

Mesures législatives et institutionnelles de lutte contre le trafic illicite de biens culturels dans les pays arabes¹

Document de référence
préparé par
Ridha Fraoua²

à l'intention des participants à la

Deuxième Réunion des États parties à la Convention de 1970

Paris, Siège de l'UNESCO, 20-21 juin 2012

¹ Cette étude reprend, en grande partie, met à jour et complète un rapport de synthèse élaboré dans le cadre de l'atelier régional sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite, tenu à Beyrouth du 9 au 11 novembre 2009.

² Docteur en droit, Expert en législation du patrimoine culturel. L'auteur est responsable du choix et de la présentation des faits figurant dans ce document ainsi que des opinions qui y sont exprimées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.

I. Introduction

La lutte contre le trafic illicite des biens culturels implique un engagement institutionnel et législatif tant sur le plan interne qu'international.

Sur le plan national, ce sont surtout les pays importateurs européens qui, paradoxalement, ont le plus développé leur arsenal législatif en matière de lutte contre le trafic illicite, soit collectivement dans le cadre de la Communauté européenne, soit individuellement par l'adhésion à la Convention de l'UNESCO de 1970 sur les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels (ci-après dénommée Convention de l'UNESCO de 1970) et par l'adoption de législations de mise en œuvre. C'est le cas, par exemple, en Suisse, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne ou en Allemagne. Il est vrai, néanmoins, que les pays importateurs, notamment européens, rechignent à ratifier la Convention d'UNIDROIT.

S'agissant des pays arabes, à de rares exceptions près, aucune réforme institutionnelle ou législative significative ne peut être mentionnée à cet égard. Et ceux qui ont procédé à des amendements de leur législation ou à l'adoption de nouvelles lois en matière de protection des biens culturels, ils se sont, en règle générale, limités à élargir le champ d'application matériel de la notion de patrimoine culturel national ou de renforcer les sanctions pénales en cas de vols, de fouilles clandestines, de commerce illégal ou d'exportations illégales de biens culturels. Les 17 pays arabes faisant l'objet du présent examen³ disposent d'une législation régissant la protection du patrimoine culturel. Dans les deux Etats à structure fédérale, à savoir les Émirats Arabes Unis et l'Irak, la compétence législative en matière de protection du patrimoine culturel a été réglée de manière différente. Aux Émirats Arabes Unis, la protection du patrimoine culturel relève du ressort des Émirats et non de l'État fédéral⁴. C'est pourquoi, on se référera dans la présente étude, à titre d'exemple, à la législation de l'Émirat de Sharjah⁵. En Irak, la compétence législative est partagée entre l'État fédéral et les Etats fédérés⁶.

Le cas de la Palestine mérite aussi une mention particulière : les territoires palestiniens ayant été administrés par l'empire Ottoman, la Grande-Bretagne, la Jordanie, l'Égypte et Israël, il n'est pas aisé de déterminer les actes législatifs régissant la protection juridique du patrimoine culturel de la Palestine. Les autorités exécuti-

³ Ont été examinées dans le cadre de la présente étude les législations des Etats suivants : Algérie, Arabie Saoudite, Bahreïn, Comores, Égypte, Émirats Arabes Unis, Irak, Jordanie, Liban, Maroc, Mauritanie, Oman, Palestine, République arabe syrienne, Soudan, Tunisie et Yémen.

⁴ Voir art. 116 et 122 de la Constitution de 1971. En effet, les Émirats exercent toutes les compétences qui ne sont pas attribuées par ces dispositions à l'État fédéral. Il n'en demeure pas moins que l'État fédéral envisage l'adoption d'une loi fédérale sur la protection des antiquités. Le dernier projet date de 2010.

⁵ On peut aussi citer la loi n° 8 de 1970 de l'Émirat d'Abou Dhabi sur les antiquités et les fouilles. Un nouveau projet de loi a été préparé dont le champ d'application matériel est plus large puisqu'il couvre la protection, la gestion et la promotion de l'ensemble du patrimoine culturel tangible et intangible. À ma connaissance, ce projet de loi n'a pas encore été promulgué.

⁶ L'art. 113 de la Constitution irakienne de 2005 attribue à l'État fédéral la compétence de protéger les trésors nationaux. Par trésors nationaux, cette disposition entend les antiquités, les sites archéologiques, les monuments historiques, les manuscrits et les monnaies anciennes. En revanche, l'État fédéral doit assurer la gestion des trésors nationaux en collaboration avec les entités fédérées. La protection et la gestion des biens culturels qui ne font pas partie intégrante des trésors nationaux appartiennent aux entités fédérées conformément à l'art. 115 de la Constitution irakienne.

ves palestiniennes ont décidé, en 1994, de déclarer applicables, dans les territoires occupés, les actes législatifs qui étaient en vigueur avant le 5 juin 1967. La situation juridique demeure malgré tout complexe, car la bande de Gaza et la Cisjordanie ont été administrées d'abord par la Grande-Bretagne et par la suite, respectivement, par l'Égypte et la Jordanie. Il en découle des régimes juridiques différents en fonction des territoires concernés, à savoir la loi britannique N° 51 de 1929 sur les antiquités (*British Mandatory Antiquities Law*) pour la bande de Gaza et la loi jordanienne provisoire N° 51 de 1966 sur les antiquités pour la Cisjordanie⁷. Signalons, enfin, qu'un projet de loi sur la protection du patrimoine culturel et naturel a été élaboré depuis quelques années par les autorités palestiniennes, mais n'a pas encore pu être approuvé par le Conseil législatif en raison de la situation politique qui règne dans ce pays.

La coopération internationale en matière de lutte contre le trafic illicite revêt une importance primordiale. En raison des conflits d'intérêts entre les pays importateurs et les pays exportateurs de biens culturels et de la disparité des régimes juridiques régissant la protection du patrimoine culturel national, seule une collaboration interétatique est en mesure de renforcer, dans une certaine mesure, les réglementations nationales dans ce domaine. Or, si cette collaboration internationale s'est renforcée au niveau opérationnel sous l'égide d'organisations internationales, comme l'UNESCO, ICOMOS, ICOM, INTERPOL, ou l'organisation mondiale des douanes, elle a stagné au niveau juridique depuis l'adoption, en 1995, de la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (ci-après dénommée Convention d'UNIDROIT). En effet, aucun nouvel instrument multilatéral juridiquement contraignant n'est venu renforcer le cadre conventionnel international et faire ainsi évoluer le droit international positif dans ce domaine⁸. Nous ne constatons pas, non plus, d'évolution significative à cet égard sur le plan régional⁹, notamment entre les pays arabes dans le cadre de la Ligue Arabe ou de l'ALECSO. L'accent a été porté, jusqu'à présent, sur l'élaboration de modèles de lois sur la protection des antiquités¹⁰ ou du patrimoine architectural urbain¹¹. Sur le plan bilatéral, nous observons, toutefois, une évolution très favorable avec la conclusion de plusieurs conventions de coopération entre pays exportateurs et pays importateurs de biens culturels. À titre d'exemple, nous pouvons citer les accords conclus par la Suisse avec l'Italie, la Grèce ou le Pérou concernant l'importation et le retour de biens culturels. D'autres accords sont en cours de né-

⁷ L'ancienne loi jordanienne n° 33 de 1953 sur les antiquités n'est pas applicable, car elle a été formellement abrogée par la loi de 1966 (cf. art. 49). Quant à la loi provisoire jordanienne n° 12 de 1976 sur les antiquités, elle n'est pas non plus applicable dans les territoires palestiniens puisqu'elle a été promulguée après le 5 juin 1967.

⁸ Face aux intérêts divergents des pays exportateurs et des pays importateurs, une évolution du droit conventionnel dans ce domaine est tributaire de concessions mutuelles qu'aucune des parties n'a la volonté de faire, pour l'instant du moins. Du reste, cette situation de blocage n'est pas propre au domaine de la protection internationale du patrimoine culturel et peut être constatée dans d'autres domaines, tel que celui de la libéralisation du commerce mondial (Droit de l'Organisation mondiale du commerce).

⁹ Voir, néanmoins, la Convention cadre du Conseil de l'Europe du 27 octobre 2005 sur la valeur du patrimoine culturel pour la société.

¹⁰ Voir le projet de loi uniforme sur les antiquités, adopté par les ministres arabes de la culture lors de leur congrès, le 5 novembre 1981 ou le projet de loi modèle sur les antiquités, adopté par un groupe d'experts réunis dans le cadre du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe, le 13 et 14 septembre 2005.

¹¹ Voir le projet de charte sur la préservation et la promotion du patrimoine architectural dans les Etats arabes, élaboré à l'initiative de l'Arabie Saoudite et datant du mois de décembre 2006.

gociations par la Suisse avec le Mexique, la Colombie et d'autres Etats exportateurs de biens culturels.

La présente étude vise à présenter une synthèse des mesures législatives et institutionnelles de lutte contre le trafic illicite de biens culturels dans plusieurs pays arabes. L'objectif étant de procéder à une évaluation de la situation législative et institutionnelle en matière de prévention et de lutte contre le trafic illicite de biens culturels dans cette région.

II. Adhésion aux conventions internationales

Seule l'adhésion aux conventions prévoyant des dispositions pertinentes sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite de biens culturels est ici examinée. Il s'agit de la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et de ses deux protocoles (ci-après dénommés Convention de La Haye et Protocole I et II) ; de la Convention de l'UNESCO de 1970 et de la Convention d'UNIDROIT.

La Palestine mérite, ici aussi, une mention particulière, car après son admission en tant que 195^{ème} Etat membre de l'UNESCO, le 31 octobre 2011, ce pays a déposé, le 22 mars 2012, ses instruments d'adhésion à la Convention de La Haye de 1954 et à ses deux protocoles, ainsi qu'à la Convention de l'UNESCO de 1970¹². La Palestine n'a pas cependant adhéré à la Convention d'UNIDROIT.

En ce qui concerne les autres Etats arabes, la situation se présente de la manière suivante¹³ :

- 15 Etats ont adhéré à la Convention de La Haye de 1954¹⁴.
- 12 Etats ont adhéré au Protocole I¹⁵.
- 7 Etats ont adhéré au Protocole II¹⁶.
- 14 Etats ont adhéré à la Convention de 1970¹⁷.
- Seul l'Algérie déposera bientôt son instrument d'adhésion à la Convention d'UNIDROIT¹⁸.

L'Algérie sera ainsi le premier Etat arabe à adhérer à la Convention d'UNIDROIT et à mettre ainsi fin, à juste titre, à une position commune des

¹² Après avoir adhéré à la Convention de 1972 sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, à la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, à la Convention de 2003 sur la protection du patrimoine culturel immatériel et à la Convention de 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles.

¹³ Jusqu'au mois d'avril 2012.

¹⁴ Outre la Palestine : Arabie Saoudite, Bahreïn, Égypte, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Oman, Qatar, République arabe syrienne, Soudan, Tunisie et Yémen.

¹⁵ Outre la Palestine : Arabie Saoudite, Bahreïn, Égypte, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, République arabe syrienne, Tunisie et Yémen.

¹⁶ Outre la Palestine : Arabie Saoudite, Bahreïn, Égypte, Jordanie, Libye, Oman et Qatar.

¹⁷ Outre la Palestine : Algérie, Arabie Saoudite, Égypte, Irak, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Maroc, Mauritanie, Oman, Qatar, République arabe syrienne et Tunisie. L'adhésion de Bahreïn est actuellement à l'étude par les autorités compétentes de ce pays.

¹⁸ Il semble que l'Arabie Saoudite envisage aussi d'adhérer à cette Convention.

