

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1982.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification d'une Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.*

Par M. Charles BOSSON,

Sénateur.

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jacques Delong, Jean Desmarests, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, René Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Edouard Soldani, Georges Spéna, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Séat : 512 (1981-1982).

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction</b> .....	3
<b>I. — Le contexte dans lequel s'inscrit la Convention du 14 novembre 1970</b> .....	4
A. — <i>Le vol et le trafic des œuvres d'art : un phénomène qui prend des proportions inquiétantes</i> .....	4
B. — <i>La coopération internationale et européenne dans le domaine de la protection des biens culturels</i> .....	5
— La coopération internationale .....	5
— La coopération européenne : l'existence d'une recommandation des Communautés européennes .....	5
<b>II. — La Convention de Paris du 14 novembre 1970</b> .....	6
A. — <i>Les principes de base de la Convention</i> .....	6
B. — <i>La délimitation de l'objet de la Convention</i> .....	6
— « Ratione materiae » .....	6
— « Ratione loci » .....	7
— « Ratione temporis » .....	7
C. — <i>Le mécanisme mis en place par la Convention</i> .....	7
— La mise en place d'un système national de protection .....	7
— La réglementation des importations, des exportations et des transferts .....	7
— La restitution des biens culturels importés illicitement .....	8
— La collaboration internationale .....	8
<b>Les conclusions favorables de la Commission</b> .....	8
<b>Annexe. — Etat des ratifications de la Convention du 14 novembre 1970</b> .....	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi qui est soumis en première lecture à notre Haute Assemblée tend à autoriser la ratification d'une Convention du 14 novembre 1970 conclue dans le cadre de l'U.N.E.S.C.O. et concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

Ce texte, dont la ratification tardive s'explique en partie par une bien longue étude de sa compatibilité avec notre législation et surtout avec les principes du Traité de Rome relatifs à la libre circulation, traite d'un problème complexe, peu connu et bien alarmant dans ses diverses manifestations : *le vol et le trafic international des œuvres d'art.*

## I. — LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA CONVENTION DU 14 NOVEMBRE 1970

### A. — Le vol et le trafic des œuvres d'art : un phénomène qui prend des proportions inquiétantes.

L'échange des biens culturels constitue un élément essentiel de la compréhension et du rapprochement entre les nations, mais il est vicié par le vol et le trafic des œuvres d'art. Ce sont surtout les *pays en voie de développement ou les pays faiblement industrialisés* qui ont eu à souffrir — et qui continuent de souffrir — de ce qu'il n'est pas excessif de qualifier de « pillage » de leur patrimoine culturel. Cette perversion du libre-échange des biens culturels n'épargne plus les pays développés et, jadis exceptionnels en Europe, les vols d'œuvres d'art se sont multipliés. C'est ainsi que 1.261 objets d'art avaient été dérobés (1) en France en 1970 et plus de 5.000 en 1975. En Italie, le chiffre des vols déclarés est passé de 2.500 en 1970 à 11.000 en 1979. On estime généralement que plus de 450.000 œuvres d'art ont été volées en Italie depuis 1945. Plus spécifique, le pillage systématique des *sites archéologiques* alimente un trafic aux dimensions mondiales. Mais les musées, les collections publiques ou privées, les églises sont également l'objet de vols de plus en plus fréquents.

Face à un tel mouvement, les *moyens de prévention* se sont améliorés. Mais le problème de la protection des œuvres d'art est complexe. La technologie des installations de sécurité passives ou actives s'est développée, mais, outre leur prix, ces installations vont à l'encontre de deux objectifs recherchés par tout musée : la multiplication des issues afin de réduire les risques d'incendie pour le public, d'une part, et les efforts pour rendre les œuvres exposées plus perceptibles par le public, d'autre part. La multiplication des petits musées, qui contribuent à une meilleure diffusion des œuvres d'art, augmente également les risques.

---

(1) Vols déclarés.

