



Doc. 14566
06 juin 2018

Destruction délibérée et trafic illicite d'éléments du patrimoine culturel

Rapport¹

Commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias

Rapporteur: M. Stefan SCHENNACH, Autriche, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Le patrimoine culturel sous toutes ses formes est un témoignage unique et important de l'histoire et de l'identité des différents peuples, et un bien commun qu'il convient de préserver en toutes circonstances. Le rapport salue la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, adoptée en mai 2017 à Nicosie, et appelle les États membres à la signer et à la ratifier, mais aussi à signer et à ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1954) et ses Protocoles (1999), 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 (1970) et la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (1995), qui constituent un cadre juridique complémentaire avec la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe.

Le rapport fait aussi plusieurs recommandations pratiques, dont la mise en place d'une autorité nationale et la participation à la coopération internationale entre les pays sources, les pays de transit et les pays de destination finale, en permettant l'échange d'informations, l'harmonisation de la législation et la normalisation des procédures et en répondant aux attentes relatives à la diligence requise à tous les niveaux de la chaîne de commercialisation. En outre, il appelle à la coopération entre le Conseil de l'Europe, l'UNESCO et l'UNIDROIT, en vue de codifier l'obligation internationale de diligence requise imposée aux salles des ventes, aux marchands et aux acheteurs individuels, d'inciter les plates-formes de commercialisation sur internet à réguler les transactions sur internet et, enfin, d'élaborer les stratégies nécessaires à la protection du patrimoine menacé dans les zones de combat qui peuvent s'avérer sensibles du point de vue archéologique.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14100](#), Renvoi 4235 du 14 octobre 2016.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par M. Stefan Schennach, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Ampleur du problème et incidence	7
3. Difficultés et lacunes dans la façon de traiter le problème et conséquences	8
4. Brève analyse du cadre juridique existant et du droit souple aux niveaux international et européen	9
5. La nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels	12
6. Propositions de mesures complémentaires pour accompagner la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe	14
6.1. Ratification et mise en œuvre de la convention	14
6.2. Coordination des compétences	14
6.3. Coopération internationale et gestion de l'information	15
6.4. Bases de données et inventaires	15
6.5. Documentation	16
6.6. Diligence requise	16
6.7. Restitution	17
6.8. Stratégies de protection du patrimoine dans les zones de combat potentielles	17
6.9. Formation	17
6.10. Sensibilisation du public	18
6.11. Observatoire européen	18
7. Conclusion	19

A. Projet de résolution²

1. Le patrimoine culturel présente un intérêt social et politique et a une valeur intrinsèque. Il témoigne des idées et des réalisations qui ont façonné l'évolution de l'humanité; tout au long de l'histoire, il a été célébré comme une expression de créativité, mais ce symbole d'identité a également été, en période de conflit, la cible d'attaques destinées à démoraliser, vaincre et éradiquer des populations.
2. En raison de sa valeur intrinsèque, le patrimoine culturel a fait l'objet de commandes, a été exposé, acheté et vendu en toute légalité, mais il a également été volé, pillé et a fait l'objet de trafics ou de faux dans le but d'en retirer un gain financier illicite. En Irak et en Syrie, notamment, Daech a pillé le patrimoine culturel de la région, a délibérément détruit d'importants sites archéologiques et a profité de la vente de précieux objets exhumés lors de fouilles.
3. Le trafic illicite du patrimoine culturel a toujours été transnational et a alimenté le marché noir du commerce des antiquités, de l'art et des artefacts. Le marché noir s'éloigne aujourd'hui des circuits commerciaux traditionnels au profit des médias sociaux et d'internet. L'Assemblée s'inquiète en outre du fait que ces profits financiers illicites soient utilisés pour financer la corruption, le terrorisme et la violence.
4. À ce propos, l'Assemblée parlementaire renvoie à ses [Résolution 2057 \(2015\)](#) et [Recommandation 2071 \(2015\)](#) sur le patrimoine culturel dans les situations de crise et de postcrise, ainsi qu'à l'Appel de Namur adopté lors de la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables du patrimoine culturel (2015), et se félicite des travaux entrepris à la suite de cette décision, qui ont abouti à la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels (STCE n° 221), adoptée en mai 2017 à Nicosie.
5. La nouvelle convention prolonge et amplifie le cadre juridique en vigueur depuis la Convention de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé («la Convention de La Haye») (1954) et ses Protocoles (1999), 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 (1970), la Convention de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (1995) et les divers règlements et directives de l'Union européenne; elle vise par conséquent à combler les lacunes qui subsistent en droit pénal.
6. En conséquence, l'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe:
 - 6.1. de signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels;
 - 6.2. de signer et ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses Protocoles, 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 et la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés;
 - 6.3. d'établir une étroite coopération entre les ministères compétents, à laquelle participent également les organismes publics, la police, les douanes et les représentants du commerce de l'art et des antiquités, ainsi que d'instituer une autorité nationale centrale qui tiendra également lieu de correspondante pour la coopération internationale;
 - 6.4. de prendre part à la coopération internationale (pour recueillir des éléments de preuve, condamner les auteurs d'infractions et récupérer les objets) entre les pays sources, les pays de transit et les pays de destination finale, en permettant l'échange d'informations, l'harmonisation de la législation et la normalisation des procédures et en répondant aux attentes relatives à la diligence requise à tous les niveaux de la chaîne de commercialisation; et en particulier:
 - 6.4.1. d'établir des inventaires numériques régulièrement mis à jour pour la protection des biens culturels, assortis de niveaux d'accès différentiels et de normes communes de dénomination et de description des objets, ainsi que des sites, qui facilitent la coopération internationale, notamment au moyen de la base de données d'Interpol sur les œuvres d'art volées;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 avril 2018.

- 6.4.2. de mettre en place des «passeports» obligatoires pour les objets culturels, de manière à faciliter l'identification des objets et l'échange de données, en utilisant la norme Object ID (où la fiche de l'objet comporte une photo) élaborée par le Getty Information Institute et hébergée par l'UNESCO;
- 6.4.3. d'harmoniser les procédures obligatoires d'importation et d'exportation (et notamment l'obligation de photographie) pour lutter contre la falsification très répandue de la documentation;
- 6.4.4. d'élaborer des programmes de formation agréés pour toutes les personnes concernées professionnellement par la protection des biens culturels, y compris le personnel des musées, le personnel militaire, les fonctionnaires de police, les agents des douanes et les archéologues;
- 6.4.5. de créer des mesures d'incitation pour que le marché licite de l'art contribue à toutes les discussions de fond sur la lutte contre le trafic et à la création d'un marché plus ouvert et plus transparent, en appelant au respect des codes de conduite, en expliquant au grand public les procédures à suivre et en participant pleinement à l'interdiction de tout acte illicite;
- 6.5. de prendre part aux activités de coopération avec le Conseil de l'Europe, l'UNESCO, l'UNIDROIT et les autres organisations internationales pertinentes, en vue:
 - 6.5.1. de codifier l'obligation internationale de diligence requise imposée aux salles des ventes et aux marchands (avec obligation de conserver une trace des transactions), ainsi qu'aux acheteurs particuliers, à la suite de l'élaboration du Code de déontologie pour les musées par le Conseil international des musées (ICOM); et d'élaborer des conseils à l'intention des acheteurs privés en coopération avec les marchands et les salles des ventes établis;
 - 6.5.2. d'inciter les plates-formes de commercialisation sur internet, comme eBay, à réguler les transactions sur internet et à appliquer les procédures requises pour le marché de l'art licite, c'est-à-dire rendre publique et prévenir toute éventuelle illégalité dans les transactions et exiger que la documentation relative à la provenance des objets accompagne ceux-ci;
 - 6.5.3. d'élaborer les stratégies nécessaires à la protection du patrimoine menacé dans les zones de combat qui peuvent s'avérer sensibles du point de vue archéologique et, si c'est faisable, dispenser l'assistance technique et financière nécessaire à leur mise en œuvre effective; participer à l'initiative de formation des «Casques bleus de la culture» des Nations Unies, lancée par l'UNESCO et le Gouvernement italien à Turin.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, renvoyant à sa Résolution ... (2018) sur la destruction délibérée et le trafic illicite d'éléments du patrimoine culturel, rappelle que le patrimoine culturel sous toutes ses formes constitue un témoignage unique et capital de l'histoire et l'identité des différents peuples et un bien commun qu'il convient de conserver en toute circonstance.
2. L'Assemblée est profondément préoccupée par les actes dont le patrimoine culturel est la cible à une fréquence alarmante, à la fois en temps de paix et en temps de guerre. Elle se félicite de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels et invite instamment à la ratifier et à la mettre en œuvre largement.
3. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres de charger les organes compétents du Conseil de l'Europe:
 - 3.1. de sensibiliser l'opinion publique et de réaliser une publication générale pour accompagner la convention, en encourageant sa ratification et sa mise en œuvre, en alertant l'opinion au sujet des principaux problèmes et en soulignant les questions d'éthique et de droit déterminantes pour l'acceptation de la convention et sa mise en œuvre;
 - 3.2. d'organiser des conférences régionales et nationales sur l'harmonisation du droit pénal, en vue de faciliter la discussion entre les États membres sur les implications de la ratification et de la mise en œuvre de la convention, sur le plan à la fois législatif et politique;
 - 3.3. si besoin est, de dispenser l'assistance technique et les éléments d'orientation nécessaires aux États membres qui souhaitent ratifier la convention, par exemple en mettant à leur disposition un «modèle de loi standard» pour les aider à adapter leur législation;
 - 3.4. de travailler en étroite collaboration avec les États membres pour remédier aux aspects transnationaux du trafic illicite des biens culturels de façon plus efficace, en renforçant la coopération internationale en matière pénale et, si besoin est, en constituant des équipes communes d'enquête composées d'experts des services répressifs, de la justice et des douanes, ainsi que d'experts du patrimoine culturel;
 - 3.5. en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Union européenne et Interpol:
 - 3.5.1. d'entreprendre une étude de faisabilité pour étudier les possibilités de création et de financement d'un Observatoire européen, conçu comme une plate-forme permanente de suivi et de coordination systématiques des actions de lutte contre les infractions visant des biens culturels; cette institution pourrait être envisagée sous la forme d'un accord partiel élargi;
 - 3.5.2. de promouvoir la ratification de la convention par les États tiers.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 24 avril 2018.

