

Document de travail de l'Office fédéral de la culture (OFC) sur l'application des obligations découlant de la Convention de l'UNESCO du 17 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (UNESCO 70)

du 14 juillet 1999, en vue des auditions publiques de septembre 1999

Avant-propos

Le 26 août 1998, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) des travaux préparatoires pour le message concernant la ratification de la *Convention de l'UNESCO du 17 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels* (ci-dessous UNESCO 70 – texte en annexe), message qui comprendra également les adaptations nécessaires de la législation fédérale en vigueur. C'est à l'OFC que revient la responsabilité d'élaborer le message et sa loi d'application. L'OFC tient à ce que les milieux intéressés soient largement représentés dans les discussions qui accompagneront cette élaboration. A cet effet, on a prévu pour septembre 1999 des auditions publiques auxquelles participeront les cantons, les organisations du commerce des objets d'art, les associations de musées et de collectionneurs concernées, les organisations culturelles et scientifiques ainsi que les organisations de coopération au développement. Le présent document de travail explique comment l'OFC conçoit actuellement l'application des obligations découlant de la Convention.

A. Principes

1. Généralités

UNESCO 70 est la première convention universelle qui régit le transfert international de biens culturels.¹ Elle contient des dispositions minimales sur les mesures d'ordre législatif et administratif que les Etats parties doivent prendre pour empêcher le trafic illégal de ces biens. On peut la considérer comme une charte internationale de la protection des biens culturels qui vise, d'une part, à encourager cette protection dans les différents pays et, d'autre part, à protéger et à sauvegarder le patrimoine culturel commun de l'humanité, grâce à la coopération internationale de tous les pays:

- Elle postule le droit de tout Etat à voir son patrimoine culturel être reconnu et protégé. On pourra atteindre cet objectif en réglementant l'importation et l'exportation des biens culturels, en faisant un travail d'information, en obligeant à restituer les objets volés et en conférant un caractère contraignant aux règles déontologiques régissant le commerce et les musées.
- Elle ressortit principalement au droit public.
- Elle est formulée en termes très ouverts, ce qui permet aux Etats parties d'adapter les obligations impliquées par les différentes dispositions et mesures de la Convention à

¹ Pour plus d'informations, voir:

- Transfert international de biens culturels: Convention de l'UNESCO de 1970 et Convention d'Unidroit de 1995. Rapport du groupe de travail. Berne 1998, pp. 1 – 8, 9 – 15 [97], 48 – 58 [103 - 105], 84 – 95 [113 – 116] et 119.
- Internationaler Kulturgütertransfer / Transfert international de biens culturels / Trasferimento internazionale di beni culturali: Dokumentation – documentation – documentazione, Berne 1998.

leur situation spécifique, à leurs conceptions et aux possibilités offertes par leur législation.²

A ce jour, 89 Etats ont ratifié la Convention, dont six pays membres de l'UE (l'Italie, la Grèce, le Portugal, l'Espagne, la France et la Finlande), ainsi que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie.

2. La nécessité d'une législation d'exécution

UNESCO 70 est un traité international qui n'est pas directement applicable (*non self-executing*). Par conséquent, il a besoin d'être concrétisé dans les législations nationales; la marge de manœuvre laissée pour cette concrétisation est relativement grande. La Convention s'adresse aux Etats parties (exécutif et législatif) et ne crée ni droits ni obligations directes pour les individus.

La Confédération a la compétence d'édicter une importante partie des dispositions légales nécessaires pour appliquer UNESCO 70, notamment pour régler l'importation et la restitution des biens culturels. Par contre, la réglementation de leur exportation est en principe de la compétence des cantons.³

La Confédération prévoit de donner à la mise en œuvre de la Convention une base spécifique (loi fédérale sur le transfert des biens culturels – LTBC).

3. Absence d'effet rétroactif

La Convention n'a pas d'effet rétroactif. Elle ne déploie ses effets qu'après son entrée en vigueur dans l'Etat qui l'a ratifiée. Ce principe de non-rétroactivité est important et doit être expressément fixé dans la loi (LTBC). Il faut que des règles et des procédures claires informent les personnes concernées des principes en vigueur et de la façon dont on peut satisfaire aux exigences légales.

