

La protection du patrimoine culturel en vertu des instruments de l'UNESCO (1970) et d'UNIDROIT (1995) : la position d'Interpol

Laurent Grosse – Jean-Pierre Jouanny

Du fait de l'évolution et des progrès techniques que nous pouvons observer dans tous les domaines, le monde où nous vivons devient de plus en plus petit. Les équipements de transport et de communication, considérablement modernisés, plus efficaces et plus accessibles, ont favorisé la dimension internationale des activités criminelles.

Une des activités les plus lucratives pour les malfaiteurs est le trafic illicite des biens culturels. Ce fléau n'épargne aucun continent.

Ce trafic illicite des biens culturels a plusieurs origines : la demande du marché de l'art, l'ouverture des frontières, l'amélioration des moyens de transport, l'instabilité politique de certains pays et surtout les profits énormes qu'il engendre.

Bien qu'il soit difficile d'avoir une idée précise de l'ampleur des vols et du trafic illicite des biens culturels car dans de nombreux pays il n'existe pas de statistiques concernant cette criminalité, nous pouvons affirmer que cette activité délictueuse n'a pas diminué ces dernières années, malgré tous les efforts déployés tant par les organisations internationales que par les services de police nationaux.

Contrairement à ce que le plus grand nombre de personnes pense, ce ne sont pas seulement les pays de l'Europe de l'est, de l'Afrique ou de l'Amérique latine qui souffrent du pillage de leur patrimoine culturel, mais également certains pays de l'Europe occidentale. A titre d'exemple, en 2001, 6064 vols d'œuvres d'art ont été commis en France, 2293 en République tchèque et 1829 en Italie.

Quant au pillage des sites archéologiques, il est difficile d'en juger l'ampleur. Ceci est dû à deux raisons :

- les fouilles clandestines ne sont découvertes que lorsque les objets pillés apparaissent sur le marché de l'art,
- les pays nous communiquent peu d'informations.

Respectivement Conseiller juridique et Officier spécialisé auprès du Secrétariat général de l'Organisation internationale de police criminelle (O.I.P.C.) – Interpol.

Communication écrite préparée pour les Actes du Congrès du 75^{ème} Anniversaire de l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT) sur le thème "Harmonisation mondiale du droit privé et intégration économique régionale", tenu à la *Pontificia Università Urbaniana*, Rome (Italie), les 27-28 septembre 2002.

Depuis 1947, date de la parution de la première notice internationale d'objet volé, l'O.I.P.C.-Interpol s'est particulièrement investie dans la lutte contre le trafic illicite des biens culturels.

Pour lutter efficacement contre le trafic illicite des biens culturels, il faut diffuser les informations très rapidement. Pour ce faire, le Secrétariat général a développé des outils très performants : un réseau de télécommunication sécurisé, une base de données informatisée accessible à distance par tous les pays membres de notre Organisation, un CD-ROM accessible au public et un site Internet.

L'accès à notre base de données étant réservé au secteur police et afin de diffuser l'information sur les œuvres d'art volées à des organismes privés (musées, antiquaires, collectionneurs, etc.) et leur permettre d'exercer les diligences requises, le Secrétariat général a développé un CD-ROM.

Il est mis à jour tous les deux mois, est accessible par voie d'abonnement et peut être consulté en espagnol, anglais ou français.

Le CD-ROM "Interpol – Œuvres d'art volées" contient les informations que les pays membres d'Interpol ont signalées au Secrétariat général et acceptent de communiquer au public à titre de prévention.

Toutefois, l'usage de ce CD-ROM ne saurait en aucune manière constituer une base de données complète sur toutes les œuvres d'art volées dans le monde. C'est la raison pour laquelle les utilisateurs sont avertis que ce CD-ROM n'est qu'un des registres raisonnablement accessibles au public au sens de la Convention d'UNIDROIT de 1995.

En effet, l'article 4(4) de la Convention d'UNIDROIT de 1995 dispose que "pour déterminer si le possesseur a agi avec la diligence requise, il sera tenu compte de toutes les circonstances de l'acquisition, notamment de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation par le possesseur de tout registre relatif aux biens culturels volés raisonnablement accessibles et de toute autre information et documentation pertinentes qu'il aurait pu raisonnablement obtenir et de la consultation d'organismes auxquels il pouvait avoir accès ou de toute autre démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances".

Il est opportun pour mieux faire comprendre cette démarche de décrire la position du Secrétariat général de l'O.I.P.C.-Interpol sur les Conventions de 1970¹ et de 1995² réglementant la circulation internationale des biens culturels

L'objet de ce commentaire n'est pas de présenter en détail les Conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT mais d'apporter un éclairage sur la position de l'O.I.P.C.-Interpol sur ces deux instruments fondamentaux.

¹ 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, adoptée à Paris le 14 novembre 1970.

² Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, adoptée à Rome le 24 juin 1995.