C. Exposé des motifs, par M. Stefan Schennach, rapporteur

1. Introduction

1. Dans l'Appel de Namur (2015)⁴, les ministres des États membres du Conseil de l'Europe chargés du patrimoine culturel, «[s']inquiétant de la multiplication des actes de destruction volontaire de patrimoine culturel dans les cas de conflits dans toutes les parties du monde», ont décidé «d'engager des discussions au sein du Conseil de l'Europe visant à renforcer la coopération européenne y compris en ce qui concerne les instruments juridiques, à l'encontre des destructions délibérées du patrimoine culturel et du trafic illicite des biens culturels, avec les partenaires concernés dont les Nations Unies et l'Union européenne».

2. Cette action coïncidait avec les travaux entrepris par les experts du Conseil de l'Europe en matière de droit pénal (le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)), qui ont constaté une lacune importante dans le cadre juridique international concernant les crimes contre les biens culturels et les infractions connexes. Ces développements ont conduit à la création d'un groupe de rédaction intergouvernemental qui, en collaboration avec les experts compétents, ont élaboré la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, adoptée en mai 2017 (STCE n° 221, «la Convention»). Son champ d'application est vaste et elle cherche à permettre l'harmonisation des initiatives et des législations nationales et à encourager la coopération entre les États. En prévoyant des sanctions pénales en cas d'infractions contre des biens culturels, elle remplace la Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels de 1985 (STE n° 119, «Convention de Delphes»), non ratifiée, et est considérée comme permettant la mise en place d'un cadre international destiné à protéger les biens culturels, en complément la Convention de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé («la Convention de La Haye») (1954) et ses Protocoles (1999), 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 (1970), la Convention de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (1995) et des règlements et directives de l'Union européenne.

3. En tant que rapporteur, j'ai été étroitement associé à ce processus, ayant assisté au séminaire international organisé à Lucques (Italie), et à la dernière réunion du Comité sur les infractions visant les biens culturels (PC-IBC) en février 2017 à Strasbourg; à cette occasion, les experts des 47 États membres ont examiné les articles de la nouvelle convention. J'ai également été rapporteur pour la préparation de l'avis de l'Assemblée sur le projet de Convention⁵ qui a été adopté en avril 2017.

4. Lors du séminaire de Lucques, le ministre italien de la Culture, M. Dario Franceschini, et le ministre de la Justice, M. Andrea Orlando, ont tous deux souligné l'importance et la valeur ajoutée d'un nouvel instrument juridique du Conseil de l'Europe visant à renforcer la protection internationale et à garantir une meilleure préservation des biens culturels grâce au droit pénal. La protection du patrimoine culturel, le trafic illicite et la culture en tant qu'instrument de dialogue entre les peuples ont constitué les thèmes principaux de la réunion du G7 sur la culture qui s'est tenue les 30 et 31 mars 2017 à Florence. Le Gouvernement italien déploie en effet des efforts considérables pour attirer l'attention de la communauté internationale sur la valeur de la culture comme outil d'intégration, de croissance et de développement durable.

5. Je souscris pleinement à cette ligne d'action et estime que l'Assemblée parlementaire doit soutenir et encourager les parlements nationaux des États membres et non membres à signer et à ratifier cet instrument juridique d'actualité. L'Année européenne du Patrimoine culturel en 2018 sera l'occasion de lancer la nouvelle convention. Le présent rapport attire donc l'attention sur certaines des difficultés et lacunes dans la façon de traiter actuellement le problème du trafic illicite et formule un certain nombre de propositions de mesures complémentaires pour accompagner la mise en œuvre de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe.

6. Permettez-moi de remercier ici le Dr John Bold qui m'a aidé dans ce processus en rédigeant un rapport d'expert qu'il a présenté à la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias en mai 2017. Je tiens également à remercier tous les autres experts, que j'ai rencontrés lors de mes trois visites d'information au Royaume-Uni et en Grèce en septembre 2017 et à Malte en février 2018, pour leurs idées et leur précieuse contribution à ce rapport.

4. <https://rm.coe.int/16802f812a> et https://www.coe.int/fr/web/chairmanship/belgium-news/-/asset_publisher/QLBOIlyuxE9F/content/6th-conference-of-ministers-responsible-for-cultural-heritage/16695?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Ffr%2Fweb%2Fchairmanship

5. Avis 293 (2017).

2. Ampleur du problème et incidence

7. Les biens culturels sous toutes leurs formes sont un témoignage unique et important de l'histoire et de l'identité des différents peuples et un bien commun qu'il convient de préserver en toutes circonstances. Ils présentent un intérêt social et politique et ont une valeur intrinsèque. Ils constituent un élément fondamental des cultures locales et nationales. Ils représentent les idées et les réalisations qui ont façonné le développement de l'humanité et ont été célébrés, tout au long de l'histoire, comme une manifestation de créativité, mais ont aussi été visés en période de conflit comme symboles d'identité à attaquer pour démoraliser, vaincre et supprimer des populations. En raison de leur valeur intrinsèque, ils ont été légitimement commandés, montrés, achetés et vendus mais aussi volés, pillés, ont fait l'objet de trafic et de falsification pour en tirer des gains financiers illicites.

8. Le fait de prendre pour cible des biens culturels pour les détruire est un problème de longue date: il y a 2 000 ans, Tite-Live faisait état de la dévastation systématique de Rome par les Gaulois en 390 avant J.-C. La guerre civile anglaise au XVII^e siècle a vu la destruction iconoclaste de monuments religieux. Au XX^e siècle, des villes historiques ont été systématiquement bombardées lors de la seconde guerre mondiale et en 1991, le bombardement de Dubrovnik, aujourd'hui reconnu comme un crime de guerre, a horrifié l'opinion mondiale et radicalement influencé la perception internationale du conflit dans les Balkans. La destruction des Bouddhas de Bâmiyân par les Talibans en Afghanistan en 2001 a représenté l'éradication d'une manifestation culturelle dont le message n'était pas partagé par les auteurs de l'acte. La destruction, le pillage et l'excavation illégale d'antiquités en Irak à la suite de l'invasion de 2003 sont la preuve de l'incapacité flagrante à planifier les conséquences de l'intervention militaire. Ces dernières années, l'EIIL a procédé en Irak, en Syrie et en Libye à une destruction systématique et très médiatisée des biens culturels, et plus particulièrement des lieux de culte et des sites antiques et médiévaux, dont Palmyre.

9. Cette destruction s'accompagne fréquemment du pillage des sites et du vol d'objets de collections publiques et privées. Les guerres napoléoniennes et la seconde guerre mondiale ont été l'occasion d'une vaste appropriation d'œuvres d'art dans les territoires occupés à des fins de consommation publique et privée. À Chypre, après 1974, des centaines de monuments ont été pillés et un patrimoine culturel incroyablement riche a été dispersé dans le monde. Le musée national irakien et les nombreux sites archéologiques ont été pillés après l'invasion de 2003. Outre la destruction, l'EIIL a aussi commercialisé des fragments de monuments détruits et d'édifices religieux pillés pour s'approprier des objets précieux qu'il peut vendre pour financer de futures activités. Cela étant, le vol à grande échelle de biens culturels ne se limite pas aux périodes de conflit: l'opération Pandora (2016), menée par l'Espagne et Chypre, a permis de retrouver plus de 3 500 objets culturels, dont la moitié sont des antiquités, qui avaient pour beaucoup été volés dans des musées ou des dépôts de musées.

10. L'ampleur du problème est colossale: entre 2008 et 2010, le commandement des carabiniers pour la protection des biens culturels a retrouvé plus de 44 000 objets. D'après les discussions que j'ai eues avec des experts à Londres, il semblerait que la majeure partie du commerce illicite ne porte pas sur des pièces «phares» ayant une grande valeur culturelle, artistique et financière, mais plutôt sur de petits objets transportables de faible valeur individuelle, dont la perte a un effet cumulatif et destructeur sur le patrimoine et sur les archives archéologiques et historiques: mosaïques, tablettes cunéiformes, sceaux cylindriques, vases, pièces de monnaie et objets en verre.