Etats arabes qui reprochent à cette Convention de ne pas avoir un effet rétroactif, de prévoir des délais de prescription trop courts et de prescrire l'indemnisation de l'acquéreur de bonne foi. Ces Etats craignent, en effet, que leur adhésion à la Convention d'UNIDROIT ne soit interprétée comme une légitimation des pillages et des spoliations antérieurs ou comme l'abandon d'un droit de revendication des biens culturels volés ou illicitement exportés avant l'entrée en vigueur de cette Convention. Or l'article 10, paragraphe 3, de cet accord prévoit explicitement la disposition suivante:

"La présente Convention ne légitime aucunement une opération illicite de quelque nature qu'elle soit qui a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la présente Convention ou à laquelle l'application de celle-ci est exclue par les paragraphes 1) ou 2) du présent article, ni ne limite le droit d'un Etat ou d'une autre personne d'intenter, en dehors du cadre de la présente Convention, une action en restitution ou retour d'un bien culturel volé ou illicitement exporté avant l'entrée en vigueur de la présente Convention."

S'agissant des délais de prescription, il ne faut pas perdre de vue que face à la protection dont bénéficie l'acquéreur de bonne foi dans plusieurs systèmes juridiques occidentaux après un délai excédant rarement les cinq ans, des délais de prescription de 50 et de 75 ans, dans certains cas, constituent déjà un progrès considérable et une solution de compromis.

En ce qui concerne l'indemnisation de l'acquéreur de bonne foi, il convient de préciser que l'acquisition de bonne foi de biens culturels volés ou illicitement exportés a été rendue plus difficile par la Convention qui prévoit même un renversement du fardeau de la preuve lorsqu'il s'agit de l'acquisition de biens culturels volés¹⁹. D'autre part, le principe de l'indemnisation équitable permet de déroger au droit de propriété de l'acquéreur de bonne foi sans pour autant violer la garantie constitutionnelle de propriété. Certaines législations d'États arabes prévoient, du reste, explicitement l'obligation d'indemnisation de l'acquéreur de bonne foi de biens culturels²⁰. Ce régime juridique de l'acquisition de bonne foi n'est donc pas totalement étranger aux traditions juridiques arabes. Enfin, les Etats dont le système juridique admet la restitution sans indemnité des biens culturels volés ou illicitement exportés, ils peuvent appliquer leur droit plus favorable à la restitution en vertu de l'article 9, paragraphe 1, de la Convention d'UNIDROIT.

Quant à la collaboration des Etats arabes avec le Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale, elle peut être qualifiée d'insuffisante. Certes, deux Etats arabes, à savoir l'Irak et la Libye font actuellement partie des 22 Etats membres de ce Comité. Ce dernier est chargé notamment de rechercher les voies et les moyens de faciliter les négociations bilatérales en vue de la restitution et du retour de biens culturels à leur pays d'origine. Manifestement, les Etats arabes ne font cependant pas appel au Comité et ne bénéficient guère de

¹⁹ Cf. Art. 4, par. 1, de la Convention d'UNIDROIT.

²⁰ Voir, à titre d'exemples, art. 11 de la loi des Comores n°94-022/AF portant protection du patrimoine culturel national ; art. 18, let. b, de la loi libanaise n°37 de 2008 sur les biens culturels et art. 91 de la loi mauritanienne n°2005-46 du 25 juillet 2005 concernant la protection du patrimoine culturel tangible.

son rôle de facilitateur²¹ alors même qu'ils se plaignent du fait que leurs demandes de restitution de biens culturels ne trouvent pas d'écho auprès des Etats requis. Il est encore intéressant de relever que conformément à l'objectif stratégique qu'il s'est attribué de développer les moyens alternatifs de résolution de conflits en matière de biens culturels²², le Comité a adopté un règlement intérieur pour la médiation et la conciliation²³. Ce règlement fixe les principes fondamentaux des procédures de médiation et de conciliation, les droits et les obligations des parties, les obligations des médiateurs et des conciliateurs, la clôture des procédures de médiation et de conciliation et le partage des frais. Les Etats arabes gagneraient à suivre attentivement l'évolution des travaux du Comité intergouvernemental et devraient mieux utiliser les moyens et les procédures mises à leur disposition par ce Comité, notamment les procédures de médiation et de conciliation, en vue de défendre leur droit d'obtenir la restitution ou le retour des biens culturels dont ils ont été dépossédés à la suite d'une occupation étrangère ou coloniale ou par toute autre appropriation illégale.

III. Mise en œuvre des conventions internationales

À l'exclusion de la Convention d'UNIDROIT, les autres instruments internationaux susmentionnés ne sont pas directement applicables. Autrement dit, ils ne sont pas suffisamment précis et détaillés pour pouvoir servir de fondement juridique à une décision individuelle et concrète. Ils s'adressent aux Etats membres et à leur législateur et doivent donc être mis en œuvre dans leur droit interne.

Par actes législatifs de mise en œuvre, on peut citer, à titre d'exemples, la loi canadienne du 19 juin 1975 sur l'exportation et l'importation de biens culturels et la loi fédérale suisse du 20 juin 2003 sur le transfert international des biens culturels qui mettent en œuvre la Convention de l'UNESCO de 1970 ou la loi fédérale suisse du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé qui met en œuvre la Convention de La Haye. À l'exclusion du Liban²⁴, aucun des Etats arabes n'a pris les mesures législatives de mise en œuvre de ces accords internationaux *non-self executing*.

L'absence de mise en œuvre législative de ces accords internationaux empêche les Etats arabes de bénéficier pleinement des mécanismes de protection et de coopération prévus par ces accords et d'avoir surtout une législation qui soit conforme aux standards internationaux et apte à relever les défis futurs en matière de protection, de gestion et de promotion du patrimoine culturel.

IV. Définition de la notion de bien culturel

En ce qui concerne le champ d'application matériel des réglementations visées,

²¹ Pour les recommandations de la dernière session du Comité qui s'est tenue à Paris, du 30 juin au 1^{er} juillet 2011, voir Document UNESCO CLT-2011/CONF.208/COM.17/5 REV.

²² Voir Document UNESCO CLT-2009/CONF.212/COM.15/3REV, mai 2009.

²³ Voir Document UNESCO CLT-2010/CONF.203/COM.16/7.

²⁴ Le Liban a adopté en 2008 la loi n° 37 sur les biens culturels qui met en œuvre plusieurs dispositions de la Convention de l'UNESCO de 1970.

seules les législations algérienne, et libanaise²⁵ utilisent la notion de bien culturel dans son acception générale et internationale. Les législations Bahreïni, égyptienne²⁶, jordanienne²⁷, palestinienne, de l'Émirat de Sharjah, saoudienne, soudanaise, syrienne et yéménite s'en tiennent encore à la notion classique et limitée d'antiquités (mobilières et immobilières). Tandis que les législations comorienne et marocaine se réfèrent, elles, à des notions communes tirées du droit réel, à savoir les biens ou objets meubles et immeubles à caractère historique, culturel, etc. Les législations algérienne et tunisienne se caractérisent en se référant respectivement à la notion de patrimoine culturel ou de patrimoine archéologique, historique ou traditionnel. Les législations irakienne et omanaise se réfèrent à la fois aux antiquités et au patrimoine culturel ou aux biens culturels. La législation mauritanienne se distingue en se référant explicitement au patrimoine culturel tangible.

Indépendamment de la dimension terminologique, la technique légistique de définition légale diffère d'un pays à l'autre. Les pays du Maghreb, et Comores recourent à des définitions générales se fondant sur le critère de la valeur culturelle, historique, artistique, traditionnelle ou esthétique²⁸, alors que les pays du Proche-Orient recourent en général à une date déterminée²⁹ ou au critère de l'âge³⁰ pour définir les antiquités à protéger tout en attribuant à l'autorité compétente le pouvoir d'assimiler à des antiquités les biens produits après la date fixée par la loi ou n'ayant pas l'âge requis par la loi, mais qui répondent à d'autres critères culturels, historiques ou esthétiques³¹. Partant de cette constatation, on peut dire que la variété, tant du point de vue de la terminologie que du contenu, de ces définitions légales ne permet pas d'établir une concordance avec les définitions contenues dans les conventions internationales et peut donc rendre plus difficile la coopération internationale en matière de prévention et de lutte contre le trafic illicite.

²⁵ Certes, la loi n° 166 de 1933 portant règlement sur les antiquités se réfère toujours à la notion d'antiquités. Cette loi a cependant été complétée par la loi n°37 de 2008 sur les biens culturels qui reprend la terminologie de la Convention de l'UNESCO de 1970.

²⁶ S'agissant de l'Égypte, signalons que la loi n° 117 de 1983 a été amendée par la loi n° 3 de 2010. Cette dernière n'apporte pas cependant de modification de la terminologie, ni de la définition de la notion d'antiquités contenue à l'art. 1 de la loi n° 117.

²⁷ La loi jordanienne n° 5 de 2005 sur le patrimoine architectural s'applique aux catégories de biens culturels autres que les antiquités.

²⁸ C'est le cas aussi de la loi libanaise n° 37 de 2008 sur les biens culturels, cf. art. 1.

²⁹ Les années 1780 et 600 pour Bahreïn (cf. art. 2 de la loi sur les antiquités) ; l'année 1750 et 600 pour la Jordanie (cf. art. 2, ch. 7, de la loi n° 21 de 1988 sur les antiquités, modifiée par la loi n° 23 de 2004 et art. 2 de la loi n° 5 de 2005 sur le patrimoine architectural) ; l'année 1700 pour le Liban (cf. art. 1 de la loi n° 166 LR de 1933 sur les antiquités), la Cisjordanie (cf. art. 2, al. 2, de la loi jordanienne n°51 de 1966 sur les antiquités) et Gaza (cf. art. 2, let. a, de la loi britannique n° 51 de 1929 sur les antiquités) ; l'année 1900 pour l'Émirat de Sharjah (cf. art. 2 de la loi n°1 de 1992).

³⁰ Deux cents ans pour les antiquités irakiennes (cf. art. 4, ch. 7 et 8, de la loi n° 55 de 2002 sur les antiquités), saoudiennes (cf. art. 5 du décret royal n° M/26) , syriennes (cf. art. 1 de la loi n° 222 de 1963 sur les antiquités) et yéménites (cf. art. 3 de la loi n° 21 de 1994 sur les antiquités, modifiée par la loi n° 8 de 1997) ; cent ans pour les antiquités égyptiennes (cf. art. 1 de la loi n° 117 de 1983 sur les antiquités) et soudanaises (cf. art. 3 de la loi de 1999 sur la protection des antiquités) et 60 ans pour les antiquités et les biens culturels omanais (cf. art. 2, let. c et d, de la loi n° 6 de 1980 sur la protection du patrimoine culturel national).

³¹ Voir, par exemple, l'art. 2 de la loi égyptienne et art. 1, al. 2, de la loi syrienne. La loi yéménite se distingue en autorisant une telle exception uniquement pour les biens âgés de plus de cinquante ans, cf. art. 3.

Signalons encore que la nouvelle loi libanaise n° 37 du 16 octobre 2008 sur les biens culturels reprend les critères permettant d'identifier les éléments constitutifs du patrimoine culturel national, tels qu'ils découlent de l'article 4 de la Convention de l'UNESCO de 1970³². Quant aux législations algérienne et omanaise, elle détermine le contenu du patrimoine culturel national sans se référer, cependant, aux critères précités de l'article 4 de la Convention de l'UNESCO de 1970³³.

V. Régime de propriété et de transfert de propriété des biens culturels

Une prévention et une lutte efficaces contre le trafic illicite de biens culturels impliquent nécessairement une réglementation détaillée de la propriété et du transfert de la propriété des biens culturels. Les législations des 17 pays concernés contiennent des dispositions détaillées sur le régime de propriété et de transfert de propriété des biens culturels.

La propriété publique des biens culturels mobiliers est généralement présumée, à l'exclusion des biens constitués en waqfs et des biens dont des personnes physiques ou morales de droit privé se prétendent propriétaires et sont en mesure d'administrer la preuve de leurs droits de propriété³⁴. À l'exclusion des législations comorienne³⁵ et marocaine³⁶, les législations étudiées ne prévoient pas explicitement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des biens culturels faisant partie du domaine public ou des collections publiques. La loi égyptienne interdit, néanmoins, à partir de la date de son application, la détention, à titre privée, d'antiquités. La législation comorienne limite le transfert de propriété de biens culturels classés, détenus par des particuliers, à l'État ou à d'autres personnes morales de droit public. Ainsi, le transfert de propriété entre particuliers de biens culturels classés est interdit implicitement par la loi. Quelques législations prévoient même la possibilité d'aliénation de certaines catégories de biens culturels propriété de l'État³⁷.