## B. — La coopération internationale et européenne dans le domaine de la protection des biens culturels.

Plusieurs conventions internationales se sont attachées au problème de la protection des biens culturels. *La Convention de Bruxelles du 15 décembre 1950* et le *Protocole du 10 juillet 1955* portent sur le régime douanier applicable aux biens culturels. Les *Accords de Paris du 23 octobre 1954* visent à leur restitution après l'Occupation.

L'*U.N.E.S.C.O.*, pour sa part, a dès 1964 adopté une *recommandation sur les mesures à prendre pour interdire et empêcher les trafics illicites*. Cette recommandation est à la base de la Convention de 1970 qui a d'ailleurs été précédée d'une *Convention signée en 1969 sous l'égide du Conseil de l'Europe* et qui porte sur le problème plus spécifique de la *protection du patrimoine archéologique*.

Au niveau de l'*Europe communautaire*, une action de coopération dans le secteur culturel a été ébauchée. L'esprit et la lettre du *Traité de Rome* sont en effet favorables au *libre-échange*, y compris celui des biens culturels. L'article 36 (1) prévoit cependant deux restrictions. La première fait référence aux notions de « moralité publique, ordre public, sécurité publique » et la seconde évoque la « protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ». De telles dispositions vont dans le même sens que la Convention de 1970.

La Communauté a d'ailleurs préconisé par deux *résolutions votées par le Parlement européen le 13 mai 1974 et le 8 mars 1976* les grandes lignes d'une action communautaire dans le secteur culturel. Ce programme prévoit le *libre-échange des biens culturels* notamment par une simplification des formalités de passage aux frontières intérieures de la Communauté, la lutte contre les vols de biens culturels en particulier grâce à l'*établissement de fiches signalétiques de biens culturels*, ainsi que par la *ratification de conventions internationales*, notamment la Convention de Londres du 6 mai 1969 sur la protection du patrimoine archéologique et la Convention qui fait l'objet du présent projet de loi et qui est expressément mentionnée. Le programme communautaire prévoit par ailleurs la *liberté de cir-*

---

(1) « Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres. »

*culation et d'établissement des travailleurs culturels, l'harmonisation de la fiscalité du secteur culturel par l'uniformisation de la T.V.A. et l'élimination des obstacles fiscaux au développement des fondations culturelles et du mécénat, enfin l'harmonisation des législations sur les droits d'auteur, le droit de suite des artistes créateurs du secteur des arts plastiques, qui permet de mieux associer le créateur au succès qu'obtiennent ses œuvres pendant toute leur carrière.*

## II. — LA CONVENTION DE PARIS DU 14 NOVEMBRE 1970

### A. — Les principes de base de la Convention.

Conclue dans le cadre des travaux de l'U.N.E.S.C.O. et annoncée par une recommandation de 1964, la Convention de Paris est précédée d'un *préambule* soulignant les vertus des *échanges de biens culturels* qui « approfondissent la connaissance de la civilisation humaine, enrichissent la vie culturelle de tous les peuples et font naître le respect et l'estime mutuels entre les nations ».

Le préambule affirme par ailleurs la nécessité pour chaque Etat de « *protéger le patrimoine* constitué par les biens culturels existant sur son territoire contre les dangers de vol, de fouilles clandestines et d'exportation illicite ». Il rappelle en outre les « *obligations morales* » des Etats concernant le respect de leur patrimoine culturel comme de celui de toutes les nations et la « nécessité d'en organiser la protection, tant sur le plan national que sur le plan international ».

L'article 2 résume l'objet de l'ensemble de la Convention en posant le principe d'une *collaboration internationale en vue de combattre l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels*.

### B. — La délimitation de l'objet de la Convention.

L'objet de la Convention est rigoureusement délimité, à trois niveaux :

— *Ratione materiae*. La Convention vise deux séries de biens.

Il s'agit tout d'abord des « *biens culturels* » qui sont définis de manière synthétique à l'article premier de la Convention. Ces biens doivent être d'« importance », ils doivent être « désignés comme tels

par chaque Etat » et ils peuvent être « religieux ou profanes ». Cette définition est suivie d'une *énumération* beaucoup plus variée et détaillée de ces biens que celle des autres conventions précitées ou même que celle qui figurait dans la recommandation de 1964 à l'U.N.E.S.C.O.