11. Le trafic illégal est étroitement lié au terrorisme et au crime organisé. Après la drogue et les armes, certains estiment que les biens culturels sont la troisième source de financement d'activités illégales la plus lucrative et, en Europe du Sud-Est, des affaires récentes ont montré l'existence d'une interaction entre les biens culturels volés et le trafic de drogue ou d'armes. Mais les chiffres sont inévitablement flous, non vérifiables et contestés dans l'appréciation d'un commerce illicite de longue date, dont le succès dépend nécessairement de l'absence de transparence. Les éléments de preuve laissent entrevoir que le commerce d'objets pillés dans les zones de conflit emprunte des itinéraires déjà établis par des réseaux d'intermédiaires qui peuvent ensuite être utilisés à des fins de financement du terrorisme. Selon les indications disponibles, ce sont des petits groupes et non des organisations de type mafia qui sont responsables du gros de l'activité. Il s'agit d'un commerce international qui va au-delà des frontières, génère d'immenses bénéfices et comporte peu de risques. Il est très difficile de surveiller ou de maîtriser ces échanges, car on ne sait pas très bien d'où proviennent les objets et leurs importation et exportation peuvent mettre en jeu plusieurs juridictions et pays, qualifiés par le Conseil international des musées (ICOM) de pays d'origine, de transit et de commercialisation.

3. Difficultés et lacunes dans la façon de traiter le problème et conséquences

12. Il est difficile d'identifier les biens culturels volés ou pillés, car contrairement à la drogue, l'objet commercialisé n'est pas en soi un produit illicite; l'illégalité réside dans la propriété et la provenance de l'objet, et non dans l'objet lui-même. L'identification réelle du bien culturel volé ou pillé et l'incrimination ultérieure de l'activité illicite dépendront de plusieurs variables: la qualité de la documentation, sa disponibilité et sa diffusion; la mesure dans laquelle les personnes associées à tous les stades de la chaîne de commercialisation ont accès aux données; la diligence requise lors de la vérification des bases de données existantes des acheteurs et des vendeurs; l'efficacité de la première notification de perte; la vigilance et les connaissances des agents des douanes, des policiers et des militaires; le soutien de la population au principe d'incrimination et la procédure d'incrimination.

13. Des problèmes se posent aussi en raison de la portée même de la notion de bien culturel: comment ce bien est-il défini, quels objets sont inclus, les biens culturels sont-ils définis par type, par qualité, par âge, par importance? Il convient aussi de noter que nombre de biens culturels qui apparaissent sur le marché ne sont pas connus vu qu'ils sont le produit de fouilles illicites ou d'extractions de sites sous-marins non répertoriés. Le problème de l'identification de l'origine d'un objet est encore plus grave dans les «berceaux de civilisation» qui ont accueilli de nombreuses cultures successives ou se recouvrant partiellement (et qui ont été particulièrement menacées au XXI^e siècle).

14. Il existe des disparités juridiques entre les pays qui empêchent l'incrimination des activités à tous les stades du processus de commercialisation, de la source à la destination finale en passant par le transit et la mise sur le marché, d'où une exploitation des failles et des lacunes par les trafiquants. Ces différences peuvent être aggravées dans les pays qui hésitent à engager des poursuites et où la criminalité organisée ou l'implication politique peuvent faire obstacle à une procédure régulière, profitant à ceux qui ne jugent pas bon de suivre les règles adoptées au niveau international. Des titres de propriété entachés d'irrégularités peuvent illégitimement éclipser la procédure juridique. Le délai de traitement des objets tout au long de la chaîne de commercialisation et de stockage temporaire peut légitimement exploiter l'effet de la prescription et permettre une commercialisation légitime une fois un certain délai écoulé après la perte initiale. Une coopération internationale s'impose de toute évidence au-delà de la signature de conventions pour intégrer les recommandations figurant dans ces instruments dans la législation nationale et les appliquer, ainsi qu'une coopération et des accords internationaux sur les procédures d'extradition. Une plus grande clarté est aussi nécessaire à tous les niveaux, à ceux des objets visés et de la définition d'une activité criminelle, de manière à qualifier comme il convient les infractions et à faire en sorte que le grand public comprenne ce dont il s'agit et donne son adhésion.

15. L'Observatoire international sur le trafic illicite des biens culturels (ICOM) a dressé la liste des insuffisances juridiques actuelles en matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels:

- les principaux instruments juridiques internationaux sont rarement appliqués pleinement;
- dans de nombreux pays, le vol, le recel et les fouilles illicites ne sont pas considérés comme des infractions graves;
- les sanctions pénales sont malheureusement très légères dans de nombreux pays;
- la brièveté des délais de prescription rend beaucoup plus difficile l'action en restitution d'un objet volé;
- peu de pays ont des procédures d'importation spécifiques pour les objets culturels;
- la brièveté des délais pour procéder à des saisies complique la tâche des douaniers s'agissant de repérer les objets d'origine douteuse.

16. L'acquisition de biens culturels est marquée par l'absence de responsabilité, car de nombreux acheteurs sont souvent de bonne foi. Les touristes qui ne savent pas comment le marché fonctionne peuvent en toute innocence acheter des objets volés ou issus de fouilles en pensant qu'ils sont légitimes car accompagnés de documents attestant de leur authenticité. Se pose la question de savoir s'il faut attendre de l'acheteur la même diligence raisonnable que celle désormais attendue des marchands et des sociétés de vente aux enchères qui ont pignon sur rue. On peut penser qu'il y aura toujours un manque de transparence là où (comme sur le marché de l'art) la confidentialité et le secret professionnel constituent des éléments déterminants: le but doit être de parvenir à un équilibre entre la confidentialité commerciale nécessaire et la diligence requise sur la provenance des deux parties à la transaction.

17. Il existe un code de déontologie pour les musées et, au Royaume-Uni, des codes de conduite et d'autoréglementation ont été convenus sur le marché légitime de l'art et des antiquités, mais il n'en demeure pas moins qu'au niveau international, «le bien culturel est le dernier bien de grande valeur qui peut être

négocié sans que le titre soit pleinement vérifié et le seul pour lequel la dissimulation de la provenance est défendue»⁶. L'évolution des technologies de l'information a considérablement élargi le champ de l'obligation de diligence lors de recherches dans des bases de données sur internet telles que celles hébergées par Interpol, les Carabinieri (Banca Dati Leonardo) et le British Art Loss Register. Toutefois, la consultation de ces registres peut être utilisée abusivement par ceux qui avancent l'argument spécieux selon lequel la non-apparition d'un objet dans les bases de données est une preuve de sa légitimité. Paradoxalement, le développement des technologies de l'information a aussi aggravé les problèmes que pose la détection du trafic d'œuvres d'art: internet n'a plus seulement une fonction de place commerciale légitime pour des biens acquis légalement, il est aussi devenu un espace commercial non contrôlé pour les biens culturels volés ou pillés.

18. Des certificats d'authenticité délibérément falsifiés peuvent masquer la véritable provenance des biens culturels. L'établissement de documents destinés à attester une provenance légitime ou la falsification de documents existants dans le même but doivent être érigés en infractions pénales. Il convient toutefois de noter que la diligence s'impose pour identifier les faux, car des transactions successives rapides peuvent délibérément créer une accumulation de documents dans l'intention d'enfouir la véritable histoire de l'objet dans la paperasse. Il faut distinguer la contrefaçon ou la falsification de documents de la contrefaçon d'objets.

4. Brève analyse du cadre juridique existant et du droit souple aux niveaux international et européen

19. Les conventions en vigueur sur les infractions contre des biens culturels qui sous-tendent les cadres juridiques actuels devraient être considérées, d'une façon générale, comme complémentaires et successives et non comme s'annulant et se remplaçant.

20. La destruction de biens culturels ou les dommages causés à ces biens et la réquisition de biens culturels meubles en cas de conflit armé sont expressément interdits sauf en cas de nécessité militaire en vertu de la Convention de l'UNESCO pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé («la Convention de La Haye», 1954). D'après le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye (1999), les attaques contre des biens culturels et le vol, le pillage ou le détournement de biens culturels sont érigés en infractions, chaque Partie à la Convention est chargée d'incriminer dans son droit interne ces infractions et étend la responsabilité pénale à des personnes autres que les auteurs directs de l'acte. Toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels depuis un territoire occupé est expressément interdit.