La propriété privée d'un terrain n'implique pas la propriété des biens qui pourraient se trouver sur la surface du sol ou dans le sous-sol³⁸. Ces biens et les

³² Cf. Art. 1 et 2 de la loi n° 37 de 2008 sur les biens culturels.

³³ Cf. Art. 2 de la loi algérienne n° 98-4 de 1998 relative à la protection du patrimoine culturel ; art. 2 de la loi comorienne n° 94-022/AF portant protection du patrimoine culturel national et art. 4 de la loi omanaise de 1980 sur la protection du patrimoine culturel national.

³⁴ Cf., à titre d'exemples, art. 6 de la loi égyptienne ; art. 5, al. 2, de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 4, de la loi syrienne ; art. 1, al. 2, et 73 de la loi tunisienne n° 35 de 1994 sur la protection du patrimoine archéologique et historique, ainsi que des arts traditionnels.

³⁵ Les objets classés sont imprescriptibles et les objets classés appartenant à l'État sont inaliénables, cf. art. 7 et 8 de la loi n° 94-022/AF portant protection du patrimoine culturel national.

³⁶ Les objets immobiliers et mobiliers classés, domaniaux, habous ou appartenant aux collectivités locales ou ethniques sont inaliénables et imprescriptibles, cf. art. 26, 29 et 43 de la loi n° 22-80 relative à la conservation des monuments historiques et des sites, des inscriptions, des objets d'art et d'antiquité, modifiée par la loi n°19-05 du 15 juin 2006.

³⁷ Cf., à titre d'exemples, art. 10 de la loi égyptienne et art. 30 et 31 de la loi syrienne.

³⁸ Cf., à titre d'exemples, art. 3, al. 1, de la loi bahreïni ; art. 5, let. d, de la loi jordanienne ; art. 6 de la loi n° 1 de 1992 de l'Émirat de Sharjah ; art. 10 de la loi saoudienne ; art. 6 de la loi syrienne ; art. 60, al. 1, de la loi tunisienne et art. 7 de la loi yéménite.

biens découverts fortuitement sont propriété de l'État³⁹. Quant aux produits de fouilles archéologiques, qu'elles soient légales ou illégales, ils appartiennent à l'État⁴⁰. Certains Etats autorisent, cependant, la cession de la propriété de certains biens au titulaire de l'autorisation de fouilles⁴¹. L'article 10 de la loi égyptienne autorise, par décision du Président de la République, l'échange d'antiquités avec des Etats, des musées et autres institutions culturelles. Par décision du Conseil des ministres, l'article 35 de la loi yéménite autorise, pour des raisons d'intérêt public et à titre exceptionnel, le transfert à titre gracieux des antiquités inventoriées dont l'État peut se dispenser parce qu'elles existent en plusieurs exemplaires dans les collections publiques⁴².

Quant au transfert des titres de propriété de biens culturels mobiliers inventoriés ou classés, il est généralement subordonné à une autorisation⁴³ ou à une obligation d'information⁴⁴. Cette dernière obligation permet ainsi à l'État d'exercer, le cas échéant, son droit de préemption⁴⁵. Le Liban et la Syrie subordonnent même le transport d'antiquités mobilières classées à une autorisation ou à une déclaration à l'autorité compétente⁴⁶.

Il découle de l'analyse qui précède qu'en règle générale, le régime de propriété et de transfert de propriété des biens culturels mobiliers est suffisamment réglementé dans les pays étudiés. Toutefois, ce régime ne peut pas produire les effets juridiques escomptés et contribuer ainsi à prévenir ou à lutter contre le trafic illicite, car les structures administratives chargées de la protection et de la gestion des biens culturels ne disposent pas des ressources nécessaires pour assurer son application et son respect. D'autre part, un régime légal de propriété et de transfert de propriété, aussi détaillé et complet soit-il, n'est pas en mesure, à lui seul, d'assurer que la preuve de la propriété des biens volés ou illicitement exportés pourra toujours être apportée et dans tous les cas. D'où l'importance de tout système de documentation, tels que l'inventaire, le classement ou l'établissement d'une carte archéologique délimitant tous les sites archéologiques du pays.

³⁹ Cf., à titre d'exemples, art. 77 de la loi algérienne ; art. 23 de la loi égyptienne ; art. 15, let. a, de la loi jordanienne ; art. 10, al. 2, de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 48, al. 2, de la loi marocaine ; art. 35 de la loi syrienne.

⁴⁰ Cf., à titre d'exemples, art. 35 de la loi égyptienne ; art. 68 de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 49 de la loi marocaine ; art. 52, al. 1, de la loi syrienne ; art. 34 de la loi de l'Émirat de Sharjah ; art. 60 de la loi tunisienne et art. 67 de la loi yéménite.

⁴¹ Cf., à titre d'exemples, art. 38 de la loi comorienne ; art. 21, let. b, de la loi jordanienne ; art. 68 de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 22, let. b, de la loi omanaise ; art. 28 de la loi soudanaise et art. 52, al. 2, de la loi syrienne.

⁴² Voir aussi art. 80 de la loi mauritanienne.

⁴³ Cf., à titre d'exemples, art. 60, al. 1, de la loi algérienne ; art. 32 de la loi saoudienne ; art. 34 de la loi syrienne.

⁴⁴ Cf., à titre d'exemples, art. 61 de la loi algérienne ; art. 25, let. b, de la loi jordanienne ; art. 44 de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 61 et 87 de la loi mauritanienne ; art. 14 de la loi omanaise et art. 12 de la loi de l'Émirat de Sharjah.

⁴⁵ Cf. Art. 44 de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 39 et 40 de la loi marocaine ; art. 6 de la loi mauritanienne et art. 48 de la loi saoudienne.

⁴⁶ Cf. Art. 45 de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 38 de la loi marocaine et art. 40 de la loi syrienne.

VI. Inventaire des biens culturels

Il convient tout d'abord de préciser ici que l'inventaire de biens culturels peut consister en un système d'enregistrement à des fins d'identification et de gestion du patrimoine culturel, mais il peut également consister en une procédure juridique de catégorisation et de classification des biens culturels à protéger en vertu de la loi.

La plupart des réglementations des 17 Etats arabes prévoient une procédure d'inventaire⁴⁷ ou/et de classement⁴⁸ de biens culturels et fixent les effets juridiques de l'inventaire et du classement. Toutefois, en raison de leur complexité et du manque de ressources, les procédures d'inventaire et de classement sont peu appliquées et même lorsqu'elles le sont, c'est souvent de manière ponctuelle et approximative. En outre, les listes d'inventaire et de classement sont rarement publiées et mises à jour.

S'agissant de l'inventaire en tant que mécanisme d'identification et de gestion des biens culturels, il importe de souligner que les informations disponibles ne permettent pas de se faire une idée précise sur la situation dans les 17 Etats. Il n'existe apparemment pas de listes officielles, indicatives ou exhaustives, des « trésors nationaux ». En outre, seul le Liban utilise, semble-t-il, la norme « Object ID »⁴⁹.

Mes observations sur le terrain dans plusieurs dans plusieurs Etats, ici concernés, me permettent de dire que la situation est plutôt grave en matière d'inventaire des biens culturels. Par ailleurs, plusieurs musées ne disposent pas de systèmes de sécurité fiables et les bibliothèques, les dépôts d'archives ou de manuscrits ne disposent pas, en règle générale, d'un système de sécurité contre les vols. Or il est inutile de rappeler l'importance de l'inventaire en tant que moyen de preuve de la propriété d'un bien culturel volé ou illicitement exporté. Il suffit de rappeler que seuls les biens culturels inventoriés peuvent être saisis et restitués à l'Etat d'origine en vertu de l'article 7, lettre b, de la Convention de l'UNESCO de 1970. Certes, l'inventaire du patrimoine culturel national constitue une tâche gigantesque et les ressources humaines et financières dont disposent les services compétents sont fort modestes. Ainsi, un grand retard dans l'accomplissement de cette tâche prioritaire a été constaté dans plusieurs pays visités. Une attention particulière devrait être portée à l'inventaire des objets se trouvant dans les dépôts de musées et les dépôts de collecte des produits des fouilles archéologiques, ainsi que les biens culturels faisant partie des collections privées. D'autre part, une autre tâche prioritaire devrait être l'inventaire des sites archéologiques. En effet, l'existence d'une carte ou d'un atlas archéologique faciliterait la surveil-

⁴⁷ Cf., à titre d'exemples, art. 5, al. 1, de la loi bahreïni ; art. 5, 7, 16 de la loi irakienne ; art. 3 de la loi mauritanienne et art. 20 de la loi yéménite.

⁴⁸ Cf., à titre d'exemples, art. 10 à 40 et 50 à 66 de la loi algérienne ; art. 16 à 20 de la loi saoudienne ; art. 14 à 20 de la loi comorienne ; art. 12 à 14 et 26 de la loi égyptienne ; art. 20 à 46 de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 3 à 36 de la loi marocaine et art. 3 et 5 à 8 de la loi omanaise.

⁴⁹ La norme « Object ID » est une procédure d'inventaire des objets culturels ou naturels. En d'autres termes, il s'agit d'une méthode de description uniforme des biens culturels ou naturels qui facilite la recherche de ces biens en cas de vol, de perte, ou d'exportation illicite et permet la reconstruction de ces biens en cas de destruction partielle ou d'une détérioration.

lance de ces sites et la lutte contre les fouilles clandestines et permettrait même parfois d'identifier la provenance de biens archéologiques issus de fouilles clandestines⁵⁰.

VII. Fouilles archéologiques

Les fouilles clandestines constituent la principale source d'approvisionnement du marché international des biens archéologiques. Pour prévenir et lutter contre les fouilles clandestines qui causent un préjudice irréversible aux sites archéologiques et entravent considérablement la recherche scientifique et historique, l'article 5, lettre d, de la Convention de l'UNESCO de 1970 demande aux Etats membres de contrôler les fouilles archéologiques.

Les fouilles archéologiques sont réglementées, sans exception, dans les 17 Etats faisant l'objet de la présente étude⁵¹, même si la densité normative de cette réglementation diffère d'un Etat à l'autre. Les fouilles sont subordonnées à une autorisation. Seules les institutions scientifiques ayant les compétences requises et les moyens financiers nécessaires peuvent obtenir une autorisation de fouilles. Selon les législations, l'autorisation de fouilles peut prendre la forme d'une décision unilatérale de l'autorité administrative compétente ou d'une convention négociée entre les parties concernées. Les conditions d'octroi de l'autorisation de fouilles, les droits et les obligations du titulaire d'une autorisation de fouilles sont également fixés par la loi. Cette dernière règle également le contrôle des fouilles, les mesures de sécurité à prévoir sur les sites durant les fouilles, les conditions et la procédure de révocation de l'autorisation de fouilles, la propriété des résultats scientifiques des fouilles et la propriété du produit des fouilles.

Malgré une réglementation parfois détaillée, la plupart des 17 Etats concernés doivent faire face à des fouilles clandestines dont les raisons sont multiples. Outre l'insuffisance des contrôles, il convient de mentionner l'insuffisance des effectifs de gardiens des sites, la pauvreté et le chômage qui frappe les populations locales vivant à proximité des sites archéologiques, l'augmentation des prix mondiaux des biens archéologiques, le faible degré d'éducation, le manque de sensibilisation de la population et l'inapplication des lois. Certaines fouilles clandestines sont même réalisées à la suite de découvertes fortuites, voire même pour satisfaire des commandes particulières.