Le « *patrimoine culturel des Etats* » constitue la seconde catégorie de biens faisant l'objet de la Convention. Il est visé dans le préambule et à l'article 2 et précisé à l'article 4. Il est à noter que la définition de l'article 4, qui rappelle la notion de « patrimoine culturel de l'humanité » telle qu'elle était évoquée dans la Convention de La Haye, inclut des biens d'origine nationale mais aussi étrangère.

— *Ratione loci*. Le champ d'application territorial de la Convention est défini de façon extensive à l'article 12. La Convention est applicable à tout le territoire dépendant internationalement d'un Etat membre.

— *Ratione temporis*. La question d'une éventuelle rétroactivité des dispositions de la Convention avait été vivement discutée lors des travaux préparatoires. Il a finalement été décidé que la Convention s'appliquerait pour l'avenir et n'aurait donc *pas d'effet rétroactif*. La question de la rétroactivité est remise par l'article 15 à des *accords particuliers* qui peuvent être conclus entre les Etats pour étendre le champ d'application de la Convention.

### C. — Le mécanisme mis en place par la Convention.

On insistera sur les quatre dispositions essentielles du mécanisme mis en place par la Convention.

— *La mise en place d'un système national de protection*. La Convention renvoie à la responsabilité des Etats parties la mise en place d'un système cohérent de protection en droit interne. Pour ce faire la Convention détermine un cadre. C'est ainsi qu'elle stipule (art. 5) que *des services nationaux* doivent être créés dans chaque Etat et qu'ils doivent être dotés de *moyens financiers* (art. 14). Les fonctions de ces services sont d'ailleurs sommairement définies dans le texte de la Convention. Ils doivent en particulier *réglementer* la protection du patrimoine culturel et prévoir la répression des infractions *d'une part*, et d'autre part établir et tenir à jour *un inventaire* des biens culturels importants.

— *La réglementation des importations, des exportations et des transferts de propriété* est prévue de manière générale à l'article 3 et de manière plus particulière aux articles 6 et 7. C'est ainsi que pour contrôler les *exportations* les Etats s'engagent à instituer un certificat approprié (art. 6). par lequel ils autorisent les exportations et

interdisent les sorties pour les biens non accompagnés de ce certificat. L'article 7 contrôle les importations en condamnant l'acquisition par les musées de biens sortis illicitement d'un autre Etat partie à la Convention. L'importation de biens inventoriés et volés est également interdite.

— *La restitution des biens culturels importés illicitement est également réglementée* par des dispositions fort complexes et en définitive assez peu contraignantes. En fait, la Convention établit un *distinguo* entre tous les biens importés illicitement et le cas de certains biens particuliers. Pour ce qui est du cas général la Convention n'engage les Etats qu'à « informer, dans la mesure du possible, l'Etat d'origine des offres de biens culturels sortis illégalement de son territoire » (art. 7 a) ainsi qu'à une collaboration entre les services nationaux compétents en vue de la restitution dans les délais les plus rapides des biens importés de manière illicite. La procédure de restitution est mieux organisée pour certains biens particuliers. L'admission d'actions en revendication de biens culturels perdus ou volés est prévue (art. 13 c) de même que des mesures de saisie et de restitution à la requête de l'Etat d'origine.