21. 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 (1970) met l'accent sur la prévention et la coopération internationale. La convention commence utilement par une longue liste de biens devant être considérés comme des biens culturels qui est aujourd'hui largement adoptée. Elle déclare ensuite son opposition à l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels qui constituent un appauvrissement du patrimoine culturel des pays d'origine de ces biens et précise qu'une collaboration internationale est nécessaire pour rendre ces actes illicites: les États Parties devraient instituer des services de protection du patrimoine culturel sur la base de textes législatifs et réglementaires pour prévenir les activités illicites et assurer les fonctions suivantes: établir un inventaire national de protection, organiser le contrôle des fouilles archéologiques, fixer des règles à l'intention des conservateurs, des collectionneurs et des antiquaires (qui devraient être obligés de tenir un registre indiquant la provenance de chaque bien culturel et mentionnant le nom et l'adresse du fournisseur et la description et le prix de chaque bien vendu) et exercer une action éducative afin de développer le respect du patrimoine culturel de tous les États. En outre, les États doivent prendre des mesures pour récupérer les biens et les rendre à leur propriétaire légitime et verser une indemnité à l'acquéreur de bonne foi ou à la personne qui détient légalement la propriété du bien.

22. Dans une évaluation de la Convention de l'UNESCO de 1970⁷, il est indiqué que certains États disposant de vastes collections publiques et privées d'objets d'art et d'artefacts («États détenteurs») ou les États abritant la plus grande part du commerce d'objets culturels («États désignés comme marchés d'art») étaient, au départ, réticents à l'idée d'entreprendre, sur leur territoire, des contrôles portant sur des éléments du patrimoine d'autres pays et de modifier leurs lois et pratiques en conséquence. Mais la convention est aujourd'hui (2017) ratifiée par 137 États et l'attitude publique en a été influencée: très souvent, l'emplacement d'un objet en 1970 est devenu un élément clé pour en établir la provenance. Certains problèmes demeurent

6. L.V.Prott, «The UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects – Ten Years On», révisée en 2009, HeinOnline.

7. L.V. Prott, «Forces et faiblesses de la Convention de 1970: un bilan 40 ans après son adoption», UNESCO 2012.

toutefois: l'absence de délai pour les demandes, la question de l'acquisition de bonne foi, et l'indemnisation obligatoire. Des difficultés ont aussi porté sur l'établissement des responsabilités transnationales lorsque des objets archéologiques ont été découverts par des pilliers avant d'avoir été inventoriés.

23. Compte tenu des omissions de droit privé dans la convention de 1970, la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés a été rédigée à la demande de l'UNESCO pour élaborer des règles notamment sur les délais de prescription et l'acquisition de bonne foi. Retenant les mêmes catégories de biens que l'UNESCO, la Convention d'UNIDROIT s'intéresse au droit privé et met plus l'accent que l'UNESCO sur la procédure de restitution, indiquant clairement que «le possesseur d'un bien culturel volé doit le restituer» («volé» s'entend d'un bien culturel issu de fouilles illicites ou licitement issu de fouilles mais illicitement retenu). La Convention cherche à établir des règles juridiques communes minimales pour la restitution et le retour d'objets culturels entre les États, à condition que les États contractants introduisent une demande devant les tribunaux ou les autorités compétentes d'un autre État contractant pour que ces derniers ordonnent la restitution d'un objet culturel exporté illégalement dans un délai précis qui varie en fonction des circonstances et avec l'indemnité due si l'objet a été acquis de bonne foi et que la diligence a été exercée (dont la nécessité a eu une influence croissante sur les professionnels de l'art et du patrimoine).

24. Une autre collaboration entre l'UNESCO et l'UNIDROIT a répondu à la nécessité de clarifier la question de savoir si les antiquités ayant fait l'objet de fouilles illégales devaient être traitées comme celles qui ont été volées; cette question relative à la propriété des biens non découverts a été traitée dans les Dispositions modèles définissant la propriété de l'État sur les biens culturels non découverts diffusées conjointement (2011). Ces dispositions modèles étaient destinées à aider les États à rédiger ou à renforcer leur législation nationale: les objets culturels non découverts peuvent se trouver dans le sous-sol ou sous l'eau et devraient être considérés comme étant la propriété de l'État sous réserve qu'il n'existe aucun droit de propriété antérieur; les biens culturels issus de fouilles illicites ou licitement issus de fouilles mais illicitement retenus sont considérés comme des biens volés et le transfert de propriété d'un tel bien est nul et sans effet.

25. Si les conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT ont été les principaux instruments internationaux de lutte contre le trafic illicite de biens culturels, d'autres conventions ont contribué à traiter des aspects des problèmes plus larges en cause. Rappelant la destruction délibérée des Bouddhas de Bâmiyân (Afghanistan, 2001), l'UNESCO a adopté une Déclaration concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel (2003) dans laquelle il est instamment demandé aux États membres de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les actes de destruction et incriminer ceux qui commettent ou donnent l'ordre de commettre des actes de destruction intentionnelle du patrimoine culturel revêtant une grande importance pour l'humanité.

26. Face aux menaces transnationales que représentent la criminalité organisée et la corruption, qui ont toutes deux une influence sur le trafic de biens culturels, les Nations Unies ont élaboré successivement deux conventions détaillées et ambitieuses qui donnent, à toutes fins utiles, une large définition des «biens». Que ce soit dans la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000) ou dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003), «on entend par “biens” tous les types d'avoirs, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant la propriété de ces avoirs ou les droits y relatifs».

27. Se fondant sur des instruments antérieurs, l'Assemblée générale des Nations Unies «[a]larmée par l'implication croissante des groupes criminels organisés dans toutes les formes et tous les aspects du trafic de biens culturels et des infractions connexes», a adopté en 2014 la [Résolution 69/196](#) qui n'est pas contraignante: Principes directeurs internationaux sur les mesures de prévention du crime et de justice pénale relatives au trafic de biens culturels et aux autres infractions connexes⁸.

28. Face à la menace que le terrorisme fait peser sur la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté en 2015 la [Résolution 2199](#) dans laquelle il dénonce les échanges avec les groupes terroristes et menace d'imposer des sanctions financières. Il condamne les destructions du

8. Les principes directeurs sont énoncés dans trois chapitres de vaste portée:

- stratégies de prévention du crime (collectes d'informations et de données, rôle des institutions et du secteur privé, codes de conduite et meilleures pratiques, surveillance du marché, information et sensibilisation du public – inciter le grand public à se soucier du patrimoine culturel en vue de sa protection contre le trafic);

- politiques de justice pénale (traités internationaux, caractère d'infraction pénale d'actes tels que le trafic, l'exportation et l'importation illicites, le vol, le pillage, l'entente et le blanchiment, les actes de dégradation ou de vandalisme, confiscation et enquêtes);

- coopération internationale (compétence, extradition, saisie et confiscation, coopération en matière d'enquête, restitution des biens).

patrimoine culturel irakien et syrien, qu'il s'agisse de dommages accidentels ou de destructions intentionnelles, le pillage et la contrebande d'objets utilisés pour financer les efforts de recrutement ou pour améliorer les capacités opérationnelles de groupes terroristes, réaffirmant que tous les États membres doivent prendre des mesures pour empêcher les échanges de biens culturels irakiens et syriens en interdisant le commerce transfrontalier et demande notamment à l'UNESCO et à Interpol leur aide.

29. Prenant acte de la résolution, Interpol a reconnu que le trafic provenant des pays du Moyen-Orient touchés par des conflits armés avait augmenté, ce qui crée un marché noir des œuvres d'art qui devient aussi lucratif que celui de la drogue, des armes et des produits de contrefaçon. Interpol s'attache à sensibiliser les organisations compétentes et le grand public au problème en encourageant non seulement la police mais aussi les marchands d'art et les antiquaires à échanger des informations. L'organisation a reconnu que pour arriver à combattre efficacement le trafic illicite de biens culturels, elle dépend de ses réseaux d'information et elle a invité les pays, dans une récente publication, à créer des unités de police spécialisées au niveau national pour enquêter sur les affaires de trafic, à constituer des bases de données nationales qui pourraient alors être connectées à sa propre base de données des œuvres d'art volées; elle a cité comme exemples le commandement des Carabinieri chargé de la protection du patrimoine culturel (*sic*) (Italie), le Centre national de protection du patrimoine culturel (Argentine) et l'Art Crime Team du FBI (États-Unis): «C'est l'histoire de l'humanité qui est en jeu dans la lutte contre le trafic et la contrefaçon d'œuvres d'art à travers le monde. Chaque pays peut et doit contribuer à cette lutte.⁹»

30. Il est reconnu, dans les conventions, les résolutions et les directives en vigueur, que la coopération transnationale est fondamentale pour le succès futur de la lutte contre le trafic illicite de biens culturels: ce problème mondial a de profonds effets aux niveaux national et local. C'est dans cet esprit de coopération que l'ICOM a publié en 2013 un Code de déontologie pour les musées, considérant que les musées sont au cœur du problème en tant que victimes de l'activité illicite. Le Code souligne la nécessité d'une documentation complète des collections, d'un titre valide de propriété (droit de propriété incontestable) pour tout objet acquis avec une obligation de diligence pour établir l'historique complet de l'objet: «Un musée ne doit pas acquérir des objets s'il y a tout lieu de penser que leur récupération s'est faite au prix de la destruction ou de la détérioration prohibée, non scientifique ou intentionnelle de monuments, de sites.» Le musée doit respecter les conventions internationales, il se doit d'informer les autorités compétentes s'il pense que des objets ont été acquis illégalement ou illicitement et doit être prêt à prendre des mesures pour que les objets ainsi acquis soient rendus. Le personnel de musée doit faire une exception à l'obligation de confidentialité professionnelle ordinaire en aidant les autorités à enquêter sur des biens culturels pouvant avoir été volés.