Effectivement, dans la plupart des 17 Etats, les autorités compétentes ne disposent pas encore d'une carte archéologique du pays, ni d'un inventaire exhaustif et documenté des sites archéologiques. Certes, elles peuvent disposer parfois d'une source non négligeable d'informations techniques et scientifiques dans leurs archives. Celles-ci doivent cependant encore être inventoriées et informatisées afin notamment de les mettre à jour et de les rendre plus accessibles. Ces instru-

⁵⁰ L'art. 13, al. 2, de la loi soudanaise prévoit explicitement l'élaboration d'une telle carte.

⁵¹ Cf. Art. 70 à 76 de la loi algérienne ; art. 54 à 66 de la loi saoudienne ; art. 13 à 18 de la loi bahreïni ; art. 30 à 38 de la loi comorienne ; art. 31 à 38 de la loi égyptienne ; art. 25 à 38 de la loi de l'Émirat de Sharjah ; art. 29 à 36 de la loi irakienne ; art. 16 à 22 de la loi jordanienne ; art. 56 à 72 de la loi libanaise sur les antiquités ; art. 45 à 50 de la loi marocaine ; art. 65 à 80 de la loi mauritanienne ; art. 20 à 26 de la loi omanaise ; art. 41 à 55 de la loi syrienne ; art. 22 à 29 de la loi soudanaise ; art. 60 à 75 de la loi tunisienne et art. 23 à 28 de la loi yéménite.

ments, aussi performants soient-ils, ne seraient pas d'une grande utilité sans la mise à disposition de ces autorités d'une équipe étoffée et qualifiée de techniciens et d'administrateurs capables de gérer les fouilles archéologiques. Nous entendons par là un personnel qui soit en mesure notamment d'apprécier le bien fondé scientifique et juridique des demandes d'autorisation de fouilles, de formuler les conditions et les charges inhérentes aux autorisations de fouilles, de contrôler l'exécution des travaux de fouilles aussi bien souterraines que sous-marines, de décider des mesures éventuelles de consolidation ou de conservation des vestiges immobiliers ou mobiliers découverts, de saisir l'importance scientifique, historique et archéologique des résultats des fouilles, d'évaluer le rapport final des fouilles et d'assurer la surveillance des sites archéologiques fouillés. À l'heure actuelle, les autorités compétentes ne disposent pas, dans la plupart des Etats visés, des effectifs suffisants de collaborateurs qualifiés aptes à assumer ces fonctions selon les standards internationaux et sur toute l'étendue du territoire national. Ce grave manque de personnel qualifié fait que très souvent, une seule personne est amenée à cumuler les fonctions et les charges afin d'assurer la bonne qualité des prestations fournies et d'éviter les dysfonctionnements. Dans ces conditions, l'application rigoureuse des dispositions légales en matière de fouilles demeure aléatoire. Les fouilles d'urgence posent d'ailleurs un sérieux problème, car avec la multiplication des travaux de construction, publics et privés, et la réalisation de grands projets d'infrastructure, les autorités compétentes sont souvent dépassées par l'ampleur de la tâche. Le problème, en l'occurrence, n'est, toutefois, pas uniquement conjoncturel, mais aussi structurel dans la mesure où des contraintes politiques, économiques, administratives et financières empêchent ces autorités d'agir avec la rapidité, la diligence et l'efficacité requises en vue de sauvegarder l'information historique et de conserver et de documenter le plus de sites archéologiques possibles. En outre, le nombre élevé des autorisations annuelles de fouilles est souvent en inadéquation par rapport aux ressources financières et humaines des autorités chargées de suivre et de surveiller les fouilles⁵². Du point de vue méthodologique, il importe, par ailleurs, que l'archéologie ne soit pas réduite à ces tâches classiques de recherche d'objets et qu'elle se préoccupe davantage de questions intéressant le public, telles que la protection des vestiges archéologiques contre la spéculation foncière et la valorisation abusive à des fins touristiques, la lutte contre le trafic illicite et les fouilles clandestines et la contribution à la sensibilisation du public par un transfert d'informations. Enfin, vu sous l'angle stratégique, les fouilles archéologiques susceptibles d'aboutir à la découverte d'un site important aussi bien du point de vue de sa superficie que de son intérêt historique, artistique et culturel ne devraient être menées que si la protection du site, sa conservation et sa valorisation peuvent être assurées à long terme. Les sites archéologiques enfouis sous terre jouissent déjà d'une protection naturelle et ne devraient être déterrés que si les conditions nécessaires à leur préservation sont réunies. Ainsi, un changement de paradigme et une nouvelle stratégie sont nécessaires en matière de gestion des fouilles archéologiques si l'on veut que la gestion des opérations de fouilles contribue à la prévention et à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels.

⁵² La Jordanie, par exemple, accorde jusqu'à 80 autorisations de fouilles par année!

VIII. Commerce de biens culturels

Afin d'éviter l'écoulement des produits du trafic illicite sur le marché légal et pour mieux contrôler le transfert des titres de propriété des biens culturels, l'article 10, lettre a, de la Convention de l'UNESCO de 1970 demande aux Etats membres de réglementer le commerce des biens culturels.

Alors que le commerce des antiquités est interdit en Égypte⁵³, en Jordanie⁵⁴, en Irak⁵⁵, en Palestine⁵⁶, en Syrie⁵⁷ et au Yémen⁵⁸, il est autorisé en Algérie⁵⁹, en Arabie Saoudite⁶⁰, dans l'Émirat de Sharjah⁶¹, en Mauritanie⁶², en Tunisie⁶³ et au Soudan⁶⁴. Les législations bahreïni, comorienne et marocaine ne règlent pas la question de la légalité ou de l'illégalité du commerce des biens culturels. Au Liban, la situation est particulière. En effet, le régime légal du commerce des antiquités prévu par la loi sur les antiquités⁶⁵, fort détaillé au demeurant, a été suspendu par l'arrêté N° 8 du Ministre du tourisme du 27 février 1990. En vertu de l'article premier de cet arrêté, l'octroi d'autorisation de commerce d'antiquités par la Direction générale des antiquités (DGA) est suspendu. Cette décision a été motivée dans le préambule même de l'arrêté par les problèmes de sécurité du pays, les exportations illicites, les pillages constatés durant la guerre civile et la nécessité de protéger le patrimoine culturel national. Sans vouloir contester la légitimité d'une telle mesure, eu égard aux circonstances extraordinaires dans lesquelles se trouvait le pays à la fin du conflit, on peut tout de même douter de la légalité d'un arrêté ministériel dérogeant à la loi sur les antiquités. Les principes

⁵³ Cf. Art. 8 de la loi sur les antiquités.

⁵⁴ Cf. Art. 23 de la loi sur les antiquités.

⁵⁵ Cf. Art. 22, al. 3, de la loi sur les antiquités et le patrimoine.

⁵⁶ Cette interdiction est controversée, car elle ne découle pas de la loi jordanienne n° 51 de 1966, ni de la loi britannique n° 51 de 1929 qui autorisent le commerce des biens culturels tout en le subordonnant à l'octroi d'une autorisation. En réalité, le Département palestinien des antiquités arrive à interdire *de facto* le commerce des antiquités en refusant de prolonger la durée de validité des autorisations accordées avant 1967.

⁵⁷ Dans ce pays, l'interdiction ne découle pas explicitement de la loi sur les antiquités, mais implicitement d'une de ses dispositions pénales, à savoir l'art. 57, lettre c.

⁵⁸ Cf. Art. 29 de la loi sur les antiquités. Initialement, le commerce des antiquités était autorisé avant d'être interdit par la loi n° 8 de 1997 modifiant la loi n° 21 de 1994 sur les antiquités.

⁵⁹ Cf. Art. 63 de la loi relative à la protection du patrimoine culturel qui autorise le commerce des biens culturels non protégés, mais interdit le commerce des biens archéologiques relevant du domaine national. Voir également le Décret exécutif n° 06-155 du 11 mai 2006 fixant les conditions et modalités d'exercice du commerce des biens culturels mobiliers non protégés, identifiés ou non identifiés par des personnes physiques ou morales.

⁶⁰ Cf. Art. 38 à 45 de la loi sur les antiquités

⁶¹ Cf. Art 11 de la loi sur les antiquités. L'autorisation de commerce de biens culturels ne peut, cependant, être attribuée qu'aux ressortissants des Émirats Arabes Unis. Outre le caractère discriminatoire de cette disposition, on peut douter de sa constitutionnalité eu égard à l'article 121 de la Constitution fédérale des Émirats Arabes Unis de 1971 qui attribue la réglementation du commerce à l'État fédéral.

⁶² Cf. Art. 63 et 64 de la loi sur la protection du patrimoine culturel tangible.

⁶³ Cf. Art. 56, al. 1 et 58 de la loi sur la protection du patrimoine archéologique et historique, ainsi que des arts traditionnels.

⁶⁴ Cf. Art. 31, al. 1, de la loi sur la protection des antiquités.

⁶⁵ Cf. Art. 73 à 95.

de la hiérarchie des normes et du parallélisme des formes exigeraient, 22 ans après l'adoption de cet arrêté, que l'on intègre son contenu dans la loi sur les antiquités. Cela dit, il est intéressant de constater que le Conseil d'État a protégé cette décision du Ministre du tourisme à l'occasion de l'examen du recours d'un commerçant dont la demande d'autorisation a été rejetée par la DGA sur la base de l'arrêté susmentionné⁶⁶. Dans ses considérants, le Conseil d'État a estimé qu'en matière d'octroi d'autorisation, l'administration dispose en principe d'un pouvoir discrétionnaire, sauf disposition contraire explicite de la loi. Or l'article 81 de la loi sur les antiquités n'accorde pas, selon le Conseil d'État, un droit subjectif à l'octroi de l'autorisation lorsque les conditions légales sont remplies. Il semble que malgré l'arrêté du Ministre du tourisme et la décision du Conseil d'État, des commerçants exercent tout de même leurs activités publiquement sans être inquiétés par les autorités compétentes. Cette situation est problématique du point de vue juridique, car le gel de l'octroi d'autorisation de commerce des antiquités a pour effet de suspendre également l'application des dispositions pertinentes en matière de contrôle de ce commerce ; ce qui veut dire que des transactions commerciales d'antiquités mobilières ont bien lieu, mais en dehors du régime légal prévu à cet effet et sans aucun contrôle et surveillance par la DGA. Inutile de dire qu'un tel laisser faire est préjudiciable au patrimoine culturel national. Au Sultanat d'Oman, la situation juridique est aussi particulière, car la loi autorise le commerce des biens culturels, mais les dispositions y relatives⁶⁷ n'ont apparemment pas été mises en vigueur. En effet, l'article 41 de la loi délègue au Ministère de la culture et du patrimoine national la compétence de mettre en vigueur les dispositions réglementant le commerce des biens culturels, ce qu'il n'a pas fait, semble-t-il, jusqu'à présent.

La question de la légalisation du commerce des biens culturels est très controversée, surtout dans les pays dont la législation prévoit actuellement l'interdiction de ce commerce. Et pourtant, dans des pays comme la Jordanie, le Liban, la Palestine, la Syrie et le Yémen, cette activité commerciale existe *de facto* et est tolérée ou simplement ignorée par les autorités. Ainsi, la différence entre la réalité et les textes législatifs ne favorise guère la prévention et la lutte contre le trafic illicite, tout au contraire. De mon point de vue, l'interdiction est une solution de facilité qui n'empêche nullement le commerce. Les expériences réalisées par les Etats dont la législation autorise le commerce des biens culturels le démontrent : lorsqu'elles se déroulent dans les limites de la loi et sous la surveillance des autorités compétentes, les transactions commerciales en matière de biens culturels ne favorisent pas nécessairement le trafic illicite et ne sont donc pas préjudiciables au patrimoine culturel national. Elles peuvent même, dans certains cas et dans une certaine mesure, favoriser la préservation et la valorisation des biens culturels. De plus, le développement de la vente de biens culturels sur Internet permet d'éluder les interdictions du commerce de biens culturels. C'est pourquoi, il importe de développer la réglementation nationale en matière de commerce des biens culturels en subordonnant l'exercice de cette activité à une autorisation, en interdisant le commerce de certaines catégories de biens culturels, tels les biens archéologiques, les biens sacrés ou les biens ethnologiques, et en imposant des obligations strictes aux commerçants. En outre, afin de permettre aux autorités compétentes

⁶⁶ Décision du Conseil d'État N° 23/1999 – 2000, du 14 octobre 1999.