Il serait, à cet égard, superficiel de vouloir évoquer d'abord l'une puis, de manière séparée, l'autre convention. En effet, il faut considérer ces deux instruments comme complémentaires, comme un tout, ne serait-ce que par leur objet.

En somme, tant la Convention de l'UNESCO que celle d'UNIDROIT prétendent apporter une réponse au problème très large du trafic illicite de biens culturels.

Ces deux Conventions, lorsqu'elles n'étaient encore que des projets, ont fait l'objet d'études attentives de la part du Secrétariat général d'Interpol qui a apporté, dès leur genèse, son soutien à leur conclusion et adoption par les Etats.

Loin de considérer qu'il y avait un chevauchement de compétence entre ces textes, le Secrétariat général estime qu'ils sont complémentaires. La raison en est la suivante.

La Convention conclue sous l'égide de l'UNESCO aborde la question du transfert³ illicite des biens culturels essentiellement du point de vue du droit international public. Cet instrument vise essentiellement les Etats en faisant le constat d'une responsabilité étatique dans les transferts illicites. Un tel instrument ne pouvait avoir que l'approbation d'une organisation comme Interpol qui est consciente du rôle essentiel joué par les Etats en ce qui concerne la coopération internationale dans le domaine pénal.

C'est sur ce point particulier que la Convention de l'UNESCO a trouvé l'appui d'Interpol en ce qu'elle demande aux Etats d'introduire dans leur législation des sanctions pénales destinées à punir les auteurs d'importation et d'exportation illicite de biens culturels. En effet, l'article 8 de la Convention de 1970 dispose que :

"Les Etats parties à la présente Convention s'engagent à frapper de sanctions pénales ou administratives toute personne responsable d'une infraction aux interdictions prévues aux articles 6 (b) et 7 (b) ci-dessus".

L'O.I.P.C.-Interpol est convaincue, en effet, que la sanction pénale est, hélas, souvent un passage obligé pour assurer le respect de principes essentiels. C'est d'ailleurs de cette sanction pénale, et de la coopération policière et judiciaire qu'elle implique, que l'Organisation tient sa mission. Nul ne met en cause aujourd'hui l'aspect pénal de la lutte contre toute forme de criminalité, même si cet aspect doit être associé, comme le prévoit d'ailleurs la Convention de l'UNESCO, à des mesures de prévention, de communication et d'éducation (*cf.* article 10 de la Convention de 1970).

Mais cet article 8, qui a le soutien d'Interpol, fait également l'objet de sa méfiance dans la mesure où il préconise l'adoption de mesures "*pénales ou administratives*". Il y a peut-être là une confusion, en ce sens que ces mesures ne peuvent se substituer l'une à l'autre au risque de compromettre l'efficacité de la coopération internationale. En effet, on sait que pour que deux Etats coopèrent sur une affaire particulière, il est nécessaire qu'ils aient la même approche de cette affaire, ce qui passe, notamment, par les mêmes modalités de répression.

³ Terme qui recouvre les notions d'importation et d'exportation.

Aussi, lorsqu'un fait est sanctionné pénalement dans un pays mais au plan administratif dans un autre pays, il risque d'y avoir incompréhension entre ces pays. Il résultera probablement de cette incompréhension une incapacité à gérer l'affaire qui restera sans solution.

Ce bémol doit toutefois être modéré par le fait que beaucoup de pays ont, aujourd'hui, adopté des mesures pénales permettant d'assurer une cohérence de la répression, et par là de la coopération, au niveau international.

La Convention de l'UNESCO constitue en ce sens un acte fondateur sur lequel s'est appuyé, et continue de s'appuyer Interpol pour apporter sa contribution dans ce domaine.

Le traitement du problème du transfert illicite de biens culturels ne pouvait être résolu sur le seul plan du droit international public. En effet, et la Convention de l'UNESCO le laisse déjà présager, le cœur du problème se trouvait sur le terrain du droit privé. En somme, il fallait régler, de manière à la fois plus précise et plus contraignante, la question du transfert privé de biens culturels, c'est-à-dire celui qui met en cause au moins une personne privée physique ou morale.

Cette notion est abordée par l'article 7, ii de la Convention de l'UNESCO qui parle de "*la personne qui est acquéreur de bonne foi ou qui détient légalement la propriété*" d'un bien. Le seul problème était que le régime juridique applicable n'était pas défini.

C'est la raison pour laquelle l'O.I.P.C.-Interpol a soutenu les travaux d'UNIDROIT tendant à définir ce régime juridique, qui ont abouti à la Convention de Rome de 1995.

L'obligation de restitution d'un bien culturel volé, posée par l'article 3(1) de la Convention de 1995, est compensée par le fait que l'acquéreur de "bonne foi" a droit à une compensation (*indemnité équitable* selon les termes de la Convention).

En quoi cette simple disposition, qui n'est en somme que le reflet d'un principe déjà traditionnel dans nombre de pays, présente-t-elle un intérêt pour l'O.I.P.C.-Interpol et mérite-t-elle, à cet égard, son soutien ?