4. Champ d'application à raison de la matière

La Convention s'applique aux biens culturels. Ce qu'on entend par biens culturels est précisé à l'article premier d'UNESCO 70, dans une définition en deux parties:

- Selon la première partie de la définition, les biens en question doivent avoir été « désignés par chaque Etat comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science » (article premier, préambule). C'est l'Etat chargé de protéger les biens qui décide de ce qui est « d'importance », mais la Convention ne précise pas de quelle manière cette désignation doit s'effectuer. Il convient de prendre pour point de départ les législations nationales en matière de protection des biens culturels, qui, en général, font appel à des listes ou à des définitions générales.

² Cf. le constat d'un congrès d'experts organisé par l'UNESCO en 1983: « The Convention, which is not retroactive in nature, was sufficiently flexible in that it conceded very large discretion to the States in many articles »: UNESCO-Doc. 22 C/93, p. 7.

³ Les biens culturels de la Confédération font exception ainsi que, à cause de leur haut intérêt du point de vue national, les biens culturels particulièrement importants pour l'ensemble du pays. Ces biens font en effet partie de notre patrimoine culturel: cf. Message concernant la réforme de la Constitution fédérale, FF 1997 I 290.

- Deuxièmement, les biens culturels doivent appartenir à une des onze catégories énumérées à l'article premier, lettres a à k, un objet déterminé pouvant, selon les circonstances, faire partie simultanément de plusieurs catégories.

Certaines des mesures prévues par UNESCO 70 (art. 5, let. a, b et f; art. 9, art. 12, art. 14)⁴ ne sont applicables que si le bien culturel en question fait partie du patrimoine culturel d'un pays. Cette dernière notion est précisée à l'article 4. De plus, les mesures prises conformément à l'article 9 ne concernent que le patrimoine archéologique ou ethnologique; quant à l'obligation de restituer les biens culturels volés (art. 7, let. b), elle ne vaut que pour les biens culturels qui ont été volés dans un musée, un monument public civil ou religieux ou une institution similaire.

B. Les principales obligations de la Convention

1. Réglementation en matière d'importation (art. 3 et 9 UNESCO 70)

La Convention engage les Etats parties à contrôler l'importation des biens culturels qui ont été exportés en violation de la législation d'un autre Etat partie. Les pays ayant déjà ratifié la Convention ont jusqu'à présent satisfait à cette obligation de manières très différentes

- Les Etats-Unis ont appliqué l'obligation d'instaurer un contrôle de l'exportation de manière différenciée. Ils concluent avec les Etats concernés des accords additionnels bilatéraux, avant tout pour les objets archéologiques et ethnologiques (y compris les objets de culte).
- Par contre, le Canada applique de façon systématique les obligations découlant d'UNESCO 70, dans le sens où l'importation au Canada d'un objet qui a été illicitement exporté d'un Etat partie est toujours considérée comme illicite.

2. Réglementation en matière d'exportation (art. 5 b et 6 UNESCO 70)

La Convention prévoit que les Etats parties établissent un inventaire des biens culturels importants, dont l'exportation constituerait un appauvrissement sensible du patrimoine culturel national (art. 5 b). Lorsque des biens culturels font partie d'une telle liste, un certificat est nécessaire pour leur exportation (art. 6).

3. Règles d'acquisition imposées aux musées (art. 7 a, 1^{ère} phrase, et 5 e UNESCO 70)

On doit prendre les mesures nécessaires, « conformes à la législation nationale », pour empêcher les musées et les autres institutions similaires d'acquérir des biens culturels exportés illicitement d'un autre Etat. En outre, ces institutions doivent être tenues de respecter les codes déontologiques, par exemple les règles de l'ICOM.

4. Information sur les biens culturels exportés illicitement (art. 7 a, 2^e phrase, UNESCO 70)

Les Etats parties aux institutions desquels on propose des biens culturels sortis illicitement du territoire d'un autre Etat doivent en informer, « dans la mesure du possible », l'Etat concerné.

⁴ Cf. ci-dessous B.