⁶⁷ Cf. Art. 37 à 40 de la loi sur la protection du patrimoine national.

de suivre la trace des biens culturels faisant l'objet de transactions commerciales, il convient de contrôler les transferts de propriété et d'éviter que les produits de fouilles clandestines ne soient écoulés sur le marché légal des biens culturels. La réglementation nationale devrait aussi restreindre les transactions commerciales aux biens culturels enregistrés, imposer aux commerçants la tenue d'un registre sur lequel sera reproduit l'inventaire complet des biens culturels qu'ils possèdent et donner à l'autorité compétente les instruments de contrôle et de surveillance nécessaires à la mise en œuvre de ce régime légal. Enfin, il importe de mettre à jour la réglementation du commerce en adoptant des normes particulières propres aux transactions commerciales via Internet. À l'heure actuelle, de telles transactions se déroulent dans un vide juridique qu'il s'agit de combler au plus vite afin de contrôler cette activité en plein essor et d'éviter ainsi que la toile Internet ne sert de plate-forme pour l'écoulement des produits de fouilles clandestines, de vols ou d'exportations illicites de biens culturels. En effet, les législations examinées, ci-dessus, ne prévoient pas de mesures particulières applicables à ce marché, ni des mesures spécifiques de surveillance. Dans certains Etats, les transactions des biens culturels via Internet sont contrôlées par les services de la cybercriminalité de la police judiciaire. De telles mesures de contrôle ne suffisent pas, cependant, et devraient être accompagnées par des mesures législatives réglementant ce type de transactions ou par des mesures d'autorégulation à prendre par les professionnels de la vente sur Internet⁶⁸. L'Office fédéral suisse de la culture a, par exemple, signé, le 20 octobre 2009, un mémorandum d'entente avec la Société anonyme eBay visant à promouvoir « le traitement responsable des biens archéologiques »⁶⁹ et à prévenir le commerce illicite des biens archéologiques. Ce mémorandum fait suite à un projet pilote passé en 2008 pour une durée de trois mois et qui a donné d'excellents résultats. eBay s'y engageait à réduire son offre de biens archéologiques. En signant ce mémorandum d'entente, eBay déclare n'autoriser à la vente en Suisse que des biens culturels munis d'un certificat établi par les autorités compétentes en Suisse ou à l'étranger. Cette limitation s'applique en particulier aux catégories de biens culturels menacés comme ceux figurant sur les « listes rouges » de l'ICOM et ceux définis dans les accords bilatéraux conclus par la Suisse avec des Etats membres de la Convention de l'UNESCO de 1970. Le respect de cette limitation des transactions de eBay sera, en outre, soumis à un contrôle et accompagné par un renforcement de la diffusion d'informations préventives sur le commerce des biens archéologiques issus de fouilles clandestines. Il découle des résultats du projet pilote de trois mois, qui a d'ailleurs été mis en œuvre avec la collaboration de l'Office fédéral suisse de la police et de l'Association suisse des archéologues cantonaux, que le commerce de biens archéologiques de provenance douteuse a nettement baissé au cours de cette période.

⁶⁸ Pour un aperçu de ces mesures, voir le document de l'UNESCO intitulé : « Mesures élémentaires concernant les objets culturels mis en vente sur Internet ». Ce document peut être consulté sur le site Internet de l'UNESCO. Voir aussi Guido Lassau, *Die Bekämpfung des illegalen Handels mit archäologischen Kulturgütern auf Online-Auktionsplattformen*, in *La Convention de l'UNESCO de 1970 et sa mise en application : Etat des lieux et perspectives*, Schriften zum Kunst- und Kulturrecht, Vol. 14, Zurich, Saint-Gall, 2011, p. 107-110.

⁶⁹ „Memorandum of Understanding zwischen eBay International AG (eBay) und dem Schweizerischen Bundesamt für Kultur (BAK) im Hinblick auf einen verantwortungsvollen Umgang mit Kulturgütern im Sinne der UNESCO Konvention von 1970 über die Einfuhr und die Rückführung von Kulturgut.“

IX. Contrôle de l'exportation et de l'importation de biens culturels

Les trafiquants de biens culturels sont avisés et tentent très souvent d'écouler le produit de leurs activités illicites à l'étranger. Cela leur permet de brouiller les pistes, d'obtenir généralement de meilleurs prix et d'échapper à la réglementation en vigueur dans le pays d'origine des biens culturels exportés. D'où l'importance du contrôle de l'exportation et de l'importation des biens culturels.

L'article 6 de la Convention de l'UNESCO de 1970 demande aux Etats membres de réglementer l'exportation des biens culturels en instituant, par exemple, un certificat attestant la légalité de l'exportation du bien culturel en question et en interdisant la sortie de leur territoire des biens culturels non accompagnés du certificat d'exportation. Quant à l'article 7, lettre b (i), de la même Convention, il demande aux Etats membres d'interdire l'importation sur leur territoire de biens culturels volés dans un musée ou une institution similaire.

S'agissant du contrôle de l'exportation de biens culturels, la densité normative des règles y relatives varie beaucoup d'un pays à l'autre. En Algérie, en Arabie Saoudite, à Bahreïn, aux Comores, en Egypte, en Iraq, en Jordanie, au Maroc, en Mauritanie, au Sultanat d'Oman, à l'Emirat de Sharjah, au Soudan, en Tunisie et au Yémen, des normes sur le contrôle de l'exportation existent, mais elles sont peu développées. Ainsi, ces pays interdisent l'exportation de certaines catégories de biens culturels protégées par la loi tout en autorisant l'exportation temporaire à des fins d'expositions, d'études ou de recherches et en demandant à l'autorité administrative compétente de veiller à la récupération des antiquités et autres biens culturels exportés illicitement⁷⁰. L'Arabie Saoudite, le Liban et la Syrie disposent d'une législation particulièrement développée en matière de contrôle de l'exportation des antiquités et dont le contenu est très similaire.

En Arabie Saoudite, l'exportation des antiquités est subordonnée à une autorisation qui peut être refusée lorsque l'exportation risque d'entraîner un appauvrissement du patrimoine antique ou artistique du pays⁷¹. Le contrat de transfert de propriété d'une antiquité à un ressortissant étranger qui souhaite l'exporter à l'étranger n'est conclu que si ce dernier obtient préalablement l'autorisation d'exportation⁷². Selon la valeur pécuniaire de l'antiquité à exporter, la compétence d'octroyer l'autorisation d'exportation est attribuée au département des antiquités, au Conseil supérieur des antiquités ou au ministre de tutelle⁷³. Il appartient au département des antiquités de fixer la valeur pécuniaire des antiquités à exporter. La demande d'exportation doit contenir certaines informations dont l'indication du port, de la station ou du poste frontière d'exportation, le lieu de destination, le nom du destinataire à l'étranger, la provenance de l'antiquité à exporter, une des-

⁷⁰ Cf. Art. 62, al. 1, de la loi algérienne ; art. 19 à 21 de la loi bahreïni ; art. 27 à 29 de la loi comorienne ; art. 8 et 10 de la loi égyptienne ; art. 21, al. 1 et 2, 22, al. 3, et 37 de la loi irakienne ; art. 24 de la loi jordanienne ; art. 32, al. 3, art. 44 et 58 de la loi marocaine ; art. 85 à 88 et art. 92 de la loi mauritanienne ; art. 28, 30 et 33 de la loi omanaise ; art. 15 de la loi de l'Émirat de Sharjah ; art. 15 et 31, al. 1, de la loi soudanaise ; art. 57, al. 1, et 91 de la loi tunisienne et art. 33 à 35 de la loi yéménite.

⁷¹ Cf. Art. 46 de la loi sur les antiquités.

⁷² Cf. Art. 32 de la loi sur les antiquités.

⁷³ Cf. Art. 49 de la loi sur les antiquités.

cription de l'antiquité et sa valeur pécuniaire⁷⁴. L'antiquité à exporter doit être soumise au département des antiquités qui l'examine et décide d'autoriser l'exportation, de la refuser ou d'acquérir l'objet au prix indiqué dans la demande d'exportation pour autant qu'il ne soit pas surévalué⁷⁵. L'exportation est frappée d'une taxe qui peut varier entre 15% et 25% de la valeur pécuniaire de l'antiquité⁷⁶. Toutefois, l'exportation d'antiquités vendues par le département des antiquités à des particuliers ou à des institutions ; échangées avec des musées et des institutions scientifiques étrangers ou attribuées à des missions scientifiques est exonérée de taxes⁷⁷. Les frais d'exportation sont à la charge du titulaire de l'autorisation d'exportation⁷⁸. L'autorisation d'exportation doit être présentée à toute réquisition par les agents des douanes, de la poste ou de la police qui sont habilités à saisir les antiquités qui ne sont pas munies d'une autorisation d'exportation⁷⁹. Le département des antiquités doit, par ailleurs, veiller, dans le cadre des conventions et des recommandations internationales, à la récupération des antiquités exportées illicitement du territoire saoudien⁸⁰.

Au Liban, l'exportation de toute antiquité est soumise à une autorisation du directeur de la DGA⁸¹, à l'exclusion des antiquités classées dont l'exportation est interdite⁸². La demande d'autorisation doit contenir notamment l'indication du poste frontière par où les antiquités seront exportées, le lieu de destination et le destinataire, la liste descriptive des antiquités et d'autres informations selon la catégorie des antiquités à exporter⁸³. Une des particularités de la loi libanaise sur les antiquités est qu'elle consacre un droit subjectif⁸⁴ à l'obtention de l'autorisation d'exportation lorsqu'il s'agit des antiquités :

- aliénées ou échangées par l'État conformément à l'article 77 de la loi⁸⁵;
- issues de fouilles autorisées, attribuées par l'État à une mission scientifique en vertu de l'article 68 de la loi⁸⁶;
- importées au Liban conformément aux articles 99 et 100 de la loi⁸⁷.

⁷⁴ Cf. Art. 47 de la loi sur les antiquités.

⁷⁵ Cf. Art. 48 de la loi sur les antiquités.

⁷⁶ Cf. Art. 50 de la loi sur les antiquités.

⁷⁷ Cf. Art. 51 de la loi sur les antiquités.

⁷⁸ Cf. Art. 52 de la loi sur les antiquités.

⁷⁹ Cf. Art. 53 de la loi sur les antiquités.

⁸⁰ Cf. Art. 15 de la loi sur les antiquités.

⁸¹ Cf. Art. 97 et 107 de la loi sur les antiquités.

⁸² Cf. Art. 42, al. 4, de la loi sur les antiquités.

⁸³ Cf. Art. 101, al. 1, ch. 2 à 6, de la loi sur les antiquités.

⁸⁴ Il faut entendre par là une prétention légale ou contractuelle qui appartient à un sujet de droit dans ses rapports avec un autre sujet de droit, ici l'État, et qui peut être déduite en justice pour en obtenir le respect.

⁸⁵ Cf. Art. 98, al. 1, ch. 1, de la loi sur les antiquités.

⁸⁶ Cf. Art. 98, al. 1, ch. 2, de la loi sur les antiquités.

⁸⁷ Cf. Art. 98, al. 1, ch. 3, de la loi sur les antiquités.