Pour pouvoir répondre à cette question, il convient de se référer à l'article 4 (4) de la Convention qui dispose que le possesseur doit prouver avoir agi avec la diligence requise. Cette simple disposition a en fait des conséquences juridiques considérables en ce qu'elle procède, bien que cela ait été contesté par certains⁴, à un renversement de la charge de la preuve.

Cette méthode a depuis longtemps fait la preuve de son efficacité et a été adoptée, au niveau international, dans différents instruments. On pourrait arguer que dans un tel système les droits de la défense ne sont plus protégés. Ces critiques ne sont plus communément admises. Le seraient-elles encore, qu'il est aisé, dans le cadre de la Convention de 1995, de démontrer que ces droits sont respectés.

⁴ Voir P. LALIVE DÉPINAY, "Une avancée du droit international: la Convention de Rome d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés", *Unif. L. Rev. / Rev. dr. unif.*, 1996, 40.

En effet, l'article 4(4) évoque notamment, comme "*diligence requise*", la consultation de :

"tout registre relatif aux biens culturels volés raisonnablement accessible et de toute autre information et documentation pertinentes qu'il [le possesseur] aurait pu raisonnablement obtenir et de la consultation d'organismes auxquels il pouvait avoir accès [...]".

On peut raisonnablement estimer qu'un acheteur de bien culturel, compte tenu des montants en jeu, et de sa connaissance du milieu de l'art en général, connaît les différents outils à sa disposition, ou les organismes en mesure de les lui fournir. Il ne saurait être de "bonne foi" s'il n'utilise pas ces outils, surtout lorsque l'achat est réalisé directement auprès du vendeur sans passer par un intermédiaire professionnel.

On peut donc estimer que, dans son économie générale, le texte protège les droits de la défense, et Interpol ne peut que soutenir cette position qui tend à faciliter l'administration de la preuve en mettant en péril les arguments généralement invoqués par des acquéreurs peu scrupuleux qui jouent sur la faiblesse des législations nationales et des procédures d'entraide internationale.

La seule critique que pourrait émettre Interpol sur ce point est que la Convention de 1995, dans le but justement de faciliter à la fois l'administration de la preuve, la coopération internationale et la protection des droits de la défense, aurait pu prévoir la création d'un fichier central international unique. Par ce moyen, l'ensemble des personnes, organismes et services intéressés auraient été certains de disposer d'un outil fiable et exhaustif.

L'O.I.P.C.-Interpol aurait pu jouer ce rôle de centre commun de la lutte contre le transfert illicite des biens culturels, ce qu'elle tend d'ailleurs à faire. A cet égard, il semble intéressant de signaler qu'un tel système est prévu par la Convention de Genève sur le faux monnayage de 1929 qui institue Interpol comme base de données centrale pour tout ce qui touche à cette criminalité particulière. Ce système a depuis longtemps montré son efficacité.

Globalement, sous réserve des quelques critiques évoquées ci-dessus qui ne tendent qu'à favoriser l'amélioration d'un système déjà efficace, l'Organisation soutient les Conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT en ce qu'elles créent, par leur complémentarité, un système cohérent qui place la responsabilité de la lutte contre cette forme de criminalité à la fois sur le plan du droit international public et sur le plan du droit privé et pénal.

D'ailleurs, dans sa résolution AGN/64/RES/6 de 1995, l'Assemblée générale de l'O.I.P.C.-Interpol a repris les principaux éléments de ces Conventions pour inciter les Etats membres de l'Organisation à mettre en œuvre les principes qui ont été dégagés par ces textes.

En conclusion, le Secrétariat général de l'O.I.P.C.-Interpol réaffirme sa ferme intention de coopérer étroitement avec toutes les organisations internationales et toutes les entités concernées pour lutter efficacement contre le trafic illicite des biens culturels.

Pour cela il est conseillé :

- d'adopter des lois nationales pour protéger le patrimoine culturel
- d'être partie aux conventions internationales. Afin de permettre à UNIDROIT de présenter en détail la Convention de Rome de 1995, nous avons le plaisir d'inviter cette organisation à toutes nos conférences organisées sur ce thème
- d'établir et mettre à jour les inventaires des collections (publiques ou privées)
- en effet, nous ne pouvons que conseiller aux propriétaires de biens culturels de faire un inventaire précis avec photographies, car toute recherche fructueuse repose sur l'existence d'une photographie et d'une description précise des objets volés
- de transmettre aussi rapidement que possible aux services de Police, toutes les informations utiles dès qu'un vol a été constaté
- d'impliquer le personnel des musées dans la formation des policiers et des douaniers
- d'établir une étroite coopération entre tous les ministères concernés
- d'adopter une base de données nationale informatisée
- aux marchands d'art et aux collectionneurs, nous ne pouvons que conseiller d'être vigilants quant à l'origine des objets qu'ils achètent en utilisant tous les moyens mis à leur disposition tant par les services publics que par le secteur privé.

