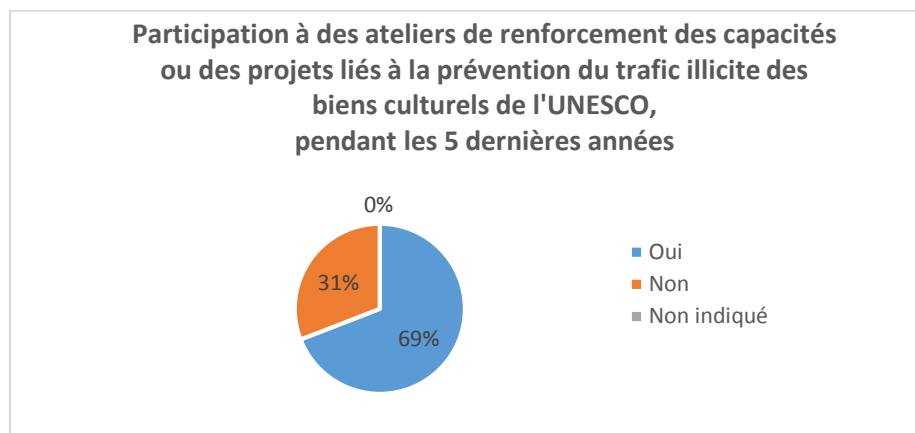
(répartition des réponses des 68 Etats, thème par thème)



5.3. Concernant le renforcement des capacités et les activités développées par l'UNESCO pour soutenir et renforcer la mise en œuvre de la Convention de 1970, les priorités indiquées par les Etats parties sont en résonance avec les difficultés précédemment identifiées, concernant notamment les inventaires et la formation spécialisée des agents de police et des douanes.



Enfin, au cours des quatre dernières années, 69 % des Etats parties déclarent avoir pris part, soit directement à travers leurs institutions, soit par l'intermédiaire de leurs parties prenantes, à des ateliers de renforcement des capacités ou des projets liés à la prévention du trafic illicite des biens culturels organisés par l'UNESCO.



6. Données statistiques

Les données statistiques concernant les vols de biens culturels subis par les Etats parties, les fouilles illicites pratiquées et constatées sur leur territoire, les saisies de biens culturels provenant de l'Etat partie et provenant d'autres Etats parties, ainsi que les restitutions sont difficilement exploitables d'un point de vue statistique. Toutefois, quelques observations peuvent être formulées.

6.1. Nombre d'Etats parties n'ont pas renseigné les rubriques ou ont attribué par défaut une valeur nulle.

A titre d'exemples, parmi les Etats parties du groupe 4 (Asie et Pacifique) seules l'Australie et la République de Corée ont renseigné les rubriques sur les vols, les fouilles illicites, les saisies et les restitutions ; ou encore sur le groupe 5a (Afrique), plus de la moitié des Etats ne fournissent aucune donnée, et dans ce groupe, à l'exception du Burkina Faso, lorsque des données sont fournies par les Etats parties, elles demeurent partielles. Enfin, dans les autres groupes, certains Etats parties ne délivrent aucune donnée chiffrée.

6.2. Des Etats parties particulièrement exposés à la dispersion et au pillage de leur patrimoine, notamment archéologique, et au trafic illicite, fournissent toutefois des données précises, qui s'inscrivent en résonance avec les politiques de prévention du trafic, de formation des professionnels (notamment Police et Douane), de sensibilisation du public et de protection du patrimoine qu'ils mettent en œuvre. Dans ces cas, les données fournies traduisent l'engagement de l'Etat sur la protection de son patrimoine culturel et le contrôle de la circulation des biens culturels.

A contrario, l'absence de données chiffrées dans toutes les rubriques est un symptôme d'une absence ou d'une inadéquation des moyens mobilisés, tant humains que normatifs. La répétition continue, pour un Etat partie, de la valeur < 0 > dans tous les champs n'est pas directement le signe d'une absence de vols, de fouilles illicites, de saisies et de restitutions ; c'est aussi un marqueur des besoins en renforcement des capacités et en formation des agents de police et de douanes, à corréliser avec les données analysées, *supra* en 3.4., concernant la formation, l'information, et la coopération avec les unités de police ou de gendarmerie dans les actions de lutte ou de répression du trafic illicite des biens culturels.