

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 avril 1975.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi autorisant l'approbation de la **Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel**, adoptée par la Conférence générale de l'**U. N. E. S. C. O.**, le 16 novembre 1972, lors de sa XVII^e session,*

Par M. Francis PALMERO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jean Périquier, Pierre-Christian Taittinger, Jacques Ménard, Auguste Pinton, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Saïd Mohamed Jaffar El Amdjade, Pierre Giraud, Francis Palmero, secrétaires ; Antoine Andrieux, Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Louis Brives, Paul Caron, Gilbert Devèze, Emile Didier, Jacques Duclos, Lucien Gautier, Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Louis Jung, Michel Kauffmann, Ladislav du Luart, Raymond Marcellin, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Jules Pinsard, Edgard Pisani, Georges Repiquet, Abel Sempé, Edouard Soldani, Pierre Vallon, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 196 (1974-1975).

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa XVI^e session, en octobre-novembre 1970, la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. a adopté la résolution 3412, préconisant l'adoption sur le plan international des « principes et des critères scientifiques, techniques et juridiques applicables dans le domaine de la protection des biens culturels des monuments et des sites ».

Au cours de cette même session la résolution 3411 prescrivait d'étudier la possibilité de « placer plus spécialement sous un régime international approprié, à la demande des Etats membres intéressés, un nombre restreint de monuments faisant partie intégrante du patrimoine culturel de l'humanité ».

Préalablement à ces deux résolutions, une réunion d'experts avait été convoquée à Paris du 26 février au 2 mars 1968 où toutes les organisations internationales non gouvernementales intéressées étaient représentées.

Du 21 au 25 juillet 1969, également à Paris, une deuxième réunion d'experts avait conclu :

a) A la préparation d'une *recommandation* internationale pouvant servir à l'élaboration ou au perfectionnement des systèmes nationaux de protection des monuments, des ensembles et des sites ;

b) A la préparation d'une *convention internationale* tendant à l'institution d'un régime international de sauvegarde des monuments, des ensembles et des sites d'intérêt universel. Un comité d'experts gouvernementaux, représentant soixante Etats, membres de l'U.N.E.S.C.O., s'est rendu à Paris du 4 au 22 avril 1972 en exécution des résolutions 3411 et 3412. Il a tenu trente séances plénières et examiné cent vingt-huit amendements au projet de convention et quarante-six amendements au texte de recommandation.

Les études entreprises tiennent compte des travaux accomplis sous l'égide de l'U.N.E.S.C.O. au titre du Fonds international pour les sites et les monuments ; du stage de Venise (22, 25 juin 1970) sur la conservation des monuments en pierre ; des travaux du Conseil de l'Europe, notamment des confrontations de Vienne (octobre 1965) sur la réanimation des monuments ; de Bath (octobre 1966) sur les principes et méthodes de la conservation et la

réanimation des sites et ensembles d'intérêt historique ou artistique ; de La Haye (1967) sur la conservation active des sites et monuments d'intérêt historique, dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Il a été également tenu compte de la loi-cadre relative à la protection active du patrimoine culturel immobilier en Europe adoptée par l'Assemblée consultative en 1970 de même que les apports de plusieurs Etats qui, conscients de la nécessité de posséder un système de protection, ont déjà adopté des mesures qui se sont révélées bénéfiques.

Enfin les recommandations de la conférence de Stockholm sur l'environnement, tendant à la distinction entre patrimoine culturel et patrimoine naturel, ont été retenues.

C'est en définitive lors de la Conférence générale de l'U.N.E.S.C.O. réunie à Paris, du 17 octobre au 21 novembre 1972 dans sa XVII^e session, qu'ont été adoptées à la date du 16 novembre, par 75 voix contre 1 et 17 abstentions, les dispositions qui sont aujourd'hui soumises à notre ratification.

Les raisons d'une action à l'échelle mondiale.