31. L'ICOM a essayé d'aller au-delà de son public professionnel immédiat en mettant en ligne une plateforme accessible, l'Observatoire international du trafic illicite des biens culturels, qui définit pour la première fois son sujet: contrairement aux autres biens illégaux faisant l'objet d'un trafic, la définition du trafic illicite des biens culturels ne dépend pas de la nature du bien faisant l'objet du trafic, mais de la nature ou de la propriété de l'objet culturel. Il s'intéresse ensuite aux personnes concernées: touristes, acheteurs occasionnels, personnes mal informées et criminels. L'absence de diligence sur le marché demeure une préoccupation, mais l'ICOM a observé un changement d'attitude des grandes sociétés de vente aux enchères, si ce n'est des plus petites, dont la politique d'acquisition de biens est davantage dictée par l'éthique.

32. De l'avis de l'ICOM, la lutte contre le trafic illégal est limitée (pour les raisons évoquées au paragraphe 15 ci-dessus). Ces difficultés ne seront surmontées qu'en luttant efficacement contre le commerce illégal des biens culturels, ce qui exigera le soutien de la population ainsi que la ratification et l'application des conventions.

33. Compte tenu du caractère transnational des échanges en général et des échanges de biens culturels en particulier, les directives et règles européennes ont des conséquences au niveau international même si elles sont d'abord fixées au niveau européen. Le Conseil des Communautés européennes a publié, en 1992, le Règlement (CEE) 3911/92 sur l'exportation de biens culturels pour veiller à ce que ces biens soient soumis à des contrôles uniformes aux frontières extérieures de la Communauté. Des autorisations d'exportation sont nécessaires et peuvent être refusées «lorsque les biens culturels en question [définis dans une longue annexe] sont couverts par une législation protégeant des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique». L'année suivante, la Directive 93/7/CEE du Conseil (1993) sur la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre a été élaborée pour garantir la restitution de trésors nationaux retirés illégalement de collections inventoriées publiques, le possesseur ayant droit à une indemnité s'il peut être prouvé qu'il a exercé la diligence requise lors de l'acquisition.

9. Interpol, «Création d'une unité nationale spécialisée dans le patrimoine culturel», 2017.

34. Le Règlement (CE) 116/2009 du Conseil (2008) concernant l'exportation de biens culturels a précisé les mesures modifiées pour assurer un contrôle uniforme des exportations de biens culturels aux frontières extérieures de la Communauté. Le Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur décrit le mécanisme de communication centralisé destiné à faciliter les échanges transfrontaliers d'informations, améliorant ainsi le fonctionnement du marché interne.

35. La [Directive 2014/60/UE](#) (2014) relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre précise les directives antérieures et modifie les dispositions du règlement n° 1024/2012: les dispositions applicables en matière de libre circulation des marchandises sur le marché intérieur ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de protection des trésors nationaux telles que définies par chaque État membre. Le champ d'application de la [directive 93/7](#) est étendu pour inclure tout objet culturel défini par un État membre comme ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, qu'il fasse ou non partie de collections publiques ou autres et qu'il provienne de fouilles légales ou clandestines. Le délai pour introduire une action en restitution est porté de 1 à 3 ans et le délai de prescription de l'action en restitution a été porté de 30 ans à 75 ans dans certaines conditions (sauf dans les États membres où l'action est imprescriptible). Dans cette directive, le Conseil recommande aux États membres d'envisager la ratification des conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT: «[I]l est souhaitable de s'assurer que tous les acteurs du marché exercent la diligence requise lors des transactions de biens culturels. Les conséquences de l'acquisition d'un bien culturel de provenance illicite ne seront vraiment dissuasives que si le paiement d'une indemnité est subordonné à l'obligation pour le possesseur du bien de prouver l'exercice de la diligence requise». Il est notamment tenu compte de la documentation sur la provenance, des autorisations de sortie, de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation des registres accessibles, etc. Toute personne, en particulier tout acteur du marché, devrait avoir facilement accès aux informations publiques sur les biens culturels classés comme des trésors nationaux par les États membres.

36. En juillet 2017, la Commission européenne a proposé de soumettre au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne de nouvelles règles pour éliminer l'importation et le trafic illégaux de biens culturels (vieux de 250 ans au moins) provenant de l'extérieur de l'Union européenne en mettant en place un nouveau système de licences d'importation qui obligerait à prouver que les biens ont été exportés légalement et qui donnerait aux douaniers le pouvoir de saisir et de retenir les biens dont on ne peut prouver qu'ils ont été légalement exportés.

37. La Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels (de 1985) avait pour objet de promouvoir la coopération entre les États dans la lutte contre le trafic illicite de biens culturels par le droit pénal: chaque Partie est invitée à prendre des mesures appropriées pour promouvoir dans le public la conscience de la nécessité de protéger les biens culturels et à coopérer dans la prévention des infractions contre des biens culturels et la découverte des biens culturels enlevés à la suite de ces infractions, en vue de la restitution. Chaque Partie devait établir sa compétence en vue de poursuivre toute infraction visant des biens culturels, commise sur son territoire, y compris ses eaux territoriales ou son espace aérien, ou en dehors de son territoire par un de ses ressortissants. Cette convention n'est jamais entrée en vigueur.

5. La nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels

38. La nouvelle Convention repose sur le principe selon lequel les biens culturels sont fragiles et irremplaçables. Ces biens sont visés à une fréquence alarmante, en temps de paix comme de guerre: des objets culturels ont été volés et pillés et d'importants sites archéologiques ont été illégalement fouillés et détruits. Le trafic est transnational: il existe un marché noir des antiquités, de l'art et des biens culturels qui peut financer la corruption, le terrorisme et la violence. Ces dernières années, le nombre d'antiquités pillées et volées, notamment de sites importants en Irak et en Syrie, a considérablement augmenté sur les marchés occidentaux. La lutte contre le trafic a aussi évolué, car le marché noir s'est éloigné des circuits commerciaux traditionnels au profit des médias sociaux et du web profond.

39. La nouvelle convention vise:

- à prévenir et à combattre la destruction, les dommages et le trafic de biens culturels en prévoyant l'incrimination de certains actes;
- à renforcer la prévention du crime et la réponse de la justice pénale;
- à promouvoir la coopération nationale et internationale et ainsi à protéger les biens culturels.

40. La définition des biens culturels meubles donne suite à la Convention de l'UNESCO et à la [Directive 2014/60](#) de l'Union européenne qui sont largement acceptées dans le monde, y compris par tous les États membres du Conseil de l'Europe qui ont signé ou ratifié la Convention de l'UNESCO.

41. Le chapitre II de la Convention, relatif au droit pénal matériel, est destiné à garantir l'incrimination des différents éléments du phénomène du trafic des biens culturels, y compris la complicité et la tentative, lorsque ces infractions sont commises intentionnellement. Ces infractions (en résumé) comprennent le vol, les fouilles et les prélèvements illégaux, l'importation illicite, l'exportation illicite, l'acquisition, la mise sur le marché et la falsification de documents. Y figure aussi la destruction et la détérioration de biens culturels (entraînées par les démolitions effectuées dans des sites culturels majeurs au Mali, en Irak et en Syrie) et le prélèvement illégal d'éléments d'un bien culturel en vue d'importer ces éléments, de les exporter ou de les mettre sur le marché.

42. Chaque Partie à la Convention est invitée à appliquer des sanctions «effectives, proportionnées et dissuasives» en cas d'infractions pénales visant des biens culturels qui peuvent se traduire par des peines privatives de liberté et/ou des sanctions pécuniaires.

43. Il est recommandé aux Parties qui prennent des mesures législatives ou autres de veiller à ce que les professionnels chargés des enquêtes soient spécialisés dans la lutte contre le trafic de biens culturels et formés à cette fin.

44. Les principes généraux régissant la Convention incluent:

- la création ou le développement d'inventaires des biens culturels et de bases de données (pouvant comprendre des garanties limitant l'accès de manière que certaines informations, comme la localisation, demeurent confidentielles);
- l'introduction de procédures de contrôle des importations et des exportations comprenant la délivrance de certificats spécifiques;
- l'introduction de dispositions de diligence requise pour les marchands d'art, les salles de vente et les autres personnes impliquées dans le commerce de biens culturels et l'obligation d'établir et de conserver des registres de toutes les transactions (qui peuvent être mis à la disposition des autorités compétentes);
- la création d'un mécanisme de coordination des activités relatives à la protection des biens culturels;
- la promotion de campagnes de sensibilisation à destination du grand public concernant la protection des biens culturels et les menaces qui pèsent sur ces biens;
- la nécessité de veiller à ce que les musées publics et privés, les galeries, les salles de vente et les marchands d'art se conforment aux règles éthiques existantes;
- la nécessité d'encourager les fournisseurs de services internet à prendre des mesures proactives pour lutter contre les infractions pénales visant des biens culturels en rappelant aux acheteurs la nécessité de vérifier la provenance de ces biens;
- l'adoption de mesures visant à empêcher l'utilisation de ports francs aux fins de trafic de biens culturels en autorisant le stockage d'œuvres d'art échangées illicitement;
- l'amélioration de l'échange d'informations pour permettre aux autorités douanières et aux autorités de police de prendre des mesures préventives plus efficaces lorsque des biens culturels risquent de faire l'objet d'un trafic.