5. Restitution des biens culturels volés (art. 7 b UNESCO 70)

Les Etats parties doivent prendre des mesures pour que les biens culturels qui ont été volés d'un musée, d'un monument public civil ou religieux ou d'une institution similaire ne puissent pas être introduits sur leur territoire. Si, malgré ces mesures, un bien culturel ainsi volé est importé après l'entrée en vigueur de la Convention, il devra être rendu, pour autant qu'il soit établi qu'il était répertorié dans l'inventaire de l'institution en question et que l'acquéreur, s'il était de bonne foi, reçoive une indemnité équitable.

6. Sanctions pénales et administratives (art. 8 et 10 a UNESCO 70)

Les Etats parties s'engagent à frapper de sanctions pénales ou administratives toute personne qui aurait enfreint les interdictions prévues aux articles 6 b et 7 b ou les obligations établies à l'article 10 a.

7. Collaboration internationale en cas de menace de fuite massive de biens culturels archéologiques ou ethnologiques (art. 9 UNESCO 70)

La coopération internationale revêt une grande importance. Les Etats parties doivent réglementer l'importation des biens culturels provenant d'Etats dont le patrimoine culturel est menacé par des pillages archéologiques ou ethnologiques (art. 9, 1^{ère} et 3^e phrases, UNESCO 70). En outre, ils s'engagent à participer à toute opération internationale concertée ayant pour but d'appliquer des mesures concrètes en la matière (art. 9, 2^e phrase, UNESCO 70).

8. Obligation pour les marchands d'objets d'art de tenir un registre (art. 10 a et 5 e UNESCO 70)

L'article 10 a demande que les marchands d'objets d'art soient obligés de tenir un registre mentionnant la provenance de chaque bien culturel, le nom et l'adresse du fournisseur, la description et le prix de chaque bien vendu. De plus, ils doivent informer l'acheteur du bien culturel de l'interdiction d'exportation dont ce bien peut être l'objet. Enfin, ils doivent être incités à observer les codes déontologiques.

9. Mesures diverses (art. 13 UNESCO 70)

L'article 13 impose aux Etats parties les obligations suivantes, auxquelles ils doivent se conformer dans leur législation interne:

- empêcher les transferts de propriété tendant à favoriser l'importation ou l'exportation illicites de biens culturels (lettre a);
- assurer la collaboration entre les services compétents en vue de faciliter la restitution dans les délais les plus rapides des biens culturels exportés illicitement (lettre b);
- admettre les actions de revendication de biens culturels perdus ou volés (lettre c);
- se prêter mutuellement assistance lors d'actions de revendication de biens culturels classés comme inaliénables et qui ont été exportés (lettre d).

10. Mise en place de services de protection du patrimoine culturel (art. 14 et 5 UNESCO 70)

En vertu de l'article 5, tout Etat partie s'engage, « dans les conditions appropriées à chaque pays », à instituer ou à désigner des services dotés d'un personnel qualifié et en nombre suffisant (art. 5, préambule) et, « dans la mesure de ses moyens », au bénéfice d'un budget suffisant (art. 14). Conformément à l'article 5, lettres a-g, ces services assumeront les tâches suivantes:

- élaborer des projets de lois visant à protéger le patrimoine culturel (et notamment de sanctionner l'importation et l'exportation illicites de biens culturels importants);
- inventorier le patrimoine culturel (inventaire national de protection);
- créer des musées, encourager et contrôler le respect des règles déontologiques pour les musées, les collectionneurs et les marchands d'art;
- surveiller les fouilles archéologiques;
- exercer une action éducative.

C. Application des obligations découlant de la Convention: le principe des trois piliers et leurs mesures d'accompagnement

La mise en œuvre de la Convention est basée sur *trois piliers*, qui correspondent aux différents domaines d'application et sont complétés par des *mesures d'accompagnement*:

- 1^{er} pilier* Réglementation de l'importation d'objets archéologiques ou ethnologiques provenant d'Etats dont le patrimoine culturel est menacé de pillage (art. 9 UNESCO 70)
- 2^e pilier* Réglementation de la restitution des biens culturels qui ont été volés d'un musée ou d'une institution similaire (art. 7 b ii UNESCO 70)
- 3^e pilier* Réglementation de l'exportation des biens culturels (art. 5 b et 6 UNESCO 70)

Nous prévoyons de reprendre la définition des biens culturels donnée par la Convention (art. 1 UNESCO 70), mais de l'utiliser de manière différenciée selon les cas, en nous efforçant à la fois de protéger efficacement les biens culturels et de lutter de façon concrète contre les abus, tout en préservant le commerce légal d'objets d'art en Suisse.