Tirant son unité de tous ces éléments constitutifs : monuments, ensembles et sites, ainsi que du cadre naturel qui l'entoure, le patrimoine immobilier culturel ou naturel universel, constitue une richesse globale immense. Cette richesse, collective et commune à tous les pays, doit bénéficier d'une protection accrue contre les graves dangers auxquels elle est ou pourrait être exposée, afin de permettre aux hommes d'observer et de mettre à profit les valeurs scientifiques, esthétiques, éducatives et de récréation qu'elle représente.

Si des mesures nouvelles sont apparues nécessaires, c'est en effet que des menaces d'une gravité exceptionnelle, constatées dans tous les pays, compromettent aujourd'hui la survie de tous les éléments de ce patrimoine.

Alors que, pendant des siècles, ces atteintes résultaient essentiellement de la vétusté, de l'incurie, du vandalisme, de l'ignorance ou des cataclysmes, les phénomènes d'aujourd'hui sont provoqués par l'évolution démographique et sociale qui conduit à la conquête d'espaces nouveaux, par l'évolution économique qui implique de

grands travaux (publics ou privés), par l'évolution agricole ou commerciale qui entraîne la mise en valeur de terres nouvelles. Il s'y ajoute les conséquences chimiques de la pollution atmosphérique.

D'autres dangers résultent aussi des transports terrestres ou aériens tels que les ébranlements provoqués par le passage des poids lourds ou par les ondes supersoniques des avions.

Enfin, l'urbanisation ne respecte pas systématiquement les vestiges du passé.

Les insuffisances administratives et financières, les menaces résultant des conflits armés, les fléaux naturels constituent autant de périls nouveaux auxquels il faut faire face. Lorsque ces phénomènes sont liés, leur virulence en est accrue.

L'évolution démographique laisse prévoir que si le globe compte aujourd'hui plus de 3 milliards d'individus, il comptera 6 milliards en l'an 2000. Nul doute que cette progression entraînera des dangers nés de l'intense occupation du sol.

Il serait utopique d'envisager que la responsabilité de cette protection puisse être assumée par une seule organisation. Elle doit être le fait, aussi bien sur le plan national qu'international, d'organismes disposant de moyens scientifiques, techniques, juridiques, administratifs et financiers leur permettant de lutter efficacement. Il convient donc de placer devant leurs responsabilités les Etats membres de la Communauté internationale de façon qu'elle puisse défendre ce qui doit être considéré comme un bien commun. Autrement dit, il faut envisager d'une part une protection nationale et d'autre part une protection internationale des monuments, des ensembles et des sites. Ces deux protections présentent des points communs et des particularités propres.

En ce qui concerne la spécificité et le domaine propre de la protection du patrimoine culturel immobilier, il est indispensable que chaque Etat prenne conscience que sa responsabilité est entièrement engagée.

Une politique active doit être adoptée et insérée dans les programmes de développement. Des services de protection doivent être créés, dans le cadre d'une coopération permanente avec les autres services chargés de l'expansion économique et de l'aménagement du territoire.

La protection internationale doit avoir pour objectif de stimuler les efforts des Etats afin que ceux-ci prennent à tous égards les dispositions qui s'imposent.

La protection internationale doit s'exercer également à la demande des Etats membres par l'accomplissement d'études et de recherches et l'élaboration de programmes de sauvetage et de mise en valeur.

Depuis plus de dix ans déjà, cette action se trouve, grâce à la générosité de quelques Etats, engagée dans des interventions urgentes pour sauvegarder et mettre en valeur des monuments, des ensembles et des sites d'intérêt universel.

Le moment est venu de donner à la coopération internationale une nouvelle dimension et de substituer à « la charité internationale » un système nouveau fondé sur l'idée de solidarité internationale des Etats, une sorte de Croix-Rouge du patrimoine mondial.

Déjà la Convention de La Haye de 1954 protège les biens culturels contre les dangers nés des conflits armés. Il convient d'étendre de telles dispositions au temps de paix.