L'exportation des catégories précitées d'antiquités est même exemptée de toute taxe⁸⁸. Pour les autres antiquités, l'autorisation peut être accordée si le directeur de la DGA ou le conservateur du Musée national n'exerce pas leur droit d'acquisition⁸⁹ et après paiement d'une taxe dont le montant est proportionnel à la valeur attribuée à l'objet par le requérant⁹⁰. L'exportation autorisée d'antiquités doit se faire selon des formalités administratives et douanières prévues par la loi et sous la surveillance d'un agent de la DGA⁹¹. Les exportations frauduleuses sont sanctionnées d'amendes et les antiquités sont saisies au profit du Musée national⁹². Comme en matière de commerce, le régime légal de contrôle de l'exportation des antiquités au Liban a été, lui aussi, suspendu par l'article 2 de l'arrêté N° 8 du 27 février 1990 du Ministre du tourisme⁹³.

En Syrie, l'exportation des antiquités est subordonnée à une autorisation. La Direction générale des antiquités et des musées (DGAM) est même tenue, de par la loi, à accorder une licence d'exportation en cas d'échanges ou de donations d'antiquités à des institutions scientifiques étrangères⁹⁴. La loi exonère même de telles exportations de tout droit de douane⁹⁵. En cas d'exportations illicites, la DGAM est, en outre, tenue de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'obtenir la restitution des antiquités concernées⁹⁶.

En Palestine, les règles sur le contrôle de l'exportation, prévues par la loi britannique de 1929⁹⁷ et par la loi jordanienne de 1966⁹⁸, ne peuvent produire d'effets juridiques, car les frontières palestiniennes ne sont pas encore définitivement tracées et les autorités palestiniennes n'ont pas le contrôle des frontières provisoires actuelles.

En ce qui concerne le contrôle de l'importation des biens culturels, les règles normatives régissant cette matière sont peu développées dans les pays faisant

⁸⁸ Cf. Art. 103 de la loi sur les antiquités.

⁸⁹ Cf. Art. 104, al. 1 et 3, de la loi sur les antiquités. En cas d'acquisition par l'État, le prix d'achat est égal à la valeur attribuée à l'objet par le requérant dans sa déclaration, cf. art. 104, al. 2, de la loi sur les antiquités.

⁹⁰ Le taux de la taxe varie selon la valeur pécuniaire de l'antiquité, cf. art. 104, al. 4 et 5, de la loi sur les antiquités.

⁹¹ Cf. Art. 102, 105 et 106 de la loi sur les antiquités.

⁹² Cf. Art. 107 de la loi sur les antiquités.

⁹³ L'exportation d'antiquités a déjà été interdite une première fois par un arrêté du Ministre du tourisme N° 8 du 6 février 1988. Cet arrêté a été modifié, un mois plus tard, par un arrêté N° 14 du 8 mars 1988 du Ministre du tourisme qui autorise à nouveau l'exportation en déléguant à un comité, composée de quatre personnes et présidé par le directeur de la DGA, la compétence d'examiner les requêtes d'exportation. L'exportation n'est autorisée que si elle est approuvée par tous les membres du comité et confirmée par le Ministre du tourisme. À ma connaissance, l'interdiction d'exportation n'a pas été levée même après l'entrée en vigueur de la loi n° 37 de 2008 sur les biens culturels qui ne règle pas l'exportation, voir cependant l'art. 12 de cette loi.

⁹⁴ Cf. Art. 69, al. 1, de la loi sur les antiquités.

⁹⁵ Cf. Art. 69, al. 2, de la loi sur les antiquités.

⁹⁶ Cf. Art. 12 de la loi sur les antiquités.

⁹⁷ Cf. Art. 12, 13, 16, 27 et 28 de cette loi.

⁹⁸ Cf. Art. 17 et 31 à 35 de cette loi.

l'objet de la présente étude. Les législations de l'Algérie, des Comores, de l'Égypte, du Maroc, d'Oman, du Soudan, et de la Tunisie ne contiennent pas de dispositions sur le contrôle de l'importation. Il faut donc considérer que ces pays n'interdisent pas et ne contrôlent pas l'importation de biens culturels sur leur territoire⁹⁹. Les législations de l'Arabie Saoudite et du Yémen stipulent uniquement que le département des antiquités prête assistance en vue de la restitution des antiquités exportées illégalement de leur pays d'origine, sous réserve de réciprocité¹⁰⁰. La législation jordanienne se limite, elle, à prévoir que l'importateur d'antiquités destinées à l'exportation doit apporter la preuve de la légalité de sa possession¹⁰¹.

Les législations de Bahreïn, de l'Émirat de Sharjah, de l'Irak, du Liban, de la Mauritanie, de la Palestine et de la Syrie contiennent, elles, des normes spécifiques sur l'importation. Ainsi, à Bahreïn et à l'Émirat de Sharjah, l'importation d'antiquités est subordonnée à un certificat du pays 'exportation. Les antiquités exportées sans ce certificat sont saisies et restituées aux pays d'exportation¹⁰². En Irak, l'importation de biens culturels est sujette à une déclaration douanière et à inscription auprès de l'autorité compétente en matière d'antiquité dans les 30 jours à compter de la date d'importation. Les autorités douanières annoncent l'importation à l'autorité compétente en matière d'antiquités dans les 48 heures dès la déclaration de l'importation. Les biens culturels exportés illicitement sont saisis et restitués au pays d'origine, sous réserve de réciprocité¹⁰³. Au Liban, la loi sur les antiquités institue une obligation de déclaration à la douane au moment de l'importation et subordonne la réexportation ou l'aliénation à l'intérieur du territoire libanais des antiquités importées à la présentation du récépissé délivré au détenteur par la Douane¹⁰⁴. En outre, la loi n°37 de 2008 sur les biens culturels interdit l'importation, en provenance d'un Etat avec lequel le Liban entretient des relations diplomatiques, de biens culturels classés ne faisant pas partie du patrimoine culturel libanais sans l'accord de cet Etat. De tels biens sont saisis et restitués à leur propriétaire d'origine à condition que l'État requérant :

- verse une indemnité équitable à l'acquéreur de bonne foi ou au propriétaire légitime ;
- apporte, à ses frais, les preuves et les documents pertinents justifiant sa demande de saisie et de restitution ;
- supporte tous les frais liés à la restitution des biens culturels (frais de transport, d'assurances et de livraison) ; et
- s'engage à appliquer la règle de réciprocité¹⁰⁵.

⁹⁹ En Tunisie, la loi autorise, néanmoins, la possession et le commerce des biens culturels exportés légalement, cf. art. 95.

¹⁰⁰ Cf. Art. 15, *in fine*, de la loi saoudienne sur les antiquités et art. 34, *in fine*, de la loi yéménite sur les antiquités.

¹⁰¹ Cf. Art. 5, let. g, de la loi sur les antiquités.

¹⁰² Cf. Art. 22 de la loi sur les antiquités de Bahreïn et art. 16 et 17 de la loi sur les antiquités de l'Émirat de Sharjah.

¹⁰³ Cf. Art. 20 de la loi sur les antiquités et le patrimoine.

¹⁰⁴ Cf. Art. 99 de la loi sur les antiquités.

¹⁰⁵ Cf. Art. 17 et 18 de la loi sur les biens culturels.

En Mauritanie, la réglementation de l'importation de biens culturels se distingue par des règles particulières qui ne se retrouvent que ponctuellement dans d'autres législations des pays arabes et qui mettent en œuvre plusieurs dispositions de la Convention de l'UNESCO de 1970. Ainsi, les biens culturels importés légalement doivent être déclarés à la douane. Un récépissé doit être délivré au détenteur par la douane. Ce récépissé fait foi en cas de réexportation. La détention et la commercialisation de biens archéologiques mobiliers importés légalement sont autorisées pour autant que les biens aient été présentés au service compétent du Ministère de la culture dès leur entrée en Mauritanie ou qu'ils aient été déclarés audit service dans un délai d'une année à compter de la date de la publication de la loi sur la protection du patrimoine culturel tangible, à savoir le 15 août 2005. Les biens culturels importés illicitement sont saisis, placés sous la protection de l'État et, sous réserve de réciprocité, restitués à leur pays d'origine conformément aux accords internationaux. L'État requérant assume les frais de restitution. La loi mauritanienne considère, par ailleurs, comme illicites, l'exportation et le transfert de propriété de biens culturels en provenance d'un pays occupé par une puissance étrangère¹⁰⁶. Enfin, le propriétaire légitime d'un bien culturel volé ou perdu peut intenter une action en revendication pour obtenir la restitution de son bien¹⁰⁷. L'acquéreur de bonne foi d'un bien culturel exporté illicitement de son pays d'origine a cependant droit à des dommages et intérêts ou au versement d'une indemnité équitable¹⁰⁸. Même si les autorités palestiniennes n'ont pas le contrôle de leurs frontières, il est intéressant de constater, s'agissant de la Palestine, que la loi britannique de 1929, applicable à Gaza, permet de subordonner l'importation d'antiquités en provenance de pays limitrophes à une autorisation lorsque la législation de ces pays soumet l'exportation d'antiquités à autorisation¹⁰⁹. Les antiquités importées sans autorisation sont restituées. Cette règle est d'avant-garde puisqu'elle prévoit déjà le renforcement du droit public des pays limitrophes. Or une telle règle a encore aujourd'hui de la peine à s'imposer en tant que principe général reconnu de coopération internationale dans le domaine de la protection des biens culturels. Il suffit de rappeler ici les longues et difficiles négociations en vue de l'adoption de la Convention d'UNIDROIT. Quant à la loi jordanienne de 1966, applicable en Cisjordanie, elle interdit totalement l'importation d'antiquités¹¹⁰. En Syrie, la loi sur les antiquités n'interdit pas l'importation des antiquités et se limite à exiger des autorités douanières qu'elles présentent ces biens à la DGAM en vue de l'enregistrement des pièces les plus importantes. Elle oblige, néanmoins, la DGAM à coopérer avec les autorités étrangères compétentes afin de contribuer, sous réserve de réciprocité, à la restitution des antiquités exportées illicitement de leur pays d'origine¹¹¹.

Si l'on compare certaines des règles de contrôle de l'exportation et de l'importation de biens culturels, exposées ci-dessus, avec les obligations découlant des articles 6 et 7 de la Convention de l'UNESCO de 1970 ou avec les règles

¹⁰⁶ Voir Art. 11 de la Convention de l'UNESCO de 1970.

¹⁰⁷ Voir Art. 13, let. c, de la Convention de l'UNESCO de 1970.

¹⁰⁸ Cf. Art. 89 à 91 et 116 de la loi sur la protection du patrimoine culturel tangible.

¹⁰⁹ Cf. Art. 28.

¹¹⁰ Cf. Art. 36.

¹¹¹ Cf. Art. 12, *in fine*, et 33 de la loi sur les antiquités.

adoptées par d'autres pays, comme le Canada¹¹², on doit conclure que ces règles sont rudimentaires et ne permettent pas de remplir les obligations internationales incombant aux pays concernés. En effet, l'étendue de l'interdiction d'exportation n'est pas toujours clairement définie, les droits et les obligations de l'exportateur ne sont pas fixés et les procédures d'exportation et de contrôle ne sont pas non plus réglées. Il en va de même s'agissant de la réglementation du contrôle de l'importation de biens culturels qui, lorsqu'elle existe, est limitée au principe de l'interdiction et ne prévoit pas, en règle générale, de procédure particulière de contrôle, ni d'obligation générale de déclaration à la douane.

Force est de constater que l'interdiction totale de l'exportation de biens culturels n'a pas mis fin au trafic illicite des antiquités. Considérés comme valeur refuge surtout durant les crises financières, les biens culturels sont écoulés aujourd'hui sur le marché international de l'art qui offre des conditions plus lucratives que le marché local. En l'absence de mesures appropriées de contrôle notamment aux postes frontière, de formation de la police et des douaniers et de sensibilisation et d'éducation du public, les transferts illicites à l'étranger se poursuivront et causeront un irréversible appauvrissement du patrimoine culturel national. De plus, l'absence, à l'heure actuelle, d'inventaires fiables et complets des biens culturels, publics et privés, et des sites archéologiques rend aléatoire toute demande de restitution faute de moyens de preuve. Ce sont là les principaux motifs de la poursuite et de l'augmentation des exportations illicites de biens culturels dans les pays visés par cette étude qui ne sauraient, du reste, compter seulement sur la bonne volonté des pays importateurs et la vigilance de leurs services douaniers et de police pour protéger leur patrimoine culturel. Certes, une coopération internationale dans ce domaine est indispensable pour endiguer le fléau que constitue le trafic illicite des biens culturels. Une coopération internationale efficace présuppose toutefois la ratification des instruments internationaux pertinents en la matière et surtout leur mise en œuvre au niveau national.