1^{er} pilier: importation de biens culturels particulièrement menacés (art. 9 UNESCO 70)

Il existe deux modèles principaux de réglementation de l'importation:

- Les **Etats-Unis** ont conclu des accords additionnels bilatéraux, qui concernent surtout les objets archéologiques et ethnologiques. L'avantage de ce modèle réside dans le fait qu'il permet une plus grande précision et dans la simplicité de son application pour le commerce d'objets d'art.

- Pour le **Canada**, un bien culturel exporté illicitement d'un autre Etat est considéré *ipso facto* comme ayant été illicitement importé dans le pays. L'intérêt du modèle consiste en ce qu'il assure une protection globale et l'égalité de traitement.

1. Accords additionnels (art. 9, 1^{ère} et 3^e phrases)

Nous prévoyons de conclure des accords additionnels bilatéraux au sens de l'article 9 UNESCO 70, dans l'esprit de la solution américaine, avec des Etats dont le patrimoine culturel est menacé de pillage. Par là, on veut avant tout réglementer l'importation de biens culturels archéologiques et ethnologiques. Dans ces accords, on précisera quels sont les biens culturels qui ne peuvent être introduits en Suisse qu'avec une autorisation d'exportation, ce qui permettra aussi bien à la douane et aux autorités de poursuite pénale qu'aux commerçants, aux musées et aux collectionneurs de contrôler si un bien culturel donné tombe ou non sous le coup d'un de ces accords. En même temps, les Etats requérants seront ainsi responsabilisés, puisque c'est eux qui devront prendre l'initiative d'un accord bilatéral.

a) Contenu

Les accords additionnels bilatéraux devront déterminer les biens culturels tombant sous l'interdiction d'importation. Ceux-ci devront correspondre à trois critères: faire partie du patrimoine culturel de l'Etat concerné, être menacés d'exportation et appartenir à une des catégories suivantes (ce que nous nommerons « domaine central »):

- produit de fouilles ou de découvertes archéologiques;
- éléments provenant du démembrement de monuments, d'édifices sacrés ou de sites archéologiques;
- objets qui présentent un intérêt ethnologique, y compris les objets ayant une importance culturelle.

b) Saisie et retour de biens culturels importés illicitement au sens des accords bilatéraux

Des biens culturels concernés par un de ces accords additionnels ne peuvent être importés en Suisse qu'avec une autorisation d'exportation. Au cas où ils seraient importés sans autorisation, on devrait les saisir et les rapatrier. Pour la procédure de retour, nous prévoyons un règlement qui s'inspire du modèle de l'Union européenne⁵:

- La requête de rapatriement peut être déposée dans un délai de un an à partir du moment où l'Etat demandeur a connaissance du lieu où se trouve l'objet et de l'identité de son possesseur. Le droit au rapatriement expire 30 ans après l'exportation illicite; il reste encore à se demander si, pour les biens culturels provenant d'une collection publique (un musée, un monument public civil ou religieux ou une institution similaire), ce droit doit expirer après un délai de 75 ans (cf. Directive 93/7/CEE, art. 7). Lorsque le possesseur est de mauvaise foi, il y a imprescriptibilité (cf. art. 936 CC).
- Lorsque quelqu'un a acquis un bien culturel en toute bonne foi, on doit lui rembourser, lors de la restitution, le prix payé (cf. art. 934 al. 2 CC).⁶

⁵ Cf. Directive No 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre.

⁶ Nous nous référons à la nouvelle pratique du Tribunal fédéral pour les exigences en matière de bonne foi (ATF 122 III 1, 123 II 134 E. 6).

2. Participation à des actions internationales concertées (art. 9, 2^e phrase)

La phrase 2 de l'article 9 d'UNESCO 70 prévoit que les Etats parties s'engagent à participer à des actions internationales concertées en vue de déterminer et d'appliquer des mesures concrètes (par exemple le contrôle de l'importation, de l'exportation et du commerce international de biens culturels menacés – procédure d'urgence).