45. On estime que l'échange d'informations et une coopération internationale forte et robuste sont essentiels pour lutter effectivement contre le commerce illicite de biens culturels. La consultation et la collecte de données sont nécessaires aux niveaux national et international – les États Parties devraient étudier les possibilités de partager ou d'interconnecter leurs bases de données ou inventaires nationaux concernant les biens culturels pour accroître les informations sur les biens qui ont fait l'objet d'une infraction ou qui peuvent être en péril en période d'instabilité ou de conflit. Il est en effet regrettable que la proposition du PC-IBC d'établir un «observatoire européen» ayant pour tâche de collecter des données et d'en faciliter l'échange n'ait pas été retenue lors de la dernière phase des négociations. J'ai soulevé ce point dans l'[Avis 293 \(2017\)](#), adopté par l'Assemblée parlementaire en avril 2017.

46. En résumé, cette Convention est novatrice, elle représente l'étape suivante dans la série d'instruments qui a commencé par la Convention de La Haye de 1954, appelant expressément à l'incrimination des infractions relatives aux biens culturels (et supprimant ainsi les difficultés qui remontent à très loin et qui

étaient dues à des disparités entre les législations civile et pénale et entre les États) et traitant de la question difficile de la vaste gamme d'acteurs différents engagés dans le trafic illégal. Si la nouvelle Convention tient compte des règles qui figurent déjà dans les textes nationaux et internationaux, son succès dépendra des intérêts de chaque État, de leurs ressources et de leur volonté de céder une partie de leur souveraineté pour harmoniser leur législation nationale et la mettre en conformité avec les législations pénales internationales, équilibrer le respect des différences culturelles dont dépendent les législations nationales et le souhait d'harmoniser ces législations aux fins d'une coopération internationale dans la lutte contre un problème transnational commun.

6. Propositions de mesures complémentaires pour accompagner la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe

47. Lors des visites d'information que j'ai effectuées au Royaume-Uni, État désigné comme marché d'art (11-12 septembre 2017), et en Grèce, pays qui regorge de sites du patrimoine et d'antiquités (26-27 septembre 2017), j'ai discuté d'un certain nombre de questions importantes avec des représentants gouvernementaux concernés (responsables de la culture, des affaires juridiques, des affaires étrangères, de la police et des douanes), avec des experts dans le domaine (notamment des archéologues et des conservateurs de musées, des marchands d'art, des directeurs de salles de vente et des juristes), avec des chercheurs universitaires ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales. Leurs réflexions et leurs points de vue parfois contradictoires m'ont amené à tirer les conclusions suivantes.

6.1. Ratification et mise en œuvre de la convention

48. À la suite de l'adoption de la nouvelle Convention, il importe en premier lieu d'encourager sa ratification et sa mise en œuvre. L'instrument entrera en vigueur après les cinq premières ratifications incluant au moins trois États membres du Conseil de l'Europe¹⁰. Au cours de la période à venir, le Conseil de l'Europe devrait envisager d'organiser des conférences nationales ou régionales à l'intention des représentants gouvernementaux de haut niveau concernés afin d'améliorer la prise de conscience et la compréhension officielles de la Convention. Ces conférences devraient s'accompagner de manifestations associant des parlementaires nationaux pour promouvoir la ratification et la mise en œuvre de la Convention. Ces activités sont d'une importance cruciale, car il s'agit du seul traité international portant spécifiquement sur l'incrimination du trafic illicite de biens culturels. Un Comité des Parties, convoqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, suivra la mise en œuvre de la Convention, permettra d'échanger des informations et de formuler des recommandations appropriées. Il sera nécessaire, à l'appui de la mise en œuvre, de préconiser la recherche d'un équilibre entre l'harmonisation des ordres juridiques et le maintien de différences culturelles qu'il faudra toujours respecter.

6.2. Coordination des compétences

49. Je suis d'avis que des efforts concertés sont requis pour encourager la coordination des compétences et le partage des informations au sein des États. Il est nécessaire de disposer de mécanismes durables au sein des États pour éliminer le risque que des activités – par exemple la responsabilité de la maintenance des bases de données – soient confiées à des personnes (qui peuvent passer à autre chose) plutôt que d'être intégrées aux responsabilités des institutions permanentes. La stabilité et la longévité institutionnelles, qui permettront d'acquérir de l'expérience et des données et d'établir des contacts fiables dans les organisations associées, au sein des forces de police et sur le marché de l'art, dans le pays et à l'étranger, seront cruciales¹¹.

50. La coordination au sein des États peut commencer par une coopération interministérielle et inclure une collaboration avec la police, les organismes publics et des représentants du commerce de l'art et des antiquités, donnant lieu éventuellement à la mise en place d'une autorité nationale centrale. Une telle autorité peut être une nouvelle entité, dotée d'un financement adéquat, de responsabilités et d'attributions claires en matière d'action; il peut également s'agir d'un petit organe exécutif chargé de veiller à ce que les autorités existantes soient habilitées et financées, par exemple s'assurer qu'une unité de police dotée d'un personnel

10. Voir l'article 27 de la Convention, <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680710436>.

11. Voir l'article 20.d de la Convention; voir également Marie Cornu, «La mise en œuvre de la Convention UNESCO de 1970 en Europe», UNESCO 2012, et Interpol, «Création d'une unité nationale spécialisée dans le patrimoine culturel», 2017.

suffisant continue à diriger les enquêtes sur les affaires de trafic potentiellement illicite, avec l'appui d'équipes d'experts des nombreuses disciplines impliquées dans la découverte d'objets, leur transit et leur commercialisation ultérieurs.

6.3. Coopération internationale et gestion de l'information

51. La clé du succès de la nouvelle Convention et de la lutte contre la destruction délibérée et le trafic d'éléments du patrimoine culturel réside dans la coopération internationale, qui permet l'échange d'informations, l'harmonisation des législations (coopération en matière de collecte d'éléments de preuve, de condamnation des auteurs de l'acte et de récupération des objets) et la normalisation des procédures (exigences relatives aux importations et aux exportations, documentation et attentes en ce qui concerne la diligence requise à tous les niveaux de la chaîne de commercialisation). Pour lutter contre le trafic de biens culturels, l'application de normes minimales efficaces, telles que celles énoncées dans la Convention, est nécessaire pour faciliter et coordonner les activités de coopération internationale.

52. Les différentes conventions du Conseil de l'Europe sur la coopération internationale en matière pénale (STE n° 30), comme la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention européenne d'extradition (STE n° 24) et les autres traités de l'Organisation dans ce domaine, joueront un rôle essentiel en veillant à ce que ceux qui commettent des crimes visés par la nouvelle Convention puissent être effectivement poursuivis et condamnés. Parallèlement aux divers instruments élaborés par les Nations Unies et l'Union européenne, le meilleur moyen de parvenir à ces objectifs est de renforcer l'efficacité des approches actuelles de la coopération internationale en matière pénale en encourageant l'utilisation effective de ces instruments¹². En outre, il convient d'améliorer la coopération transfrontalière concrète et pratique entre les services répressifs, y compris la police et le pouvoir judiciaire, pour lutter contre ce phénomène transnational. À cet égard, je voudrais appuyer les efforts supplémentaires visant à mettre en place des équipes communes d'enquête composées d'agents des forces de l'ordre, de fonctionnaires des douanes, de procureurs, de juges et d'experts des arts et des antiquités, qui constituent un moyen efficace pour les États de travailler ensemble sur des affaires transnationales complexes et j'encourage la ratification du Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 182)¹³.

53. Le commerce illicite se caractérisant forcément par le secret et la dissimulation, nous avons besoin d'une meilleure vue d'ensemble du fonctionnement et de l'impact de ce phénomène mondial pour mieux le combattre. Il convient d'attaquer le problème sur tous les fronts: source, transit et destination finale. Il est dans l'intérêt du marché légitime de l'art, dont la réputation est ternie par l'activité illégale de tiers, qu'il puisse contribuer à toutes les discussions de fond sur la lutte contre le trafic, en appelant à adhérer aux codes de conduite, en expliquant au grand public les procédures appropriées et en participant pleinement à l'interdiction de tout acte illicite. Compte tenu de l'augmentation du nombre de conventions et de traités internationaux, de la multiplication des lignes directrices et de l'évolution des législations nationales dans toutes les juridictions, il est plus que jamais nécessaire de gérer les informations, non seulement celles relatives aux objets, mais aussi aux procédures réglementaires qui s'appliquent à leur transit et à leur vente.