Plusieurs des pays faisant l'objet de la présente étude sont victimes de l'exportation illicite de biens culturels, même si la gravité de ce phénomène diffère d'un pays à l'autre. Aucun de ces pays n'a, cependant, jugé nécessaire la prise de mesures administratives et juridiques urgentes pour contrecarrer ce trafic illicite. L'absence de volonté politique et l'existence d'autres priorités, légitimes au demeurant, expliquent sans doute ce laisser-faire. Par ailleurs, les autorités compétentes en matière de protection et de gestion du patrimoine culturel ne disposent pas de relevées statistiques précises au sujet des vols et des exportations illicites de biens culturels et ne sont pas, dès lors, en mesure d'apprécier avec toute la précision requise la gravité du trafic illicite dont fait l'objet leur patrimoine culturel. Elles se plaignent aussi du fait qu'elles se heurtent à plusieurs obstacles lorsqu'elles demandent la restitution des biens culturels exportés illicitement de leur pays. Ces obstacles sont multiples : difficultés de prouver la provenance et la propriété des biens, en raison des lacunes des inventaires et des objets issus de fouilles clandestines ; législations des pays importateurs qui ne reconnaissent pas le caractère illégal de l'exportation et protège l'acquéreur de bonne foi ; coûts financiers des procédures judiciaires ; lourdeur des procédures administratives et judiciaires et méconnaissance du marché international de l'art. D'autres obstacles

¹¹² Cf. Loi du 19 juin 1975 sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

peuvent encore être mentionnés, comme la méconnaissance des législations des pays importateurs, des mécanismes généraux d'entraide administrative et judiciaire internationales et des conditions de restitution formulées par la Convention de l'UNESCO de 1970 ou par les accords bilatéraux existant. Il importe, du reste, de ne pas perdre de vue que les intérêts économiques des pays importateurs ayant un marché florissant de l'art et d'importantes collections privées de biens culturels sur leur territoire, qui aboutissent tôt ou tard dans les musées publics, ne les incitent guère à faire preuve d'altruisme et de renforcer ainsi le droit public étranger.

X. Aspects institutionnels

Les articles 5 et 14 de la Convention de l'UNESCO de 1970 engagent les Etats parties à instituer un ou plusieurs services de protection du patrimoine culturel dotés d'un personnel qualifié et d'un budget suffisant.

À ma connaissance, les Etats faisant l'objet de cette analyse disposent tous d'une unité administrative chargée de la protection et de la gestion du patrimoine culturel. Le statut, l'organisation administrative, le mode de fonctionnement et le degré d'autonomie administrative et financière de cette unité diffèrent cependant d'un pays à l'autre. En revanche rares sont les pays arabes qui disposent d'une structure administrative chargée exclusivement de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels.

L'Algérie dispose d'un service spécialisé chargé de la prévention et de la lutte contre le trafic illicite. Il s'agit de la Sous-direction de la sécurisation des biens culturels qui fait partie de la Direction de la protection légale des biens culturels. Elle dispose, par ailleurs, d'une Brigade centrale de lutte contre les atteintes au patrimoine culturel national rattachée à la Direction générale de la Sûreté Nationale. Cette brigade est chargée notamment des enquêtes opérationnelles liées aux différents actes d'atteinte au patrimoine culturel national, le vol et le trafic illicite des objets archéologiques, d'antiquités et d'œuvres d'art, la dégradation et le pillage des sites archéologiques et la contrefaçon artistique, d'orienter les investigations diligentées par les autres services de police judiciaire et d'élaborer des stratégies de lutte contre le trafic illicite de biens culturels. Elle exerce ses activités en coopération étroite avec la Direction de la protection légale des biens culturels, l'Office de gestion et d'exploitation des biens culturels, le Centre national d'archéologie et les conservateurs des musées. Le commandement de la gendarmerie nationale a également mis en place 8 cellules de protection du patrimoine culturel.

L'Égypte s'est aussi dotée d'une « Police des antiquités »¹¹³.

La Jordanie a institué, au sein de la Brigade des stupéfiants, une unité spéciale chargée de la confiscation des antiquités issues d'un trafic illicite et de la lutte contre ce trafic. L'Irak s'est, lui aussi, doté d'une police des antiquités, présente dans toutes les provinces du pays et rattachée au ministère de l'intérieur.

¹¹³ Cf. Art. 17 de la loi égyptienne sur la protection des antiquités.

À la suite de l'atelier consacré à l'examen des mesures de lutte contre le trafic illécite de biens culturels, qui a eu lieu au mois de février 2002 à Beyrouth et qui a regroupé les Etats arabes membres de l'UNESCO, le Gouvernement libanais a décidé la création d'un comité national de lutte contre le trafic illécite de biens culturels¹¹⁴. Ce comité est composé de représentants du Ministère de la culture dont le directeur de la DGA et le directeur de la Direction générale de la culture et de représentants des Ministères de la justice, de l'intérieur et des municipalités, des affaires étrangères et des finances¹¹⁵. Il a pour mandat d'assurer le suivi du dossier de la lutte contre le trafic illécite des biens culturels au niveau national et international et de présenter des propositions administratives et législatives aux autorités compétentes¹¹⁶. Malheureusement, cette décision n'a pas été mise en œuvre et le comité ne s'est, à ma connaissance, jamais réuni.

Le Maroc a institué, au niveau de chaque préfecture et province, une commission de contrôle du respect des dispositions de la législation relative à la conservation des monuments historiques et des sites, des inscriptions, des objets d'art et d'antiquité. Cette commission est composée d'experts et d'au moins un officier de police judiciaire¹¹⁷.

La Palestine a également mis sur pied une unité spéciale de police chargée de la protection des sites archéologiques. Cette unité est dotée d'offices régionaux dans divers districts en Cisjordanie et à Gaza. Cette unité n'est, toutefois, pas apte à remplir sa tâche dans la mesure où elle est sous-équipée et manque cruellement d'effectifs.

La Tunisie a, elle, mis en place une « structure » chargée d'identifier les biens saisis lors de fouilles clandestines ou lors de saisies douanières. Ces deux structures administratives coordonnent leurs activités avec la police, la gendarmerie et la douane. La Tunisie s'est aussi dotée d'une « brigade du patrimoine » dont les tâches consistent à identifier les biens culturels déplacés illicitement et à surveiller les trafiquants.

Dans les autres pays, les tâches de prévention et de lutte contre le trafic illécite sont assumées par la structure administrative ayant la tâche d'assurer la protection et la gestion des biens culturels en collaboration avec les organes de sécurité (police, police des frontières, gendarmerie, police des stupéfiants, etc.) et les douanes. Par ailleurs, la plupart des législations des pays faisant l'objet de la présente étude attribuent à des agents dûment assermentés relevant de l'administration chargée de la protection et de la gestion du patrimoine culturel et à des agents relevant des provinces et des municipalités des fonctions de police judiciaire afin notamment de constater les infractions à la législation¹¹⁸.

¹¹⁴ Cf. Décret N° 70/2002 du Président du Conseil des ministres concernant la création d'un comité national de lutte contre le trafic illécite des biens culturels.

¹¹⁵ Cf. Art. 1^{er} du décret N°70/2002.

¹¹⁶ Cf. Art. 2 du décret N° 70/2002.

¹¹⁷ Cf. Art. 51 de la loi n°22-80, modifiée par la loi n°10-05.

¹¹⁸ Cf., à titre d'exemple, art. 92 de la loi algérienne ; art. 105 de la loi mauritanienne ; art. 34, al. 1, de la loi soudanaise ; art. 70 de la loi syrienne ; art. 86 de la loi tunisienne et art. 43 de la loi yéménite.

Il résulte de la brève analyse qui précède que beaucoup reste à faire dans le domaine institutionnel et que les autorités chargées de la protection, de la gestion et de l'exploitation du patrimoine culturel doivent encore se doter des structures spécialisées et des ressources financières et personnelles suffisantes afin d'être en mesure de faire face au trafic illicite de biens culturels et surtout d'assurer la coopération internationale indispensable dans ce domaine¹¹⁹. Un véritable effort de renforcement institutionnel doit, dès lors, être engagé par la plupart des pays arabes qui font l'objet de la présente étude.

XI. Accords bilatéraux

L'article 9 de la Convention de l'UNESCO de 1970 appelle les Etats membres à participer à des opérations internationales de sauvegarde du patrimoine culturel d'un autre Etat membre victime du pillage archéologique ou ethnologique et à conclure, entre eux, des accords bilatéraux visant à assurer la protection des biens culturels particulièrement menacés par le trafic illicite, tels que les biens archéologiques. Certains pays importateurs de biens culturels, dont les États-Unis d'Amérique et la Suisse, sont particulièrement actifs dans ce domaine et ont déjà conclu plusieurs accords bilatéraux avec des pays exportateurs victimes du trafic illicite.

Parmi les 17 Etats arabes examinés, seules l'Algérie et l'Égypte ont, me semble-t-il, déjà recouru à l'instrument du traité bilatéral pour assurer la protection de leur patrimoine culturel contre le trafic illicite. L'Algérie a signé un accord spécifique avec l'Argentine sur la protection réciproque des biens culturels en cas de trafic illicite et envisage la conclusion de deux autres accords bilatéraux de même type avec la Chine et le Pérou. Quant à l'Égypte, elle a déjà signé plusieurs accords bilatéraux dans ce domaine notamment avec l'Italie, la Grèce, le Danemark et négocie actuellement un important accord avec les États-Unis d'Amérique.

À défaut d'accords bilatéraux spécifiques, les autres Etats arabes concernés par cette analyse ont signé des traités de coopération culturelle qui se réfèrent en des termes généraux à la collaboration et à l'entraide en matière de sauvegarde du patrimoine culturel ou des accords de lutte contre la criminalité internationale dont le trafic des biens culturels¹²⁰. Pour le reste, la coopération internationale se fait de manière *ad hoc* et informelle notamment entre les services de police et de douane.

Force est de constater que la coopération bilatérale des 17 Etats arabes et particulièrement entre pays limitrophes n'est pas institutionnalisée et demeure insuffisante pour garantir une prévention et une lutte concertées contre le trafic illicite¹²¹. Apparemment, le mécanisme de coopération instauré par l'article 9 de la

¹¹⁹ L'art. 2 de la Convention de l'UNESCO de 1970 insiste sur la collaboration internationale qui « constitue l'un des moyens les plus efficaces » de protection du patrimoine culturel.

¹²⁰ Voir, à titre d'exemple, l'Accord du 30 mai 2000 entre le Maroc et la France relatif à la coopération en matière de sécurité et, en particulier, les art. 1 et 4.

¹²¹ Certes, cette coopération dépend souvent de la bonne volonté des pays importateurs. Les pays exportateurs arabes ne sont pas, cependant, complètement dépourvus de moyens de pression pour amener les pays importateurs à composer. Ainsi, pour ne prendre que cet exemple, les pays arabes de la rive sud de la Méditerranée pourraient subordonner leur coopération en matière de lutte contre l'immigration clandestine

Convention de l'UNESCO de 1970 est peu connue et devrait être plus utilisée, car il permet une protection ciblée et une action concertée donc efficace contre les vols et les transferts illicites de biens culturels vers des pays déterminés.