C'est au Conseil fédéral que doit revenir la compétence de participer à ces actions internationales. Cette participation doit être limitée dans le temps. Les actions pourraient notamment avoir lieu à l'initiative de l'UNESCO, c'est-à-dire dans le cadre de l'ONU. Notons qu'aucune mesure de ce genre n'a encore été prise jusqu'ici.

3. Douane

a) Généralités

Il est possible d'introduire des réglementations d'importation dans le cadre du droit douanier en vigueur. On doit simplement intégrer dans la loi des règles spécifiques aux biens culturels. La procédure de dédouanement permet l'application ciblée de restrictions d'importation sans entraver le commerce par des formalités supplémentaires, ni les organes douaniers par des tâches insurmontables. L'importateur ou son mandataire doit remettre une déclaration en douane pour le bien en question.⁷ Les organes douaniers ont la possibilité de contrôler cette déclaration formellement et matériellement (vérification des marchandises).

b) Ports francs

L'entreposage dans un port franc de biens culturels appartenant au domaine central (archéologie, ethnologie) est assimilé à une importation sur le territoire suisse. Ces biens sont donc soumis à la déclaration obligatoire et peuvent être contrôlés dans les mêmes conditions qu'en cas d'importation définitive:

- Les biens culturels du domaine central doivent être annoncés lors de leur entreposage dans un port franc (déclaration obligatoire);
- Les biens culturels du domaine central qui font l'objet d'un accord additionnel bilatéral ne peuvent être entreposés dans les ports francs que sur présentation d'une autorisation d'exportation; sinon ils tombent sous le coup d'une interdiction d'entreposage (des sanctions seront prévues en cas d'infraction).

2^e pilier: restitution de biens culturels volés (art. 7 b ii UNESCO 70)

Pour mettre en œuvre l'article 7 b ii) UNESCO 70, nous prévoyons une réglementation d'après laquelle un bien culturel qui a été volé dans un musée (privé ou public), un monument public civil ou religieux, ou une institution similaire doit être restitué aux conditions suivantes:

⁷ Art. 31 de la Loi sur les douanes. Le tarif douanier met déjà à disposition des cotes, qui pour l'essentiel correspondent aux catégories dont il est ici question (par exemple, n° 9705 pour les biens culturels archéologiques et ethnologiques).

- La partie plaignante doit prouver que ce bien faisait partie de l'inventaire de l'institution.
- La requête de restitution peut être déposée dans un délai de un an à partir du moment où la partie plaignante a connaissance du lieu où se trouve l'objet et de l'identité du possesseur, mais au plus tard 30 ans après le vol.⁸ Lorsque le possesseur est de mauvaise foi, il y a imprescriptibilité (par analogie avec l'art. 936 CC).
- Lorsque quelqu'un a acquis le bien culturel en toute bonne foi, la partie plaignante doit lui rembourser, en cas de restitution, le prix que cette personne a payé (cf. art. 934 al. 2 CC)⁹.

3^e pilier: exportation de biens culturels (art. 5 b UNESCO 70)

Les Etats sont tenus d'établir et de tenir à jour la liste des biens culturels importants, sur la base d'un inventaire national. Celui-ci doit recenser les biens culturels dont l'exportation constituerait un appauvrissement sensible du patrimoine culturel national. Les Etats disposent d'une marge d'appréciation dans l'application de cette disposition. Le but d'un tel inventaire est de limiter l'exportation illégale des biens culturels, de faciliter leur retour et d'apporter plus de transparence dans les relations juridiques.

En Suisse, il appartient en principe aux cantons de réglementer l'exportation des biens culturels. Plusieurs d'entre eux ont déjà édicté des règlements pour la protection des biens culturels meubles, notamment pour en réglementer l'exportation. Ils sont actuellement confrontés au fait qu'il est très facile de contourner leurs règlements. Ainsi, un canton ne peut empêcher qu'un bien culturel soit transféré de l'autre côté de la frontière nationale, car le droit douanier relève de la Confédération. Les cantons sont donc obligés d'avoir l'appui de cette dernière dans leurs relations internationales. Avec la ratification de la Convention UNESCO 70, ils auront la possibilité de faire respecter au niveau international leurs propres dispositions sur la protection des biens culturels. La mise en œuvre sur le plan international est du ressort de la Confédération.