Les protections nationale ou internationale sont liées. L'action à mener doit se baser sur une meilleure compréhension des principes généraux de la conservation et de la mise en valeur, sur une étude approfondie de tous les dangers menaçant l'existence du patrimoine, sur les mesures efficaces à prendre et sur la planification des tâches à accomplir.

Les deux protections révèlent des aspects scientifiques et techniques, administratifs et juridiques qui comportent la nécessité d'élaborer et de perfectionner continuellement une stratégie et une méthodologie communes appliquées avec de légères variantes dans tous les pays.

Les règles à appliquer n'ont cependant pas la même valeur contraignante. La souveraineté des Etats entraîne la conséquence que seule la protection nationale est contraignante à l'égard des biens se trouvant sur un territoire donné. La Communauté internationale ne peut à l'égard de ces biens, qu'émettre des souhaits, proposer des recommandations en laissant aux Etats le soin de leur donner la suite qu'il leur apparaîtra la plus opportune.

En revanche, l'Autorité internationale peut réglementer ces problèmes par voie de Convention internationale. Elle peut créer telles institutions qui lui apparaissent nécessaires et déterminer l'aide qu'elle doit apporter aux Etats.

C'est pourquoi la Conférence générale de l'U. N. E. S. C. O., conformément aux vœux des experts, a décelé l'élaboration de deux instruments internationaux distincts : d'une part, une recommandation pour ce qui concerne la protection sur le plan national des monuments, des ensembles et des sites, d'autre part, une Convention internationale pour ce qui concerne la protection des monuments, des ensembles et des sites de valeur universelle.

C'est ce dernier document qui est soumis aujourd'hui à notre approbation.

Analyse de la Convention.

Effectivement, le texte adopté le 16 novembre 1972 fait appel à la solidarité internationale, tout en respectant la souveraineté des Etats, chacun d'entre eux admettant que son patrimoine fait partie intégrante d'un patrimoine universel auquel la Communauté internationale se doit de coopérer pour sa protection.

Un système de coopération et d'assistance international secondera les Etats liés par cette Convention dans les efforts qu'ils déploient pour identifier et préserver ce patrimoine.

Il est prévu notamment la constitution d'un Comité intergouvernemental qui a pour tâche d'établir, avec l'accord des Etats et sur la base de leurs inventaires, une liste des biens du patrimoine mondial, en distinguant ceux qui sont en péril et pour lesquels une assistance est nécessaire. Ce Comité veillera à la protection des biens reconnus comme ayant une valeur universelle et décidera de l'utilisation des ressources du Fonds du patrimoine mondial créé à cet effet et alimenté par les contributions des différents Etats. Ces contributions, obligatoires ou volontaires, sont basées sur un pourcentage uniforme applicable à tous les Etats, qui sera fixé ultérieurement et ne pourra dépasser 1 % du montant de la contribution de chaque Etat au budget de l'U. N. E. S. C. O.

Rappelons à cet égard que, pour 1975, la contribution de la France au budget de l'U. N. E. S. C. O. est de 20 500 000 F. Le plafond de la contribution française sera donc de 205 000 F.

Ce texte est, en définitive, le résultat d'un compromis entre deux tendances qui se sont affrontées lors des débats.

Pour les pays initialement intéressés à l'élaboration de la Convention — dont la France — il s'agissait de fournir au Directeur général de l'U. N. E. S. C. O. la possibilité d'intervenir en faveur des monuments d'intérêt universel brusquement menacés de destruction.

Il fallait, à cet effet, que le Directeur général bénéficie de l'accord préalable des Etats et d'un fonds d'intervention, sans avoir à attendre, comme pour les opérations de sauvetage de Venise et de Florence, l'accord de la Conférence générale, qui ne se réunit que tous les deux ans, ou les résultats d'une campagne d'opinion difficile à improviser et qui ne pourrait faire appel qu'à la générosité.