6.4. Bases de données et inventaires

54. Les bases de données et les inventaires sont essentiels pour la gestion du patrimoine culturel, car ils constituent la base de l'entretien et de la conservation des objets et des sites, de la diffusion des connaissances, du partage d'informations et de la lutte contre le trafic¹⁴. L'établissement d'inventaires pour la sauvegarde des biens culturels est une tâche spécifiquement recommandée en temps de paix par le Deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye (article 5). Pour être efficaces, les inventaires doivent être régulièrement tenus à jour; il faut y ajouter les nouvelles données et supprimer celles devenues obsolètes ou superflues¹⁵. La base de données d'Interpol sur les œuvres d'art volées comprend plus de 50 000 objets

12. Le site web du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC) contient des informations juridiques et pratiques pertinentes sur l'application des traités du Conseil de l'Europe et propose également des liens vers l'Union européenne, les Nations Unies et des traités régionaux importants dans ce domaine. Voir <https://www.coe.int/fr/web/transnational-criminal-justice-PCOC>.

13. Voir l'article 19 de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels.

14. Voir les articles 20.a et 20./ de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur des infractions visant des biens culturels.

15. Bien que la suppression doive être envisagée avec prudence dans la mesure où les fiches relatives aux affaires résolues peuvent avoir une valeur durable.

soumis par 133 pays. Interpol estime que ce chiffre augmenterait considérablement si les pays établissaient leurs propres bases de données et partageaient les informations en s'engageant à les mettre régulièrement à jour.

55. L'information est une condition indispensable pour un contrôle policier et douanier efficace. Interpol et l'UNESCO recommandent de recourir à la norme Object ID, élaborée par le Getty Information Institute, désormais hébergée par l'UNESCO et utilisée largement pour constituer une fiche de base des objets. Étant donné que les bases de données sont capitales pour échanger rapidement et diffuser les informations, il importe d'enregistrer rapidement les données clés qui rendent possible l'identification. Il convient de prendre des mesures lors de la mise en place de bases de données pour prévoir des protocoles et des mécanismes visant à déterminer les niveaux d'accès de façon à ce que les informations confidentielles puissent être conservées par l'organe qui les détient plutôt que d'être partagées. Le besoin de confidentialité et la notion d'organisme détenteur de ses propres informations sont deux obstacles au partage. Ils peuvent être surmontés en mettant en commun uniquement les informations essentielles non contestables et vérifiables, tout en gardant confidentielles celles qui sont spéculatives, contestées ou qui menacent la liberté individuelle. Alors que le partage d'informations numériques devient plus facile et techniquement moins coûteux à réaliser, la compilation d'inventaires est une tâche experte qui prend du temps et nécessite des investissements et des formations même au niveau basique de l'identification de l'objet et de l'entrée des données. Il est donc recommandé de disposer de programmes cycliques d'inventorisation pour combattre le trafic illicite d'œuvres d'art: il faudrait envisager de commencer par inventorier les «points chauds» – Irak et Syrie – où la nécessité de protéger et d'identifier les objets constituant le patrimoine est la plus urgente. Le financement de ces bases de données dans des zones de combat devrait faire partie intégrante de toute stratégie après l'occupation et avant tout conflit potentiel.

56. Object ID met en avant l'importance fondamentale des photographies pour l'établissement des fiches. La numérisation de la photographie et la capacité quasi universelle de prise et de diffusion instantanée de clichés par le biais des sites web, des courriers électroniques et des médias sociaux ont levé un obstacle majeur posé auparavant à l'identification des objets et au délai de transmission des informations visuelles.

6.5. Documentation

57. L'exigence en matière de photographies ne devrait pas se limiter à l'établissement d'inventaires, mais devrait également être obligatoire dans les procédures d'importation et d'exportation. Ces photographies devraient être intégrées dans la documentation plutôt qu'annexées à celle-ci, afin de lutter contre la falsification généralisée de documents qui caractérise le commerce illicite d'antiquités et d'œuvres d'art. Les trafiquants sont susceptibles d'exploiter les différences dans les normes de documentation requises selon les juridictions. Dans le cadre du suivi de la Convention, j'estime qu'il serait souhaitable de convenir – en consultation avec les autorités responsables, les musées et les galeries, les marchands d'art et les salles de vente – des exigences standards pour la documentation des objets d'art et d'antiquités en transit, y compris en ce qui concerne la provenance (l'emplacement du bien depuis au moins 1970, date de la Convention de l'UNESCO) et les apparitions sur le marché. Ce faisant, il importe de garder à l'esprit la nécessité de ménager un juste équilibre entre les obligations en matière de détection des illégalités et le maintien d'un transit simple au sein du marché légal et entre musées et galeries à des fins de prêt d'expositions.

6.6. Diligence requise

58. Un point important serait de codifier l'exigence de diligence requise pour les salles de vente et les marchands d'art (en instaurant une obligation de conserver une trace des transactions)¹⁶, ainsi que pour les acheteurs individuels, suite à l'élaboration du Code de déontologie de l'ICOM pour les musées. Toute nouvelle réglementation du marché traditionnel de l'art, allant au-delà de l'autorégulation qui existe déjà dans certains pays, exigera la recherche d'un équilibre entre l'intérêt public destiné à protéger les biens culturels et la nécessité de confidentialité et la protection des intérêts des propriétaires privés et des marchands, en minimisant tout risque pour la libre circulation de biens commercialisés légalement. La réglementation des transactions sur internet suppose la pleine coopération des fournisseurs de services internet¹⁷. Si les marchands, les salles de vente et les propriétaires privés constatent que non seulement ils échappent à des activités criminelles éventuelles, mais qu'ils peuvent effectivement tirer profit de nouveaux codes de conduite et de l'exigence de diligence requise, grâce à la création d'un marché plus ouvert et plus transparent, il est probable qu'ils soient plus enclins à soutenir cette entreprise.

16. Voir l'article 20.e de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels.

17. *Ibid.*

59. Dans l'exercice de la diligence requise, les acheteurs privés devraient être encouragés à acheter uniquement auprès de marchands dignes de confiance qui adhèrent à des codes de pratique. Ce devoir de diligence serait également facilité par la création de «passeports» pour les objets culturels, détaillant la provenance et les transactions, bien qu'il faille reconnaître que la création de tels passeports nécessiterait des ressources considérables. Il serait souhaitable de fournir aux acheteurs potentiels des conseils sur ce qui est attendu pour satisfaire à l'exigence de diligence requise, en commençant par expliquer que cette démarche n'est pas nécessairement onéreuse: la «diligence raisonnable» peut être interprétée comme la «diligence requise» – elle devrait être proportionnée et variera selon les objets et les circonstances. Des guides à l'intention des acheteurs privés pourraient être élaborés par des marchands et des salles de vente établis, en collaboration avec les organismes compétents et les ministères concernés.

6.7. Restitution

60. La complexité du retour des œuvres d'art et des antiquités échangées illicitement n'entre pas dans le champ d'application de la nouvelle Convention, dans la mesure où il s'agit d'une conséquence logique du processus d'incrimination, mais non d'une partie substantielle de ce processus. La restitution peut être mieux traitée par des accords bilatéraux ou multilatéraux, en dehors d'une convention formelle internationalement reconnue, mais sans toutefois déroger à la Convention du Conseil de l'Europe. Une approche au cas par cas peut être souhaitable, d'autant plus qu'il n'est pas toujours évident d'établir avec précision qui est le propriétaire légitime et, en outre, si la sûreté et la sécurité après le retour peuvent être garanties. Il est à noter qu'en France et au Royaume-Uni, certains dépôts de musées détiennent des antiquités irakiennes en attendant leur retour dans un pays où les institutions compétentes sont à nouveau pleinement opérationnelles et leurs biens protégés. Je me permets d'avancer ici que les accords bilatéraux sont susceptibles de représenter un modèle approprié. Les questions liées aux procédures requises pour résoudre les problèmes récents de perte et de trafic illicite sont complexes, font l'objet de négociations détaillées et sont souvent accompagnées d'une contrepartie. La résolution de problèmes anciens comme celui de la propriété contestée et de l'emplacement des marbres du Parthénon, détenus à Londres, nécessitera sans doute des pourparlers bilatéraux, facilités éventuellement par des organisations internationales, afin de parvenir à une solution qui s'est avérée jusqu'à présent difficile à trouver.