1. Principes

Nous prévoyons un système qui s'inspire du modèle allemand. Il conserve le partage des compétences déjà établi et utilise les structures existantes. Cette solution repose sur la collaboration entre les cantons et la Confédération: celle-ci met le "réceptif" à disposition, à savoir la *liste nationale du patrimoine culturel meuble*, et la tient à jour, tandis que les cantons en déterminent le contenu, chacun s'occupant des biens culturels de son territoire (et la Confédération des siens propres). Les cantons conservent donc toutes les compétences qu'ils peuvent eux-mêmes mettre en pratique. Pour favoriser une certaine homogénéité, on peut concevoir que la Confédération formule des critères souples pour l'admission des biens dans la liste nationale. Ainsi, si les cantons le souhaitent, elle peut assumer des fonctions de soutien et de coordination lors de l'établissement de cette liste:

⁸ Ce qui représente une prolongation par rapport au délai actuel de cinq ans (art. 934 CC); cf. par contre le délai de trente ans en cas d'usucapion extraordinaire (art. 662 CC).

⁹ On se réfère à la nouvelle pratique du Tribunal fédéral pour les exigences en matière de bonne foi (ATF 122 III 1, 123 II 134 E. 6).

- Les cantons se prononcent sur le contenu concret de la liste. Chacun décide donc lui-même s'il veut réglementer l'exportation des biens culturels hors du territoire cantonal et comment il veut le faire¹⁰. Les cantons qui ont déjà un règlement d'exportation peuvent charger la Confédération d'intégrer dans sa *liste nationale du patrimoine culturel meuble* les biens culturels de leur territoire qui satisfont aux critères.

Pour les biens culturels privés, il faut remarquer que, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une interdiction d'exportation absolue restreint fortement les droits essentiels du propriétaire: elle représente donc une expropriation matérielle, pour laquelle il faut offrir une indemnisation pleine et entière.¹¹

- La Confédération tient à jour la *liste nationale du patrimoine culturel meuble* et la publie. Pour autant qu'ils satisfassent aux critères, les biens culturels de la Confédération peuvent aussi y être recensés. C'est la Confédération qui prend en charge le contrôle de l'exportation de tous les biens inscrits dans la liste. L'exportation hors de Suisse de ces biens est soumise à autorisation (permission, sous réserve d'interdiction); par contre, on peut exporter librement tous les objets qui n'y figurent pas.

2. Critères

Nous proposons d'adopter les critères d'admission suivants: dans la *liste nationale du patrimoine culturel meuble* sont répertoriés les biens culturels qui revêtent pour les cantons ou la Confédération une importance toute particulière du point de vue historique, archéologique, ethnographique, culturel, ou scientifique et dont l'exportation représenterait une grande perte pour le patrimoine culturel de la Suisse. Il s'agit notamment des biens appartenant à l'une des catégories suivantes:

- produit de fouilles ou de découvertes archéologiques;
- éléments provenant du démembrement de monuments, d'édifices sacrés ou de sites archéologiques;
- manuscrits et imprimés d'une valeur historique, artistique, littéraire ou scientifique particulière;
- archives;
- objets qui représentent un témoignage exceptionnel pour l'histoire ou la culture de notre pays.

3. Douane

La mise en œuvre de ces règlements d'exportation est possible dans le cadre du droit douanier en vigueur (déclaration en douane).

¹⁰ Les cantons de BE, LU, NW, SZ, FR, BL, TI, VD, VS, JU connaissent une véritable réglementation d'exportation.

¹¹ ATF 113 Ia 368.

Mesures d'accompagnement

Une série de mesures d'accompagnement complétant ces trois piliers découlent de la Convention.

1. Interdiction pour les musées d'acquérir des biens culturels du domaine central exportés illicitement (art. 7 a, 1^{ère} phrase, et 5 e UNESCO 70)

Il faut empêcher les musées d'acquérir des biens culturels exportés illicitement, ce qui doit se faire en ancrant dans la loi le code déontologique que s'est imposé le Conseil international des musées (*International Council of Museums*, ICOM; cf. ch. 3.2 des règles de l'ICOM¹²). La Convention demande que l'on mette en œuvre cette disposition dans le cadre des législations nationales, ce qui laisse aux Etats parties une certaine marge de manœuvre.