Le plan de sauvetage de Venise vient d'être approuvé avec deux ans de retard alors que l'U. N. E. S. C. O. attendait une décision du Gouvernement italien pour lancer un appel international.

Les Etats-Unis, qui ne comptent pas tellement de monuments anciens, ont obtenu un infléchissement du projet vers la protection du patrimoine naturel. Cette modification des objectifs primitifs a été rendue possible par l'extension de la notion de protection des sites, envisagées à l'origine simplement comme accessoire à la protection des monuments.

D'ailleurs, de nombreux pays en voie de développement, également dépourvus de monuments anciens et désireux de recevoir une aide extérieure technique et financière, pour sauvegarder leur site naturel, ont appuyé cette thèse.

La France, bien entendu, a pris une part active à l'élaboration de la Convention, considérant que la richesse de notre pays, à ce titre, l'exposait à faire appel à l'aide internationale. Elle a d'ailleurs, en définitive, voté en faveur du texte avec son extension car la protection des sites naturels n'est certes pas dénuée d'intérêt. Il existe au surplus différents moyens de contrôle pour éviter que la Convention ne soit détournée de son objet initial, à savoir essentiellement la protection des monuments anciens.

En ce qui concerne le mode de financement du Fonds pour la protection du patrimoine mondial, le paragraphe II de l'article 16 de la Convention permet aux Etats membres d'opter en faveur de contributions volontaires et leur assure un moyen de contrôle sur l'emploi de ces contributions.

Ces dispositions ont été adoptées sur l'insistance de la France et des pays tels les Etats-Unis ou la Tchécoslovaquie qui sont également attachés au principe des contributions volontaires, alors que les pays du tiers monde s'étaient efforcés de rendre ces contributions obligatoires.

Le Gouvernement français a d'ailleurs l'intention, lors du dépôt des instruments de ratification, de déclarer que la France ne sera par liée par les dispositions du paragraphe I de l'article 16 qui obligent au versement.

En fait, l'écart est grand entre la générosité de l'idée et la somme envisagée qui n'est que de 500 000 dollars ; à tel point que, pour mettre un terme aux discussions, certains ont proposé que ce soit l'U. N. E. S. C. O. qui verse globalement le 1 % sur son budget.

Il importe que nous soyons représentés au Comité intergouvernemental dit « Comité du Patrimoine mondial », qui sera constitué dès l'entrée en vigueur de la convention, afin de pouvoir exercer une influence utile sur ses travaux. Une ratification trop tardive de la part de notre pays diminuerait ses chances de faire élire ses représentants à ce Comité.

La Convention entrera en vigueur après le dépôt du vingtième instrument de ratification, d'acceptation ou d'adhésion et déjà neuf pays ont accompli cette formalité, à savoir : les Etats-Unis d'Amérique, le Zaïre, l'Australie, le Soudan, l'Algérie, l'Egypte, l'Irak, la Bulgarie et le Nigeria.

D'une manière générale, il convient de préciser que les mesures préconisées, aux termes de cette convention internationale, sont pour la plupart déjà en application en France et correspondent à l'esprit de notre législation.

La Convention n'en demeure pas moins un progrès intellectuel et moral immense dans l'évolution de l'opinion publique et du droit international.

Au terme de sept années de travaux préparatoires, le Directeur général de l'U. N. E. S. C. O. a déclaré qu'il s'agit d'un événement historique qui marque une volonté d'assistance mutuelle pour la protection d'un patrimoine mondial.

J'ai donc l'honneur, dans ces conditions et dans cet esprit, de vous demander de vouloir bien approuver cette Convention que votre Commission des Affaires étrangères a adoptée à l'unanimité lors de sa séance du 9 avril 1975.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le 16 novembre 1972, lors de sa XVII^e session, dont le texte est annexé à la présente loi.

Nota. — Voir le document annexé au projet de loi [n° 196 (1974-1975)].