XII. Coopération internationale en matière policière et douanière

Plusieurs Etats arabes entretiennent une relation étroite avec INTERPOL¹²². En cas de vols ou d'exportations illicites, les services chargés de la protection et de la gestion du patrimoine culturel informe systématiquement la police nationale qui transmet l'information à INTERPOL par l'intermédiaire du bureau national d'INTERPOL. Cette collaboration policière doit être renforcée avec tous les pays visés. Il s'agit en particulier de familiariser les polices nationales avec les mécanismes de coopération dans le cadre d'INTERPOL, d'une part, et d'accroître la collaboration entre les services responsables de la protection et de la gestion du patrimoine culturel et les polices nationales ou les services de police spécialisés dans la lutte contre le trafic illicite, d'autre part.

En ce qui concerne la consultation de la banque de données d'INTERPOL sur les objets volés et la communication à INTERPOL des informations relatives aux personnes impliquées dans le vol de biens culturels, il faut reconnaître que cette banque de données est, certes, connue, mais peu utilisée par les services compétents¹²³. Une information ciblée doit donc être organisée auprès de tous les services concernés afin de mieux faire connaître la banque de données et rendre ainsi sa consultation plus systématique. Il est, en effet, regrettable qu'un tel instrument de travail aussi performant ne soit pas exploité et alimenté régulièrement par les pays arabes victimes du trafic illicite.

En outre, une meilleure collaboration internationale en matière policière implique, la formation du personnel des polices du patrimoine ou d'autres services compétents de police. Cette formation qui, lorsqu'elle existe, est généralement assurée par les services du patrimoine doit être renforcée et intégrée au programme de formation des écoles de police. Des modules de formation périodique destinés à la police peuvent également être développés.

La coopération des pays visés par cette synthèse avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ne semble pas être aussi étroite qu'avec INTERPOL. Une collaboration entre les administrations nationales des douanes et l'OMD existe. Les activités déployées par l'OMD en matière de lutte contre l'exportation et l'importation illicites de biens culturels sont, toutefois, peu ou pas connues par les administrations nationales des douanes et ne sont pas relayées auprès des services de protection et de gestion du patrimoine culturel. Les services douaniers font systématiquement appel au service du patrimoine pour obtenir des informations

tine à une meilleure collaboration des Etats importateurs de la rive Nord de la Méditerranée dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite de biens culturels.

¹²² Pour un aperçu sur les activités d'INTERPOL en matière de lutte contre le trafic illicite, cf. Karl-Heinz Kind, L'action d'INTERPOL dans la lutte contre le transfert illicite des biens culturels, in La Convention de l'UNESCO de 1970 et sa mise en application : Etat des lieux et perspectives, Schriften zum Kunst- und Kulturrecht, Vol. 14, Zurich, Saint-Gall, 2011, p.135-144.

¹²³ Cette conclusion se fonde sur mes propres observations dans plusieurs pays arabes et sur les déclarations de plusieurs représentants de pays arabes faites lors du séminaire régional, qui s'est tenu à Beyrouth du 9 au 11 novembre 2009, sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite de biens culturels.

sur la valeur et la provenance des biens culturels saisis. La collaboration et la coordination des activités des services douaniers et des services du patrimoine devraient être institutionnalisées dans le cadre d'une stratégie commune de prévention et de lutte contre le trafic illicite. Une collaboration ponctuelle n'est pas suffisante à cet égard. Par ailleurs, pour tenir compte des spécificités du patrimoine culturel et du trafic illicite de biens culturels, il convient d'examiner l'opportunité de créer des services douaniers spécialisés dans la prévention des transferts internationaux illicites de biens culturels et de développer un programme de formation destiné aux douaniers dans les pays où de tels programmes de formation n'existent pas encore.

En outre, le modèle UNESCO-OMD de certificat d'exportation de biens culturels n'est apparemment pas utilisé par les Etats visés. Il s'agit là d'un modèle de certificat d'exportation conçu spécialement pour tenir compte des spécificités des biens culturels et pour assurer leur identification et leur traçabilité. Par son adoption, l'UNESCO et l'OMD voulait harmoniser à l'échelle mondiale les formulaires relatifs au certificat d'exportation et faciliter ainsi la tâche de contrôle des services de police et de douane. Les pays exportateurs de biens culturels ont tout intérêt à adopter ce modèle en tant que certificat national d'exportation de biens culturels. Son usage à l'échelle mondiale permettrait d'identifier plus rapidement les exportations illicites et de favoriser même la circulation légale de biens culturels.

XIII. Information générale et sensibilisation du public

L'article 10 de la Convention de l'UNESCO de 1970 exige des Etats parties qu'ils s'engagent à restreindre, notamment par l'information, les transferts de biens culturels exportés illicitement de tout Etat partie et qu'ils s'efforcent « *de développer auprès du public le sentiment de la valeur des biens culturels et du danger que le vol, les fouilles clandestines et les exportations illicites représentent pour le patrimoine culturel.* »

En ce qui concerne l'information générale du public, il semble que les pays concernés ne disposent pas d'une politique d'information spécifique ou d'une stratégie d'information sur le trafic illicite des biens culturels. Et pourtant, une information régulière et objective sur le trafic illicite et sur ses conséquences sur le patrimoine culturel national peut contribuer à prévenir ce trafic et à mobiliser toutes les composantes de la société civile en faveur de la lutte contre ce fléau.

Quant aux campagnes de sensibilisation sur l'importance du patrimoine culturel et la lutte contre le trafic illicite, elles sont courantes dans les pays visés et prennent diverses formes : journées du patrimoine ; mois du patrimoine ; journées de sensibilisation ; journées d'étude ; journées portes ouvertes dans les musées en collaboration avec les services de police et de douane ; journée d'information sur les activités de prévention et de lutte contre le trafic illicite par les services de police et de douane ; campagnes d'affichage et de distribution de dépliants dans les lieux touristiques, sites archéologiques et aéroports ; expositions itinérantes dans les écoles et d'autres lieux accessibles au public ; conférences sur le patrimoine culturel destinées aux écoliers, aux lycéens, aux étudiants et aux communautés locales ; encouragement des organisations non gouvernementales actives dans le domaine du patrimoine culturel ; introduction de cours particuliers sur le patri-

moine culturel dans les programmes scolaires, etc. Étant donné la variété et l'étendue des campagnes de sensibilisation dans la plupart des pays victimes du trafic illicite de biens culturels, il me semble pertinent de mettre à l'avenir davantage l'accent sur la qualité de ce travail de sensibilisation afin d'améliorer le message que l'on souhaite véhiculer et de mieux cibler ses destinataires. D'autre part, il importe de procéder périodiquement à des études d'évaluation des campagnes de sensibilisation en vue d'apprécier leur impact et de procéder, le cas échéant, à des correctifs ou à des ajustements lorsque cela s'avère être nécessaire.

XIV. Normes déontologiques

Les normes déontologiques, tels que le Code de déontologie de l'ICOM ou le Code international de déontologie de l'UNESCO pour les négociants en biens culturels sont connus, mais peu diffusées au-delà des cercles professionnels. Un contrôle du respect de ces normes par les musées, les antiquaires, les négociants en art et les collectionneurs n'est pas, par ailleurs, assuré. Les institutions culturelles dans les Etats arabes n'ont pas, jusqu'à présent du moins, pris d'initiatives afin de développer leurs propres règles déontologiques en matière d'acquisition et d'aliénation de biens culturels.

Les « listes rouges » de l'ICOM, représentant les catégories ou types de biens culturels gravement menacés par le trafic illicite, sont moins connues et diffusées que la collection des « 100 objets disparus ».

Là aussi, un effort supplémentaire doit être fait afin de mieux diffuser et faire connaître les normes déontologiques de l'ICOM et de l'UNESCO et d'encourager les musées publics et privés, les services administratifs chargés de la protection et de la gestion du patrimoine culturel et les autres institutions culturelles concernées à élaborer des règles éthiques fixant des standards minimaux notamment en matière d'acquisition et de vente de biens culturels. De telles règles peuvent s'avérer bénéfiques alors que l'on assiste dans beaucoup de pays arabes à une multiplication de musées et d'autres institutions culturelles privés.

XV. Conclusions

Il ressort de l'analyse qui précède de la législation de 17 Etats arabes que beaucoup restent encore à faire dans ces Etats aussi bien sur les plans législatif, institutionnel et administratif que sur le plan international en vue de garantir une mise en œuvre optimale de la Convention de l'UNESCO de 1970 et de lutter efficacement contre le trafic illicite des biens culturels.

Du point de vue législatif, force est de constater que la plupart des législations analysées dans la présente étude devraient être réformées et complétées par des décrets d'exécution. Le champ d'application matériel des législations de plusieurs Etats devrait, en outre, être étendu à l'ensemble du patrimoine culturel tangible et aux mesures modernes de gestion et de promotion du patrimoine culturel. Ces législations devraient également contenir les mesures de mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO de 1970.

Sur le plan institutionnel, il s'avère que les services nationaux de protection du patrimoine culturel sont généralement dotés de structures administratives inadap­ tées et manquent cruellement de ressources financières et humaines pour faire face aux nombreux défis¹²⁴. Par ailleurs, ces services ne disposent que très rarement de l'autonomie financière et administrative nécessaires pour accomplir leur mission de manière optimale. Une réforme institutionnelle serait donc indis­ pensable dans la plupart des Etats concernés. Les unités administratives char­ gées de la protection, de la gestion et de la promotion du patrimoine culturel devraient être dotées de ressources financières et humaines qui soient adaptées à la stratégie arrêtée et aux objectifs poursuivis en matière de prévention et de lutte contre le trafic illicite. Une unité spéciale chargée de la prévention et de la lutte contre le trafic illicite et de la coordination, en particulier avec les services de poli­ ce et de douane, ainsi qu'avec les organisations internationales concernées (UNESCO, ICOM, INTERPOL, OMD, etc.) devrait être instituée au sein du servi­ ce national de protection du patrimoine culturel.

Sur le plan administratif, il faut constater que les législations de plusieurs des Etats faisant l'objet de la présente étude ne sont pas appliquées et que particuliè­ rement dans le domaine de la prévention et de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels plusieurs lacunes devraient être comblées. En effet, ces Etats ne disposent pas d'une stratégie en matière de prévention et de lutte contre le trafic illicite, ni d'une analyse détaillée des causes et de l'étendue du trafic illicite des biens archéologiques dans le pays (absence de données statistiques sur les vols, les exportations et les importations illicites de biens culturels, absence d'une ana­ lyse du marché local, national et international). Les inventaires des biens cultu­ rels, publics et privés, et des sites archéologiques, lorsqu'ils existent, sont incom­ plets et ne sont pas régulièrement mis à jour. Des fouilles archéologiques sont souvent autorisées alors que les ressources financières et humaines disponibles ne permettent pas de garantir la gestion, le contrôle, la sécurité et la surveillance de ces sites.

Les réformes législatives et institutionnelles, ainsi que les mesures administra­ tives ne permettent pas, à elles seules, de prévenir le trafic illicite des biens cultu­ rels et devraient être accompagnées par d'autres mesures sur le plan internatio­ nal. Les Etats arabes devraient recourir plus souvent à la collaboration bilatérale et régionale en concluant des accords régionaux ou bilatéraux de protection réci­ proque des biens culturels contre le trafic illicite. Ils devraient également renforcer la coopération avec le Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation il­ légal en saisissant, chaque fois que possible, ledit Comité pour obtenir son aide en vue de la restitution ou du retour de biens culturels volés et/ou illicitement ex­ portés. Ils devraient, enfin, institutionnaliser la coopération avec INTERPOL et l'OMD.

Face à tous ces défis et aux menaces constantes qui pèsent toujours sur leur pa­ trimoine culturel, la priorité stratégique pour les Etats arabes ne saurait être un hypothétique amendement de la Convention de l'UNESCO de 1970, mais plutôt

¹²⁴ Malgré l'engagement pris par les Etats parties à la Convention de l'UNESCO de 1970 de doter leurs services de protection du patrimoine culturel de personnel qualifié et en nombre suffisant, cf. art. 5.

un renforcement de la mise en œuvre de cette Convention et l'adhésion à la Convention de l'UNIDROIT.

Avril 2012

Exposé.législ.pays.arabes.2012