Dans ce domaine, la Confédération et les cantons doivent travailler en parallèle: la Confédération pour ses musées et les cantons pour les leurs. L'interdiction d'acquérir des biens exportés illicitement peut être imposée soit au moyen d'une base légale explicite soit au moyen d'une simple directive ou d'un mandat de prestation. Cette deuxième façon de faire peut s'appuyer sur la compétence qu'ont les autorités de réglementer les rapports de services des directions des musées et de leurs collaborateurs.

a) Confédération

Nous prévoyons que les musées et les collections de la Confédération aient l'interdiction d'acquérir des biens culturels du domaine central exportés illicitement. Si après l'entrée en vigueur de la Convention un objet vient de l'étranger on ne pourra l'acquérir que si son exportation est conforme aux lois d'exportation valables dans le pays d'origine. En tant qu'institution publique, nous voulons proposer par là une norme exemplaire pour la gestion des biens culturels; cet exemple se répercutera sur le comportement des autres musées, publics ou privés, ainsi que sur celui des collectionneurs privés et des marchands d'objets d'art.

b) Cantons

La Confédération ne peut imposer une interdiction d'acquisition aux cantons, aux communes et aux musées privés. Ce sont ici les cantons qui doivent intervenir, "dans le cadre de la législation nationale":

- Pour les musées publics, l'interdiction d'acquérir des biens culturels du domaine central exportés illicitement peut être imposée par une base légale explicite ou par une simple directive.

¹² Code de déontologie professionnelle de l'ICOM, N° 3.2: ... Un musée ne doit acquérir aucun objet que ce soit par achat, don, legs ou échange sans que l'autorité de tutelle et le responsable du musée ne se soient assurés que le musée peut obtenir un titre de propriété en règle pour ce spécimen ou cet objet. Ils doivent notamment s'assurer que cet objet n'a pas été acquis dans ou exporté de son pays d'origine ou d'un pays de transit dans lequel il a pu être possédé légalement (y compris dans le pays même où se trouve le musée) en contrevenant aux lois de ce pays... En ce qui concerne le matériel de fouilles en plus des précautions indiquées plus haut, le musée ne doit en aucun cas acheter d'objets lorsque son autorité de tutelle ou son responsable a des raisons de penser que la mise au jour de ces objets a pu causer une destruction ou un dommage récent, intentionnel et non scientifique à des monuments anciens ou à des sites archéologiques, ou bien que les propriétaires ou occupants du territoire ou les autorités juridiques gouvernementales appropriées n'ont pas été averties de la découverte de ces objets (...).

- Les musées qui bénéficient d'un soutien financier considérable des pouvoirs publics ou les institutions culturelles privées peuvent être invités à respecter l'interdiction (recommandations); si des subventions leur sont allouées, elles peuvent être liées au respect de ces recommandations.
- 2. Obligation pour les marchands d'objets d'art de tenir un registre des biens culturels du domaine central (art. 10 a et 5 e UNESCO 70)**

Pour lutter efficacement contre les abus, il faut en premier lieu organiser de façon transparente le commerce d'objets d'art, tout en évitant les complications bureaucratiques. Les associations professionnelles, nationales et internationales, ont déjà pris conscience du fait que la transparence est le mot d'ordre de la politique actuelle et elles ont réagi en édictant au niveau interne des règles de conduite et des conditions générales de commerce. Cette évolution sera consolidée par des mesures législatives.

On a envisagé d'introduire – en analogie avec la Loi sur les armes – une obligation générale de tenir un registre pour toutes les catégories de biens culturels. Une telle obligation augmenterait certes la transparence dans le commerce d'objets d'art, mais elle paraît toutefois disproportionnée.