6.8. Stratégies de protection du patrimoine dans les zones de combat potentielles

61. Il incombe certainement aux pays occupants des zones de combat et aux observateurs non combattants de mettre en place des stratégies et des mécanismes en amont des crises potentielles: l'équivalent en temps de guerre des mesures de précaution contre les tremblements de terre, permettant d'agir immédiatement en cas de catastrophe. Étant bien connu que le déclenchement d'un conflit entraîne des pillages orchestrés par des réseaux déjà établis mais aussi que le phénomène se poursuit après la cessation des hostilités, il est nécessaire d'engager un débat international et de parvenir à un accord sur les stratégies requises pour la protection du patrimoine menacé dans les zones de combat potentiellement sensibles d'un point de vue archéologique. Je tiens à évoquer ici le précieux travail réalisé par le Comité international du Bouclier bleu¹⁸ créé à la suite de la Convention de La Haye de 1954 et qui regroupe des professionnels des secteurs suivants: archives (y compris les archives audiovisuelles), musées, bibliothèques, monuments et sites historiques¹⁹. En février 2016, l'UNESCO a lancé une initiative, en coopération avec le gouvernement italien, afin de créer à Turin un centre de formation pour les «Casques bleus de la culture» des Nations Unies. Une équipe mixte composée d'environ 30 experts civils (historiens, universitaires et conservateurs) et d'une trentaine d'agents de l'unité de police spécialisée dans la protection du patrimoine culturel en Italie²⁰ forme des militaires pour renforcer les capacités à protéger plus efficacement le patrimoine culturel dans les zones de conflit²¹.

6.9. Formation

62. Partant de l'expérience acquise entre des musées, des services de police et des forces armées, il faudrait élaborer des programmes de formation agréés pour tous ceux qui sont concernés professionnellement par la protection des biens culturels, y compris le personnel des musées, les membres

18. <http://icom.museum/programmes/programme-durgence-dans-les-musees/comite-international-du-bouclier-bleu/L/2/>.

19. Le Conseil international des archives (ICA), le Conseil international des musées (ICOM), la Fédération internationale des associations et institutions des bibliothèques (IFLA), le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et le Conseil de coordination des associations d'archives audiovisuelles (CCAAA).

20. Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale.

21. <http://art-crime.blogspot.fr/2016/02/the-uns-blue-helmets-for-culture.html>.

des forces armées et de la police, les agents des douanes, et les archéologues²². Tout un éventail de spécialistes est nécessaire, notamment pour l'identification des objets et des sites potentiels d'activités archéologiques illicites, la prévention de telles activités, la conservation des objets, la publicité et la sensibilisation, la collecte et la saisie de données dans les bases de données et la diffusion des informations. Des initiatives importantes et fructueuses de protection et de formation ont été menées en Irak par les Carabiniers italiens, des forces et des archéologues polonais, des archéologues d'instituts archéologiques français, allemands et italiens ainsi que par le British Museum²³. Bien que les stratégies aient été mises au point pour des sites spécifiques dans une situation particulière, la grande expérience acquise devrait être transposable à d'autres situations susceptibles de se présenter à l'avenir.

6.10. Sensibilisation du public

63. Le problème du trafic illicite n'inquiète pas seulement les experts et les organismes de répression, mais il nous concerne tous. Il sera essentiel de sensibiliser le public afin d'assurer la réussite de la Convention²⁴ car pour mettre celle-ci en œuvre comme il convient, il sera nécessaire de bénéficier du soutien de la population dans les États exportateurs et importateurs. Il est capital de bien cerner le problème et d'en dégager les facettes éthiques et juridiques pour que la Convention et sa mise en œuvre soient bien acceptées: il faut expliquer la loi et la réglementation dans un langage accessible aux non-spécialistes afin d'obtenir un consensus éclairé de l'opinion. Le Manuel de l'UNESCO intitulé «*Mesures juridiques et pratiques contre le trafic illicite des biens culturels*» (2006) et la brochure d'Interpol «*Création d'une unité nationale spécialisée dans le patrimoine culturel*» (2017) sont des modèles de ce qui peut être réalisé afin de décrire le problème du trafic et les stratégies employées pour combattre celui-ci. Le Conseil de l'Europe devrait réaliser une publication générale équivalente pour accompagner la nouvelle Convention, afin d'encourager sa ratification et sa mise en œuvre grâce au soutien du grand public.

64. L'action dans ce domaine pourrait être soutenue par le plaidoyer politique, une couverture à la télé et dans la presse, la publicité lors de manifestations consacrées au patrimoine, des programmes éducatifs ou encore par la diffusion d'informations sur internet et les médias sociaux. Outre les publications, des expositions sur les fouilles et le commerce illicites ont été organisées avec succès en Grèce et en Italie. Elles peuvent ensuite être déplacées dans d'autres endroits du pays et à l'étranger, complétées par des exemples locaux propres à chaque site afin d'insister davantage sur le caractère urgent et actuel de la présentation.

65. Les médias ont tendance à passer d'un centre d'intérêt à un autre, du pillage dans une zone de combat à une autre, dès lors qu'une histoire politique plus importante éclate ailleurs. Il convient d'y remédier grâce à une plus grande continuité des efforts, financés de manière appropriée, de la part des autorités militaires et civiles dans les pays où «la spoliation» des antiquités est un problème persistant. Les obligations qu'ont les puissances occupantes d'interdire et de prévenir le déplacement et l'exportation illicites de biens culturels (en vertu de la Convention de La Haye) sont clairement énoncées dans le *Manuel militaire sur la protection des biens culturels* de l'UNESCO (2016). La sensibilisation du public dans les zones de conflit sera déterminante pour le succès de ces initiatives.

66. Il convient également de sensibiliser le marché où l'acquisition, pour une modique somme, d'une pièce de monnaie ancienne faisant l'objet d'un trafic illégal sur internet peut sembler anodine à un acheteur individuel. Une fois cumulées, ces ventes peuvent rapporter au vendeur des sommes d'argent importantes et avoir un effet très destructeur sur les archives archéologiques et historiques. Des campagnes d'information à destination du grand public ainsi que des messages d'avertissements sur internet s'avèrent nécessaires. La réglementation des transactions effectuées sur internet suppose la pleine coopération des fournisseurs de services²⁵. Les juridictions nationales devraient encourager les plates-formes de commercialisation sur internet comme eBay à faire connaître et à prévenir toute éventuelle illégalité dans les transactions et à exiger la présentation de la documentation relative à la provenance des objets.

6.11. Observatoire européen

67. Il est regrettable que l'absence de financement ait jusqu'à présent empêché l'établissement d'un observatoire européen des infractions visant des biens culturels. Comme évoqué précédemment, le sujet a fait l'objet de discussions et de négociations entre les experts du PC-IBC. L'observatoire était envisagé comme un mécanisme central chargé d'aider le Comité des Parties à faciliter la mise en œuvre de la

22. Voir l'article 20h de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels.

23. P.G. Stone et J.F. Bajjaly, *The Destruction of Cultural Heritage in Iraq*, 2008.

24. Voir l'article 20.g de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels.

25. Voir l'article 20.e de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels.

Convention. Je maintiens fermement que la valeur ajoutée potentielle d'une institution permanente de ce type, qui assurerait un suivi et une coordination systématiques des actions de lutte contre les infractions visant des biens culturels, est telle qu'il convient de continuer à explorer les possibilités de la mettre en place. Entre-temps, nous avons recommandé dans l'[Avis 293 \(2017\)](#) de l'Assemblée que l'une des fonctions importantes prévues de l'observatoire, à savoir la tenue d'un registre des infractions relatives aux biens culturels, soit remplie par le Comité des Parties, qui sera chargé de suivre et de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle Convention et habilité à formuler des recommandations.

7. Conclusion

68. En obligeant les États à incriminer la destruction délibérée et le trafic d'éléments du patrimoine, ainsi qu'à coopérer et harmoniser les législations nationales, la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels s'appuiera sur des conventions antérieures (Conventions de La Haye, de l'UNESCO et d'UNIDROIT) et les divers règlements et directives de l'Union européenne, et ce faisant «bouclera la boucle» en comblant les lacunes qui subsistent dans le droit pénal. Sa large ratification, son entrée en vigueur et sa mise en œuvre sont par conséquent essentielles.

69. À cette fin, je propose les initiatives suivantes qui devraient être prises par le Conseil de l'Europe pour promouvoir comme il convient la ratification de la nouvelle Convention et sa mise en œuvre. La tenue de conférences nationales et régionales à ce stade précoce serait une bonne occasion pour les États membres d'examiner les grandes lignes de la Convention et ses implications tant sur le plan législatif que politique, ce qui faciliterait la ratification. Par ailleurs, je pense que certains États membres pourraient avoir besoin d'être guidés au moyen d'un «modèle de loi standard» pour adapter leur législation en vue de ratifier la Convention. En ce qui concerne la mise en œuvre du nouvel instrument, parallèlement aux conventions existantes et aux directives et règlements de l'Union européenne, je suis fermement persuadé que les États membres auraient besoin d'une plate-forme permanente pour recueillir et échanger des informations afin de lutter plus efficacement contre le commerce illicite de biens culturels. Je recommande donc que le Comité des Ministres étudie les possibilités de créer et de financer une telle plate-forme (un observatoire) avec l'UNESCO, Interpol et l'Union européenne. La création de ce type de mécanisme pourrait peut-être aussi être envisagée dans le cadre d'un accord partiel élargi similaire au programme des Itinéraires culturels. Le Conseil de l'Europe devrait réaliser une étude de faisabilité à cette fin. Enfin, en vue d'élargir la coopération par le droit pénal au plan mondial, je suggère de coopérer avec l'UNESCO pour promouvoir la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe en vue de sa ratification par des États non membres.