Enfin la Convention prévoit une *collaboration internationale*. Cette dernière revêt diverses formes : *l'appel aux Etats concernés* dans les situations urgentes (pillages archéologiques) afin que ces derniers « prennent, dans la mesure du possible, des dispositions provisoires pour prévenir un dommage irréversible au patrimoine culturel de l'Etat demandeur » (art. 9). Le concours technique de l'*U.N.E.S.C.O.* est également possible (art. 17) de même que l'établissement par les Etats à destination de la Conférence générale de l'*U.N.E.S.C.O.* de l'inventaire des mesures qu'ils prennent pour appliquer la Convention. Il reste que la collaboration internationale sera d'autant plus efficace que le nombre d'Etats qui auront ratifié la Convention sera important. Aussi la Convention est-elle ouverte non seulement « à la ratification ou à l'acceptation de tous les Etats membres de l'*U.N.E.S.C.O.* (art. 19), mais aussi à l'adhésion de tout Etat non membre de l'*U.N.E.S.C.O.* invité à y adhérer par le Conseil exécutif » (art. 20). A ce jour, 50 Etats (voir annexe) sont parties à la Convention.



Votre Rapporteur considère le texte qui nous est soumis comme un instrument important susceptible de combattre utilement les scandaleux pillages et trafics des biens culturels. Modérément convaincu par les arguments relatifs à la recherche de la compatibilité entre ce texte et les principes communautaires qui lui paraît aller de soi, il regrette que douze années aient été nécessaires avant que la France ne s'engage sur ce texte.

Il tient également à exprimer le regret unanime de la Commission devant la brièveté des délais qui lui sont trop souvent imposés par l'ordre du jour pour l'étude et le rapport de conventions complexes : quinze jours pour le présent Accord, ce qui ne permet pas un travail normal de recherche.

La Commission serait sensible à ce que le Gouvernement mette de lui-même fin à ces errements et manifeste ainsi sa considération à l'égard d'une Assemblée qui veut rester une chambre de réflexion.

Sous le bénéfice de ces observations et après en avoir délibéré lors de sa séance du 13 octobre 1982, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à autoriser la ratification de la Convention du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

## PROJET DE LOI

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

### Article unique.

Est autorisée la ratification de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, faite à Paris, le 14 novembre 1970, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 512 (1981-1982).

**ANNEXE**

**LISTE DES ETATS AYANT RATIFIE LA CONVENTION DU 14 NOVEMBRE 1970**

Etats	Date du dépôt de l'instrument
Equateur .....	24 mars 1971
Bulgarie .....	15 septembre 1971
Nigeria .....	24 janvier 1972
République centrafricaine .....	1 <sup>er</sup> février 1972
République Unie du Cameroun .....	24 mai 1972
Koweït .....	22 juin 1972
Kampuchéa démocratique .....	26 septembre 1972
Yougoslavie .....	3 octobre 1972
Mexique .....	4 octobre 1972
Niger .....	16 octobre 1972
Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste .....	9 janvier 1973
Argentine .....	11 janvier 1973
Irak .....	12 février 1973
Brésil .....	16 février 1973
République dominicaine .....	7 mars 1973
Egypte .....	5 avril 1973
Panama .....	13 août 1973
République démocratique allemande .....	16 janvier 1974
Pologne .....	31 janvier 1974
Jordanie .....	15 mars 1974
Algérie .....	24 juin 1974
Zaïre .....	23 septembre 1974
Iran .....	27 janvier 1975
République arabe syrienne .....	21 février 1975
Tunisie .....	10 mars 1975
Népal .....	23 juin 1976
Arabie saoudite .....	8 septembre 1976
Bolivie .....	4 octobre 1976
Inde .....	24 janvier 1977
Tchécoslovaquie .....	14 février 1977
Nicaragua .....	19 avril 1977
Qatar .....	20 avril 1977
Mauritanie .....	27 avril 1977
République Unie de Tanzanie .....	2 août 1977
Uruguay .....	9 août 1977
El Salvador .....	20 février 1978
Maurice .....	27 février 1978
Canada .....	28 mars 1978
Oman .....	2 juin 1978
Italie .....	2 octobre 1978
Hongrie .....	23 octobre 1978
Guinée .....	18 mars 1979
Honduras .....	19 mars 1979
Chypre .....	19 octobre 1979
Pérou .....	24 octobre 1979
Cuba .....	30 janvier 1980
Sri Lanka .....	7 avril 1981
Turquie .....	21 avril 1981
Pakistan .....	30 avril 1981
Grèce .....	5 juin 1981