Le devoir de diligence et l'obligation de tenir un registre doivent compléter les mesures prises pour réglementer l'importation de biens culturels au sens de l'article 9 UNESCO 70. Puisque leur but est de permettre de poursuivre après coup l'auteur d'une importation illicite d'objets d'art au sens des accords additionnels, l'obligation faite par la LTBC de tenir un registre pourrait donc se limiter exclusivement aux biens culturels particulièrement sensibles, c'est-à-dire à ceux du domaine central (archéologie, ethnologie).

a) Devoir de diligence

Un bien culturel du domaine central ne peut faire l'objet d'une transaction que si la personne qui le cède peut supposer, d'après les circonstances, que rien ne s'oppose à l'acquisition de cet objet, au sens des accords additionnels bilatéraux. Celui à qui un bien culturel du domaine central est proposé, ou confié en vue d'une transaction, devra avertir immédiatement les autorités compétentes s'il doit, en toute bonne foi, supposer que les accords additionnels bilatéraux s'opposent à cette transaction.

b) Tenue d'un registre

Les personnes exerçant le commerce d'art ou pratiquant la vente aux enchères doivent tenir un registre des biens culturels du domaine central (tenue des livres) à l'intention des autorités de contrôle compétentes (on pense ici aux autorités de poursuite pénale, à la douane et à l'OFC). Elles y mentionneront l'origine de chaque bien culturel de ce domaine, le nom et l'adresse du fournisseur ou du vendeur, la description et le prix d'achat¹³ de chaque bien vendu ainsi que le nom et l'adresse de l'acheteur. Le registre devra être conservé pendant 30 ans.

c) Devoir d'informer

Les personnes exerçant le commerce d'art ou pratiquant la vente aux enchères doivent informer leurs clients de l'interdiction d'exportation dont un certain objet d'art peut être frappé.

¹³ La Convention parle du "prix". Nous nous limitons à mentionner le prix **d'achat** car il n'est pas utile à notre but de consigner le prix **de vente**.

d) Accords interprofessionnels (discipline déontologique)

En principe, on pourrait aussi concevoir un système basé sur des accords interprofessionnels (discipline déontologique), dans lequel la Confédération fixerait les objectifs à atteindre et les délais à respecter. Nous pensons toutefois qu'il serait actuellement très difficile de réaliser un tel système. Une des raisons en est que le commerce d'objets d'art ne possède pas un degré suffisant d'organisation, contrairement au secteur bancaire ou à celui de la construction automobile, par exemple. On ne peut pas déterminer facilement le cercle des personnes concernées, parce qu'il est trop peu homogène. En outre, il est simple de contourner ces accords, surtout dans les transactions privées de biens culturels. On ne peut intégrer adéquatement ce genre de transactions dans un système basé sur la discipline déontologique. De plus, l'article 10 a UNESCO 70 demande l'établissement d'un système de peines comprenant des sanctions pénales et administratives, ce qui ne peut pas être fait par des accords interprofessionnels.

Cependant, il faudrait de toute façon examiner les propositions concrètes qui iraient dans cette direction.

3. Sanctions pénales et mesures administratives (art. 8 et 10 a UNESCO 70)

En plus des dispositions pénales en vigueur (par exemple celles qui concernent le vol, le pillage, le détournement, le blanchiment d'argent sale, le trafic prohibé, etc.), on peut prévoir des dispositions pénales et des mesures administratives sanctionnant les infractions aux dispositions spécifiques de la législation d'application.

4. Coopération internationale (art. 13 et 7 a, 2^e phrase, UNESCO 70)

Il faut assurer l'entraide judiciaire et administrative réciproque dans le domaine des biens culturels.

5. Mise en place d'un service de protection du patrimoine culturel (art. 14 et 5 UNESCO 70)

a) Cantons

Les cantons disposent de différents services qui assument les tâches énumérées dans l'article 5 d'UNESCO 70 (par exemple les services des monuments historiques, les musées, les archives, les bibliothèques, etc.). De cette façon, les cantons nous semblent déjà remplir les exigences minimales de la Convention

b) Confédération

Au niveau fédéral, c'est l'OFC qui sera chargé d'assurer la mise en œuvre des dispositions de la Convention. Il devra notamment :

- participer aux négociations relatives à des accords additionnels bilatéraux;
- établir et tenir à jour la liste nationale du patrimoine culturel meuble;
- élaborer les directives d'acquisition pour les collections et les musées fédéraux;
- élaborer des documents d'information destinés aux organes douaniers et aux commerçants d'objets d'art;
- fonctionner comme adresse de référence pour les autorités et les personnes privées, de Suisse ou de l'étranger, qui demandent une assistance judiciaire (entraide judiciaire et administrative dans le domaine des biens culturels).